



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

GIULIA PRADINES COÊLHO GUARITÁ SABINO ROCHA TOMAZ

Quem vigia as contas? A omissão do Congresso Nacional, o papel do TCU e os paradoxos do controle externo

Brasília
2024



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

GIULIA PRADINES COÊLHO GUARITÁ SABINO ROCHA TOMAZ

Quem vigia as contas? A omissão do Congresso Nacional, o papel do TCU e os paradoxos do controle externo

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB) Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília
2024

GIULIA PRADINES COELHO GUARITÁ SABINO ROCHA TOMAZ

Quem vigia as contas? A omissão do Congresso Nacional, o papel do TCU e os paradoxos do controle externo

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB)

Brasília.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Aprovada em: 18/12/2024

Banca examinadora

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (Orientador)

Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. José Eduardo Martins Cardozo

Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins

Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Fernanda de Carvalho Lage (Suplente)

Universidade de Brasília – UnB

Ao Mateus, o meu maior incentivador.

AGRADECIMENTOS

Muito além dos resultados acadêmicos desta pesquisa, os bens mais valiosos que pude dela extrair foram as vivências e as experiências proporcionadas ao longo do caminho. E não há vivência, tampouco experiência, sem as pessoas que nos acompanham ao longo desse tortuoso caminho. No meu caso, há muito – e muitos – a agradecer.

Ao meu orientador, **Professor Mamede Said Maia Filho**, registro minha profunda gratidão pela paciência constante e pelo inestimável apoio ao longo da confecção deste trabalho. Agradeço a frequente disponibilidade em debater, sugerir e acrescentar à minha pesquisa.

Ao Professor **João Costa-Neto**, jurista brilhante e generoso que tanto me incentivou e apoiou antes e durante essa longa e difícil caminhada. Serei eternamente grata por sua ampla e decisiva participação na minha vida acadêmica.

Aos meus pais, **Taciana e Fausto**, a quem devo tudo o que sou e tudo o que conquisei. Mãe, a você, serei eternamente grata por todas as abdições que fez ao longo da vida para dar a mim e às minhas irmãs mais do que o necessário. Se hoje defendo este trabalho, é graças ao seu esforço e eterna dedicação. Pai, obrigada por me ensinar o valor da leitura, do estudo e do trabalho, mas, acima de tudo, por me mostrar, pelo exemplo, a importância e o verdadeiro valor da bondade.

Às minhas irmãs, **Gabriela e Isabela**, agradeço por serem as minhas grandes parceiras de vida. Gabi, obrigada por sempre me tratar com tamanha doçura e por ser o meu maior exemplo de que nenhum desafio é inalcançável. Isa, obrigada por me ajudar a levar a vida menos a sério e, sobretudo, por me ensinar a importância de ser uma pessoa leal, autêntica e fiel aos seus valores. Agradeço também à **Ananda**, cujo nome vem nesse parágrafo por ser a minha irmã de coração.

À minha grande família, formada por nordestinos e mineiros, que são uma reconfortante e constante lembrança – sempre rememorada nos caóticos lanches da tarde da 302 sul ou nos animados natais iniciados em Uberaba – de que nunca estarei sozinha.

Aos meus queridos amigos e amigas, que não ousou nomear para evitar qualquer injustiça, agradeço por tonarem o caminho mais leve. Aos que fiz durante o mestrado, **Sara e João Victor**, agradeço pelos conselhos e pelas boas risadas partilhadas.

Aos meus colegas de trabalho, muito obrigada não apenas pela companhia diária ao longo de quase uma década de convivência no escritório, mas também pela compreensão demonstrada durante a elaboração desta pesquisa. Em especial, deixo registrado o meu

agradecimento ao **Marcelo** e ao **Luiz**, cujo apoio foi fundamental para a conclusão da dissertação.

Finalmente, ao **Mateus**, a quem devo o maior agradecimento de todos. Sem você, nada disso teria começado, tampouco terminado. Obrigada por me apoiar incondicionalmente e, sobretudo, por ser o meu exemplo diário de disciplina, dedicação e genuíno amor à vida acadêmica. Ainda não são as mil páginas que você merece, mas são as poucas páginas que eu, com muito carinho, dedico inteiramente a você.

History says, don't hope
On this side of the grave.
But then, once in a lifetime
The longed-for tidal wave
Of justice can rise up,
And hope and history rhyme.

Seamus Heaney

RESUMO

O trabalho analisa a omissão do Congresso Nacional no exercício de sua atribuição constitucional de apreciar e julgar as contas prestadas pelo Presidente da República, bem como os possíveis impactos dessa inércia na efetivação do Estado Democrático de Direito no Brasil. Busca-se suprir uma lacuna acadêmica e jurídica na abordagem crítica desse tema, especialmente no que diz respeito às implicações da ausência de deliberação parlamentar sobre a execução orçamentária e sua relação com a promoção de direitos fundamentais e justiça social. O primeiro ponto de análise recai sobre as particularidades históricas que moldam o contexto social, econômico e político brasileiro, com o objetivo de examinar o exercício do controle externo à luz dessas especificidades. Em seguida, analisa-se o sistema de controle das contas presidenciais no Brasil, comparando o modelo idealizado pela Constituição Federal de 1988 com o formato efetivamente praticado, de modo a identificar eventuais discrepâncias. Para ilustrar as consequências práticas dessa dinâmica, são analisados e postos em contraposição dois casos concretos: o julgamento das contas de Dilma Rousseff (2014) e de Jair Bolsonaro (2021). Por fim, o trabalho aprofunda a discussão com uma análise crítica das possíveis causas e consequências dessa omissão legislativa e do formato paradoxal de controle externo que dela decorre, bem como de sua conformidade – ou eventual inconformidade – com os fundamentos do regime democrático brasileiro.

Palavras-chave: controle externo; omissão legislativa; democracia; política; direitos fundamentais; constitucionalismo.

ABSTRACT

The study analyzes the omission of the National Congress in fulfilling its constitutional duty to audit government spending, as well as the potential impacts of this inertia on the realization of Brazil's democratic regime. It aims to address an academic and legal gap in the critical analysis of this issue, particularly regarding the implications of the absence of congressional deliberation on budget execution and its relationship with the promotion of fundamental rights and social justice. The first point of analysis focuses on the historical specificities shaping Brazil's social, economic, and political context, with the objective of examining the exercise of this oversight in light of these particularities. Subsequently, the study analyzes the system for overseeing public finances in Brazil, comparing the model envisioned by the 1988 Federal Constitution with its actual implementation, in order to identify potential discrepancies. To illustrate the practical consequences of this dynamic, two concrete cases are analyzed and contrasted: the review of the government spendings of Dilma Rousseff (2014) and Jair Bolsonaro (2021). Finally, the study deepens the discussion with a critical analysis of the potential causes and consequences of this legislative omission and the paradoxical form of public financial oversight that stems from it, as well as its conformity—or possible non-conformity—with the foundations of Brazil's democratic regime.

Keywords: financial oversight; government spending; democracy; constitutionalism.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AS TRAMAS DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NO BRASIL: ENTRE A ORDEM E O CAOS	13
2.1	A agonia do dirigismo constitucional sob o triunfo do mercado neoliberal	14
2.2	A “Constituição Dirigente Invertida”: a tensão entre o modelo de orçamento-programa e a régua da meta fiscal.....	19
2.3	A influência monetarista na formulação da política fiscal no Brasil.....	24
2.4	Desenvolvimento humano <i>versus</i> inflação zero: reflexões sobre o crescimento econômico na perspectiva de Amartya Sen.....	29
3	O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO: ENTRE A IDEALIZAÇÃO E A PRÁTICA	44
3.1	O controle das contas presidenciais idealizado pela Constituição Federal de 1988	46
3.2	O controle das contas presidenciais na prática.....	50
3.2.1	O parecer prévio “consultivo”	51
3.2.2	A falta de liturgia e a omissão do Congresso Nacional	56
3.3	Análise de casos concretos: as contas de Dilma Rousseff (2014) e de Jair Bolsonaro (2021)64	
3.3.1	As contas presidenciais de 2014	65
3.3.2	Contexto – O impeachment	66
3.3.3	A tramitação das contas de 2014 no TCU	72
3.3.4	O parecer prévio de 2014.....	76
3.3.5	O julgamento das contas de 2014 no Congresso Nacional	82
3.4	As contas presidenciais de 2021	86
3.4.1	Contexto – O orçamento secreto.....	86
3.4.2	O parecer prévio de 2021.....	92
3.4.3	O julgamento das contas de 2021 no Congresso Nacional	99
3.5	Os problemas e as consequências.....	101
4	O CONTROLE EXTERNO EM PERSPECTIVA: UMA REFLEXÃO SOBRE SEUS DESAFIOS E IMPLICAÇÕES.....	107
4.1	O TCU como avaliador de políticas públicas	109
4.2	Quem controla o controlador?	114
4.3	O papel do STF no controle externo: preenchendo as lacunas	120
4.4	O controle externo como processo crítico: reconhecer para transformar.....	126
5	CONCLUSÃO	129
	REFERÊNCIAS	131
	ANEXO A	146

1 INTRODUÇÃO

Quando da submissão do projeto que originou esta dissertação para o processo seletivo do mestrado acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, o tema de pesquisa proposto apresentava um escopo mais restrito, centrado na análise da conformidade – ou eventual inconformidade – do julgamento das contas públicas da Presidência da República com os fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito. Especificamente, buscava-se questionar se esse julgamento estaria marcado por uma rigidez técnica e superficial que ignora a inter-relação entre política fiscal e direitos fundamentais sociais, comprometendo, em última instância, a efetivação do gasto social no Brasil. Como justificativa para o projeto, enfatizei a relevância do tema no contexto acadêmico, dado que permanece escassamente explorado, apesar de sua evidente importância para o aprimoramento da compreensão e do debate sobre o papel das contas públicas no fortalecimento da democracia e na promoção da justiça social.

Como é comum no desenvolvimento de uma pesquisa acadêmica, os estudos e análises realizados ao longo do percurso ampliaram o escopo da investigação, sem, contudo, desviar-se da proposta delineada no projeto original. O foco central voltou-se para a omissão do Congresso Nacional em apreciar e julgar as contas da Presidência da República. O aprofundamento da pesquisa não apenas confirmou a relevância da justificativa apresentada no projeto inicial, como também a reforçou de maneira expressiva: há, de forma inquestionável, uma carência significativa de abordagens críticas sobre essa omissão constitucional na academia jurídica brasileira. Salvo algumas exceções, as obras, artigos e notícias encontrados tratam o tema de maneira superficial, mencionando a questão apenas de passagem, sem a profundidade analítica necessária para compreender as suas razões e consequências.

Essa lacuna é particularmente intrigante, considerando que o julgamento das contas presidenciais constitui um dos instrumentos de poder mais relevantes previstos pelo legislador constituinte, que atribuiu ao Congresso Nacional a prerrogativa de aprovar, reprovar ou, idealmente, aprimorar a execução do orçamento no Brasil. Assim, esta pesquisa foi elaborada com o objetivo de contribuir para o preenchimento desse hiato e, nas melhores expectativas, fomentar o debate crítico sobre o tema.

No **primeiro capítulo**, serão analisadas as dinâmicas impostas pelo mercado neoliberal sobre o controle externo das contas públicas e suas repercussões no ordenamento jurídico e na atuação estatal no Brasil. O texto examina a interação entre a Constituição Econômica e a

Constituição Financeira, explorando como o planejamento econômico e social, previsto no texto constitucional, se relaciona com as exigências fiscais e orçamentárias contemporâneas. Para tanto, são utilizados conceitos teóricos, como a "Constituição Dirigente Invertida" e a "constitucionalização simbólica", que permitem compreender as limitações e desafios impostos ao papel do Estado enquanto promotor de direitos fundamentais e justiça social. Complementarmente, recorre-se à perspectiva de Amartya Sen sobre "desenvolvimento como liberdade", buscando oferecer uma base crítica para as soluções monetaristas no contexto do Estado Democrático de Direito.

No **segundo capítulo**, será examinado o sistema de controle das contas presidenciais propriamente dito, com foco na comparação entre o modelo idealizado pela Constituição Federal de 1988 e o formato efetivamente praticado. A análise busca identificar eventuais discrepâncias entre o desenho constitucional e a realidade observada, bem como suas implicações para a dinâmica democrática e o funcionamento do controle externo. Para ilustrar os efeitos práticos dessa desconexão, são apresentados e contrapostos dois casos concretos: o julgamento das contas de Dilma Rousseff, referentes ao exercício de 2014, e o julgamento das contas de Jair Bolsonaro, referentes ao exercício de 2021.

No **terceiro capítulo**, a partir das premissas obtidas com as reflexões tecidas nas seções anteriores da pesquisa, será empreendida uma reflexão acerca das consequências institucionais e constitucionais do papel hiperbólico e superlativo exercido pelo TCU no controle das contas presidenciais. Discorrendo sobre a correlata omissão do Congresso Nacional no exercício constitucional do controle externo e dos novos papéis assumidos pelo Supremo Tribunal Federal na conjuntura orçamentária brasileira de hoje em dia, marcada pelo problemático fenômeno do "orçamento secreto", refletir-se-á sobre as condições de possibilidade de um sistema de controle externo que efetivamente leve em consideração a tensão entre Constituição Econômica e Constituição Financeira, contemplando, para além do fetiche com o controle do déficit público que parece marcar a atuação institucional brasileira na referida seara, a indeclinável garantia dos direitos fundamentais sociais e da soberania popular.

A título de **conclusão**, será retomado o sentido da exposição desenvolvida ao longo de todo o presente trabalho.

2 AS TRAMAS DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA NO BRASIL: ENTRE A ORDEM E O CAOS

Qualquer análise voltada ao controle das contas públicas no Brasil deve necessariamente considerar o contexto econômico, político e social em que se insere essa tarefa. A realidade brasileira, marcada por paradoxos e incongruências, demanda uma abordagem multidimensional que contemple não apenas os aspectos técnicos da fiscalização do gasto público, mas também os desafios estruturais e conjunturais que influenciam sua implementação e eficácia.

Todos os paradoxos que serão abordados possuem origem na mesma problemática: a atual sobreposição do mercado neoliberal e, por conseguinte, de seus interesses e pautas, a todos os aspectos que regulam a vida pública no Brasil. O primeiro desses paradoxos reside na tensão intrínseca entre a natureza dirigente da Constituição Federal de 1988 e a rigidez imposta pela organização fiscal e orçamentária estabelecida pela Constituição Financeira. Para compreender essa dicotomia, é necessário realizar uma análise da Constituição Econômica no contexto contemporâneo, com ênfase em seu papel dentro da teoria da Constituição dirigente. Em um segundo momento, deve-se explorar a Constituição Financeira, especialmente no que tange ao sistema orçamentário que ela institui.

Um segundo paradoxo, inevitavelmente relacionado ao primeiro, surge da nítida desconexão entre o desenho da Constituição Econômica de 1988 e a realidade política, social e econômica do Brasil. Tal descompasso é provocado, em grande parte, não apenas pela blindagem conferida pela Constituição Financeira, mas também pelas profundas influências do setor financeiro e dos agentes econômicos privados, os quais acabam por garantir a primazia do mercado sobre as instituições democráticas e enfraquecem a autonomia política do Estado. Para lançar luz sobre essa questão, torna-se relevante o exame do conceito de "Constituição Dirigente Invertida" desenvolvido por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto.

Esses dois paradoxos culminam em uma terceira problemática, a saber, a ineficácia das normas constitucionais de direito econômico e financeiro, além das constantes e arbitrárias violações a seus princípios fundamentais. Para tanto, é indispensável a discussão sobre a "constitucionalização simbólica", conceito cunhado por Marcelo Neves, que se aplica tanto à Constituição Econômica quanto à Constituição Financeira no Brasil.

Por fim, para concluir as análises preliminares necessárias à compreensão do controle das contas públicas no Brasil, é essencial avaliar a influência prática do neoliberalismo

econômico sobre a função prestacional do Estado Democrático de Direito tal como estruturada pela Constituição de 1988. Especialmente, busca-se compreender como a ênfase na estabilização do déficit público tem orientado a elaboração do orçamento no Brasil e a execução dos gastos públicos em políticas sociais, além de investigar a efetividade dessa estratégia para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, as análises do economista Amartya Sen, em particular seu estudo sobre "desenvolvimento como liberdade", oferecem importantes contribuições para o entendimento dessa dinâmica.

Após essas reflexões, será possível adentrar na análise do modelo de controle externo concebido pela Constituição de 1988, em especial dos elementos que foram privilegiados pelo legislador constituinte em sua formulação e em que medida esse desenho original é observado atualmente. Essas análises preliminares são cruciais para uma avaliação mais aprofundada e crítica acerca do controle de contas no Brasil, uma vez que possibilitam que esse instituto seja examinado dentro da complexa conjuntura do ordenamento jurídico brasileiro e da sociedade em que está inserido.

2.1 A agonia do dirigismo constitucional sob o triunfo do mercado neoliberal

A análise do conceito e do papel da ordem econômico e financeira na contemporaneidade requer uma reflexão fundamentada na evolução da teoria constitucional no Brasil, considerando as adversidades estruturais e as particularidades inerentes à condição de Estado periférico¹. Apesar desse percurso, para evitar que a pesquisa adquira um caráter excessivamente amplo e alheio a seus objetivos centrais, adota-se como eixo teórico principal a compreensão da ordem econômica sob a ótica da teoria da Constituição dirigente. Afinal, avaliar as causas e consequências da omissão do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais, com ênfase nas implicações desse comportamento institucional para a consolidação e o avanço do Estado Democrático de Direito, demanda um referencial que dialogue diretamente com a perspectiva de um Estado garantista, ainda que este se revele suscetível a fragilidades estruturais e institucionais.

Não se desconsidera, com isso, que, ao longo dos anos, principalmente com o avanço da globalização e do neoliberalismo, a tese do dirigismo constitucional tem sido alvo de críticas diversas. Mesmo Canotilho, o precursor da tese em Portugal – no que foi seguido por vários

¹NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2018, p. 280.

constitucionalistas brasileiros - expressou reservas em relação à sua prevalência ao reconhecer a importância do texto constitucional para a legitimidade moral e material, mas ressaltar que este não deve ser a única fonte jurídica do Estado, tampouco servir como base singular da Constituição estatal². As reservas de Canotilho, contudo, devem ser propriamente contextualizadas, uma vez que a sua afirmação é explicada no sentido de que a tese da Constituição dirigente perde sua relevância apenas se for interpretada como um normativismo constitucional revolucionário capaz de promover transformações emancipatórias por si só³.

Assim, a concepção de que a teoria da Constituição dirigente teria sido definitivamente superada é extremamente relativa. Como contextualiza Eros Grau, “nem o filho foi enjeitado pelo seu progenitor, nem faleceu, senão apenas amadureceu”⁴. Esse amadurecimento apenas gerou a inevitável conclusão de que a implementação do conteúdo programático do texto constitucional faz parte de um processo progressivo e dinâmico, abarcado por um estado complexo de constante evolução⁵.

Transplantando essa concepção para o cenário brasileiro, não há dúvidas acerca da materialização da Constituição Federal de 1988 como um texto constitucional dirigente, refletido em um compromisso normativo com a transformação da realidade social e econômica do país, conforme se depreende dos próprios objetivos da República Federativa do Brasil insculpidos em seu artigo 3º, que traduzem a fórmula política que norteia o Estado Democrático de Direito brasileiro⁶. A Constituição não cuidou apenas de definir os objetivos, mas, também, de instrumentalizá-los ao definir, por meio de seu artigo 170, os princípios fundamentais da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, na existência digna de acordo com a justiça social e na livre iniciativa⁷.

A despeito dessa materialização, a implementação de seu conteúdo é condicionada à sua prática⁸. É dizer, em outras palavras, que a Constituição não obriga o Estado a agir de forma

²CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, pp. 1191-1192.

³LENIO STRECK, Luiz. **A concretização de direitos e a validade da tese da constituição dirigente em países de modernidade tardia**. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp. 331-332.

⁴GRAU, Eros Roberto. **Resenha do Prefácio da 2ª edição**. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org). **Canotilho e a constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

⁵BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 57.

⁶*Ibid.*, pp 55 e 56.

⁷CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no processo legislativo**. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 304.

⁸HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 25-28.

imediatamente concreta, mas, sim, a adotar um plano positivo e diligente em relação às suas diretrizes. Ela garante o respaldo jurídico para as mudanças sociais necessárias, porém não é capaz de impulsioná-las por si só⁹.

No Brasil, a implementação da natureza dirigente consagrada no texto constitucional foi blindada justamente pela ausência de sua prática efetiva, decorrente do enfraquecimento dos pilares conceituais que sustentam as noções de "país", "nação" e, até mesmo, "Estado"¹⁰. Esse enfraquecimento decorre, em grande parte, das intensas pressões exercidas pelo modo de produção social globalizado, que, em um contexto de país periférico¹¹, desestruturaram significativamente a capacidade estatal de atuar como interlocutor eficaz entre os interesses econômicos predominantes e as demandas sociais, estas últimas historicamente relegadas a segundo plano¹².

Esse processo teve início com a crise econômica global que antecedeu a Constituição de 1988, ainda na década de 1970, marcando uma mudança significativa no funcionamento do sistema econômico mundial, intensificada pelas transformações no capitalismo a partir desse período. Durante o "consenso keynesiano", entre 1945 e 1973, o fundo público tinha como função central garantir direitos sociais e serviços públicos, assegurando a reprodução da força de trabalho indispensável para sustentar o processo de acumulação de capital. Com a financeirização do capitalismo e os avanços tecnológicos que reduziram a dependência da força de trabalho humano, o papel do fundo público se redefiniu: embora continuasse sendo uma ferramenta essencial, ele passou a ser disputado não apenas para manter a força de trabalho, mas também para garantir a remuneração do próprio capital, evidenciando uma transformação nas dinâmicas de sua utilização¹³.

O Brasil, que havia moldado seu modelo de crescimento econômico com base em uma industrialização que dependia profundamente de padrões e investimentos externos, falhou em construir as bases necessárias para se adaptar às mudanças estruturais da economia global. Com uma estratégia voltada à incorporação de tecnologias importadas, mas sem consolidar uma

⁹BERCOVICI, *op. cit.*, 2022, p. 57.

¹⁰GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Malheiros: 1988, p. 39.

¹¹NEVES, *op. cit.*, 2018, p. 280.

¹²GRAU, *op. cit.*, 1988, p. 39.

¹³BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Separata de Boletim de Ciências Económicas, v. 49, p. 1-23, 2006, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://disciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2628551>. Acesso em 21 de outubro de 2024, p. 61-62.

autonomia produtiva, o país viu sua competitividade industrial ser progressivamente corroída¹⁴.

Enquanto países desenvolvidos investiam em setores de alta complexidade tecnológica, o Brasil se manteve preso a atividades econômicas menos dinâmicas, centradas na exploração de recursos naturais e na exportação de produtos primários. A ausência de políticas que incentivassem a inovação tecnológica e o fortalecimento da indústria nacional não apenas minou a capacidade do país de sustentar sua inserção em cadeias produtivas globais, mas também reforçou sua dependência de padrões impostos pelo mercado internacional¹⁵.

Essa dependência estrutural ampliou as vulnerabilidades da economia brasileira. Ao não desenvolver setores produtivos mais sofisticados, o país tornou-se excessivamente sensível às oscilações dos preços de *commodities* e à volatilidade dos fluxos de capital estrangeiro. Além disso, essa condição restringiu sua capacidade de responder a crises e de promover um crescimento sustentável, deixando o Brasil preso a uma posição periférica no sistema econômico global¹⁶.

Como a crise de financiamento do setor público é ainda mais acentuada em países periféricos devido à escassez de recursos para sustentar a acumulação de capital, o Estado brasileiro passou a priorizar a estabilidade do valor real dos ativos das classes proprietárias como estratégia para atrair investimentos privados. Essa reorientação fiscal e orçamentária resultou na proteção do capital privado como prioridade, frequentemente em detrimento dos direitos sociais e dos serviços públicos fundamentais para a população mais vulnerável, reforçando desigualdades estruturais e limitando a capacidade do Estado de promover justiça social.¹⁷

O que inicialmente parecia uma estratégia de modernização revelou-se, portanto, uma armadilha: ao adotar padrões externos sem internalizar as bases necessárias para sustentá-los, o Brasil consolidou um modelo que perpetua desigualdades, fragilidades estruturais e uma dependência crônica de fatores externos.¹⁸

Nesse cenário, como explica Marcelo Neves, embora a Constituição Federal de 1988 consubstancie em seu espírito e em seus princípios basilares a ordem prestacional de um Estado Democrático de Direito, a sua utilização se fundamenta sobretudo nas necessidades internas ou externas da elite dirigente, que utiliza o texto constitucional como representação simbólica da

¹⁴NUNES, António José Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento: a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 33.

¹⁵*Ibid.*, p. 42.

¹⁶*Ibid.*, p. 35.

¹⁷BERCOVICI; MASSONETTO, *op. cit.*, 2006, p. 61-62.

¹⁸NUNES, *op. cit.*, 2005, p. 48.

ordem estatal. Assim, a Constituição passa a funcionar apenas como “um adiamento retórico da realização do modelo constitucional para um futuro remoto”, o que Marcelo Neves classifica como “constitucionalização simbólica como álibi”¹⁹,

Em uma Constituição simbólica, ocorre uma ampliação do campo político, com a subordinação das leis fundamentais do sistema jurídico às leis fundamentais da política. Contudo, essa politização do sistema jurídico não é uma consequência direta dos dispositivos constitucionais. Em verdade, a Constituição proclama um modelo político-jurídico no qual a autonomia do direito é garantida. No entanto, a forma como a atividade constituinte e a implementação do texto constitucional são orientadas resulta no bloqueio político da autonomia do sistema jurídico²⁰.

Por conseguinte, diante da ausência de um sistema normativo-jurídico constitucional eficaz e socialmente aceito, que possa ser invocado legitimamente para se proteger das pressões externas e internas, os atores políticos se tornam vulneráveis às influências imediatas de interesses econômicos particulares. Esse fenômeno é especialmente observado em Estados periféricos, onde a constitucionalização simbólica é utilizada como um mecanismo ideológico para encobrir a falta de autonomia e a ineficiência do sistema político. Nas palavras de Marcelo Neves, “[o] direito fica subordinado à política, mas a uma política pulverizada, incapaz de generalização consistente e, pois, de autonomia operacional”²¹.

No Brasil, esse constitucionalismo simbólico do Estado periférico gerou a politização excessiva da realidade constitucional, que passou a ser respaldada evidentemente nas relações econômicas, em uma situação de colonização política e econômica do mundo do direito²².

Como bem elucida Eros Grau, o fato é que o direito moderno porta em si a pretensão de dominar a realidade e, por conseguinte, de domesticar os determinismos econômicos, de forma que a blindagem do caráter programático da Constituição pode ser traduzida na seguinte contradição: o capitalismo necessita da ordem mas a detesta, procurando a qualquer pretexto exorcizá-la. Em outras palavras, “o mercado exige, para satisfação do seu interesse, o afastamento ou a redução de qualquer entrave social, político ou moral ao processo de acumulação de capital”²³.

¹⁹NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 105.

²⁰*Ibid.*, p. 148.

²¹*Ibid.*, p. 152.

²²*Ibid.*, p. 169.

²³EROS GRAU, Roberto. Mercado, Estado e Constituição. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 215.

Assim, “a crise vivenciada sob a vigência da Constituição de 1988 não é uma crise da Constituição, mas da sociedade, do governo e do Estado”²⁴. Com isso, “o grande problema da Constituição de 1988 é o de como aplicá-la, como realizá-la, ou seja, trata-se da concretização constitucional (...) e, como vimos, não faltam meios jurídicos para tanto”²⁵.

Referendando esse entendimento, Marcelo Neves indica que os principais desafios enfrentados pela Constituição de 1988 não residem tanto em seus dispositivos, mas na ausência de condições sociais e institucionais que possibilitem a realização plena de um texto constitucional que seja coerente com os princípios da democracia e do Estado de Direito. Embora os programas de governo previstos pela Constituição sejam, em certa medida, executados, as estruturas sociais e as relações de poder que sustentam a desigualdade permanecem inalteradas, o que limita profundamente sua capacidade de transformação²⁶.

De mais a mais, a implementação da faceta dirigente do texto constitucional foi blindada pela mão invisível do mercado que, até os dias atuais, exerce e amplia o seu domínio como eixo orientador das políticas públicas no país, guiando o Estado sob a métrica da austeridade. Essa métrica, contudo, é especialmente perigosa. Busca medir um sem-número de complexidades da vida pública sob uma única régua, ignorando as especificidades, desigualdades e dinâmicas sociais que lhe são inerentes. Mark Blyth resume o problema:

“Transformamos a política da dívida em uma moralidade que desviou a culpa dos bancos para o Estado. A austeridade é a penitência – a dor virtuosa após a festa imoral –, mas não vai ser uma dieta que todos partilharemos. Poucos de nós são convidados para a festa, mas pedem-nos a todos que paguemos a conta”.²⁷

2.2 A “Constituição Dirigente Invertida”: a tensão entre o modelo de orçamento-programa e a régua da meta fiscal

Uma das principais consequências da blindagem da ordem econômica e financeira pelo mercado é representada por um fenômeno nomeado por Bercovici e Massonetto como a “Constituição Dirigente Invertida”, cuja implicação principal é a utilização da Constituição Financeira como forma de blindar o caráter dirigente da Constituição Econômica:

²⁴BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 6ª ed, São Paulo, Malheiros, 1996, p. 345-348.

²⁵*Ibid.*, p. 210.

²⁶NEVES, *op. cit.*, 2007, p. 187.

²⁷BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Autonomia Literária, 2017, p. 2.

A ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a insana proposta de emenda constitucional instituindo o déficit nominal zero são meios de excluir o orçamento da deliberação pública, garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficaram restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. A constituição financeira de 1988 foi, deste modo, “blindada”.²⁸

Essa blindagem da Constituição Financeira encontra sua origem no conceito de orçamento-programa implementado pelo texto de 1988, ao conceber, por meio do artigo 165, as três leis orçamentárias, consistentes no plano plurianual (PPA), nas diretrizes orçamentárias (LDO) e no orçamento anual (LOA).²⁹

O orçamento anual cumpre a função imediata de detalhar as receitas e despesas para o ano seguinte, enquanto as diretrizes orçamentárias estabelecem metas fiscais, prioridades administrativas e orientações tributárias, articulando-se à política de investimentos das agências financeiras oficiais. O plano plurianual, por sua vez, foi concebido como um instrumento estratégico para articular as ações governamentais de médio e longo prazo, conectando-as aos objetivos mais amplos do Estado Democrático de Direito³⁰.

Embora o PPA defina metas e programas de longo prazo, ele não possui vinculação obrigatória de dotações orçamentárias. Ou seja, o PPA estabelece objetivos, mas a alocação de recursos para sua execução depende de decisões posteriores na LOA. Isso cria uma desconexão entre o planejamento estratégico de longo prazo e a realidade orçamentária de curto prazo, tornando o PPA um documento com baixa eficácia prática³¹.

Diante disso, o conceito de orçamento-programa, ainda que inserido como mecanismo de integração entre planejamento e execução orçamentária, opera mais como um entrave do que como um facilitador. No lugar de ser o meio pelo qual o planejamento se concretiza, o orçamento acaba funcionalizando e subordinando o planejamento às exigências de curto prazo do ciclo financeiro anual, esvaziando sua capacidade de operar como eixo estratégico de

²⁸BERCOVICI; MASSONETTO, *op. cit.*, 2006, p. 61-62.

²⁹BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. Max Limonad: São Paulo, 2003, p. 207.

³⁰BIASOTO, Geraldo. **A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista**, 1995, p. 161-162 e p. 172-173.

³¹BERCOVICI, *op. cit.*, 2003, p. 207-208.

transformação³².

Essa dinâmica cria uma dependência estrutural entre o plano e o orçamento, na qual a realização de qualquer objetivo estratégico depende integralmente de sua previsão orçamentária. Essa relação, longe de ser apenas técnica, revela uma inversão de prioridades: enquanto o planejamento deveria orientar o orçamento, é o orçamento que dita os limites do planejamento, frequentemente reduzindo-o a uma formalidade desprovida de impacto real³³.

Mais problemático ainda é o caráter dual desse vínculo. Para o setor público, o planejamento é impositivo, exigindo sua adesão estrita às metas definidas. Para o setor privado, no entanto, é meramente indicativo, funcionando apenas como um norte nebuloso para investimentos, sem força vinculante. Essa assimetria enfraquece a capacidade do planejamento de articular uma estratégia coordenada entre os agentes públicos e privados, comprometendo seu papel dirigente no desenvolvimento econômico e social³⁴.

Esta limitação da atividade planejadora exclusivamente às dotações orçamentárias é agravada pelas restrições impostas à atuação do Estado pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). A LRF, sob o pretexto de buscar o controle dos gastos públicos, impedindo o seu desperdício, impôs uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação. Nesse cenário, “a única política pública possível passa a ser o controle da gestão fiscal”³⁵, conforme se depreende do texto do seu artigo 1º, § 1º³⁶.

Diante desse cenário, é crucial retomar a interpretação da Constituição Financeira de acordo com a ordem principiológica que define o programa política da Constituição de 1988. Nesse espírito, quando o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Ayres Britto, disse que “abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, porque a que mais influencia o destino da coletividade”³⁷, ele encapsulou uma dualidade importante: de um lado, reconheceu a importância da lei orçamentária no Brasil;

³²BERCOVICI, *op. cit.*, 2003, p. 209.

³³BERCOVICI, *op. cit.*, 2003, p. 208.

³⁴BERCOVICI, *op. cit.*, 2003, p. 215.

³⁵BERCOVICI, *op. cit.*, 2003, p. 209.

³⁶§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

³⁷BRASIL, Su premo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048**. Relator Ministro Carlos Ayres Britto.

de outro, a colocou em posição de submissão ao texto constitucional, como não poderia deixar de ser.

Helena Torres reforça essa interpretação ao elencar três pressupostos fundamentais e determinantes para a correta interpretação da Constituição Financeira. O primeiro é a prevalência do princípio do Estado Democrático de Direito, que assegura que a ordem financeira transcenda uma interpretação meramente formal ou restritiva. Nessa perspectiva, em sua dimensão material, a Constituição Financeira não se limita às normas relacionadas ao orçamento, às despesas ou às receitas públicas. Ela vai além do que está formalmente disposto no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, abrangendo todas as disposições que, de forma direta ou indireta, estão vinculadas à atividade financeira do Estado³⁸.

O segundo pressuposto complementa o primeiro ao afirmar que os fins constitucionais são os únicos objetivos legítimos da Constituição Financeira, rejeitando qualquer ideia de finalidades do Estado que sejam pré ou supraconstitucionais. Dessa forma, a Constituição Financeira deve ser interpretada sempre em consonância com os fins e valores definidos pelo poder constituinte e insculpidos na Constituição de 1988, orientando a atividade financeira do Estado para a realização desses objetivos³⁹.

O terceiro pressuposto aborda a abertura sistêmica da Constituição Financeira, que demanda uma interação constante com outros segmentos do texto constitucional, como as dimensões Econômica, Político-Federativa e Social. Essa interconstitucionalidade busca assegurar que as constituições materiais parciais colaborem para a efetiva aplicação e concretização do ordenamento constitucional como um todo. Para isso, é fundamental a manutenção de uma coordenação contínua entre as diferentes esferas constitucionais, promovendo a integração e a coerência do sistema jurídico⁴⁰.

A despeito disso, o já expostos paradoxos da Constituição Dirigente Invertida e da constitucionalização simbólica demonstram que estamos vivendo um contexto de baixa constitucionalidade, com o esvaziamento da força normativa e o sequestro do sentido compromissório da Constituição. Com isso, a legislação infraconstitucional passou a ser aplicada sem a devida filtragem hermenêutico-constitucional ou, mais gravoso ainda, a Constituição passou a ser interpretada, em certa medida, de acordo com os códigos e com a legislação infralegal⁴¹.

³⁸TORRES, Helena. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.

³⁹*Ibid.*, p. 75.

⁴⁰*Ibid.*, p. 75.

⁴¹BERCOVICI; MASSONETTO, *op. cit.*, 2006, p. 18.

O que se observa, na prática, é uma contínua sobreposição da meta fiscal sobre o gasto orçamentário, resultado não apenas da imposição formal da LRF, mas também da influência estrutural do mercado neoliberal sobre as dinâmicas políticas e econômicas do país. Esse paradigma desloca o eixo de priorização das políticas públicas, submetendo o gasto social a uma "régua invisível" ditada pelas exigências de mercado, que avalia investimentos sociais não pelo impacto na redução das desigualdades ou na promoção de direitos fundamentais, mas pela sua conformidade com metas fiscais e critérios de sustentabilidade econômica ditados externamente.

Assim, segundo Bercovici, o problema deste processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro foi o fato de que a recomposição da capacidade de intervenção pública foi limitada pela tentativa de controle dos gastos públicos⁴². Como consequência, o que se nota é o esvaziamento dos três pressupostos mencionados por Heleno Torres anteriormente para a correta aplicação do direito financeiro em um Estado Democrático de Direito⁴³.

Não há a consecução plena do primeiro pressuposto ("prevalência do princípio do Estado Democrático de Direito"), uma vez que o objeto primordial do direito financeiro se volta à estabilização monetária, muitas vezes em detrimento da consecução do gasto social por meio de políticas públicas. Também não se vê observado o segundo pressuposto ("fins constitucionais como definidores dos objetivos da Constituição Financeira"), tendo em vista se admitir um fim supraconstitucional para o Estado, consistente na busca pelo déficit nominal zero que, apesar de ser um dos objetivos da ordem econômica brasileira, não pode ser colocado em posição de superioridade aos preceitos constitucionais que ordenam o caráter dirigente da CRFB/88. Por fim, o terceiro pressuposto ("abertura sistêmica da Constituição Financeira para a realidade mediante a interconstitucionalidade") também é esvaziado, uma vez que a Constituição Financeira passa a ser interpretada e aplicada de forma pretensamente "neutra" e "técnica", mas que, na realidade, opera com diretrizes e lógicas próprias, separada totalmente da ordem econômica e social e, na maioria das vezes, orientada inflexivelmente pelo fetiche do déficit zero.

Dessa forma, assim como o Estado, a Constituição Financeira, pautada em seus mecanismos de controle orçamentário, respaldados e reforçados no âmbito infraconstitucional pela LRF, faz com que o objetivo de controle do gasto fiscal se sobressaia às boas intenções

⁴²*Ibid.*, p. 8.

⁴³TORRES, *op. cit.*, 2014, p. 75.

delimitadas pela Constituição Econômica. A Constituição total, nesse contexto, vê a sua capacidade de regular a política e a economia cada vez mais reduzida. Esse fenômeno neutraliza a capacidade do Estado de intervir na economia e reforça a proteção das instituições econômicas, tornando-as imunes a interferências político-democráticas⁴⁴.

2.3 A influência monetarista na formulação da política fiscal no Brasil

Como já abordado, o Brasil estruturou seu crescimento econômico em um modelo dependente de padrões e recursos externos, inicialmente eficaz na modernização industrial, mas incapaz de sustentar sua competitividade diante das mudanças globais. A ausência de políticas voltadas à inovação e autonomia produtiva resultou no esgotamento desse modelo a partir dos anos 1980, deixando o país preso à exportação de *commodities* e vulnerável às oscilações do mercado internacional. Essa dinâmica perpetuou a posição periférica do Brasil no sistema global, limitando sua capacidade de promover desenvolvimento sustentável e reduzir desigualdades estruturais⁴⁵.

Como consequência da adoção desse modelo, o Brasil se encontra atualmente enredado em uma intrincada "teia de aranha" econômica, onde as interações entre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa de inflação revelam uma dinâmica de retroalimentação que perpetua desafios recorrentes. O IPCA, enquanto termômetro oficial da inflação, reflete a variação de preços em setores essenciais da economia, influenciando diretamente o poder de compra das famílias e, por conseguinte, o consumo — um dos pilares fundamentais da demanda agregada e do PIB. Quando os níveis inflacionários sobem, o impacto sobre o consumo é imediato e negativo, desestimulando a atividade econômica e retraindo a geração de riqueza no curto prazo. Por outro lado, em momentos de expansão do PIB, o aumento da demanda agregada pode exercer pressões inflacionárias, especialmente em economias estruturalmente frágeis como a brasileira, marcadas por gargalos na oferta e baixa produtividade⁴⁶.

A consequência é que a economia brasileira funciona sempre na base de uma espécie de

⁴⁴BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo**. 3 ed. São Paulo: Quartier, 2020, p. 335.

⁴⁵ARENDRT, Marcelo; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 32, n. 1 (126), p. 33-54, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000100003>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁴⁶PRADO, Eleutério F. S. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 3 (148), p. 478-503, jul./set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n03a02>. Acesso em: 5 dez. 2024.

gangorra. De um lado, o controle inflacionário, alcançado por meio de políticas monetárias restritivas, tende a desacelerar o crescimento econômico; de outro, quando há estímulo ao crescimento, gargalos estruturais e choques de oferta podem gerar pressões inflacionárias, perpetuando instabilidade⁴⁷.

Essa gangorra se desestabiliza ainda mais com a problemática do alinhamento estrutural entre o Banco Central e os interesses do mercado. O Comitê de Política Monetária (Copom), ao definir a taxa básica de juros, baseia-se predominantemente nas projeções da pesquisa Focus, que consulta um grupo restrito de agentes financeiros ligados à banca privada. Esse processo institucionaliza um viés que prioriza os interesses do mercado financeiro, frequentemente amplificados pela grande mídia como a "opinião do mercado". Como resultado, a política monetária frequentemente reflete um pacto tácito com os setores financeiros, consolidando um sistema que prioriza a estabilidade monetária em detrimento do crescimento econômico e da equidade social⁴⁸.

A consequência principal é esse cenário de dependência econômica do Brasil em relação a mecanismos restritivos e reativos tem moldado profundamente as políticas públicas, a formulação do orçamento e a destinação de recursos públicos, refletindo uma tentativa de conciliar estabilidade fiscal e monetária — e, principalmente, agradar aos interesses do mercado financeiro — com demandas sociais e econômicas crescentes.

Os efeitos dessa dinâmica tornam-se mais evidentes quando analisamos a trajetória das políticas públicas no Brasil, tomando como ponto de partida o governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. Quando assumiu a presidência, o governo Lula adotou uma agenda de políticas redistributivas e programas sociais que geraram avanços concretos na redução das desigualdades sociais e regionais. Programas como o Bolsa Família, alicerçados em transferências condicionadas de renda, promoveram inclusão social ao mesmo tempo em que fomentaram o acesso à educação e saúde básica. Paralelamente, o programa Luz para Todos e investimentos em infraestrutura buscaram mitigar as desigualdades regionais, especialmente no Norte e Nordeste do país. A valorização do salário-mínimo e a ampliação do crédito contribuíram para a inclusão de milhões de brasileiros no mercado formal, estimulando o crescimento econômico e diminuindo a pobreza.⁴⁹

⁴⁷ FAGOTTI, Vinicius; AREND, Marcelo. De volta para o passado histerese e estagnação na economia brasileira. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, São Paulo, Brasil, v. 54, n. 3, p. 1–39, 2024. DOI: 10.1590/1980-53575433vfma. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/214301>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁴⁸ KLIASS, Paulo. **A falácia do "equilíbrio" fiscal**. Vermelho, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://vermelho.org.br/coluna/a-falacia-do-equilibrio-fiscal/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁴⁹ ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

No governo Dilma Rousseff (2011-2016), houve uma tentativa de continuidade e ampliação dessas políticas, mas o cenário macroeconômico começou a se deteriorar devido a uma combinação de fatores internos e externos. Inicialmente, Dilma implementou programas como o Minha Casa, Minha Vida, que visava reduzir o déficit habitacional e estimular o setor de construção civil, e manteve os investimentos em programas sociais e infraestrutura. Contudo, o governo enfrentou dificuldades crescentes com o aumento da dívida pública, a desaceleração do crescimento global e a queda nos preços das *commodities*, que afetaram diretamente a arrecadação fiscal. As respostas econômicas, como o represamento artificial dos preços da energia e dos combustíveis, bem como uma política fiscal expansionista, geraram desconfiança nos mercados e ampliaram as pressões inflacionárias. A tentativa de adotar um ajuste fiscal em 2015, por meio da escolha de Joaquim Levy como ministro da Fazenda, já sinalizou uma guinada em direção à austeridade.⁵⁰

Pós *impeachment*, o governo de Michel Temer implementou essa guinada nas pautas econômicas do governo Dilma — que Temer integrava como vice-presidente —, passando a adotar políticas fiscalistas ditadas majoritariamente pelas pautas de mercado. A Emenda Constitucional 95, de 2016, que instituiu o Teto de Gastos, é um exemplo emblemático. Sob o argumento de restaurar a confiança do mercado e conter a expansão da dívida pública, a medida congelou as despesas primárias do governo em termos reais por 20 anos, comprometendo a capacidade do Estado de responder a crises como a pandemia da Covid-19, quando o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) foi dramaticamente exposto⁵¹.

Adicionalmente, há que se falar na promulgação da Lei n.º 13.467/2017, conhecida como "Reforma Trabalhista", que teve um impacto significativo nos direitos sociais dos trabalhadores, com mudanças como a possibilidade de jornada de trabalho de 12x36, a exclusão do tempo de deslocamento do trabalhador como parte da jornada de trabalho, a limitação das horas extras no trabalho remoto, a dispensa coletiva sem necessidade de negociação prévia com sindicatos e o fim da assistência gratuita na rescisão do contrato de trabalho. Em contrapartida, as justificativas da época de que as mudanças implementadas pela lei seriam benéficas para impulsionar a economia e gerar empregos não se concretizaram. A chamada "reforma"

⁵⁰ MARTINS, Norberto Montani. **Política monetária brasileira nos governos Dilma (2011-2016): um ensaio de ruptura e a restauração do conservadorismo**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 31, n. 1, p. 43–63, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8668948>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁵¹ MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. **O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade**. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe5, p. 58-70, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S505>. Acesso em: 5 dez. 2024.

trabalhista não apenas precarizou as condições de trabalho, mas também resultou em uma redução das remunerações médias, prejudicando tanto os trabalhadores quanto a situação econômica do país⁵².

Seguindo na mesma trilha, no governo Bolsonaro, capitaneado pela gestão de Paulo Guedes no Ministério da Economia, a política econômica cristalizou essa lógica ao priorizar quase que totalmente uma agenda de austeridade fiscal e liberalização econômica, ao arrepio de investimentos sociais, que passaram a ser vistos como gastos e despesas passíveis de severos cortes. Um dos exemplos emblemáticos foram aqueles drásticos cortes de investimentos públicos efetuados nas universidades federais, que se viram, em muitos casos, à beira da bancarrota.

Desde o retorno de Lula à presidência em 2023, sob a atuação de Fernando Haddad à frente do Ministério da Fazenda, há uma tentativa governamental de se reconfigurar uma abordagem mais progressista por meio do Novo Regime Fiscal, que introduziu maior flexibilidade ao permitir que o crescimento das despesas públicas acompanhasse parcialmente o aumento da arrecadação. Apesar de representar um avanço em relação à rigidez do Teto de Gastos, o arcabouço mantém a lógica de contenção e vincula o crescimento dos gastos à arrecadação, o que pode limitar respostas governamentais em momentos de desaceleração econômica. Medidas anunciadas por Haddad, como ajustes no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e maior rigor no controle de benefícios sociais, evidenciam os dilemas enfrentados pelo governo: atender às demandas do mercado financeiro sem abandonar compromissos sociais⁵³.

Essa realidade reflete um paradoxo central na formulação de políticas públicas no Brasil: independentemente da orientação ideológica do governo, a atuação do Estado permanece significativamente condicionada às pressões exercidas pelo mercado financeiro, simbolizado pelos interesses da chamada "Faria Lima"⁵⁴. Esse grupo, que representa o epicentro

⁵²Vide considerações feitas por José Silvestre Prado de Oliveira, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), entidade fundada em 1955 com o objetivo de desenvolver pesquisas que subsidiassem as demandas dos trabalhadores, em "REDE BRASIL ATUAL. **'Reforma' trabalhista piorou economia e condições de trabalho.** Disponível em: <<https://abet-trabalho.org.br/reforma-trabalhista-piorou-economia-e-condicoes-de-trabalho/#:~:text=Os%20postos%20de%20trabalho%20criados,Faria%2C%20no%20Jornal%20Brasil%20Atual.>> Acesso em 25 de outubro de 2024.

⁵³OCKÉ-REIS, Carlos. **Lula, o pacote fiscal e a chantagem da Faria Lima.** Viomundo, 5 dez. 2024. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/politica/carlos-ocke-lula-o-pacote-fiscal-e-a-chantagem-da-faria-lima.html>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁵⁴HOLANDA, Letycia. **'Governo parece ter escolhido governar para Faria Lima', diz economista sobre proposta de cortes de gastos.** Brasil de Fato, 8 nov. 2024. Disponível em:

das elites econômicas, molda o debate econômico nacional por meio de uma lógica que privilegia o controle fiscal, a atração de investimentos e a confiança dos mercados, frequentemente em detrimento de investimentos sociais e de longo prazo⁵⁵. Assim, qualquer tentativa de movimentação política que se desvie desse paradigma encontra resistências severas, expressas por meio de “ameaças do mercado” que geram volatilidade cambial, elevação do risco-país ou retração do fluxo de capitais.

A dependência de uma política monetária restritiva para conter choques inflacionários reflete não apenas o peso das pressões externas e internas, mas também a incapacidade de implementar reformas estruturais que ampliem a capacidade produtiva, reduzam as vulnerabilidades cambiais e promovam maior justiça distributiva. O caráter reativo e fragmentado das políticas econômicas revela, portanto, um Estado capturado pela lógica de curto prazo, em que o custo de estabilizar a inflação recai desproporcionalmente sobre os setores mais vulneráveis da sociedade⁵⁶.

Para além dessa problemática, constata-se, de forma geral, uma apatia crescente por parte das instituições públicas, do governo e da sociedade em relação à dinâmica fiscal e orçamentária que vem moldando as políticas públicas e econômicas do Brasil nas últimas duas décadas. A instabilidade política e a necessidade constante dos governos de turno de assegurar apoio político interno, ao mesmo tempo em que buscam agradar o mercado financeiro e projetar resultados econômicos positivos para a população — quase sempre sob o prisma restritivo da austeridade fiscal —, têm restringido o espaço para mudanças estruturais ou revisões críticas do modelo adotado. Sob a pressão implacável dos indicadores de mercado externo e dos mecanismos rígidos de controle estabelecidos pela LRF, a política econômica brasileira parece aprisionada em uma lógica de obsessão por atingir o déficit zero e manter as metas inflacionárias dentro de parâmetros rígidos, desconsiderando de forma alarmante os custos sociais e econômicos associados.

Esse fenômeno é nomeado por Nancy Fraser como "neoliberalismo progressista", termo originalmente cunhado para analisar o contexto socioeconômico e político dos Estados Unidos,

<https://www.brasildefato.com.br/2024/11/08/governo-parece-ter-escolhido-governar-para-faria-lima-diz-economista-sobre-proposta-de-cortes-de-gastos>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁵⁵**Faria Lima versus Brasil: quem lucra com o dólar a R\$ 5,91?** Partido dos Trabalhadores, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://pt.org.br/faria-lima-versus-brasil-quem-lucra-com-o-dolar-a-r-591/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁵⁶CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo**. Tradução de Raymond Chang. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

mas que encontra paralelo também no Brasil.⁵⁷ Aqui, as políticas públicas de cunho social acabam se alinhando, mesmo que de forma involuntária, às dinâmicas impostas pelo capitalismo de mercado. Assim, o temor conservador em relação à eleição de governos de esquerda, frequentemente associado ao suposto impacto econômico de políticas sociais mais amplas, revela-se infundado. Na prática, tais governos frequentemente aderem, ainda que com roupagens menos severas e mais progressistas, diretrizes que, ao fim e ao cabo, refletem premissas básicas de austeridade fiscal que caracterizam a agenda neoliberal.

2.4 Desenvolvimento humano *versus* inflação zero: reflexões sobre o crescimento econômico na perspectiva de Amartya Sen

Ante a persistência de suas premissas fundamentais no âmbito de governos progressistas ou conservadores, torna-se essencial uma reflexão analítica sobre a eficácia da influência das políticas de austeridade fiscal típicas do mercado neoliberal no crescimento econômico brasileiro, de tal a que seja possível verificar se o crescimento econômico promovido por essas políticas se reverte em algum benefício social prático.

Avelãs Nunes, ao explorar essa questão, mergulhou no período do “milagre brasileiro”. Com taxas impressionantes de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), os anos 1970 pareciam comprovar que era possível superar as limitações do sistema capitalista⁵⁸. No entanto, como relata o autor, a realidade contou uma história bem diferente, com a “miragem” do “milagre” se desvanecendo em uma profunda crise econômica e social, aliada ao aumento progressivo da dívida externa.⁵⁹

O autor prossegue sua análise destacando que, em economias subdesenvolvidas e industrializadas como o Brasil, onde grandes empresas multinacionais desempenham um papel central na dinamização econômica, o processo de industrialização frequentemente é direcionado pelos interesses de uma minoria privilegiada. Nessas condições, o funcionamento do sistema demanda a manutenção de estruturas sociais que garantam a reprodução de padrões de consumo alinhados às exigências do modelo industrial em vigor. Assim, segundo Avelãs Nunes, "o fato de nessas economias se atingirem taxas mais elevadas de crescimento pode significar, paradoxalmente, não uma redução do 'subdesenvolvimento', mas, em certo sentido,

⁵⁷FRASER, Nancy. **Progressive neoliberalism versus reactionary populism**. Dissent Magazine, 17 jan. 2017. Disponível em: https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser/. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁵⁸NUNES, *op. cit.*, 2005, p. 39.

⁵⁹Ibid., p. 39.

o seu agravamento"⁶⁰.

Os resultados do “milagre brasileiro” apenas reforçam as limitações das teorias que reduzem o desenvolvimento econômico ao mero crescimento do PNB, ignorando as transformações estruturais indispensáveis para promover desenvolvimento e progresso social. Mais do que isso, o autor identifica nesse episódio uma denúncia ao “mito do desenvolvimento econômico”, fundamentado na crença de que o progresso dos países pobres dependeria da reprodução das estruturas produtivas dos países capitalistas industrializados e da incorporação, por suas populações, dos padrões de consumo e de vida das nações ricas⁶¹. Dessa forma, conclui no sentido de que “só poderá falar-se de desenvolvimento de um país se se verificar uma evolução positiva no que se refere à pobreza, ao desemprego, às desigualdades de rendimento”⁶².

Eleutério Prado, complementando essa análise por meio de uma avaliação do desenvolvimento econômico brasileiro, que vai do período do “milagre” (1973/74) até 2017, apresenta suas conclusões sobre a chamada “quase estagnação” da economia a partir de uma perspectiva marxista. Ele observa que “tal desempenho medíocre – assim como a especialização regressiva e todas as suas decorrências – resultou do próprio desenvolvimento das contradições do capitalismo”⁶³. Buscando explicações para esse fenômeno, o autor indica a compreensão do sistema econômico, pelo capitalismo, como uma mera sucessão de estados de equilíbrio, ignorando a sua natureza dinâmica, marcada por fontes de evolução, crise e transformação⁶⁴.

Com base nesse panorama abrangente, que compreende mais de 27 anos de análise, já se pode responder o questionamento levantado no primeiro parágrafo com a conclusão de que o mercado neoliberal, guiado sob a política monetarista do alcance do déficit zero, não demonstra eficácia em assegurar um desenvolvimento econômico progressivo ou, ao menos, relevante a longo prazo. Assim, para evitar que a questão permaneça, de certa forma, em aberto, é necessário aprofundar a conclusão, promovendo uma comparação entre a potencialidade do modelo capitalista e outras abordagens de desenvolvimento econômico.

Para esse fim, o trabalho adota como paradigma de comparação a visão de Amartya Sen de “desenvolvimento como liberdade”. A contribuição de Sen é interessante para o escopo da

⁶⁰Ibid., p. 40.

⁶¹Ibid., p. 42.

⁶²Ibid., p. 43

⁶³PRADO, Eleutério F. **Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil**. Revista de Economia Política, v. 37, n. 3, p. 478-503, jul./set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n03a02>. Acesso em: 11 dez. 2024, p. 499.

⁶⁴Ibid., p. 479.

pesquisa porque carrega uma abordagem concreta dos problemas socioeconômicos enfrentados pelos países periféricos, ao mesmo tempo em que integra, em perspectiva comparativa, a análise dos mecanismos do mercado globalizado e neoliberal⁶⁵.

Sen reconhece que a influência política orientada pelo ganho econômico é um fenômeno onipresente no mundo contemporâneo, derivado do temor generalizado em relação aos déficits orçamentários, à inflação e, de modo geral, à chamada "instabilidade macroeconômica", que frequentemente molda os debates atuais sobre política econômica. Para enfrentar essa questão e, conseqüentemente, buscar formas de mitigar essa influência política distorcida, ele aponta à necessidade de um exame crítico do papel desempenhado pelos mercados na implementação de políticas públicas de caráter social, evitando tanto uma submissão irrestrita quanto uma rejeição absoluta às dinâmicas de mercado⁶⁶.

E isso porque, no contexto de globalização e neoliberalismo econômico que inevitavelmente tem impactado a sociedade brasileira desde as transformações iniciadas no século XX, a promoção de um ambiente favorável ao progresso e à transformação social acaba sendo condicionada ao equilíbrio entre a política e o funcionamento dos mercados. Contudo, como alertado por Sen, o comedimento financeiro tem sido interpretado de forma equivocada pelos mercados como um radicalismo anti-déficit, distorcendo a ideia de equilíbrio para justificar a busca incessante pelo déficit zero nas contas públicas⁶⁷.

Sen indica que o objetivo do comedimento financeiro do Estado não deve ser confundido com o comedimento financeiro em nível individual – em que se busca viver nos limites dos próprios recursos –, equiparação que vem sendo equivocadamente utilizada de forma recorrente pelos defensores da moderação financeira estatal. Ao contrário da situação financeira individual, um Estado tem a capacidade de gastar mais do que arrecada, por meio de empréstimos e outras estratégias. “Na verdade, quase todo o Estado faz isso, quase o tempo todo”⁶⁸. No Brasil, as chamadas "políticas anticíclicas" se tornaram parte do cenário orçamentário e econômico do país, por exemplo.

A verdadeira problemática do comedimento financeiro estatal reside, portanto, não na

⁶⁵A despeito das críticas que possam surgir quanto à suposta inviabilidade de se encontrar um meio-termo entre o mercado neoliberal e qualquer outra abordagem de desenvolvimento econômico que rejeite, ainda que parcialmente, os seus mecanismos, entende-se que, em nível comparativo, a análise de Sen apresenta concretude suficiente para indicar um horizonte factível. Isso se deve, em grande parte, ao fato de suas conclusões derivarem de análises fundamentadas em realidades concretas de países periféricos.

⁶⁶SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade (Portuguese Edition)**. Brasil: Companhia de Bolso, 2018, pp. 152-160.

⁶⁷*Ibid.*, p. 173.

⁶⁸*Ibid.*, pp. 170.

possibilidade de se gastar mais do que se arrecada, mas nos efeitos que esse excesso de dispêndio financeiro gera. Em outras palavras, a questão apresentada é a importância consequential do que se denomina “estabilidade macroeconômica”, uma vez que o argumento em favor do comedimento financeiro se fundamenta, em grande medida, no reconhecimento de que a estabilidade de preços é fundamental e que ela pode ser seriamente ameaçada pela irresponsabilidade fiscal e orçamentária. Trata-se, portanto, de uma análise dos efeitos da inflação. Mais do que isso, de uma análise dos custos prováveis de tolerar a inflação em comparação com os custos de reduzi-la ou eliminá-la por completo⁶⁹.

Para demonstrar essa avaliação, Sen utiliza um estudo crítico das experiências internacionais acerca da inflação conduzido pelo economista israelense Michael Bruno, cuja investigação, conduzida em 1996, ainda se mostra útil para a conjuntura socioeconômica atual:

Que evidências temos dos efeitos perniciosos da inflação? Em um eloquente estudo crítico de experiências internacionais nessa área, Michael Bruno observa que “vários episódios registrados de inflação moderada (entre 20 e 40% [elevação anual dos preços]) e a maioria dos casos de índices de inflação mais elevados (que têm sido muito numerosos) indicam que a inflação alta anda lado a lado com significativos efeitos negativos sobre o crescimento”. E, “inversamente, as evidências cumulativas indicam que a acentuada estabilização depois de uma inflação alta traz efeitos positivos muito acentuados sobre o crescimento, mesmo no curto a médio prazo”.

A conclusão a se tirar disso para a esfera das políticas requer alguma sutileza. Bruno constata também que “os efeitos da inflação sobre o crescimento são, na melhor das hipóteses, obscuros nos casos de índices inflacionários baixos (inferiores a 15-20% anuais)”. Ele prossegue, indagando: “Por que preocupar-se com baixos índices de inflação, especialmente se os custos da inflação prevista podem ser evitados (pela indexação) e os da inflação não prevista parecem ser baixos?”. Bruno também salienta que, “embora a raiz de todas as inflações elevadas seja o déficit financeiro (e com frequência, ainda que não sempre, o financiamento monetário desse déficit), isso, por sua vez, pode ser consistente com múltiplos equilíbrios inflacionários”.

O verdadeiro problema reside no fato de que “a inflação é um processo inerentemente persistente e, ademais, o grau de persistência tende a aumentar com a taxa de inflação”. Bruno apresenta um quadro claro do modo como ocorre essa aceleração inflacionária, e deixa a lição muito bem ilustrada com uma analogia: “A inflação crônica tende a assemelhar-se ao hábito de fumar: depois que o sujeito ultrapassa um número mínimo, é difícil escapar de um vício que se agrava sempre mais”. De fato, “quando ocorrem choques (por exemplo, uma crise pessoal para um fumante, uma crise de preços para uma economia), há uma grande chance de que a gravidade do hábito [...] pule para um novo nível, mais elevado, que persiste mesmo depois de o choque ter-se abrandado”, e esse processo pode se repetir.⁷⁰

⁶⁹*Ibid.*, pp. 170-171.

⁷⁰BRUNO, Michael. **Inflation growth and monetary control: non-linear lessons from crisis and recovery**. Paolo Baffi Lecture, Roma: Banco da Itália, 1996, p. 7-9 *apud* SEN,

A lição que o estudo de Bruno nos ensina, em um primeiro momento, é que a manutenção da inflação baixa, apesar de ser um desafio custoso, é um meio viável para reduzir os custos do crescimento econômico. Contudo, em um segundo momento, o que se nota é que os custos elevados de crescimento parecem ser observados não apenas nas inflações mais altas, como também nas inflações médias e até mesmo naquelas acima de baixas. Ou seja, em outras palavras, a estabilidade dinâmica seria alcançável praticamente em um mundo ideal de inflação zero, especialmente ao se considerar que a inflação é um procedimento que possui natureza crônica, dificilmente superável a curto prazo.

Nesse contexto, Sen destaca a importância de se ter em mente que, apesar de existirem razões legítimas para a redução dos déficits orçamentários encontrados em diversos países do mundo, como os inevitáveis impactos causados pelo ônus de dívida nacional e pelas altas taxas de crescimento dessa dívida, não se deve confundir isso com o extremismo de tentar eliminar totalmente os déficits orçamentários com grande rapidez, sem importar qual possa vir a ser o custo social⁷¹.

E é nesse ponto que reside a diferença entre comedimento financeiro e radicalismo anti-déficit, uma vez que aquele não tem como único objetivo evitar a inflação, prioridade formalizada por muitos bancos centrais em detrimento de políticas sociais. O comedimento financeiro, na verdade, apesar de impor exigências ao mercado, requer que suas demandas sejam interpretadas à luz dos objetivos globais da política pública. Dentro desse conceito de comedimento financeiro, a necessidade de estabilidade macroeconômica deve ser sempre avaliada dentro de uma ampla estrutura de objetivos sociais, e não de forma isolada, com o único objetivo de garantir a inflação zero, que, como visto, não possui a justificativa necessária nem para promover um alto crescimento econômico, nem para assegurar o bem-estar da população menos favorecida⁷².

A partir dessa perspectiva, na mencionada análise dos “custos prováveis de tolerar a inflação em comparação com os custos de reduzi-la ou eliminá-la por completo”, os custos de tolerar a inflação, que se tornou realidade principalmente em países periféricos devido aos efeitos da globalização e à retomada da economia de cunho neoliberal, são menores do que os custos de reduzi-la significativamente ou eliminá-la, pois esta redução/eliminação estaria

Amartya. **Desenvolvimento como liberdade (Portuguese Edition)**. Brasil: Companhia de Bolso, 2018, p. 171-172.

⁷¹SEN, *op. cit.*, 2018, p. 173.

⁷²*Ibid.*, p. 172-173.

diretamente ligada à diminuição na garantia das políticas públicas de cunho social no país.

Ao propor a visão de “desenvolvimento como liberdade”, o economista aponta evidências históricas⁷³ de que a garantia de serviços de saúde, educação e bem-estar, mesmo em países com renda relativamente baixa, desempenham um papel fundamental na melhoria das capacidades humanas, impactando positivamente não apenas a expectativa e a qualidade de vida da população em geral, como, por via de consequência, às habilidades produtivas das pessoas, resultando em um crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada⁷⁴:

Saber ler e fazer contas ajuda as massas a participar do processo de expansão econômica (bem ilustrado por Japão e Tailândia). Para aproveitar as oportunidades do comércio global, o “controle de qualidade” e a “produção segundo especificações” podem ser absolutamente cruciais, e trabalhadores que não sabem ler e fazer contas têm dificuldade para alcançar e manter esses padrões. Ademais, existem provas consideráveis de que a melhora nos serviços de saúde e na nutrição também tornam a força de trabalho mais produtiva e bem remunerada.

Ao mesmo tempo, existem muitas confirmações, na literatura empírica contemporânea, da importância da educação, sobretudo das mulheres, na redução das taxas de fecundidade. Taxas de fecundidade elevadas podem ser consideradas, com grande justiça, prejudiciais à qualidade de vida, especialmente das mulheres jovens, pois gerar e criar filhos recorrentemente pode ser muito danoso para o bem-estar e a liberdade da jovem mãe. Em verdade, é essa relação que faz com que o ganho de poder das mulheres (por meio de mais empregos fora de casa, mais educação escolar etc.) seja tão eficaz para a redução das taxas de fecundidade, pois as mulheres jovens têm uma forte razão para moderar as taxas de natalidade, e seu potencial para influenciar as decisões familiares aumenta quando elas ganham mais poder.⁷⁵

Em outras palavras, em uma análise entre os benefícios de se atingir a inflação zero e os benefícios do desenvolvimento humano por políticas sociais para o crescimento econômico de uma determinada sociedade, é certo que estes últimos se mostram mais eficazes a longo prazo.

⁷³Como exemplo, Sen cita o tipo de êxito econômico obtido pelas economias do Leste Asiático, começando com o desenvolvimento econômico japonês, particularmente na era Meiji, em meados do século XIX. Buscando comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação, e mais tarde também dos serviços de saúde, essas economias garantiram políticas de cunho social antes mesmo de romper com os grilhões da pobreza geral, com realizações globais econômicas notáveis ao longo das décadas. Sen não desconsidera a estagnação dessas políticas sociais em muitas dessas economias atualmente, como ocorrido no Japão, mas aponta que, de uma forma ou de outra, no que concerne aos recursos humanos, elas colheram o que semearam – *Ibid.*, p. 177.

⁷⁴SEN, *op. cit.*, 2018, p. 177.

⁷⁵SEN, *op. cit.*, 2018, p. 178-179.

De fato, como visto, as taxas de inflação podem impactar o crescimento econômico, mas sua natureza instável e recorrente torna a busca incessante pelo seu controle máximo pouco viável para um crescimento econômico concreto e sustentável. Por outro lado, o desenvolvimento humano por meio de políticas sociais possui o condão de promover um crescimento duradouro, proporcionando acesso a serviços de educação e saúde que não só aumentam as oportunidades de emprego – e, diga-se de passagem, do exercício de um emprego com qualidade –, mas também capacitam as pessoas a tomar decisões mais informadas, como o planejamento familiar adequado.

Embora os critérios econômicos tradicionais de progresso frequentemente se baseiem no avanço do que Sen chama de “objetos inanimados de conveniência”, como o PIB, esse embasamento monofocal só pode se justificar pelos efeitos que tais objetos podem gerar nas vidas humanas, notadamente pela sua capacidade (ou não) de influenciar diretamente ou indiretamente na qualidade de vida, no bem-estar e nas liberdades dos cidadãos⁷⁶. Sen elabora o raciocínio sob a seguinte justificativa:

Até mesmo os criadores do cálculo quantitativo da renda nacional, que recebe tanta atenção e adesão, buscaram explicar que seu interesse último residia na riqueza das vidas humanas, ainda que suas medidas, em vez de suas justificativas motivacionais, é que tenham recebido uma ampla atenção. Por exemplo, William Petty, o pioneiro seiscentista da estimativa da renda nacional (ele propôs formas e meios de avaliação da renda nacional através da utilização do “método da renda” e do “método da despesa”, como eles são hoje chamados), falava de seu interesse em examinar se “os súditos do rei” estavam “numa situação tão ruim a ponto de torná-los homens descontentes”. Ele passou a explicar os vários determinantes da condição do povo, incluindo “a segurança comum” e “a felicidade particular de cada homem”.⁷⁷

Avelãs Nunes, ao tecer considerações sobre o modelo econômico-social europeu, fez um alerta sobre as consequências negativas da aceitação das teses monetaristas segundo as quais a política monetária e a atuação dos bancos centrais devem ter como objetivo único a estabilidade dos preços. E isso porque, em suas palavras, “a moeda não passa de um véu que encobre e economia real, o que significa que nem a moeda nem a política monetária podem afetar as variáveis reais (o nível da produção e do emprego”, pelo menos a longo prazo”⁷⁸.

⁷⁶SEN, Amartya. *A ideia de justiça* (Portuguese Edition). São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 4652-4668.

⁷⁷*Ibid.*, p. 4652.

⁷⁸AVELÃS NUNES, António José. **Notas sobre o chamado modelo econômico-social europeu**. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 2.

Corroborando as assertivas de Sen, ao analisar a influência da política econômica imposta pela União Europeia a Portugal, Avelãs Nunes consigna:

Se não erro na minha apreciação, a história mostra que as situações (provocadas e prolongadas) de inflação-zero ou próximas dessa meta não constituem ambiente favorável ao ritmo de crescimento económico relativamente elevado de que precisam, dramaticamente, países, como Portugal, que têm de crescer mais rapidamente do que os seus parceiros na UE, sob pena de se afastarem deles cada vez mais, embora sejam obrigados, cada vez mais, a concorrer com eles de igual para igual.⁷⁹

O que se pode concluir, portanto, é que a opção pelas soluções unicamente monetaristas é dificilmente justificável para a generalidade dos países e injustificável para aqueles que enfrentam dificuldades no desenvolvimento econômico e social. Nestes países, em especial, o banco central, enquanto autoridade monetária, não pode se escusar da situação econômica e social do país, permitindo que a estabilidade monetária seja o objeto primordial de sua ação e que, sob este bandeira, sejam sacrificados todos os outros objetivos da política econômica, dentre eles os investimentos estratégicos na educação, na ciência, na habitação social e na saúde⁸⁰.

Nesse contexto, de acordo com a abordagem de Sen, é fundamental não confundir os meios com os fins da economia, de modo que os rendimentos não sejam valorizados apenas por si mesmos, mas sim pelo seu papel em ajudar as pessoas a alcançar uma vida plena e significativa⁸¹. Ou seja, deve-se abandonar a visão limitante que considera os meios de subsistência como o único objetivo das políticas econômicas.

Para deslocar o foco dos meios para os fins das políticas econômicas, Sen propôs uma abordagem estruturada em torno da liberdade como princípio norteador da organização das relações humanas e sociais. Nesse modelo, ele argumenta que a pobreza deve ser entendida como uma privação da liberdade humana, indo além da simples ausência de renda. Isso ocorre porque a pobreza real pode ser mais profunda do que aparenta, já que uma pessoa pode estar formalmente acima da linha da pobreza, mas ainda assim não alcançar condições dignas de vida⁸².

Para apresentar uma solução para esse problema complexo, Sen argumenta que a análise

⁷⁹*Ibid.*, p. 13.

⁸⁰*Ibid.*, p. 3.

⁸¹SEN, 2011, *op. cit.*, p. 4653.

⁸²*Op. cit.*, p. 4653.

econômica deve concentrar-se naquilo que ele denomina "abordagem das capacidades". Em sua concepção, as capacidades representam as liberdades substanciais de uma pessoa, ou seja, as dimensões fundamentais para sua realização individual e sua plena integração na sociedade. O economista define o conceito de capacidade como as diferentes combinações de funcionamentos que uma pessoa é capaz de alcançar — os estados de ser e as atividades que ela pode realizar.⁸³

A compreensão do termo capacidade exige romper com a dependência de critérios de justiça baseados exclusivamente no acesso a bens primários ou na abordagem utilitarista do bem-estar. Assim, cabe às instituições e aos mecanismos sociais criar as condições necessárias para que as pessoas façam escolhas livres e, a partir disso, alcancem os funcionamentos que consideram valiosos. As políticas econômicas, portanto, não devem apenas assegurar a provisão de bens primários, mas também garantir condições que permitam aos cidadãos transformar esses bens em capacidades, possibilitando que alcancem os objetivos que valorizam para sua realização pessoal e integração na sociedade.⁸⁴

E isso tudo porque as capacidades necessárias para viver em sociedades altamente desenvolvidas, com padrões elevados de formação e qualidade de vida, são diferentes daquelas necessárias em sociedades com deficiências em sua estrutura social, política, econômica e institucional. A relação entre os recursos e a pobreza é variável e profundamente dependente das características das respectivas pessoas e do ambiente em que vivem – tanto natural quanto social. Assim, como avalia Sen, “a pobreza real (com relação à privação de capacidade) pode facilmente ser muito mais intensa do que podemos deduzir dos dados sobre a renda”.⁸⁵

Em outras palavras, se a avaliação de uma política socioeconômica se baseia à maximização de objetos isolados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados na análise econômica como o principal critério do sucesso humano, limitamos todas as nossas concepções e políticas ao alcance dos mencionados meios de vida, e não ao alcance das oportunidades reais de vida. Se considerarmos que as rendas e mercadorias impactam grupos sociais de maneiras distintas, devido justamente a barreiras sociais como o acesso limitado à educação e ao bem-estar, bem como dos preconceitos e segregações daí decorrentes, a conclusão é de que a abordagem unicamente

⁸³ZAMBAN, Neuro José. **A teoria da justiça de Amartya Sen: As capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas**. Episteme: Caracas, v. 34, n. 2, p. 47-70, 2014. Disponível em: <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242014000200004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 1º de novembro de 2024.

⁸⁴*Ibid.*

⁸⁵SEN, 2011, p. 5207.

focada no alcance dos meios de vida não é a melhor saída para a promoção e desenvolvimento social e econômico de uma sociedade.⁸⁶

O problema atual na adoção da “abordagem das capacidades” reside na pressão que a tradição antiga da economia e da filosofia política ainda exerce na consideração da maximização de uma característica homogênea, como a renda ou a utilidade, como o único objetivo a ser alcançado pelas políticas econômicas de um país, uma vez que a utilização desses critérios, como o uso predominante do PNB como indicador da condição econômica de um país, contribui para uma sensação de segurança baseada na possibilidade de mensuração. Há, de certo modo, um desconforto político de lidar com a avaliação de objetos heterogêneos, como capacidades e funcionamentos⁸⁷.

Sen resume esse desconforto expondo que “[a]s propostas para emancipar os indicadores econômicos da dependência exclusiva do PNB tendem a gerar a preocupação de que, se tivermos diversos objetos para julgar, não teremos a sensação de tranquilidade que acompanha a mera verificação de alta ou queda do PNB”. Mas, conclui, “os exercícios sérios de avaliação social não podem evitar, de uma forma ou de outra, tratar da valorização dos diversos objetos que podem competir por atenção”.⁸⁸

Eros Grau resumiu bem esse cenário ao considerar que o mercado, além de lugar e princípio da organização social, é instituição jurídica cuja consistência é função da segurança e certeza jurídicas que essa institucionalização instala, permitindo a previsibilidade de comportamentos e o cálculo econômico.⁸⁹

Nada obstante, o desconforto deve ser superado, uma vez que o uso constante de visões da pobreza baseadas na renda pode desviar a atenção da terrível dureza da privação social, que combina a desvantagem da falta de riqueza com a possibilidade de, tendo-a, convertê-la em objetos finais. A eliminação da injustiça social demanda um compromisso conjunto com a escolha institucional, que, por sua vez, exige o debate público para encontrar soluções envolvendo questões como rendas privadas, arranjos sociais, comprometimentos políticos, funcionamento das instituições e possíveis melhorias. Não é adequado simplesmente confiar na suposta virtude de uma escolha institucional baseada no mercado, sem considerar a razão

⁸⁶*Ibid.*, p. 4653.

⁸⁷*Ibid.*, p. 4891.

⁸⁸*Ibid.*, p. 4891.

⁸⁹EROS GRAU, Roberto. Mercado, Estado e Constituição. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 215.

pública interativa⁹⁰.

Como exemplo, Avelãs Nunes indica as soluções monetárias adotadas pela União Europeia, notadamente o Tratado da União Europeia (TUE) de Maastrichte, assinado em 1992, e o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), assinado em 1997 e reformado em 2005, 2011 e 2024. O TUE e o PEC impuseram aos estados que integram a UE critérios rígidos em relação à estabilidade dos preços, bem como estreitaram a vinculação entre o déficit orçamental, os preços de mercado, a dívida pública e o PIB. Com isso, os países do Eurosistema passaram a não poder contar com uma política financeira definida de forma soberana e em conformidade com as exigências das flutuações cíclicas das suas respectivas economias. Isso significa que as políticas monetárias da UE estão limitadas a determinar o tamanho do déficit, sem considerar sua estrutura ou natureza, e, principalmente, sem levar em conta as circunstâncias em que o déficit ocorre⁹¹. Como conclui o autor:

Na minha leitura, estamos perante uma política de globalização ao serviço de um projecto político de matriz neoliberal. As suas consequências negativas só poderão ser evitadas pondo em marcha um outro projecto político, que rejeite a tese da morte da política económica e se recuse a atrasar duzentos anos o relógio da história.⁹²

A análise feita sobre o modelo econômico-social europeu em tudo se aplica à situação brasileira, uma vez que a nossa atual Constituição não apenas foi elaborada sob a influência dos ventos vindos da Europa pós século XX, em especial dos princípios e valores estabelecidos pelo chamado Estado Social, como também padece das mesmas imposições monetaristas que a política econômica do eurocentrismo inflige. A distinção reside no fato de que essas restrições, que são claramente prejudiciais para a economia de Portugal, como apontado por Avelãs Nunes em sua análise, são ainda mais gravosas para um país periférico como o Brasil. Häberle já havia destacado a necessidade de se evitar o eurocentrismo e de se compreender a especificidade da Teoria da Constituição dos países em desenvolvimento, fazendo com que a Constituição não se adeque apenas ao tempo, mas também ao espaço em que se insere⁹³.

Embora se reconheça o aspecto positivo de suas influências para a construção do atual

⁹⁰SEN, 2011, *op. cit.*, p. 5301.

⁹¹NUNES, *op. cit.*, 2004. p. 8.

⁹²*Ibid*, p. 14.

⁹³BERCOVICI, Gilberto. Teoria do Estado e Teoria da Constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 265, apud HÄBERLE, Peter. Die Entwicklungsländer im Proze der Textsufendifferenzierung des Verfassungsstaates”, *Verfassung und Recht in Übersee: Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 23. Jahrgang, 3, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, pp. 292-293 e 295-296.

Estado Democrático de Direito brasileiro, a estrutura do Estado Social europeu e as intervenções keynesianas na economia são insuficientes para fundamentar a atuação do Estado no Brasil. O papel do Estado na América Latina deve ser muito mais amplo e profundo do que nos países centrais.⁹⁴

E isso porque, três são os modelos normativos concorrentes no texto constitucional brasileiro: o liberal (direitos e garantias individuais e separação dos poderes); o social (direitos sociais, sistema previdenciário e ordem econômica) e o democrático. De modo diverso da experiência constitucional europeia e norte-americana, onde existiu uma estabilização progressiva destes modelos, “a constitucionalização brasileira foi realizada com cortes, truncada, com sérios déficits de efetividade”⁹⁵:

Não houve, portanto, como insiste a visão tradicional da história constitucional brasileira, uma passagem “natural e tranquila” de modelos. Teríamos inaugurado nossa vida independente sob o “constitucionalismo liberal luso-brasileiro”, presente nas Constituições de 1824 e 1891 e, posteriormente, a partir de 1930, teríamos ingressado no constitucionalismo do Estado Social, como os demais países europeus. A história constitucional do Brasil é marcada por passagens truncadas, com avanços e recuos mútuos e complementares dos modelos liberal, social e democrático.⁹⁶

A raiz desse problema está no fato de que os modelos constitucionais europeus, que serviram de inspiração em vários aspectos para a Constituição Brasileira, foram elaborados com o objetivo de favorecer a lei de mercado. Enquanto uma Constituição geralmente estabelece um quadro institucional que permite a escolha entre diferentes políticas, mesmo que sejam contraditórias, no caso dos projetos europeus, a ênfase é dada à livre concorrência acima de qualquer outra norma, e os serviços públicos acabam sendo subordinados às suas regras⁹⁷.

A problemática envolvendo a consecução de políticas públicas de cunho social em um país periférico que sofre influências do mercado neoliberal globalizado parece ser posta sempre à frente de um dilema de causalidade semelhante ao conhecido “quem veio primeiro, o ovo ou a galinha”? No caso das políticas sociais, o dilema recai sobre “o que deve vir primeiro, a

⁹⁴FURTADO, Celso. Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar, 2ª ed., São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1981, pp. 29-30.

⁹⁵BERCOVICI, Gilberto. Teoria do Estado e Teoria da Constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp. 286-287.

⁹⁶Op. cit., p. 287.

⁹⁷EROS GRAU, Roberto. Mercado, Estado e Constituição. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 220.

eliminação da pobreza e da miséria ou a garantia de liberdade política e de direitos civis aos marginalizados?”⁹⁸ Os defensores da política “déficit zero” parecem acreditar que o mercado, por si só, é capaz de fornecer o avanço econômico necessário para que a população marginalizada passe, por suas próprias capacidades financeiras, a gozar dessas prerrogativas sociais.

Nessa percepção financista da problemática, o avanço econômico é visto como a solução para o pouco (ou nenhum) acesso a certos direitos sociais pela população marginalizada. Contudo, como demonstrado, o desenvolvimento humano e o desenvolvimento econômico não podem ser analisados como processos bifurcados e apartados, como se o segundo fosse pressuposto para o primeiro. Na verdade, como nos mostra a experiência histórica, é o primeiro que pode ser, em um país periférico, a resposta para o segundo.

Nos termos consignados por Paulo Bonavides, se a ingovernabilidade, para os neoliberais, é gerada pelo excesso de democracia”⁹⁹, a alternativa ao estado de exceção econômico permanente e às ameaças de dissolução da soberania popular do Estado e do poder constituinte do povo é justamente o resgate mais intenso da democracia¹⁰⁰.

Até mesmo porque uma compreensão adequada das necessidades econômicas — tanto em seu conteúdo, quanto em sua força — exige discussão e diálogo. Os direitos políticos e civis, especialmente aqueles relacionados à garantia de espaços para discussão, debate, crítica e dissensão aberta, são fundamentais para a construção de escolhas bem fundamentadas e refletidas. Esses processos desempenham um papel crucial na formação de valores e prioridades, uma vez que não se pode, em geral, tratar as preferências como algo dado, desvinculado do debate político, ou ignorar se a existência de debates e diálogos é permitida.

É fundamental reforçar que a importância das liberdades políticas não diminui diante do aumento das necessidades econômicas. Como os direitos civis e políticos básicos desempenham um papel crucial na vida humana, permitindo a participação ativa na sociedade, eles são essenciais para garantir que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas ao expressarem suas demandas políticas e econômicas, desempenhando, por conseguinte, um papel fundamental na definição e compreensão das necessidades econômicas em um contexto social.¹⁰¹

O início da solução para esse problema depende da interpretação e da aplicação da Constituição levando em consideração o modelo e as peculiaridades do Estado periférico

⁹⁸Op. cit., p. 181.

⁹⁹BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 6ª ed, São Paulo, Malheiros, 1996, p. 345-348.

¹⁰⁰BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo**. 3 ed. São Paulo: Quartier, 2020, p. 342.

¹⁰¹SEN, *op. cit.*, 2011, p. 181-182.

brasileiro. Para tanto, é necessário convergir os modelos normativos da Constituição anteriormente mencionados (liberal, social e democrático) por meio da dimensão política do texto constitucional. Apesar das boas intenções do legislador constituinte e da importância dos princípios estabelecidos na Constituição, a experiência brasileira demonstra que é por meio das valorações políticas das normas constitucionais que o Estado Democrático de Direito brasileiro pode (ou não) alcançar a sua plenitude. Quer se concorde ou não, é inegável que o avanço da Teoria do Estado trouxe consigo a politização da Constituição¹⁰².

É evidente que o ideal seria alcançar o crescimento econômico por meio da implementação de políticas públicas sociais em um ambiente de estabilidade macroeconômica, obtido por meio do comedimento financeiro e de uma gestão financeira responsável e prudente. No entanto, como visto, a estabilidade econômica não é algo que se conquista rapidamente, e muito menos por meio de um superávit fiscal artificial, como tem sido tentado - e fracassado - no Brasil nas últimas décadas. É um processo gradual que requer o fortalecimento do investimento social no país, e não à sua custa.

Como sumariza Sen, utilizando como exemplo os gastos com o poderio bélico em muitos países pobres, muitas vezes maiores do que o dispêndio público em educação básica ou saúde, “o que realmente deveria ser ameaçado pelo comedimento financeiro é, com efeito, o uso de recursos públicos para finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros”. Nessa concepção, continua, “o comedimento financeiro deveria ser o pesadelo do militarista, e não do professor primário ou da enfermeira do hospital”¹⁰³.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade pode ser uma das chaves para solucionar o paradoxo da Constituição Dirigente Invertida, pois, como visto, é no desenvolvimento humano que se encontra não apenas o caminho para o crescimento econômico da sociedade, mas também para a distribuição menos desigual desse crescimento sob a forma de direitos fundamentais sociais, que são expressamente garantidos pela Constituição da República. A solução do problema socioeconômico no Brasil requer não apenas a crítica ao comedimento financeiro, mas sim um exame mais detido e responsável das reivindicações concorrentes das contas públicas.

Quando o governo faz escolhas responsáveis sobre o investimento de recursos públicos, o crescimento econômico pode se tornar um instrumento concreto para a promoção da equidade

¹⁰²LENIO STRECK, Luiz. A concretização de direitos e a validade da tese da constituição dirigente em países de modernidade tardia. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. pp. 324-325.

¹⁰³SEN, *op. cit.*, 2011, p. 178.

social. Para tanto, é imprescindível aprimorar o processo decisório e, em contrapartida, assegurar um controle adequado, tanto prévio quanto posterior, de forma que o Estado compreenda que a utilização dos recursos públicos para garantir o avanço social não se trata simplesmente de uma escolha política passível de ser discricionariamente escolhida ou não pelos governantes de momento, mas sim de uma imposição inerente ao paradigma do Estado Democrático de Direito.

3 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO: ENTRE A IDEALIZAÇÃO E A PRÁTICA

Em consonância com a máxima de que todo direito corresponde a um dever e vice-versa, a Constituição Federal do Brasil de 1988, seja pelo artigo 70, parágrafo único, seja pelo artigo 84, inciso XXIV, ao instituir o dever de prestar contas por parte de todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, em especial, anualmente, por parte do chefe do Poder Executivo, demanda uma análise cuidadosa acerca do direito dele correspondente e, mais ainda, da sua titularidade.

É comum aos estudos que se voltam à análise do sistema de controle da administração pública no Brasil a menção ao artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que dispõe, em tradução livre, que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”. O documento, datado de 26 de agosto de 1789, demonstra que, desde os seus primórdios, a prestação de contas decorrentes da utilização e gestão de recursos públicos foi alocada não só como uma obrigação essencial do governo, mas também como um direito legítimo da sociedade e de seus cidadãos.¹⁰⁴

Em outras palavras, a prestação de contas é tanto uma obrigação que se impõe constitucionalmente para todos os gestores públicos, pois é por meio dela que se assegura a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos e interesses coletivos, quanto um direito fundamental da sociedade brasileira, uma vez que permite que a sociedade acompanhe, fiscalize e avalie o uso de recursos e a implementação de políticas públicas, fortalecendo o controle social e promovendo a participação cidadã.¹⁰⁵

Essa compreensão foi incorporada ao texto constitucional pelo art. 5º, inciso XXXIII, da CRFB/88, que inclui nos direitos e garantias individuais a previsão de que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”. O artigo 34, inciso

¹⁰⁴FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; CARDOSO, Juliana Francisconi. **A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de Contas: necessidade de mudança do patamar de análise.** Interesse Público [recurso eletrônico]. São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/9568/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

¹⁰⁵FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; CARDOSO, Juliana Francisconi. **A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de Contas: necessidade de mudança do patamar de análise.** Interesse Público [recurso eletrônico]. São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/9568/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

VII, alínea “d”, por sua vez, insere a prestação de contas da administração pública como princípio constitucional basilar.

Nota-se, portanto, que embora a CRFB/88 atribua formalmente a responsabilidade de receber e avaliar as contas públicas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, conforme disposto nos artigos 49, inciso IX, e 71, incisos I e II, a sociedade brasileira que é, de fato, a destinatária última dessa prestação de contas e a real titular do direito que sustenta esse dever¹⁰⁶.

Logo, a prestação de contas vai além de uma formalidade burocrática: é uma exigência constitucional arraigada no princípio republicano e um direito da sociedade brasileira, essencial para o funcionamento íntegro e democrático do Estado¹⁰⁷. É dizer: no contexto brasileiro, no qual o Estado Democrático de Direito é um pilar constitucional, a prestação de contas e o seu efetivo controle são alicerces da democracia.

Se a prestação de contas é alicerce da democracia, por consequência lógica, o seu controle também o é. Corroborando esse entendimento, como registra Lucas Rocha Furtado, “a possibilidade de que todos os atos praticados pelo Estado possam ser controlados [...], além de ser inerente ao próprio poder de administrar, constitui pressuposto do princípio democrático”¹⁰⁸. O professor da Universidade de Brasília continua suas considerações, apontando que o controle dos atos e atividades desenvolvidas pela administração pública constitui uma garantia básica dos cidadãos e, ainda, uma consequência direta da adoção da teoria da separação dos poderes.

Dessa forma, para o presente estudo, a análise mais relevante acerca do controle das contas públicas é aquela que examina seu papel na construção e no avanço da democracia, no sentido de que “o controle da atividade administrativa deve ser igualmente considerado instrumento para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado”¹⁰⁹. Em outras palavras, assegurar a proteção dos interesses dos cidadãos e contribuir para a melhoria dos serviços estatais constituem as razões mais importantes que fundamentam e justificam a existência do controle da atividade administrativa¹¹⁰.

¹⁰⁶FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; CARDOSO, Juliana Francisconi. **A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de Contas: necessidade de mudança do patamar de análise.** Interesse Público [recurso eletrônico]. São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/9568/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 de novembro de 2024.

¹⁰⁷JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1200.

¹⁰⁸FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 884

¹⁰⁹FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 885.

¹¹⁰FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 885.

Munida desse espírito, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um robusto sistema de controle externo, especialmente no que tange à apreciação e ao julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República, definindo uma relação de complementaridade e dependência técnica, jurídico e política. O Congresso Nacional, enquanto titular do controle externo, exerce sua função fiscalizadora com o apoio técnico e especializado do TCU, que é detentor dos instrumentos necessários à sua execução.

A interpretação do texto constitucional, à luz do contexto do Estado Democrático de Direito em que está inserido, exige que o controle externo não seja encarado como um mero procedimento técnico-burocrático, mas sim como uma atividade que reconhece que os órgãos responsáveis, Congresso Nacional e Tribunal de Contas, atuam em nome da população e que, em respeito ao princípio democrático, sua fiscalização deve ser não apenas rigorosa, transparente e minuciosa, mas também alinhada às reais necessidades e prioridades da sociedade.

Contudo, as particularidades históricas, aliadas aos aspectos multifacetados que permeiam a eficácia das normas constitucionais no contexto social, político e econômico do Brasil, já discutidas no primeiro capítulo deste estudo, contribuíram para que o idealizado sistema de controle externo fosse gradualmente desvirtuado, seja pela ausência de adequada instrumentalização dos processos de controle no Congresso Nacional, seja pela deturpação de determinadas competências pelo Tribunal de Contas da União.

O cenário atual do controle externo, especialmente aquele exercido sobre as contas anuais prestadas pela Presidência da República, demonstra essa inflexão, a ser esmiuçada no presente capítulo. Primeiro, será abordado o modelo de controle externo idealizado pelo texto constitucional. Em um segundo momento, serão analisadas as mencionadas deturpações e, diante delas, o modelo de controle na prática. Ao final, serão avaliados e contrapostos casos concretos de apreciação e julgamento das contas presidenciais, a fim de demonstrar, de forma prática, os paradoxos desse controle.

3.1 O controle das contas presidenciais idealizado pela Constituição Federal de 1988

Embora a doutrina administrativa clássica defina o controle externo como todo aquele exercido por órgãos alheios à estrutura do poder que praticou o ato fiscalizado, o que, na prática, abrange competências do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário, é certo que, expressamente, a Constituição atribui a titularidade do exercício do controle externo apenas ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da

União, conforme literalidade dos arts. 49, X; 70 e 71 da CRFB/88.

É fundamental interpretar o emprego do termo “auxílio” no texto constitucional com cautela, à luz das competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela própria CRFB/88. O mencionado art. 71, ao afirmar que o controle externo “será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, lista nos incisos do dispositivo uma gama de instrumentos pelos quais esse controle deve ser realizado, tais como o julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros; a realização de auditorias, inspeções e inquéritos; o registro de aposentadorias, pensões e admissões; a assinatura de prazo para que órgão ou entidade adote as providências necessárias, entre diversos outros.

Assim, o Tribunal de Contas da União está longe de figurar como mero órgão auxiliar do Congresso Nacional, tampouco subordinado ao Poder Legislativo¹¹¹, sendo dotado de competências amplas e autônomas de julgamento e fiscalização. Embora a titularidade do controle externo seja conferida ao Congresso, os instrumentos indispensáveis para sua implementação são, em grande medida, responsabilidade do TCU¹¹², o que se deve, principalmente, à ausência de estrutura e especialização técnica no Congresso para conduzir auditorias e avaliações detalhadas necessárias à apreciação das contas.

Nada obstante, acerca exclusivamente da apreciação e julgamento das contas prestadas pelo Presidente da República, há uma peculiar segregação de competências delineada pelo próprio texto constitucional, perceptível ao se analisar os incisos I e II do art. 71 da CRFB/88. O inciso II atribui ao TCU a incumbência de **julgar** as contas de administradores e demais responsáveis pela gestão de recursos, bens e valores públicos vinculados à administração direta e indireta, enquanto o inciso I estabelece que o TCU deve **apreciar** as contas anuais presidenciais.

No primeiro caso, a competência do TCU assume um caráter **decisório**, conferindo-lhe a prerrogativa de julgar de forma definitiva a aprovação ou reprovação das contas, consolidando, assim, sua autoridade final nesse âmbito específico. Já no segundo caso, a competência é meramente **opinativa**, concretizando-se na emissão de um parecer prévio que poderá ser acolhido ou rejeitado pelo Congresso Nacional, ao qual cabe a palavra final acerca da (ir)regularidade das contas¹¹³.

¹¹¹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

¹¹²FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 912.

¹¹³Sen desconsiderar, por oportuno, a possibilidade de controle externo exercido pelo próprio Poder Judiciário, que possui a prerrogativa de revisar os atos praticados pelo Tribunal de Contas da União.

A explicação para essa distinção reside na própria interpretação que o texto constitucional atribui às contas presidenciais. O art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988 diferencia as competências do Congresso Nacional no âmbito de seu controle externo: de um lado, está a **apreciação dos relatórios sobre os planos de governo**; de outro, o **juízo das contas prestadas pelo Presidente da República**. Há, portanto, uma distinção clara feita pela própria Constituição entre as contas de governo e as contas da Presidência da República. Estas últimas se destacam das análises mais amplas do governo por possuírem um caráter essencialmente político e personalíssimo, expresso na responsabilidade individualizada do mandatário¹¹⁴.

Justifica-se, portanto, o motivo pelo qual, em consonância com o espírito constitucional, as contas do Presidente não podem ser julgadas no escopo técnico-jurídico do TCU. O juízo, nesse caso, possui um caráter político e personalíssimo: é o mandatário quem tem suas contas avaliadas, e não o governo em sentido amplo.

Essa diferenciação confere ao juízo das contas do Presidente da República uma posição única no arcabouço constitucional, consolidando-se como um instrumento essencial de controle político do Executivo pelo Legislativo. Consequentemente, o juízo dessas contas não pode se restringir a aspectos formais, uma vez que integra o núcleo do equilíbrio republicano, sendo uma manifestação concreta do princípio de *checks and balances* e dos preceitos de independência e harmonia entre os Poderes. Mais do que um procedimento técnico-administrativo, o juízo dessas contas requer um tratamento político-democrático, conduzido em uma perspectiva ampla, que seja balizada por indicadores macroeconômicos e sociais, avaliando o alcance de metas e a eficácia dos programas governamentais¹¹⁵.

Essa interpretação foi referendada pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2238, na qual se examinou a constitucionalidade do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinava que as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo incluíam, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público. Ao declarar o mencionado

Conforme ensina o professor Lucas Furtado, “apesar da competência constitucional para julgar contas, não se tem reconhecido às decisões proferidas pelos Tribunais de Contas autoridade da coisa julgada, o que as torna suscetíveis de controle pela via judicial”.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ BRASIL. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **A análise das contas do governo e do Presidente da República pelo Congresso Nacional: aspectos jurídicos e institucionais**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141080/R174-Conleg.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 7 dez. 2024.

dispositivo inconstitucional, a Suprema Corte reafirmou que a análise das contas presidenciais não pode ser confundida com a avaliação técnica de contas de órgãos subordinados, razão pela qual as contas do Presidente da República devem consubstanciar atos diretamente relacionados à sua atuação enquanto Chefe de Estado e Chefe de Governo, como estabelecido nos arts. 49, IX, e 71, I, da Constituição¹¹⁶.

Além do caráter personalíssimo das contas presidenciais, a competência que foi atribuída ao Congresso Nacional para julgamento das contas da Presidência da República também se justifica pelo fato de que estas compreendem a execução dos orçamentos públicos federais. A apreciação e o julgamento das contas presidenciais se consubstanciam, por conseguinte, na análise das receitas e das despesas previstas no plano plurianual e nos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais¹¹⁷.

Nesse sentido, o fato de a Constituição focalizar no Poder Legislativo o dever de julgar as contas do Presidente da República pode ser creditado também por razões vinculadas ao papel do controle externo como alicerce da democracia: dado que a aprovação das leis orçamentárias é atribuição do Poder Legislativo, que representa (ou deveria representar) o povo, a ele igualmente cabe a titularidade do controle da execução orçamentária¹¹⁸.

Em outras palavras, se o texto constitucional garantiu a essência democrática do planejamento orçamentário por meio de sua condição enquanto lei – decorrente, por conseguinte, de debates e aprovação pelos representantes do povo¹¹⁹ –, é justo que essa representação democrática também seja assegurada na análise da execução desse planejamento orçamentário. Assim, o controle exercido pelo Congresso Nacional garantiria, em tese, o caráter “democrático” do julgamento das contas presidenciais, a fim de que os representantes do povo verificassem se os órgãos que atuam em nome da população estão direcionando os gastos públicos de acordo com as reais necessidades e prioridades da sociedade.

Em resumo, o modelo constitucional de julgamento das contas presidenciais foi originalmente concebido para promover uma relação de cooperação entre os órgãos responsáveis pelo controle das contas públicas. Nesse sistema, ao atribuir ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo julgamento das contas, com o suporte técnico-jurídico do

¹¹⁶BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 2238 MC. Relator: Ilmar Galvão. Tribunal Pleno, julgado em 9 ago. 2007. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 set. 2008.

¹¹⁷FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 929.

¹¹⁸FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 929.

¹¹⁹BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. Max Limonad: São Paulo, 2003, p. 205.

TCU, a Constituição estruturou o controle em duas vertentes complementares.

A primeira vertente, de caráter técnico-jurídico, é conduzida pelo TCU e abrange a fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial. Seu objetivo principal é comprovar a eficiência, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão praticados pelos agentes públicos, com foco nos aspectos de conformidade, legitimidade e observância aos dispositivos legais¹²⁰.

A segunda vertente, atribuída ao Congresso Nacional, assume uma perspectiva política orientada ao desempenho da administração pública em nome do povo. Essa vertente busca verificar se os interesses da sociedade estão sendo atendidos de forma adequada e se os objetivos fundamentais da República, como a promoção da justiça social e o bem-estar coletivo, estão sendo alcançados. Essa análise abrange aspectos que, a princípio, o TCU não seria capaz de aferir em uma avaliação estritamente técnico-jurídica, uma vez que incorpora elementos inerentemente democráticos, como o alinhamento às demandas sociais e aos objetivos constitucionais de justiça, equidade e desenvolvimento.¹²¹

3.2 O controle das contas presidenciais na prática

O modelo de controle das contas presidenciais idealizado pela Constituição Federal de 1988, pautado na complementaridade da apreciação, foi progressivamente desvirtuado. O procedimento adotado atualmente assume contornos próprios que não guardam relação direta com o texto constitucional.

De um lado, identificam-se omissões relevantes, que enfraqueceram a capacidade do Congresso Nacional de cumprir plenamente seu papel como instância final de julgamento das contas presidenciais. De outro, verifica-se o aprimoramento das atribuições pelo Tribunal de Contas da União, avançando no escopo de análise originalmente prevista e, por conseguinte, alterando significativamente a dinâmica do controle externo no Brasil.

Esse novo formato de julgamento, a seguir demonstrado, não apenas altera a lógica de complementaridade idealizada pelo constituinte, mas também cria tensões no equilíbrio entre o controle técnico-jurídico e a avaliação político-institucional das contas públicas. Essa

¹²⁰PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. Contas prestadas pelo Presidente da República: apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502972>. Acesso em: 14 nov. 2024

¹²¹PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. Contas prestadas pelo Presidente da República: apreciação do Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502972>. Acesso em: 14 nov. 2024

sobrecarga funcional, acompanhada da omissão inconstitucional do Congresso Nacional, põe em xeque a efetividade do modelo e exige uma análise crítica sobre os caminhos para a recomposição do papel de cada órgão no sistema de controle externo.

3.2.1 O parecer prévio “consultivo”

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em sua versão mais recente, estabelece no Capítulo II (arts. 221 a 229), as normas e procedimentos aplicáveis à **apreciação** das contas prestadas pelo Presidente da República. O mesmo regimento, em seu Capítulo I (arts. 188 a 220), trata das regras relacionadas ao **juízo** das contas dos demais administradores de dinheiros públicos.

Há, nesse particular, uma separação regimental que evidencia, por si só, a competência meramente consultiva do TCU na apreciação das contas presidenciais. Caso assim não fosse, a sua regulamentação viria em conjunto com as outras normas que disciplinam o julgamento pelo próprio Tribunal, dispostas no Capítulo I.

Entre os dispositivos mais relevantes sobre a apreciação das contas presidenciais, destaca-se o art. 228, que define as características do parecer prévio emitido pelo TCU. Segundo esse artigo, o parecer deve ser conclusivo no sentido de exprimir (i) se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do exercício sob análise; e (ii) se houve a observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal. Ainda, o § 1º do dispositivo determina que o parecer inclua informações sobre a execução dos programas previstos na lei orçamentária anual, o cumprimento de metas em consonância com o PPA e a LOA, o impacto da administração financeira no desenvolvimento econômico e social do país e a conformidade com os limites da LRF.¹²²

O art. 229, por sua vez, estabelece que o parecer prévio aprovado em plenário, acompanhado do relatório do relator e das declarações de voto dos ministros, será devolvido ao Congresso Nacional, que detém a competência exclusiva de julgar as contas presidenciais.

Em um primeiro momento, a leitura dinâmica desses dispositivos deixa clara a finalidade do parecer prévio: fornecer, ao Congresso Nacional, a sua opinião sobre a regularidade ou irregularidade das contas quanto à sua adequação em relação ao exercício sob

¹²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

análise e quanto à observância aos princípios constitucionais e às normas legais que regem a administração pública. Essa interpretação está alinhada com a própria destinação de competências feita pelo texto constitucional, que delimita que a atribuição do TCU é de “apreciar” as contas presidenciais pelo parecer prévio.

Contudo, na prática, os pareceres prévios emitidos pelo TCU desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 não se limitam à emissão de uma opinião conclusiva sobre os pontos estabelecidos. Eles também incluem, em sua conclusão, uma indicação explícita ao Congresso Nacional quanto ao julgamento das contas, recomendando, com base no relatório de auditoria, a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas presidenciais.

Não obstante, no capítulo específico do Regimento Interno do TCU que regula a apreciação das contas presidenciais, não há qualquer previsão que determine que o parecer prévio deva concluir, mesmo que em formato de recomendação, pela aprovação ou rejeição das contas. De acordo com os dispositivos mencionados, sua finalidade conclusiva está vinculada à apresentação de uma opinião técnica sobre os pontos definidos, que são a adequação das contas e a observância dos princípios e normas aplicáveis.

Esse formato de “recomendação”, por não encontrar respaldo no Capítulo II do Regimento Interno, que disciplina exclusivamente a apreciação das contas presidenciais, se apropriou do formato de julgamento disciplinado nos dispositivos do Capítulo I, especificamente dos arts. 205 a 209, que tratam das decisões envolvendo o julgamento das contas públicas.

Observa-se, portanto, que o parecer prévio, em sua formulação atual, se aproxima às funções típicas do julgamento das contas públicas. Essa convergência torna-se evidente quando se considera que o Capítulo I do Regimento Interno do TCU estabelece categorias específicas para a classificação das contas, como “regulares”, “regulares com ressalvas” e “irregulares”, tradicionalmente aplicadas em decisões de julgamento, mas que, na prática, acabam sendo incorporadas ao parecer prévio.

Esse desvio de função é evidenciado na análise das contas presidenciais de 2014, a ser aprofundada em capítulo subsequente, quando se observa que o TCU, naquela apreciação, concedeu o contraditório e a ampla defesa à presidente Dilma Rousseff. O exercício dos direitos de defesa foi assegurado justamente em razão da intenção do Tribunal de recomendar a “rejeição” das contas, o que demonstra que essa recomendação, embora se revista de caráter opinativo, não apenas se assemelha, em termos procedimentais, a um julgamento formal, mas também é amplamente percebida, tanto pela sociedade, quanto por outras instituições, como um ato decisório, especialmente diante da omissão do Congresso Nacional no cumprimento

dessa atribuição.

Essa interpretação é ainda mais corroborada pelo fato de que a recomendação de rejeição das contas pelo TCU foi utilizada como um dos argumentos centrais no processo de impeachment, evidenciando que, embora a recomendação não seja vinculativa ao Poder Legislativo, a inação parlamentar conferiu a ela um peso decisório considerável. Em outras palavras, ao emitir uma recomendação explícita sobre a rejeição das contas, o parecer deixa de ser meramente opinativo e adentra, inevitavelmente, no mérito do julgamento.

Essa dinâmica de apreciação foi institucionalizada formalmente no TCU apenas em 2017, por meio da Resolução-TCU 291, que regulamentou o processo de apreciação das contas presidenciais. A referida resolução, que passou a ser aplicável às contas do exercício de 2018, não inovou, mas apenas referendou os procedimentos que já vinham sendo adotados pelo Tribunal na apreciação das contas presidenciais dos exercícios anteriores.

Embora o art. 10 da resolução reafirme que o parecer deve ser conclusivo quanto à adequação das contas e à observância dos princípios constitucionais e legais, o art. 11 introduz de forma expressa a previsão de que o parecer contenha “indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República, considerando materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental, associadas às irregularidades ou distorções detectadas”¹²³.

Em complemento, o art. 12 da resolução dispõe que “para a emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, serão consideradas as opiniões sobre os balanços gerais da União e a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos”. Os arts. 13 e 14, na sequência, estabelecem que as opiniões sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais poderão ser classificadas como sem ressalvas, com ressalvas ou adversa.

A Resolução-TCU 291/2017, portanto, consolidou o formato do parecer prévio como uma combinação entre os procedimentos opinativos estabelecidos no Capítulo II do Regimento Interno do TCU e os critérios de julgamento previstos no Capítulo I. Inicialmente, deve ser emitida uma opinião sobre os Balanços Gerais da União, bem como sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais, sendo essa opinião classificada como sem ressalvas, com ressalvas ou adversa. Em um segundo momento, deve ser feita uma

¹²³ Embora o artigo não contemple a modalidade de recomendação de “aprovação com ressalvas”, na prática, mesmo após a edição da Resolução-TCU 291/2017, essa indicação continua sendo utilizada. No entanto, tal modalidade não encontra previsão na própria resolução, que limita as recomendações às categorias de “aprovação” ou “rejeição” das contas.

indicação pela aprovação ou rejeição das contas, levando em consideração a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental, com base nas irregularidades ou distorções detectadas.

Já se identifica, nesse contexto, uma evidente distorção na regulamentação do parecer prévio. Tanto o Regimento Interno do TCU, quanto a Resolução-TCU 291/2017, determinam que o parecer deve ser conclusivo quanto à adequação dos Balanços Gerais da União, à execução orçamentária e à gestão dos recursos públicos, bem como à observância dos princípios constitucionais e legais. De um ponto de vista estritamente conclusivo, portanto, ou as contas representam adequadamente essas posições e princípios, ou não representam. Incluir formatos de apreciação “com ressalvas” em uma opinião técnica dilui sua precisão e desvirtua seu propósito original.

Isso não implica que o TCU deva desconsiderar as complexidades macroeconômicas, orçamentárias ou as nuances das políticas públicas no Brasil. Pelo contrário, essas particularidades devem ser amplamente detalhadas no relatório técnico, que tem a função de expor com clareza a gravidade das irregularidades e o contexto em que ocorreram, como já tem sido feito de forma consistente nos relatórios de exercícios anteriores. A ponderação sobre materialidade, gravidade e repercussão negativa das irregularidades é fundamental e deve ser realizada no âmbito do relatório de auditoria, que fornece subsídios importantes para avaliar o grau das falhas identificadas. Isso é especialmente relevante considerando que o Congresso Nacional não dispõe de expertise técnica ou corpo especializado para realizar análises dessa complexidade. Contudo, o parecer prévio deveria restringir-se a determinar se as contas são adequadas ou inadequadas em relação aos pontos técnicos estabelecidos, sem avançar no mérito da aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição.

Especialmente com a consolidação do mecanismo de "aprovação com ressalvas" como principal formato de julgamento das contas presidenciais, compromete-se a imparcialidade e a tecnicidade que deveriam caracterizar o parecer opinativo do TCU. Esse formato, ao invés de assegurar um padrão objetivo, permite que, diante da pluralidade do relatório e da frequente identificação de irregularidades, distorções, alertas e impropriedades, qualquer elemento possa ser mobilizado para justificar uma recomendação, conforme o contexto político ou institucional do julgamento. Como será evidenciado na análise dos casos concretos, em 2014, irregularidades que usualmente resultariam em uma aprovação com ressalvas foram reinterpretadas para fundamentar a rejeição das contas, demonstrando a flexibilidade interpretativa que a recomendação de julgamento atribui ao parecer.

Para ilustrar essa questão, façamos um paralelo da função consultiva do TCU e do papel

jugador do Congresso Nacional com a atuação de um perito técnico em um processo judicial. Enquanto o juiz detém o poder de julgar, o perito é responsável por fornecer subsídios técnicos à sua apreciação, respondendo aos quesitos formulados pelo magistrado ou pelas partes. Após finalizar a sua análise, cabe ao perito relatar as suas conclusões, mas não recomendar ao juiz que dê ou negue provimento à causa.

Portanto, o ideal seria que o parecer prévio se limitasse a apresentar uma análise técnica clara e objetiva, concluindo exclusivamente sobre a adequação ou inadequação das contas presidenciais em relação aos parâmetros definidos. O relatório técnico que acompanha o parecer teria o papel de fornecer ao Congresso Nacional todos os elementos contextuais e analíticos necessários para que, com base em seus próprios critérios e juízo político, o Legislativo pudesse decidir entre a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas.

Tomemos como exemplo prático o parecer prévio acerca das contas de governo de 2014¹²⁴:

1.1.5 Parecer Prévio

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

No seu conteúdo, o parecer prévio foi conclusivo no sentido de que (i) as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do exercício sob análise, apesar de certos achados; e (ii) não houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos. Essa é, de fato, a opinião conclusiva do parecer. Entretanto, ao final, o Tribunal recomenda a rejeição das contas pelo Congresso Nacional, o que inevitavelmente adentra no mérito do julgamento, extrapolando o caráter opinativo originalmente previsto.

¹²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2014**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2014/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

Esse formato adotado pelo Tribunal de Contas configura uma dinâmica de dupla vertente, caracterizada por consequências de ordens distintas e que, de certa forma, se justificam mutuamente. De um lado, a recomendação feita pelo parecer prévio se tornou indispensável no processo de julgamento das contas presidenciais, especialmente diante da recorrente inércia do Congresso Nacional em exercer plenamente sua competência constitucional. O Tribunal, ao assumir essa posição, “veste as calças” do Congresso Nacional e supre a lacuna existente. De outro, a prática de recomendar, na maioria das vezes, a aprovação com ressalvas — um instituto que suaviza as implicações das irregularidades detectadas — contribui para a acomodação institucional do Congresso, ao oferecer um respaldo técnico que, na prática, legitima sua postura inerte enquanto órgão julgador.

Além disso, um terceiro aspecto merece destaque. A própria estrutura do Tribunal de Contas, cujas atribuições e prerrogativas guardam semelhanças com as de órgãos do Poder Judiciário, embora não o integre formalmente, contribui para reforçar o caráter decisório do parecer prévio. O fato de o parecer conter uma conclusão que muitas vezes se aproxima de um julgamento e estar sujeito à deliberação do Plenário do Tribunal imprime a ele um peso normativo que se distancia de sua natureza opinativa originalmente prevista.

Não se busca reduzir a função do TCU na elaboração do parecer prévio a uma mera avaliação técnica, mas sim resgatar o espírito original do constituinte, segundo o qual, nessa atribuição específica, a palavra final em matéria de julgamento deve ser reservada ao Congresso Nacional. A “recomendação” apresentada pelo Tribunal, construída com base em critérios utilizados para o julgamento de outras contas públicas e posteriormente ratificada pela aprovação do parecer por um colegiado de ministros, acaba por adquirir, no plano concreto, a aparência de um instrumento decisório. Essa dinâmica subverte, ainda que implicitamente, o desenho constitucional do controle externo das contas presidenciais, distorcendo a relação originalmente estabelecida entre as funções opinativa e decisória no âmbito desse processo

3.2.2 A falta de liturgia e a omissão do Congresso Nacional

No âmbito do Congresso Nacional, a competência para examinar as contas e emitir o respectivo parecer foi conferida pelo texto constitucional a uma comissão mista de senadores e deputados (art. 166, § 1º¹²⁵). Atualmente, a comissão é formalmente denominada Comissão

¹²⁵ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sendo regulamentada pela Resolução n.º 1, de 22 de dezembro de 2006.

Do texto do mencionado art. 166, o que se percebe é que a Constituição conferiu ao julgamento das contas anuais do Presidente da República a mesma tramitação prevista para a apreciação dos projetos das leis orçamentárias (PPA, LOA e LDO), com a intenção de que, assim como as mencionadas leis, as contas fossem apreciadas pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Ao atribuir simetria entre a forma de deliberação das leis orçamentárias e a análise do seu respectivo cumprimento, há uma clara intenção do legislador constituinte de garantir ao orçamento como um todo, desde a sua elaboração até o controle sobre a sua execução, o caráter democrático¹²⁶.

Embora a leitura do texto constitucional evidencie a clara intenção do constituinte de que as contas de governo fossem analisadas em sessão conjunta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, seja pela lógica de atribuir ao Congresso Nacional a competência exclusiva para essa apreciação, evidenciando o propósito de um exame unificado pelas duas casas que o compõem, seja pelo próprio teor do art. 166, que atribui a tarefa a uma comissão de natureza mista regida pelo regimento comum, estabeleceu-se inicialmente a prática de julgar as contas do Presidente da República de forma segregada.

Essa dinâmica de apreciação foi conduzida com base no equivocado argumento de que a Constituição Federal de 1988 determinava apenas que o julgamento das contas deveria ser realizado pelas duas casas do Congresso Nacional, sem especificar se em sessão conjunta ou separada. Sustentava-se, ainda, que as matérias que exigiriam deliberação em sessão conjunta estariam relacionadas no § 3º do art. 57 da Constituição, não incluindo, entre elas, o julgamento das contas da Presidência da República¹²⁷.

A controvérsia foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança (MS) 33.729, impetrado pela senadora Rose de Freitas, à época presidente da CMO. O *writ* foi impetrado pela senadora contra a apreciação, pela Câmara dos Deputados, dos projetos de lei que aprovavam, de forma conjunta, as contas presidenciais referentes ao período

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

¹²⁶ MS 33729, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-06-2023 PUBLIC 06-06-2023.

¹²⁷ Conforme se depreende dos argumentos contidos nas informações prestadas pela Câmara dos Deputados nos autos do Mandado de Segurança n.º 33.729/DF, por meio do Ofício n.º 1891/SGM/P/2015, assinado pelo então presidente Eduardo Cunha, que defendiam a legalidade e constitucionalidade do julgamento em sessões separadas.

de setembro a dezembro de 1992 e aos exercícios de 2002, 2006 e 2008.¹²⁸

Em acórdão relatado pelo ministro Luís Roberto Barroso, a Suprema Corte firmou o entendimento de que o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as casas, e não de forma isolada.¹²⁹

Como fundamentos, o acórdão destacou o caráter exemplificativo do rol de hipóteses de sessões conjuntas (art. 57, § 3º); a natureza mista da comissão responsável pela elaboração do parecer sobre as contas (art. 166, § 1º); a reserva dessa matéria ao regimento comum, que regula as sessões conjuntas (art. 166, caput e § 2º), nas quais ambas as casas se manifestam simultaneamente; a atuação separada de uma das casas em casos excepcionais, como previsto expressamente pela Constituição em matéria de contas presidenciais (art. 51, inciso II); e a simetria entre a forma de deliberação das leis orçamentárias e a análise do respectivo cumprimento.¹³⁰

O quadro de omissão e descaso institucional é consolidado pela análise dos normativos internos do Poder Legislativo que regulamentam o julgamento das contas presidenciais, com destaque para a Resolução n.º 1, de 22 de dezembro de 2006, que regulamenta a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e a tramitação das matérias de sua competência.

Os dispositivos da resolução que regulamentam a apreciação das contas presidenciais no âmbito da CMO podem ser sintetizados em três artigos principais. O art. 22, inciso III, que atribui ao Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle de Execução Orçamentária, um dos comitês permanentes da CMO, a responsabilidade de apreciar as contas encaminhadas pelo TCU. O art. 115, que determina que o relator das contas apresente um relatório conclusivo, contendo a proposição de um projeto de decreto legislativo, sujeito à apresentação de emendas no âmbito da CMO. Por fim, o art. 116, que indica os prazos para a tramitação das contas presidenciais dentro da comissão.

Em síntese, a resolução dispõe que após a emissão de parecer prévio pelo TCU, as contas são encaminhadas à CMO, que deve examiná-las e elaborar um parecer conclusivo,

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) 33729, Relator: Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22 maio 2023. Processo eletrônico, **Diário da Justiça Eletrônico (DJe) s/n**, divulgado em 5 jun. 2023, publicado em 6 jun. 2023.

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) 33729, Relator: Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22 maio 2023. Processo eletrônico, **Diário da Justiça Eletrônico (DJe) s/n**, divulgado em 5 jun. 2023, publicado em 6 jun. 2023.

¹³⁰ Corroborar esses argumentos a Nota Técnica n.º 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, uma das fontes argumentativas mencionadas no próprio voto do ministro relator.

acompanhado de um projeto de decreto legislativo, o qual será submetido à mesa do Congresso Nacional para apreciação pelos parlamentares.

Contrapondo-se à regulamentação sucinta e genérica do julgamento das contas presidenciais, os demais dispositivos da resolução dedicam-se, de forma detalhada, a disciplinar as competências da CMO relativas à apreciação das leis orçamentárias e à deliberação sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais. Essas disposições abrangem uma série de especificidades, incluindo, por exemplo, a forma e o objeto que as emendas aos projetos de lei orçamentária devem adotar; a estrutura e o conteúdo dos pareceres e relatórios relativos às leis orçamentárias e aos planos; as diretrizes gerais para a apreciação e votação da CMO sobre tais matérias; a possibilidade de destaques às proposições; e a realização de audiências públicas obrigatórias, entre outros aspectos.

Essa clara disparidade normativa revela, *per si*, um tratamento desproporcional dado ao Congresso Nacional: enquanto o julgamento das contas presidenciais é tratado de forma superficial, o controle dos projetos de lei orçamentária recebe uma normatização pormenorizada, evidenciando o prestígio conferido ao planejamento orçamentário em detrimento do controle efetivo de sua execução. Essa discrepância encontra justificativa lógica no interesse político subjacente, já que a manipulação do orçamento, especialmente por meio da apresentação de emendas parlamentares, frequentemente serve como instrumento para atender aos interesses específicos de grupos políticos e fortalecer alianças estratégicas.

Outra lacuna normativa institucional reforça o acima exposto: não há, no Regimento Comum do Congresso Nacional, qualquer previsão de prazo para que o julgamento das contas presidenciais seja concluído após o recebimento do parecer da CMO. Atualmente, o Presidente da República tem prazo fixado para enviar as contas ao Poder Legislativo; o TCU dispõe de prazo para a elaboração de seu parecer técnico; e a CMO, por sua vez, deve emitir seu parecer no termo delimitado. Inexiste, em contrapartida, qualquer obrigatoriedade temporal para que os parlamentares concluam o julgamento, perpetuando o cenário de omissão do controle legislativo das contas.

Além de todo o exposto, a ausência de regulamentação legislativa específica sobre o conteúdo das contas da Presidência da República gerou um vazio normativo que tem sido preenchido pelo TCU com base em dispositivos como o art. 36 da Lei n.º 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e a Resolução n.º 142/2001. Essas normativas delimitam o escopo das contas presidenciais analisadas pelo Tribunal, incluindo elementos como receitas, despesas e metas fiscais relacionadas a ministérios, autarquias e estatais que, a princípio, fogem da definição prevista pelo texto constitucional.

Em contraponto a esses dispositivos, o próprio texto constitucional diferencia contas de governo propriamente ditas e contas presidenciais, uma vez que, nestas últimas, o foco do julgamento deve ser, prioritariamente, a conduta do mandatário no exercício das funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo. Em relatório que apresentou como relator das contas de 2014 perante a CMO, o ex-senador pelo PDT, Acir Gurgacz, deixa clara essa distinção:

É preciso, no entanto, definir o objeto de julgamento que o Congresso Nacional deve realizar, para que os congressistas possam exercer suas plenas prerrogativas sobre a matéria, mas sem excedê-las. A delimitação é relevante, porque não parece ser razoável atribuir todas as minúcias do funcionamento da máquina pública à responsabilidade do Chefe do Governo. O foco do julgamento deve se guiar pela relevância, mas não abundância das matérias colocadas à responsabilidade do Presidente. Por outro lado, está em questão no julgamento não um governo em abstrato, uma política em tese. Trata-se de julgar a conduta de um mandatário, de um titular de poderes políticos, conferidos pela Constituição e pelo voto popular, a partir dos elementos trazidos nas contas.¹³¹

Além disso, o art. 228 do RITCU e os demais dispositivos da Resolução-TCU n.º 291/2017 definem detalhadamente o conteúdo do parecer prévio e do relatório produzido pelo Tribunal, estabelecendo os critérios considerados relevantes na análise técnico-jurídica e, sobretudo, os aspectos que comporão a opinião enviada ao Congresso Nacional, o que, inevitavelmente, limita o escopo da análise conclusiva aos elementos previamente definidos pelo próprio Tribunal.

Essa prática tem gerado questionamentos sobre a abrangência das contas presidenciais, como os feitos pelo ex-senador Acir Gurgacz no mencionado relatório¹³². Como apontado em sua análise, esse direcionamento dado pelo TCU acaba refletindo a interpretação do Tribunal sobre quais elementos das contas presidenciais são mais pertinentes para a apreciação, o que faz com que, em muitos casos, as análises realizadas no parecer prévio incluam dados relativos à execução orçamentária de ministérios, estatais e outros órgãos da administração pública, ampliando o escopo das contas além daquilo que seria diretamente imputável ao Presidente da República. Por exemplo, o parecer prévio sobre as contas de 2014 consolidou informações abrangentes de diversas esferas do governo, incluindo metas fiscais e dados de outros poderes

¹³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício de 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹³² BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício de 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

e do Ministério Público¹³³.

Há, portanto, uma omissão nascitura do Congresso Nacional no próprio exercício do seu poder legiferante decorrente de titular constitucional do controle externo. Essa omissão se evidencia desde a ausência de regulamentação clara sobre o conteúdo e o formato da prestação de contas pelo Presidente da República até a falta de definição precisa sobre o conteúdo do parecer prévio emitido pelo TCU.

Embora o preenchimento do vazio normativo pelo TCU seja compreensível, a definição de normas claras e específicas sobre o tema pelo Poder Legislativo é essencial para harmonizar as competências e preservar a distinção constitucional entre as atribuições do Tribunal e do Congresso Nacional, possibilitando uma análise mais coerente acerca não apenas do conteúdo das contas presidenciais, mas dos critérios adotadas para a sua análise e julgamento.

No bojo do já mencionado Mandado de Segurança 33.729, o ministro relator ilustrou a consequência direta tanto dessa lacuna normativa acerca do prazo para julgamento pelo Congresso Nacional, quanto da abordada inobservância ao comando constitucional sobre o julgamento em sessão conjunta das casas:

O caso concreto tem um exemplo eloquente nesse sentido: o Projeto de Decreto Legislativo n.º 384/1997, que se refere às contas presidenciais de 29.09 a 31.12.1992, foi aprovado em 05.03.1997 no Senado Federal (onde era identificado como PDS n.º 122/1996, conforme informação disponível no sítio eletrônico do Senado); na Câmara, a aprovação somente ocorreu mais de 18 (dezoito anos) depois, em 06.08.2015. Esse distanciamento esvazia qualquer pretensão de efetividade de uma deliberação conjunta, por impossibilidade material de diálogo e influência recíproca entre Senadores e Deputados distantes mais de quatro legislaturas do tempo.¹³⁴

Ou seja, o caso concreto não apenas evidencia o descaso das casas legislativas em relação à liturgia constitucional do julgamento das contas da Presidência da República, mas também revela uma patente omissão nesse processo. O mandado de segurança em questão, impetrado em 2015, contestava a intenção do plenário da Câmara dos Deputados de apreciar, em regime de urgência, projetos de decreto legislativo referentes à aprovação de contas dos exercícios de 1992, 2002, 2006 e 2008, sem qualquer debate aprofundado.

Embora o julgamento intempestivo das contas de governo não tenha sido o objeto

¹³³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício de 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹³⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) 33729, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22 maio 2023. Processo eletrônico, **Diário da Justiça Eletrônico (DJe) s/n**, divulgado em 5 jun. 2023, publicado em 6 jun. 2023.

principal da apreciação pelo Supremo Tribunal Federal naquele caso, o contexto concreto deixa clara a falta de preocupação do Congresso Nacional com a análise criteriosa dessas contas. Esse desinteresse torna-se ainda mais evidente quando se considera que, a despeito da ação mandamental, os projetos de decreto legislativo foram aprovados em regime de urgência em 2015 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, sem uma deliberação substancial sobre o conteúdo das contas mencionadas¹³⁵.

Vale registrar, oportunamente, que essa apreciação retroativa das contas foi proposta na Câmara dos Deputados por iniciativa de seu então presidente, o ex-deputado Eduardo Cunha, com o evidente objetivo de viabilizar a votação célebre das contas da ex-presidente Dilma Rousseff referentes ao exercício de 2014, as quais já estavam sendo questionadas pelo TCU em virtude das conhecidas “pedaladas fiscais”¹³⁶. O ex-deputado, que liderava os esforços voltados ao impeachment da ex-presidente e era um profundo conhecedor dos regimentos internos das casas legislativas, tinha plena consciência dos obstáculos lógicos e jurídicos que impediam a apreciação, pela Câmara dos Deputados, das contas de 2014 enquanto ainda permaneciam pendentes de deliberação as contas de exercícios anteriores.

Em outras palavras, a intenção do Poder Legislativo ao apreciar as contas de governo de exercícios anteriores não foi corrigir uma omissão histórica e constitucional do Congresso Nacional com o propósito de regularizar a situação ou suprir a lacuna democrática em relação à apreciação das contas pendentes. Ao contrário, tratou-se de uma iniciativa destinada a viabilizar, tanto no plano lógico quanto no jurídico, uma manobra de caráter eminentemente político.

Esse caso concreto evidencia que, enquanto o TCU tem experimentado um gradual fortalecimento de suas competências, instrumentos e capacitação voltados ao controle externo, em especial à fiscalização e apreciação das contas de governo, o Congresso Nacional, na contramão, tem demonstrado pouco interesse – ou, de forma mais contundente, um evidente descaso – no exercício dessa mesma competência constitucional.

Essa falta de interesse se reforça, em um primeiro momento, pela análise da tramitação

¹³⁵ O MS 33.729/DF foi impetrado no dia 5 de agosto de 2015. O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o projeto de decreto legislativo sobre as mencionadas contas no dia 6 de agosto de 2015, antes mesmo de qualquer apreciação da medida cautelar no âmbito da ação mandamental. O acórdão do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, foi proferido apenas em 2023. No julgamento, destacou-se que a longa duração da prática de julgamento separado das contas do Presidente da República por cada uma das casas legislativas deveria ser considerada na análise do mérito. Assim, o acórdão concluiu que, tendo as contas já sido aprovadas e os PDLs convertidos em decretos legislativos, os efeitos dos atos já praticados deveriam ser resguardados.

¹³⁶ CÂMARA dos Deputados. Câmara aprova contas de governos anteriores e abre caminho para votar contas de Dilma. Brasília, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/466319-camara-aprova-contas-de-governos-antecedentes-e-abre-caminho-para-votar-contas-de-dilma/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

das contas da Presidência da República desde 1988, conforme demonstrado na planilha constante no **Anexo A** deste trabalho¹³⁷. A referida planilha indica que as últimas contas de governo efetivamente julgadas pelo Congresso foram as do exercício de 2001, com sua aprovação realizada por meio do Decreto Legislativo n.º 447/2002.

A partir desse ano, o que se observa é uma total desordem no procedimento de apreciação e julgamento das contas presidenciais. Até 2008, a análise ocorreu em sessões separadas das casas legislativas, com base no entendimento equivocado já abordado anteriormente. Contudo, mesmo no bojo desse modelo deturpado de apreciação segregada, há uma clara falta de uniformidade procedimental, uma vez que em determinados exercícios, como os de 1994, 2003, 2004, 2005 e 2007, o parecer da CMO foi encaminhado inicialmente ao Senado Federal, para posterior análise pela Câmara dos Deputados. Em outros anos, como de 1995 a 2002, 2006 e 2008, o procedimento foi inverso, com o parecer sendo primeiramente enviado à Câmara.

Adicionalmente, dentro dessa dinâmica de apreciação, emerge a problemática apontada pelo ministro Luís Roberto Barroso acerca da análise fragmentada pelas casas legislativas. Como demonstram as tramitações das contas referentes aos anos de 2003 a 2005 e ao exercício de 2007, apenas uma das casas realizou a apreciação do parecer da CMO, reforçando a incompletude dessa apreciação.

Independentemente dos problemas procedimentais específicos, um ponto é comum a todas as contas a partir de 2001 até o presente momento, incluindo aquelas pinçadas como referencial para esta análise: não houve a votação das contas de governo pelo Congresso Nacional com a consequente aprovação dos respectivos projetos de decretos legislativos.

Até mesmo no âmbito da manobra política encabeçada por Eduardo Cunha em 2015, o que se nota é que apenas as contas de 1992 de Itamar Franco foram aprovadas e já promulgadas, uma vez que já haviam sido aprovadas pelo Senado Federal¹³⁸. As demais contas apreciadas em bloco, em regime de urgência, foram aprovadas apenas pela Câmara dos Deputados, e seguem aguardando apreciação final pelo Congresso Nacional.

Essa omissão, embora de grande relevância, tem sido raramente analisada de maneira

¹³⁷ A planilha foi extraída do sítio do Congresso Nacional na internet: BRASIL. Congresso Nacional. Contas da Presidência da República. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 29 nov. 2024.

¹³⁸ CÂMARA dos Deputados. Câmara aprova contas de governos anteriores e abre caminho para votar contas de Dilma. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/466319-camara-aprova-contas-de-governos-anteriores-e-abre-caminho-para-votar-contas-de-dilma/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

crítica, o que torna suas consequências ainda mais significativas quando examinadas à luz dos casos concretos de julgamento das contas presidenciais. Com esse propósito, inicia-se a análise dos casos selecionados como referenciais para a compreensão desse fenômeno.

3.3 Análise de casos concretos: as contas de Dilma Rousseff (2014) e de Jair Bolsonaro (2021)

A análise do controle externo das contas presidenciais, especialmente no contexto de um mercado globalizado atuante em um país periférico como o Brasil, é terreno fértil para debates dos mais amplos e diversificados vieses. Seria inviável e ineficaz abordar, portanto, todos os julgamentos, análises e avaliações das contas de governo realizados ao longo dos mais de 35 anos de vigência da Constituição Federal de 1988 em um único trabalho. Por isso, torna-se essencial, neste momento, selecionar um momento histórico específico que sirva como recorte temático para a pesquisa.

Neste contexto, opta-se por examinar a apreciação das contas presidenciais em dois períodos distintos, que, por suas peculiaridades, oferecem elementos essenciais para o debate. O primeiro recorte refere-se às contas da ex-Presidente Dilma Rousseff, relativas ao exercício de 2014, em um contexto marcado pela crise econômica e pelas controversas “pedaladas fiscais”. Essas práticas foram apontadas como irregulares pelo TCU e fundamentaram a reprovação de suas contas, decisão que, somada a outros fatores políticos e jurídicos, contribuiu para o desencadeamento do processo de impeachment em 2016.

O segundo recorte centra-se nas contas do ex-Presidente Jair Bolsonaro, relativas ao exercício de 2021, com destaque para a implementação do controverso “orçamento secreto”. Este caso chama a atenção pela forma como esse instrumento influenciou a distribuição de recursos públicos, o orçamento federal e a dinâmica de fiscalização do controle externo, especialmente pelo papel ativo do Poder Judiciário em sua supervisão.

Com base nesses dois casos paradigmáticos, a pesquisa busca não apenas desenvolver uma análise detalhada das especificidades de cada episódio, mas também compará-los, com o objetivo de avaliar a efetividade do julgamento das contas presidenciais como mecanismo de promoção da justiça e do avanço social. Essa abordagem comparativa permite explorar as diferenças e semelhanças no funcionamento do controle externo em momentos históricos distintos, considerando os contextos políticos, econômicos e institucionais de cada período.

Dessa forma, dá-se início à análise com o exame das contas da ex-Presidente Dilma Rousseff, marco inicial para a construção do debate proposto.

3.3.1 As contas presidenciais de 2014

Como mencionado no início deste capítulo, o presente trabalho escolheu como um dos referenciais de análise a apreciação realizada sobre as contas presidenciais de 2014, uma opção inegavelmente vinculada à relevância histórica do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, uma vez que as irregularidades identificadas no parecer técnico do TCU sobre essas contas foram utilizadas como fundamento jurídico do golpe. Ainda que seja inegável que a reprovação das contas serviu como pretexto em um cenário político já enviesado à destituição da presidente, não se pode ignorar o peso estratégico que esse instituto demonstrou naquele contexto.

Considerado um dos marcos políticos mais significativos do período pós-Constituição de 1988, o impeachment não apenas colocou em xeque a solidez de instituições e mecanismos essenciais ao nosso Estado Democrático de Direito, como também, de certa forma, ampliou o conhecimento da população sobre o instituto da apreciação e julgamento das contas de governo. Dessa forma, a pesquisa não se propõe a dissecar os fundamentos do impeachment, suas razões políticas, sua condução ou as particularidades que o caracterizam, mas lançar luz sobre a importância do julgamento das contas públicas e sua inegável força política, econômica e social.

Dado o seu contexto, a apreciação das contas presidenciais desse período demonstra a complexidade que envolve esse instituto: ao mesmo tempo que representa um mecanismo de controle da regularidade das contas públicas, também pode ser utilizado como um instrumento político para manobras capazes de alterar significativamente a realidade do país.

Embora o termo “pedaladas fiscais”¹³⁹ tenha ganhado ampla difusão à época, muitas vezes de forma superficial e desprovida de reflexão crítica, o debate mais profundo sobre o instituto das contas públicas e o papel do TCU e do Congresso Nacional – especialmente em relação ao julgamento das contas presidenciais – ficou em segundo plano, sobretudo após a dissipação da turbulência política que acompanhou o impeachment.

A percepção popular parece ter assimilado o impeachment como um processo político isolado, negligenciando o ato que justificou juridicamente a sua implementação: a reprovação das contas de governo da ex-presidente Dilma Rousseff. No âmbito acadêmico, o foco também se concentrou predominantemente na análise do próprio processo de impeachment e de suas

¹³⁹ Há uma interessante análise feita por Paulo Motoryn acerca da origem e utilização do termo: **“Quem inventou a pedalada fiscal? Origem do termo ajuda a entender golpe contra Dilma”**. Brasil de Fato, São Paulo, 12 maio 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/12/quem-inventou-a-pedalada-fiscal-origem-do-termo-ajuda-a-entender-golpe-contra-dilma>. Acesso em: 1 dez. 2024.

vicissitudes no caso específico da ex-presidente.

É por essa razão que este trabalho adota o mencionado referencial, buscando resgatar e aprofundar a análise de um elemento frequentemente negligenciado, mas central para a dinâmica do sistema democrático. A partir da análise das particularidades da apreciação das contas desse período, será possível confrontar as conclusões dessa avaliação com as especificidades do contexto social brasileiro discutidas no primeiro capítulo, tais como a sua caracterização como país periférico, a artificialidade do orçamento, as metas fiscais irreais e a natureza dirigente do nosso texto constitucional.

Afinal, como afirmou José Eduardo Cardozo, se “é a história quem sempre dá a sentença final”, é necessário avaliar qual foi a sentença que a história do julgamento das contas de governo de 2014 impôs ao Brasil.

3.3.2 Contexto – O impeachment

O panorama político do Brasil em 2014 foi marcado por uma reeleição apertada da ex-Presidente Dilma Rousseff, então candidata do Partido dos Trabalhadores (PT), que venceu as eleições presidenciais com 51,64% dos votos válidos contra 48,36% de Aécio Neves, candidato do PSDB, o que evidencia que, apesar da vitória, Dilma iniciou seu segundo mandato em um cenário político evidentemente polarizado¹⁴⁰.

Adicionalmente, o Brasil enfrentava uma crise econômica marcada por um crescimento estagnado, com o PIB registrando apenas 0,5% de expansão naquele ano, o que contrastava com o crescimento observado na década anterior, quando a alta nos preços das *commodities* e o aumento do consumo interno impulsionaram a economia. A combinação de fatores internos e externos reverteu esse quadro favorável, com a queda nos preços internacionais das *commodities* reduzindo as receitas de exportação. Em paralelo, a política econômica adotada pelo governo enfrentava críticas: a chamada "nova matriz econômica", que combinava incentivos fiscais, crédito subsidiado e controle artificial de preços, não conseguiu reverter a desaceleração e agravou os desequilíbrios fiscais, culminando em um déficit primário de 0,6% do PIB em 2014¹⁴¹.

¹⁴⁰ SENADO FEDERAL. Presidente Dilma Rousseff é reeleita com 51,64% dos votos. **Rádio Senado**, 27 out. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2014/10/27/presidente-dilma-rousseff-e-reeleita-com-51-64-dos-votos?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 nov. 2024.

¹⁴¹BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório Anual 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2014/rel2014p.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2024.

A intensificação da polarização política se manifestou em outubro de 2014, quando o PSDB, partido do candidato derrotado, solicitou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a realização de uma auditoria para avaliar a integridade do processo eleitoral. Quase um ano depois, a auditoria foi concluída sem que fossem encontrados indícios de fraude no pleito¹⁴². Antes mesmo da diplomação da presidente eleita, em dezembro de 2014, o PSDB deu continuidade à sua contestação, ingressando no TSE com uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) contra Dilma Rousseff e seu vice, Michel Temer, sob a alegação de abuso de poder político e econômico durante a campanha¹⁴³.

Em um cenário político já conturbado, essas ações por parte do principal partido de oposição lançaram dúvidas sobre a legalidade do processo eleitoral e alimentaram uma narrativa que, embora sem fundamento jurídico sólido, contribuiu para enfraquecer a percepção de legitimidade do governo Dilma perante parte da população.

Soma-se a esse cenário o fato de que, embora reeleita com o apoio de uma ampla coligação partidária, a base aliada de Dilma no Congresso já apresentava sinais de desgaste. Internamente, o PT enfrentava críticas por parte de setores progressistas, insatisfeitos com as alianças pragmáticas do governo. Externamente, partidos da base, especialmente o PMDB, já buscavam maior autonomia e protagonismo político, o que minava a coesão necessária para sustentabilidade do governo¹⁴⁴.

Esse desgaste é reforçado quando, em fevereiro de 2015, o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), integrante da base aliada do governo Dilma, foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, em uma disputa em que derrotou, entre outros, o deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), candidato oficial do governo. A eleição de Cunha, portanto, sinalizou uma ruptura dentro da base aliada, evidenciando o enfraquecimento da coalizão governista no Congresso

BRASIL. Banco Central do Brasil. Relatório de Inflação – Dezembro 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/201412/RELINF201412-ri201412sep.pdf>.

Acesso em: 1º dez. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Banco Central do Brasil. Relatório Anual 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2014/rel2014introd.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas eleições 2014**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁴³ **TSE decide prosseguir com ação que pede cassação de Dilma Rousseff e Michel Temer**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Outubro/tse-decide-prosseguir-com-acao-que-pede-cassacao-de-dilma-rousseff-e-michel-temer>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁴⁴ **Com críticas ao PT e ao governo, PMDB aprova apoio à reeleição de Dilma**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 10 jun. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1468065-com-criticas-ao-pt-e-ao-governo-pmdb-aprova-apoio-a-reeleicao-de-dilma.shtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

Apesar de ala dissidente, PMDB aprova apoio a Dilma nas eleições. G1, Distrito Federal, 10 jun. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/06/apesar-de-ala-dissidente-pmdb-aprova-apoio-dilma-nas-eleicoes.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

Nacional¹⁴⁵.

Paralelamente, a Operação Lava Jato avançava, desvelando um esquema sistêmico de corrupção que atingia diretamente empresários, altos executivos da Petrobras e políticos de destaque¹⁴⁶. As investigações, que inicialmente eram vistas como um avanço no combate à impunidade, rapidamente ganharam contornos de crise institucional ao implicar figuras centrais do governo e de sua base aliada. Em março de 2015, foi divulgada a inclusão de Eduardo Cunha na lista de pessoas com foro privilegiado investigadas no bojo da mencionada operação, sob a acusação de ter recebido milhões de reais em propinas¹⁴⁷.

O que se seguiu foi a adoção de uma agressiva postura de oposição por Cunha, que passou a recorrer a ameaças e articulações políticas com o objetivo de pressionar o governo a frear as investigações da Lava Jato e, principalmente, estancar o processo de cassação em seu nome em trâmite no Conselho de Ética¹⁴⁸. Em suas alegações finais, apresentadas no processo de defesa do impeachment de Dilma, o então Advogado-Geral da União, José Eduardo Cardozo, sintetizou de forma clara as iniciativas do deputado, algumas já envolvendo a pretensão de utilizar as contas presidenciais como ferramenta para viabilizar suas manobras:

De forma sintética, as suas iniciativas podem ser apontadas:

- a) sabedor, de algum modo, de que o TCU iria rejeitar as contas do exercício de 2014 (o que de fato veio a acontecer de forma absolutamente inédita, a partir de relatório apresentado pelo Ministro Augusto Nardes, também investigado na “Lava Jato”, como já observado anteriormente), tomava medidas para julgar rapidamente as contas de exercícios anteriores que se encontravam pendentes há anos, objetivando “limpar a pauta” para agilizar o mais possível a aprovação do parecer de rejeição das contas da Presidenta Dilma Rousseff pelo Poder Legislativo;
- b) investia ferozmente na desestabilização econômica e política do governo, criando a denominada “pauta-bomba”;
- c) articulou com a oposição a apresentação de um novo pedido de impeachment que fizesse a acusação de fatos ocorridos ao longo do ano de 2015, para que este pudesse ser por ele aceito sem quaisquer contestações jurídicas;
- d) tomou as iniciativas preparatórias para processar um pedido de impeachment rapidamente, assim que viesse a tomar a decisão de recebê-lo.

¹⁴⁵ **Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁴⁶ **O que foi a Operação Lava Jato?** CNN Brasil, São Paulo, 1 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-foi-a-operacao-lava-jato/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

¹⁴⁷ **Impeachment de Dilma Rousseff: Contexto.** Memória Globo, [s.d.]. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/impeachment-de-dilma-rousseff/noticia/contexto.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2024.

¹⁴⁸ **Há três anos, Eduardo Cunha comandava o início do fim do governo Dilma.** Brasil de Fato, São Paulo, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/especiais/ha-tres-anos-eduardo-cunha-comandava-o-inicio-do-fim-do-governo-dilma>. Acesso em: 30 nov. 2024.

Articulou com a oposição a apresentação de uma questão de ordem, com o objetivo de que, ao respondê-la, pudesse fixar regras que estabeleceriam um rito sumaríssimo para a tramitação da denúncia por crime de responsabilidade pela Câmara, com clara violação a princípios constitucionais, à lei e às regras regimentais.¹⁴⁹

Reforçando esse cenário de manipulação política, gravações divulgadas em maio de 2016 revelaram conversas entre o senador Romero Jucá e o ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, nas quais Jucá sugeria a necessidade de um "pacto" para "estancar a sangria" representada pela Lava Jato. Nessas conversas, Jucá mencionava que uma mudança no governo federal poderia resultar em um acordo para limitar o avanço das investigações, indicando que o impeachment de Dilma seria uma estratégia para proteger diversos políticos implicados¹⁵⁰.

Diante da continuidade das investigações envolvendo congressistas que buscavam obstruí-las, Eduardo Cunha adotou uma postura marcadamente adversa ao governo Dilma Rousseff, aprovando projetos legislativos que desestabilizavam a economia nacional, popularmente conhecidos como "pautas-bomba"¹⁵¹, e articulando a apresentação sucessiva de novos pedidos de impeachment, incluindo o apresentado em 31 de agosto de 2015 por Hélio Pereira Bicudo e Janaína Paschoal, posteriormente aditado em 1º de setembro para incluir Miguel Reale Júnior como subscritor.

Esse pedido de impeachment se pautava, basicamente, na realização de pedais fiscais pelo governo Dilma em 2014, que já tinham sido identificadas e estavam sendo discutidas pelo TCU no âmbito do TC 021.643/2014-8, que abarcava representação acerca de atraso do repasse a instituições financeiras públicas e privadas de verbas destinadas ao pagamento de despesas de responsabilidade do governo federal. Posteriormente, essas mesmas práticas foram objeto de análise no processo que analisou as contas presidenciais de 2014 (TC 005.335/2015-9).

Após a apresentação do pedido de impeachment, em outubro de 2015, o TCU, por decisão unânime de seu plenário, recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das contas presidenciais relativas a 2014¹⁵². O parecer, elaborado pelo ministro relator Augusto Nardes¹⁵³,

¹⁴⁹BRASIL. Senado Federal. **Denúncia n. 1, de 2016**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>. Acesso em: 1º dez. 2024.

¹⁵⁰ **Há três anos, Eduardo Cunha comandava o início do fim do governo Dilma**. Brasil de Fato, São Paulo, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/especiais/ha-tres-anos-eduardo-cunha-comandava-o-inicio-do-fim-do-governo-dilma>. Acesso em: 30 nov. 2024.

¹⁵¹ **Cunha manobra, obstrui sessão do Congresso e ameaça reforma de Dilma**. El País Brasil, Brasília, 1 out. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁵² **TCU recomenda ao Congresso reprovar contas do governo de 2014**. G1, Brasília, 7 out. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/tcu-recomenda-ao-congresso-reprovar-contas-do-governo-de-2014.html>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁵³ Curiosamente, Nardes, à época, também era alvo de investigações por suposto envolvimento em esquema de corrupção relacionado à Operação Zelotes: **Nardes é alvo de investigação por suposto recebimento de R\$ 1,65**

representou a primeira vez, pós Constituição de 1988, que o TCU encaminhou ao Congresso uma opinião pela reprovação das contas de um Presidente da República. Até então, todas as contas enviadas pelo Executivo haviam sido objeto de opinião pela aprovação, ainda que com ressalvas. Cunha, ao comentar a decisão do TCU, afirmou que o desfecho "já era esperado", sugerindo uma percepção prévia sobre o resultado, o que reforça sua postura articulada contra o governo¹⁵⁴.

Os acontecimentos que se seguiram não apenas sustentaram o caráter político do processo de impeachment, mas também expuseram a instrumentalização do parecer prévio do TCU como elemento central para justificar a destituição da presidenta. O pedido de impeachment apresentado em agosto de 2015 tinha como fundamento central as acusações relacionadas às chamadas "pedaladas fiscais" e a outras medidas de política fiscal anticíclica adotadas durante o exercício de 2014¹⁵⁵.

Contudo, como as irregularidades fiscais utilizadas como fundamento jurídico tratavam do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2014, aplicava-se à situação o óbice previsto no art. 86, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que veda a responsabilização política do presidente por atos praticados em mandato anterior¹⁵⁶.

Dado esse empecilho, Cunha, se articulando por meio de "solicitações" da oposição, decidiu postergar a análise do pedido de impeachment, viabilizando que, em 15 de outubro de 2015, uma nova denúncia fosse apresentada, com o argumento adicional de que as pedaladas fiscais de 2014 continuaram a ocorrer em 2015. Essa manobra contornou o impedimento constitucional, abrindo caminho para a aceitação parcial da denúncia por Cunha, que ocorreu em 2 de dezembro de 2015¹⁵⁷.

Com a instalação da Comissão Especial para análise da denúncia, em abril de 2016, o

mi em propina. InfoMoney, São Paulo, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nardes-e-alvo-de-investigacao-por-suposto-recebimento-de-r-165-mi-em-propina/>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁵⁴ Eduardo Cunha, ao comentar a decisão do TCU, afirmou que o desfecho "já era esperado", sugerindo uma percepção prévia sobre o resultado, o que reforça sua postura articulada contra o governo: **'Última palavra é e será do Congresso', diz Cunha sobre decisão do TCU**. G1, Brasília, 7 out. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/ultima-palavra-e-e-sera-do-congresso-diz-cunha-sobre-decisao-do-tcu.html>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁵⁵ A íntegra da denúncia pode ser acessada no portal da Câmara dos Deputados, na tramitação da Denúncia por Crime de Responsabilidade n.º 1, de 2015 (DCR 1/2015): Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁵⁶ **Impeachment de Dilma Rousseff: Contexto. Memória** Globo, [s.d.]. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/impeachment-de-dilma-rousseff/noticia/contexto.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2024.

¹⁵⁷ **Juristas protocolam aditamento a pedido de impeachment de Dilma**. Migalhas, São Paulo, 17 set. 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/227053/juristas-protocolam-aditamento-a-pedido-de-impeachment-de-dilma>. Acesso em: 1 dez. 2024.

relator, deputado Jovair Arantes, apresentou um parecer que delimitava as acusações em dois pontos principais: (i) a edição de quatro decretos de abertura de crédito suplementar em 2015 e (ii) a suposta contratação ilegal de operações de crédito, conhecidas como pedaladas fiscais. O parecer foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, autorizando a instauração do processo por crime de responsabilidade¹⁵⁸.

Com isso, configurou-se o cenário político ideal para o golpe. Sob o amparo jurídico do parecer prévio emitido pelo TCU, reforçado pela narrativa de que a crise econômica decorria exclusivamente de uma má gestão do governo, em especial das pedaladas fiscais, o impeachment foi consolidado, marcando um dos episódios mais controversos da história política recente do Brasil.

É importante esclarecer, desde já, que, embora as irregularidades fiscais que embasaram as acusações na denúncia se referissem à edição de decretos em 2015 e à continuidade das pedaladas fiscais no mesmo ano, ou seja, não guardassem relação direta com as contas de 2014, essa limitação jurídica ocorreu, como visto, apenas para contornar o art. 86, § 4º da CRFB/88 e viabilizar a aceitação da denúncia.

Em outras palavras, o que se busca demonstrar é que foram as contas de governo de 2014, notadamente a sua reprovação, que serviram como base e narrativa para o impeachment de Dilma Rousseff. Prova disso é que quando o TCU emitiu o parecer prévio sobre as contas de 2015, em 5 de outubro de 2016, o processo de impeachment já havia sido concluído, com a condenação de Dilma ocorrendo em 31 de agosto de 2016. Daí a escolha das contas de 2014, e não das de 2015, como referência de análise.

Apesar de essa matéria ter sido reiteradamente levantada na Comissão Especial, por meio de questões de ordem e recursos, bem como pela AGU em manifestações anteriores à admissão da denúncia no Senado Federal, em suas alegações finais e perante o próprio Supremo Tribunal Federal¹⁵⁹, as respostas oferecidas às provocações demonstraram pouco rigor ou preocupação em enfrentar adequadamente o tema¹⁶⁰. Esse cenário negligenciou a lógica cristalina da relevância dessa apreciação prévia, como destacado com precisão por José Eduardo Cardozo na condução da defesa:

¹⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. Denúncia n.º 1, de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁵⁹ Mandado de Segurança n.º 34.371, sob relatoria do ministro Alexandre de Moraes.

¹⁶⁰ Alegações Finais apresentadas na Denúncia n.º 1, de 2016. Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653261&ts=1594039518701&disposition=inline>. Acesso em: 1 dez. 2024. p. 120-130

Não há que se falar, com a devida vênia ao posicionamento do nobre relator, em afastamento dessa questão prejudicial, por uma suposta independência de instâncias, especialmente porque se trata aqui da necessidade de esgotamento de um elemento essencial para definição da existência de crime de responsabilidade.

Ora, se o Congresso Nacional refutar os argumentos emprestados de entendimento recente do Tribunal de Contas da União, ainda não aplicados para a análise de contas de nenhum outro Presidente da República, pode-se depreender que não se fará presente elemento essencial para configuração de crime de responsabilidade, uma vez que, pendente a discussão sobre a própria avaliação jurídico-política acerca dos elementos que compõem a acusação e, no limite, sobre a própria lesividade de eventuais condutas podem ser rechaçadas. *Data maxima venia*, equivocou-se o ilustre relator ao afirmar que: "não é necessário o julgamento das contas de 2014, tampouco há necessidade de apresentação da prestação de contas de 2015 pela Presidente da República para os cidadãos e as Casas do Congresso Nacional exercerem o controle dos atos da Presidente da República e formalizarem o processo por crime de responsabilidade se entenderem que há fundamento para tanto. Trata-se, como dito, de atribuições exercidas por órgãos que exercem competências completamente distintas, sem possibilidade de estabelecer qualquer confusão entre os papéis republicanos estabelecidos pela Carta Cidadã."109. Isso porque estamos a tratar de controvérsia acerca do direito material em si, ou seja, sobre a classificação jurídica enquanto crime dos atos objeto da acusação.¹⁶¹

Se, por um lado, essa deturpação evidencia a ausência de preocupação com o mérito substancial da denúncia e a priorização de objetivos políticos voltados à destituição da presidenta, por outro, expõe o risco preocupante da suscetibilidade do controle de contas públicas no Brasil a manobras de subterfúgio político.

De mais a mais, não há qualquer prejuízo nessa preferência, uma vez que a apreciação das contas presidenciais de 2015 apresentou grande semelhança, tanto em sua tramitação, quanto em seu conteúdo, com as contas do ano anterior.

Feita essa explicação e dado o contexto apresentado, procede-se à análise das contas presidenciais de 2014 pelo TCU.

3.3.3 A tramitação das contas de 2014 no TCU

As contas de 2014 foram processadas, analisadas e julgadas pelo TCU por meio do

¹⁶¹ Alegações Finais apresentadas na Denúncia n.º 1, de 2016. Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653261&ts=1594039518701&disposition=inline>. Acesso em: 1 dez. 2024. p. 123-124

processo de Tomada de Contas n.º 005.335/2015-9, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes¹⁶².

Nessa apreciação específica, o procedimento descrito inicialmente adquiriu uma particularidade relevante, diretamente influenciada pelo contexto já apresentado.

Quando da conclusão da análise das contas pelas unidades técnicas do TCU e da elaboração do relatório preliminar, ao contrário de emitir parecer prévio e submetê-lo a julgamento perante o plenário, o então relator, em sessão extraordinária ocorrida em 17 de junho de 2015, proferiu voto indicando que as contas ainda não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal, devido à gravidade dos indícios de irregularidades levantados pelas secretarias técnicas¹⁶³.

Mencionando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os ministros do TCU decidiram, por unanimidade, comunicar ao Congresso Nacional que, naquele momento, as contas de 2014 não estavam aptas para apreciação pelo Tribunal e, paralelamente, notificar formalmente a então presidente Dilma Rousseff, concedendo-lhe o prazo de trinta dias para apresentar suas contrarrazões aos apontamentos de irregularidades identificados no relatório preliminar¹⁶⁴.

A particularidade relevante não está na possibilidade de exercício do contraditório no âmbito de um processo de tomada de contas, já que o Regimento Interno do TCU, ao prever tal procedimento no art. 202, determina que o responsável seja citado para apresentar alegações de defesa, caso haja débito decorrente da irregularidade, ou razões de justificativa, quando não houver débito apurado.

O caráter singular deste caso reside no fato de ter sido a primeira ocasião em que, no julgamento das contas presidenciais, os direitos ao contraditório e à ampla defesa foram assegurados ao Presidente da República no âmbito do TCU. A ausência desses direitos em

¹⁶²Os dados e informações sobre o parecer prévio do TCU de 2014 foram extraídos do **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2014**. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio.pdf. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁶³BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1464/2015** - Plenário. Relator: Augusto Nardes. Processo nº 005.335/2015-9. Tipo: Contas do Presidente da República (CGOV). Sessão de 17 de junho de 2015. Ata nº 22/2015 - Plenário. Interessados/Responsáveis: Presidência da República (vinculador). Brasília: TCU, 2015.

¹⁶⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1464/2015** - Plenário. Relator: Augusto Nardes. Processo nº 005.335/2015-9. Tipo: Contas do Presidente da República (CGOV). Sessão de 17 de junho de 2015. Ata nº 22/2015 - Plenário. Interessados/Responsáveis: Presidência da República (vinculador). Brasília: TCU, 2015.

exercícios anteriores encontra justificativa, em primeiro lugar, na própria natureza da competência do Tribunal sobre as contas presidenciais, que, como já amplamente discutido, possui caráter estritamente consultivo, limitando-se à emissão de um parecer prévio destinado a subsidiar o julgamento final pelo Congresso Nacional. Em uma segunda perspectiva, a concessão do contraditório neste caso específico se explica por ser a primeira vez, desde a promulgação da Constituição de 1988, em que o TCU demonstrava a intenção de considerar as contas como irregulares, conferindo ao processo um desdobramento inédito e com implicações potencialmente mais graves para o chefe do Executivo.

Por um lado, a decisão dos ministros do TCU de permitir o exercício do contraditório neste caso evidenciava a tendência da Corte em favor da rejeição das contas. Por outro lado, demonstrava a preocupação do Tribunal com a solidez do parecer prévio, considerando a seriedade de recomendar, pela primeira vez desde a promulgação da Constituição de 1988, a rejeição de contas presidenciais, especialmente à luz do contexto político que se desenrolava simultaneamente à análise realizada pela Corte de Contas.

A decisão do TCU acerca da abertura do prazo para contrarrazões foi questionada perante o STF por meio do Mandado de Segurança 33.671, impetrado pelo então deputado federal pelo PPS-PE, Raul Belens Jungmann Pinto, sob a alegação de que o ato violava o devido processo legal, especialmente no que tange ao prazo constitucional de 60 dias para a emissão do parecer, e que invertia a lógica tradicional do controle externo ao permitir o contraditório no âmbito do TCU, considerando que o julgamento das contas da Presidente da República era de competência exclusiva do Congresso Nacional¹⁶⁵.

O relator da ação, ministro Luís Roberto Barroso, manifestou-se no sentido de não haver impossibilidade de contraditório no âmbito do TCU nos processos de apreciação das contas do Presidente da República, referendando o posicionamento do ministro Celso de Mello nos autos da SS 1.197, que tinha por objeto parecer prévio que rejeitava as contas do ex-governador Miguel Arraes, sem contraditório. Naquele caso, o ministro concluiu que a ausência de caráter deliberativo do parecer prévio não dispensava o órgão de controle do dever de observar o contraditório e a ampla defesa¹⁶⁶.

Ao final, o ministro Barroso concluiu que a prática encontrava respaldo no próprio

¹⁶⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.671**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 11 set. 2015. Publicação em 15 set. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 1 dez. 2024.

¹⁶⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.671**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 11 set. 2015. Publicação em 15 set. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 1 dez. 2024.

Regimento Interno do TCU, uma vez que o seu art. 224 tratava da possibilidade de o relator “solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, fiscalizações que entenda necessárias à elaboração do seu relatório”. Nessa linha, nas palavras do ministro, eventual extrapolação do prazo de sessenta dias previsto no texto constitucional para a emissão do parecer prévio não seria suficiente para figurar como óbice ao exercício do contraditório e da ampla defesa¹⁶⁷.

Dessa forma, por meio do Aviso 664-GP/TCU, datado de 19 de junho de 2015, o Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário foi encaminhado à então presidente Dilma Rousseff para ciência e manifestação. Posteriormente, novos indícios de irregularidades foram formalizados pelo então procurador do Ministério Público junto ao TCU e pelo ministro-substituto André Luís de Carvalho. Esses novos apontamentos foram objeto do Aviso 895-GP/TCU/2015, permitindo que a presidente tivesse a oportunidade de apresentar contrarrazões também em relação a essas novas questões.

Em resposta, a presidente Dilma, representada pelo então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Adams, apresentou suas contrarrazões de defesa. As manifestações relativas ao Aviso 664-GP/TCU foram protocoladas em 21 de julho de 2015, enquanto as referentes ao Aviso 895-GP/TCU/2015 foram apresentadas em 11 de setembro de 2015.

As contrarrazões apresentadas pela presidente Dilma Rousseff passaram por uma análise conduzida pela Semag e, posteriormente, pelo ministro relator, que consolidaram suas avaliações no relatório final. Em 7 de outubro de 2015, esse relatório, contendo o parecer prévio sobre as contas de 2014, foi submetido ao plenário do TCU. Minuciosamente estruturado, o documento foi organizado em capítulos que examinaram os principais aspectos das contas presidenciais daquele exercício. Passa-se, portanto, a examinar o seu conteúdo e suas conclusões.

Não se pretende aprofundar os aspectos estritamente técnicos ou auditorias da análise, uma vez que este não é o objetivo da presente dissertação, tampouco há condições de se realizar tal avaliação com o rigor necessário. O foco desta abordagem está em identificar as seções nas quais se concentraram as irregularidades que resultaram na reprovação das contas, buscando compreender o peso que as avaliações realizadas pelo TCU em seu relatório e parecer exerceram sobre a opinião final do Tribunal.

¹⁶⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.671**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 11 set. 2015. Publicação em 15 set. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 1 dez. 2024.

3.3.4 O parecer prévio de 2014

O parecer prévio de 2014 recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das contas presidenciais. De acordo com a sua opinião conclusiva, as demonstrações contábeis da União representavam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014. Contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não teriam sido observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual¹⁶⁸.

A despeito das demais impropriedades e ressalvas feitas no parecer, foram doze as irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos que serviram para embasar a opinião adversa do TCU e, por conseguinte, a recomendação pela rejeição das contas:

1 - Omissão de passivos da União junto Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS nas estatísticas da dívida pública, violando princípios da legalidade, da transparência fiscal e da gestão fiscal responsável.

2 - Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para despesas dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014. São as chamadas "pedaladas fiscais": a Caixa fez pagamentos de programas sociais e não recebeu, no prazo certo, o repasse do governo, o que configuraria, no apontamento do TCU, uma operação de empréstimo vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 - Adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014, que também se enquadram no conceito das "pedaladas fiscais".

4 - Adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para despesas do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) nos exercícios de 2010 a 2014, sendo outra irregularidade que se classifica como "pedalada fiscal".

5 – Três estatais ultrapassaram o limite global de dotação, ou seja, gastaram demais considerando a soma de todas as fontes de financiamento.

¹⁶⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2014/Contas%202014%20%20Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio%20sobre%20as%20Contas%20do%20Governo%20da%20Rep_blica%20-%20Exerc_cio%20de%202014.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024. p. 7-15.

6 - Estatais gastaram mais do estava previsto no Orçamento de Investimento. De acordo com o parecer, as estatais listadas executaram recursos acima do limite autorizado para a fonte de financiamento.

7 – Ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de R\$ 28,54 bilhões.

8 – Utilização de recursos da execução orçamentária de 2014 para influir na votação do Projeto de Lei PLN 36/2014, que mudou a meta fiscal prevista para o ano passado.

9 - Inscrição irregular em restos a pagar (valores já empenhados de anos anteriores e que não foram executados) de R\$ 1,367 bilhão, referentes a despesas do Programa Minha, Casa Minha Vida no exercício de 2014.

10 - Omissão de pagamentos da União para o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014, indicando que as "pedaladas fiscais" foram feitas para melhorar os resultados do superávit primário naquele ano.

11 - Fixação de cronograma de desembolso para 2014 pelo Decreto 8.197/2014, desconsiderando despesas obrigatórias adicionais de R\$ 9,2 bilhões (Seguro-Desemprego e Abono Salarial) e frustração de receitas do FAT em R\$ 5,3 bilhões, em desacordo com a LRF.

12 - Abertura de créditos suplementares entre novembro e dezembro de 2014, por meio de decretos não numerados, incompatíveis com a meta de resultado primário estabelecida, em violação à Lei Orçamentária Anual de 2014 e à Constituição Federal.¹⁶⁹

As irregularidades apontadas de forma conclusiva no parecer, somadas aos fundamentos expostos no relatório, evidenciam que o parecer desfavorável do TCU se concentrou nas chamadas “pedaladas fiscais” e na obrigatoriedade do cumprimento das metas fiscais anuais durante a execução orçamentária, ainda que não se restrinja exclusivamente a esses aspectos. No tocante às metas fiscais, as falhas identificadas incluíram a omissão quanto ao contingenciamento obrigatório de despesas discricionárias e a abertura, por decreto, de créditos suplementares com impacto primário, configurando prática considerada ilegal e, potencialmente, inconstitucional, em virtude da incompatibilidade com o contexto de omissão do contingenciamento devido.

Nas contrarrazões apresentadas pela então presidente Dilma Rousseff em resposta ao Aviso 664-GP/TCU, o Advogado-Geral da União estruturou a defesa em dois eixos principais:

¹⁶⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio.pdf. Acesso em: 1º dez. 2024, p. 7-15.

questões preliminares relacionadas à atuação do TCU e fundamentos de mérito voltados à desconstituição das irregularidades apontadas. Em caráter preliminar, enfatizou a importância de respeitar os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da confiança legítima nas análises do TCU, destacando que grande parte das práticas administrativas questionadas já havia sido utilizada por gestões anteriores sem quaisquer objeções formais dos órgãos de controle¹⁷⁰.

Por exemplo, ao abordar a prática das chamadas “pedaladas fiscais”, as contrarrazões enfatizaram a importância de preservar os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica, destacando a necessidade de “valorizar práticas há muito empregadas pela Administração sem qualquer reprimenda dos órgãos de controle externo ou interno”. Segundo a defesa, a prática possuía respaldo contratual, citando que o contrato firmado com a Caixa Econômica Federal já havia sido submetido a auditorias realizadas tanto pela CGU quanto pelo próprio TCU, sem que qualquer irregularidade tivesse sido identificada nessa previsão contratual. Acerca das irregularidades voltadas ao contingenciamento obrigatório de despesas discricionárias, as contrarrazões apontaram precedentes em exercícios anteriores, como 2009, 2010 e 2014, nos quais contingenciamentos realizados com base em projetos de lei de alteração da meta não foram considerados irregulares pelos pareceres prévios do TCU.¹⁷¹

Nesse sentido, preliminarmente, a defesa solicitou que, caso fosse mantido o entendimento acerca da irregularidade das contas, fosse adotada a modulação dos efeitos da decisão, em consonância com a praticada adotada pelo Supremo Tribunal Federal, buscando salvaguardar a conformidade formal das contas referentes ao exercício de 2014¹⁷².

No mérito, entre outros argumentos, a defesa sustentou que as chamadas pedaladas fiscais deveriam ser entendidas como práticas inerentes à complexidade da gestão financeira de programas públicos, apontando a possibilidade de descompassos naturais entre os fluxos de desembolso e pagamento e destacando, nesse contexto, a necessidade de se prever mecanismos administrativos aptos a garantir a continuidade dos programas sociais sem prejuízo às partes envolvidas¹⁷³. A argumentação, ao vincular essa dinâmica ao princípio constitucional da

¹⁷⁰BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de defesa apresentado pelo Advogado-Geral da União nas Contas do Governo de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/04-AGU_Contas_do_Governo/RA-01.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024, p. 9.

¹⁷¹*Ibid.*, p. 9.

¹⁷²*Ibid.*, p. 17.

¹⁷³BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de defesa apresentado pelo Advogado-Geral da União nas Contas do Governo de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em:

continuidade do serviço público, buscou enquadrar tais práticas não como irregularidades, mas como soluções administrativas indispensáveis para preservar a execução ininterrupta de políticas públicas essenciais.

Sobre o contingenciamento obrigatório de despesas discricionárias, as contrarrazões sustentaram que a obrigatoriedade de cumprimento da meta fiscal se aplicava apenas ao final do exercício financeiro, momento em que a meta ajustada foi alcançada. A ausência de contingenciamento ao longo do período foi justificada pelos potenciais impactos econômicos e sociais negativos que um novo contingenciamento ao final de 2014 poderia gerar, especialmente em um cenário de adversidade fiscal¹⁷⁴.

Por fim, defendeu-se que a abertura de créditos por decretos, mesmo com impacto primário no período de ausência de contingenciamento, encontrava respaldo na natureza das despesas a que se destinavam, caracterizadas como obrigatórias ou revestidas de relevância e urgência, cuja postergação seria impraticável¹⁷⁵.

Em resumo, para além de buscar demonstrar a conformidade das práticas com a LDO, com a LRF e com a Constituição, a defesa buscou apontar que as medidas adotadas pelo governo visavam mitigar potenciais efeitos adversos mais severos, tanto no âmbito social quanto no econômico, assegurando, assim, a execução de despesas públicas prioritárias em um cenário de complexidades fiscais e orçamentárias.

A despeito das alegações preliminares apresentadas pela defesa, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), área técnica do TCU, afastou os apontamentos que invocavam os princípios da segurança jurídica, da legalidade e da continuidade do serviço público, argumentando que tais princípios não poderiam ser utilizados como escudo para a violação de normas fiscais expressas, como a exigência de contingenciamento obrigatório, a vedação a operações de crédito pela LRF e a limitação ao uso de créditos suplementares.¹⁷⁶

Quanto à técnica de modulação temporal, o relatório esclarece que não há controvérsia sobre a constitucionalidade dos dispositivos da LRF aplicados ao caso, o que afasta a pertinência de analogias com decisões que envolvam controle concentrado de constitucionalidade. A modulação temporal, conforme prevista no art. 27 da Lei 9.868/1999, destina-se exclusivamente a evitar impactos sociais excessivamente gravosos decorrentes de decisões que declarem a inconstitucionalidade de normas ou atos normativos. No caso concreto,

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/04-AGU_Contas_do_Governo/RA-01.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024, p.12.

¹⁷⁴*Ibid.*, p. 25.

¹⁷⁵*Ibid.*, p. 28.

¹⁷⁶*Ibid.*, p. 523-825.

nas palavras da Semag, não se verificaria qualquer excepcionalidade que justificasse sua aplicação.¹⁷⁷

Além disso, o TCU aponta o risco moral associado à concessão de uma "anistia implícita" a gestores que descumpram condicionantes fiscais claras, como as relativas a operações de crédito. Tal postura poderia criar precedentes perigosos para a administração pública, incentivando a repetição de práticas irregulares sob a expectativa de flexibilização futura, comprometendo a credibilidade das regras fiscais e a sustentabilidade do pacto federativo¹⁷⁸.

Com as preliminares rejeitadas, a análise técnica voltou-se ao mérito das práticas adotadas pelo governo, concluindo pelo descumprimento de normas que visam preservar a responsabilidade e a transparência fiscal. A omissão no contingenciamento de despesas discricionárias, mesmo diante de uma queda evidente na arrecadação, configurou uma violação direta às normas da LRF e da LDO, comprometendo o equilíbrio fiscal necessário à boa gestão¹⁷⁹.

A abertura de créditos suplementares por decretos, apontada como uma das principais irregularidades, foi interpretada como um ato incompatível com as metas fiscais vigentes e uma afronta à Constituição Federal. A utilização de fontes de financiamento inadequadas, como o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, agravou ainda mais a irregularidade, uma vez que tais recursos deveriam ter sido destinados à recomposição das metas fiscais e não ao aumento de despesas primárias. A justificativa baseada em projetos de lei em tramitação foi igualmente desconsiderada, sob o argumento de que atos administrativos não podem fundamentar-se em normas ainda não aprovadas¹⁸⁰.

Após apontamentos feitos pela Semag, o ministro relator, Augusto Nardes, também apresentou as suas considerações em face das alegações de defesa, referendando as conclusões da área técnica. Em relação às preliminares indicadas pelo AGU, o relator apontou que “o princípio da segurança jurídica não pode ter maior hierarquia que o princípio da legalidade” e que as contas de governo de 2014 “não foi a primeira oportunidade em que se verificou e

¹⁷⁷BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de defesa apresentado pelo Advogado-Geral da União nas Contas do Governo de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/04-AGU_Contas_do_Governo/RA-01.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024, p. 523-825.

¹⁷⁸*Ibid.*, p. 523-825.

¹⁷⁹*Ibid.*, p. 523-825.

¹⁸⁰*Ibid.*, p. 523-825.

apontou descumprimento das condições fixadas pela LRF”¹⁸¹. Assim, o ministro dispôs:

As decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. Se assim fosse, diante das limitações por vezes operacionais e materiais a que este Tribunal se sujeita cotidianamente em seus trabalhos, especialmente no tocante à grande dimensão fática horizontal de matérias fiscalizadas, a prevalência da tese arguida levaria ao absurdo de impedir que o TCU exercesse suas competências, de plano, quando constatadas irregularidades e falhas antes não apontadas, em determinado órgão ou entidade.

Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de “aviso prévio”, antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte deste Tribunal.

Portanto, uma vez que não há se falar em chancela de regularidade sobre matéria presente também em outras oportunidades – porém não apreciada de forma expressa e conclusiva –, não apenas por ocasião da última apuração em que foi constatado, é improcedente a tese de violação ao princípio da segurança jurídica com o propósito de obstar a atuação regular e temporânea deste Tribunal.¹⁸²

As observações do relator não capturam de forma precisa a essência dos argumentos apresentados pela defesa, uma vez que o Advogado-Geral da União não alegou que as práticas consideradas irregulares em 2014 nunca haviam sido analisadas ou corrigidas pelo TCU, mas destacou que, em contas anteriores, situações similares resultaram na aprovação com ressalvas, evidenciando uma abordagem mais branda.

Ao fim, o parecer prévio, submetido à apreciação do plenário do Tribunal de Contas da União em 7 de outubro de 2015, foi aprovado por unanimidade pelos ministros, consolidando a recomendação formal ao Congresso Nacional pela rejeição das contas presidenciais relativas ao exercício de 2014. O julgamento das contas de 2014, ao impor um rigor significativamente mais severo, não apenas marcou um afastamento de abordagens precedentes, mas também levantou questões sobre a coerência e a uniformidade dos critérios adotados pelo Tribunal em seu controle fiscal, a serem abordadas neste trabalho.

¹⁸¹BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório de defesa apresentado pelo Advogado-Geral da União nas Contas do Governo de 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/04-AGU_Contas_do_Governo/RA-01.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024.

¹⁸²*Ibid.*, p. 840.

3.3.5 O julgamento das contas de 2014 no Congresso Nacional

Diante do contexto político em que as contas de 2014 estiveram imersas e da relevante mudança de postura do TCU, um leitor desavisado, desprovido da sugestiva pista contida no título desta dissertação, aguardaria, com ansiedade justificável, o desfecho do julgamento final das contas pelo Congresso Nacional. Acabaria, contudo, frustrado, uma vez que esse julgamento jamais ocorreu. Mais estarecido ficaria ao perceber que a CMO, responsável por examinar o parecer do TCU, elaborar seu próprio relatório e encaminhar o projeto de decreto legislativo à mesa do Congresso, levou quase oito anos para concluir essa tarefa. Somente em 22 de dezembro de 2022, com a mandatária originalmente implicada afastada há seis anos e dois outros presidentes tendo passado pelo Palácio do Planalto, a Comissão finalmente concluiu sua análise¹⁸³.

O subcapítulo poderia ser encerrado aqui, uma vez que, de um lado, a omissão parlamentar que se busca analisar já se evidencia de forma inequívoca. De outro, a análise de um relatório extemporâneo e descontextualizado, elaborado em um cenário social, econômico e político substancialmente distinto daquele que caracterizou o exercício de 2014, acrescenta pouco em termos de profundidade analítica e crítica ao debate, representando a mera formalização de um procedimento que, em essência, perdeu conexão com o contexto original das contas em questão.

Contudo, há certas ramificações do trâmite das contas de 2014 no Congresso Nacional que merecem um detalhamento maior.

Após o recebimento do parecer prévio do TCU, em 14 de outubro de 2015, o então presidente do Congresso Nacional, senador Renan Calheiros, concedeu o prazo de até 45 dias para que a Presidente da República pudesse se manifestar sobre as conclusões do TCU constantes do parecer prévio. Trata-se, novamente, de inovação em relação à tramitação das contas anteriores, uma vez que, em outras oportunidades, não houve essa deferência¹⁸⁴.

Apresentada a defesa, a presidente da CMO à época, senadora Rose de Freitas (PMDB-ES), designou como relator das contas de 2014 o senador Acir Gurgacz que, à época, era líder

¹⁸³BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem (CN) n. 4, de 2015. Encaminha Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício financeiro de 2014.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/120522>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁸⁴*Ibid.*

do PDT e vice-líder do bloco de apoio ao governo de Dilma no Senado Federal¹⁸⁵. Há, nesse ponto, uma nova inobservância ao procedimento previsto regimentalmente para a tramitação das contas.

A Resolução n. 1/2006-CN, que regula a CMO, dispõe em seu art. 16 sobre critérios a serem observados na indicação de relatores. Embora aborde detalhadamente as regras para a designação do relator-geral, do relator da receita e dos relatores dos projetos das leis orçamentárias, não faz referência ao relator das contas presidenciais, o que reforça a falta de procedimentalização clara para esse julgamento. Com isso, aplica-se à relatoria das contas de governo o § 1º do mesmo artigo, que estabelece que, na ausência de regra específica, a designação de relatores deve observar a proporcionalidade partidária, a proporcionalidade dos membros de cada Casa e o rodízio entre os membros da comissão¹⁸⁶.

O art. 17, por sua vez, especifica que os relatores, incluindo o das contas de governo, devem ser indicados até cinco dias após a instalação da CMO. Caso isso não ocorra, o § 2º do mesmo dispositivo confere ao presidente da comissão a prerrogativa de designar o relator, observando os seguintes critérios: (i) proporcionalidade partidária e entre as casas; e (ii) escolha do membro com maior número de legislaturas e mais idoso.

Há de se registrar que o conceito de "rodízio entre os membros", trazido pelo § 1º do art. 16, apresenta algumas lacunas interpretativas. Não fica claro se o rodízio deve ocorrer entre partidos, casas legislativas ou simplesmente para evitar que o relator de um exercício assumira novamente no ano seguinte. Além disso, o inciso II do § 2º do art. 17 suscita dúvidas sobre o critério predominante: se o número de legislaturas ou a idade do parlamentar – embora a literalidade indique que deve prevalecer o mais idoso e com maior experiência legislativa.

De qualquer forma, analisando o caso concreto, no exercício de 2013, o relator *ad hoc* das contas foi o deputado Ricardo Barros (PP-PR). Portanto, em 2014, para respeitar qualquer das possíveis interpretações do rodízio, o relator não poderia ser o mesmo deputado, nem outro do mesmo partido ou bloco, nem, possivelmente, da mesma casa legislativa. Assim, a escolha deveria recair sobre um senador.

Entre os senadores que integravam a CMO em 2015, o PMDB era o partido com maior

¹⁸⁵ALEGRETTI, Laís. Senador Acir Gurgacz será relator do parecer do TCU sobre contas do governo. **G1**. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/senador-acir-gurgacz-sera-relator-do-parecer-do-tcu-sobre-contas-do-governo-de-2014-na-cmo.html>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁸⁶BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 7 dez. 2024.

representação. Nesse cenário, caberia à presidência da comissão designar o relator entre os senadores do PMDB, observando o critério de maior número de legislaturas e maior idade. O senador Raimundo Lira, do PMDB da Paraíba, seria, portanto, a escolha regimentalmente correta. Nada obstante, mesmo que o critério de rodízio fosse ignorado, a relatoria deveria, com base nos critérios regimentais, recair sobre o deputado Lelo Coimbra, do PMDB, que, à época, contabilizava três legislaturas completas e possuía a maior idade entre os deputados do partido na comissão¹⁸⁷.

Contrariando essas premissas, a presidente da comissão justificou a escolha a designação do senador Acir Gurgacz (PDT-RO) destacando a "neutralidade" do parlamentar e sua experiência, seriedade e discrição em relação às posições públicas sobre a matéria. Ou seja, a despeito de almejar uma análise mais equilibrada das contas, a decisão de relatoria foi pautada em critério amplamente subjetivo, evidentemente influenciado pelo contexto político à época¹⁸⁸.

Essa dinâmica, em última instância, aprofunda a percepção, inclusive entre os próprios parlamentares, de que o parecer prévio do TCU é o instrumento mais neutro e tecnicamente embasado para orientar o julgamento das contas presidenciais, relegando a atuação da Comissão Mista de Orçamento CMO a uma posição secundária. Essa consequência está diretamente associada à desconfiança gerada por práticas discricionárias na escolha do relator, bem como à percepção de que o processo de julgamento no Congresso é marcado por interesses políticos, em detrimento de uma análise objetiva e fundamentada.

Feita essas observações iniciais, em 22 de dezembro de 2015, o então senador Acir Gurgacz apresentou um parecer recomendando a aprovação das contas com ressalvas, destacando que as práticas condenadas pelo TCU representavam inadimplemento, e não crimes fiscais, e que havia necessidade de se observar o princípio da segurança jurídica e o contexto econômico-fiscal do governo à época.¹⁸⁹ Posteriormente, em 23 de fevereiro de 2016, o senador Gurgacz revisou seu parecer, mantendo a recomendação de aprovação com ressalvas, mas

¹⁸⁷BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – Composição 2015**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/comissoes-mistas/cmo/composicao/-/cmo/membros/2015>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁸⁸ALEGRETTI, Laís. Senador Acir Gurgacz será relator do parecer do TCU sobre contas do governo. **G1**. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/senador-acir-gurgacz-sera-relator-do-parecer-do-tcu-sobre-contas-do-governo-de-2014-na-cmo.html>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁸⁹BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício de 2014**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

propondo a rejeição de algumas emendas apresentadas e a inadmissibilidade de outras¹⁹⁰.

Após a apresentação do relatório, a CMO realizou uma audiência pública para instruir a matéria, na qual participaram o ministro relator do parecer prévio no TCU, Augusto Nardes, e o então Advogado-Geral da União, Luís Inácio Adams. A previsão para a realização de audiências públicas no âmbito da apreciação das contas pela CMO consta da Resolução nº 1/2006-CN, a despeito de essa prática ser raramente utilizada pela Comissão no exercício dessa competência, o que evidencia mais uma excepcionalidade do tratamento dado às contas de 2014¹⁹¹.

Contudo, diante da ausência de movimentação processual, a relatoria conduzida pelo ex-senador Acir Gurgacz foi encerrada em 30 de março de 2016, conforme previsto no art. 10 da Resolução nº 1/2006-CN. Posteriormente, em 13 de junho de 2019, o senador Jean Paul Prates (PT/RN) foi designado relator da matéria, mas, mais uma vez, a falta de avanços no processo levou ao encerramento de sua relatoria em 30 de março de 2020, também com fundamento no mesmo dispositivo da resolução. Por fim, em 21 de junho de 2022, o senador Fabiano Contarato, do PT, foi designado como relator e, naquele mesmo ano, elaborou o relatório que seria aprovado pela CMO, concluindo assim o processo¹⁹².

Sem muitas novidades em relação às conclusões de Acir Gurgacz, o relatório apresentado foi favorável à aprovação, com ressalvas, das contas relativas ao exercício de 2014. Em dezembro de 2022, a CMO aprovou o relatório no formato de Projeto de Decreto Legislativo (PDN 7/2022). O projeto, até o presente momento, continua a tramitar na mesa diretora do Congresso Nacional¹⁹³.

Esse contexto evidencia, de forma incontestável, a perpetuação de uma histórica omissão do Congresso Nacional na apreciação das contas do Presidente da República. Mesmo diante de um cenário em que as contas foram instrumentalizadas como fundamento político

¹⁹⁰SENADO FEDERAL. **Relator na CMO aprova com ressalvas contas da presidente Dilma Rousseff.** Notícias, Brasília, 23 fev. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/02/relator-na-cmo-aprova-com-ressalvas-contas-da-presidente-dilma-rousseff>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁹¹SENADO FEDERAL. **Adams e Nardes divergem sobre contas do governo de 2014 na CMO.** Notícias, Brasília, 1 mar. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/01/adams-e-nardes-divergem-sobre-contas-do-governo-de-2014-na-cmo>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁹²BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem (CN) n. 4, de 2015. Encaminha Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício financeiro de 2014.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/120522>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁹³BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo (CN) nº 7, de 2022.** Aprova o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre as contas do governo da República relativas ao exercício financeiro de 2014. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/155477>. Acesso em: 7 dez. 2024.

para um processo de impeachment¹⁹⁴, o relatório da CMO foi elaborado apenas oito anos após o ocorrido, e o julgamento formal pelo Legislativo nem sequer foi concluído.

3.4 As contas presidenciais de 2021

O segundo referencial de análise utilizado neste trabalho foi a apreciação e julgamento das contas presidenciais de 2021, sob o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro. Esse caso foi escolhido não apenas por abranger um contexto específico e significativo — marcado pelo período pós-Covid e pela implementação do orçamento secreto —, mas também por se tratar de um presidente cuja postura política, econômica e social contrasta com a da ex-presidente Dilma Rousseff. Essa escolha adiciona maior complexidade e uma nova dimensão à análise, permitindo observar como as instituições envolvidas no julgamento das contas se comportam em cenários políticos distintos.

3.4.1 Contexto – O orçamento secreto

O ano de 2021 foi marcado por uma série de desafios políticos, econômicos e sociais que colocaram em evidência as fragilidades do governo Jair Bolsonaro, particularmente em um contexto de polarização acentuada e tensões institucionais. A pandemia de Covid-19 desempenhou papel importante nesse período, com a condução do ex-presidente sendo alvo de intensas críticas por parte de diversos setores da sociedade, sobretudo pela ausência de uma coordenação robusta e eficaz. A instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19, em abril daquele ano, aprofundou a pressão sobre o Executivo, ao investigar possíveis omissões e irregularidades na gestão da crise sanitária, o que incluiu suspeitas de corrupção em contratos relacionados à aquisição de vacinas.

Outro elemento de forte repercussão foi o uso extensivo do sigilo de 100 anos sobre informações de interesse público, prática permitida pela Lei de Acesso à Informação para proteger dados pessoais e de caráter sensível. Sob o governo Bolsonaro, o dispositivo foi amplamente aplicado em situações que levantaram questionamentos sobre transparência, como o sigilo sobre o cartão de vacinação do presidente, informações sobre a presença de seus filhos

¹⁹⁴Embora as irregularidades apontadas nas contas de 2014 não tenham, ao final, sido admitidas na denúncia por crime de responsabilidade em face da ex-presidente Dilma Rousseff, isso se deveu a uma limitação imposta pelos próprios dispositivos da Constituição Federal. Ao fim e ao cabo, o parecer prévio pela rejeição das contas de 2014 foi o como mote político para o processo de impeachment.

em reuniões no Palácio do Planalto e dados relacionados a investigações de irregularidades administrativas.

No campo econômico, em período pós-pandemia, o Brasil enfrentou níveis elevados de inflação, que pressionaram o custo de vida das famílias, especialmente das camadas mais vulneráveis¹⁹⁵. O desemprego se manteve em patamares elevados, enquanto a crise institucional contribuiu para a instabilidade econômica, reduzindo a confiança de investidores e deteriorando o ambiente de negócios. Em resposta a esses desafios, o governo lançou o programa Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família¹⁹⁶. Embora apresentado como uma política inovadora para ampliar a proteção social, o programa enfrentou críticas devido à sua implementação apressada e ao caráter eleitoral percebido por muitos analistas. Além disso, questionamentos sobre a sustentabilidade fiscal do Auxílio Brasil emergiram, em um momento de intensificação do déficit público e aumento da dívida federal.

Paralelamente, as tensões sociais também se acentuaram, com manifestações de oposição e apoio ao governo ocorrendo ao longo do ano. Os protestos contrários à gestão Bolsonaro, que reuniram amplos setores da sociedade civil, foram impulsionados, principalmente, pela insatisfação com a condução da pandemia. Por outro lado, atos de apoio ao presidente destacaram o fortalecimento de sua base ideológica, composta por grupos conservadores e setores ligados ao agronegócio e às forças de segurança¹⁹⁷. Essa dualidade evidenciou a profunda polarização que permeava a política brasileira e apontava para um cenário de crescente instabilidade institucional.

Bolsonaro, que iniciou seu governo com a retórica de combate à "velha política" e de oposição ao Centrão, se viu acuado e politicamente fragilizado após o avanço de investigações relacionadas ao suposto esquema de "rachadinha" operado no gabinete de Flávio Bolsonaro, culminando na prisão de Fabrício Queiroz. Diante de pressões crescentes e da ameaça de um possível processo de impeachment, Bolsonaro recuou em seu posicionamento inicial e alinhou-

¹⁹⁵LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. Como a crise institucional provocada por Bolsonaro impacta a economia. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/17/como-a-crise-institucional-provocada-por-bolsonaro-impacta-a-economia.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁹⁶PLANALTO. **Decreto regulamenta o Programa Auxílio Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/11/decreto-regulamenta-o-programa-auxilio-brasil>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o benefício extraordinário e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁹⁷DE SETEMBRO tem protestos a favor e contra o governo Bolsonaro. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/07/7-de-setembro-tem-protestos-a-favor-e-contra-o-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

se ao Centrão, movimento estratégico não apenas para garantir sua blindagem política, mas também para assegurar apoio à aprovação de suas propostas no Congresso. Nesse cenário, o mecanismo conhecido como "orçamento secreto" passou a desempenhar um papel primordial na dinâmica política¹⁹⁸.

Embora a prática de emendas parlamentares já existisse, sendo amplamente utilizada para destinar recursos federais a investimentos em bases eleitorais, ela ocorria majoritariamente por meio de emendas individuais. Nesse modelo, os recursos eram distribuídos de forma igualitária entre os parlamentares, com transparência quanto à autoria e destinação dos valores. Em 2019, no entanto, durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2020, o Congresso Nacional decidiu ampliar significativamente o uso das emendas de relator-geral (RP9), um tipo de emenda que, até então, era utilizado apenas para ajustes pontuais no orçamento. O volume alocado para essas emendas atingiu a marca de R\$ 30 bilhões, retirando uma parcela expressiva do orçamento que anteriormente era gerido pelos ministérios e transferindo essa gestão para o Parlamento¹⁹⁹.

As emendas de relator-geral centralizam as demandas dos parlamentares sob o controle do relator do orçamento, um parlamentar responsável por elaborar a versão final da Lei Orçamentária em negociação com o Palácio do Planalto e as lideranças partidárias. Ao contrário das emendas individuais, nas quais cada congressista possui autonomia sobre a destinação dos recursos, as emendas RP9 concentram o poder de decisão nas mãos do relator e dos principais líderes do Congresso, como os presidentes da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), e do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG)²⁰⁰. Esse arranjo enfraqueceu os critérios de transparência e rastreabilidade dos gastos, permitindo que parlamentares direcionassem recursos públicos sem a obrigatoriedade de identificação ou detalhamento da aplicação.

Reportagens investigativas revelaram que parte dos recursos alocados por meio das emendas RP9 foi destinada a projetos com claros indícios de superfaturamento. Um exemplo emblemático foi o "tratoção", que envolveu a aquisição de tratores e equipamentos agrícolas com preços até 259% superiores aos praticados no mercado²⁰¹. Outra evidência do uso indevido das emendas RP9 inclui indícios de irregularidades em diversos termos de compromisso

¹⁹⁸SCHREIBER, Mariana. Entenda o que é o orçamento secreto e por que ele é polêmico. **BBC NEWS BRASIL**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>. Acesso em: 7 dez. 2024.

¹⁹⁹*Ibid.*

²⁰⁰*Ibid.*

²⁰¹FOLHA DE S. PAULO. Tratoção: compra de tratores com superfaturamento de até 259%. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/bolsonaro-usa-verba-secreta-para-compra-de-tratores-superfaturados.shtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

firmados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os municípios beneficiados, envolvendo a destinação de milhões de reais para a aquisição de kits de robótica, todos fornecidos pela mesma empresa²⁰². Além disso, foi percebida uma concentração significativa de recursos em municípios administrados por prefeitos alinhados politicamente aos parlamentares responsáveis pelas indicações, reforçando a percepção de uso político-eleitoral dessas verbas²⁰³.

A Revista Piauí, em investigação jornalística operada em diversos municípios do Estado do Maranhão, expôs a utilização anômala dos recursos provenientes do orçamento secreto para financiar supostos serviços de saúde cuja existência era considerada inverossímil. A reportagem revelou que diversos municípios de baixa densidade demográfica, como Bela Vista do Maranhão (11,3 mil habitantes), Afonso Cunha (6,6 mil habitantes) e Igarapé Grande (11,4 mil habitantes), receberam dotações orçamentárias individuais superiores àquelas destinadas a grandes capitais brasileiras, como Florianópolis, Natal, Vitória, Belém e Manaus. Entre os 30 municípios brasileiros mais beneficiados pelo orçamento secreto, ao menos 23 estão localizados no estado do Maranhão, evidenciando uma concentração expressiva de recursos na região²⁰⁴.

O uso das verbas federais chamou ainda mais atenção pelo perfil de seus destinatários e pelas inconsistências detectadas. No município de Pedreiras (39,1 mil habitantes), a Secretaria de Saúde declarou ter realizado, em 2021, 540,6 mil procedimentos de extração dentária. Conforme apontado pela Revista Piauí, “para chegar a tanto, Pedreiras teria que ter arrancado catorze dentes de cada morador, sendo quatro vezes mais exodontias do que realizou toda a cidade de São Paulo”. Essa discrepância levou o articulista a atribuir a Pedreiras o título de “cidade mais banguela do País”²⁰⁵.

Outro caso emblemático ocorreu em Santa Quitéria (25,8 mil habitantes), também no Maranhão, onde foi registrado o maior número de exames de HIV no Brasil. Em 2020, o município superou a marca de 3.101 testes do tipo Western Blot, usados para confirmar diagnósticos de infecção pelo vírus HIV, ultrapassando a cidade de São Paulo, que no mesmo ano, com uma população de 12,8 milhões de habitantes, realizou 2.976 exames dessa natureza.

²⁰²FOLHA DE S. PAULO. **Governo Bolsonaro gasta mais com kit robótica a aliados do que com obras de creche.** Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/governo-bolsonaro-gasta-mais-com-kit-robotica-a-aliados-do-que-com-obras-de-creche.shtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²⁰³UOL NOTÍCIAS. **Bilhões em verbas: as denúncias de corrupção envolvendo o orçamento secreto.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/30/bilhoes-em-verbas-as-denuncias-de-corrupcao-envolvendo-o-orcamento-secreto.htm>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²⁰⁴REVISTA PIAUÍ. **Farra ilimitada: como funcionam as emendas de relator e o orçamento secreto.** Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²⁰⁵*Ibid.*

Esses dados evidenciam graves distorções no uso das verbas públicas, levantando suspeitas sobre a aplicação dos recursos do orçamento secreto e a efetiva realização dos serviços relatados²⁰⁶.

Embora Bolsonaro tenha inicialmente adotado um discurso de resistência à ampliação do uso das emendas RP9, como evidenciado pelo veto à ampliação dos recursos ao sancionar a LOA de 2020, o risco de o Parlamento derrubar esse veto levou o governo a buscar uma negociação. Em março de 2020, como parte do acordo com o Congresso, o Planalto aceitou dividir os recursos, mantendo cerca de metade dos R\$ 30 bilhões sob controle do relator do orçamento, por meio de projetos de lei encaminhados pelo Executivo. Essa negociação consolidou o papel do "orçamento secreto" como uma ferramenta central na articulação política do governo Bolsonaro, mas também expôs contradições em relação ao discurso de combate à "velha política" que marcara o início de sua gestão²⁰⁷.

Em 2021, o governo federal sancionou a Lei Orçamentária Anual com vetos e bloqueios que afetaram significativamente alguns setores sociais. Foram vetados R\$ 19,8 bilhões e bloqueados adicionalmente R\$ 9,3 bilhões em despesas discricionárias, totalizando uma redução de R\$ 29,1 bilhões em relação ao projeto aprovado pelo Congresso, tendo o Ministério da Educação como o mais impactado²⁰⁸. Simultaneamente, o orçamento inicial previa R\$ 29 bilhões para emendas de relator. Após negociações, esse montante foi ajustado, mas ainda representou uma parcela significativa do orçamento, direcionada conforme interesses políticos específicos.

A prática do orçamento secreto se perpetuou nos anos seguintes do governo. Em 2022, o presidente Jair Bolsonaro promoveu cortes substanciais em investimentos para assegurar R\$ 19,4 bilhões para essas emendas no orçamento do ano seguinte. Em 2023, o orçamento do programa Farmácia Popular sofreu uma redução de 59%, comprometendo o acesso a medicamentos gratuitos para mais de 21 milhões de brasileiros²⁰⁹. Além disso, os investimentos

²⁰⁶REVISTA PIAUÍ. **Farra ilimitada:** como funcionam as emendas de relator e o orçamento secreto. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²⁰⁷SCHREIBER, Mariana. Entenda o que é o orçamento secreto e por que ele é polêmico. **BBC NEWS BRASIL**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²⁰⁸CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento 2021 é sancionado; Educação, Economia e Defesa têm maiores cortes**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/749955-orcamento-2021-e-sancionado-educacao-economia-e-defesa-tem-maiores-cortes/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²⁰⁹FERNANDES, Adriana; PAPP, Anna Carolina. Governo tesoura Farmácia Popular para garantir orçamento secreto em 2023. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-tesoura-farmacia-popular-para-garantir-orcamento-secreto-em-2023/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

destinados à prevenção e controle do câncer, a segunda doença que mais causa mortes no país, também foram reduzidos para acomodar os R\$ 19,4 bilhões reservados ao orçamento secreto²¹⁰.

O orçamento secreto também foi objeto de análise crítica no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). A ministra Rosa Weber, relatora de ações relacionadas às emendas RP9, proferiu um voto contundente contra a falta de transparência e controle sobre o uso desses recursos. Segundo a então ministra relatora, a opacidade no processo de destinação das verbas comprometeu a fiscalização e violou princípios constitucionais de publicidade e moralidade administrativa. Em sua decisão, ela determinou a suspensão das emendas RP9 até que fossem implementados mecanismos claros de transparência e rastreabilidade²¹¹. O seguinte trecho de seu voto demonstra o impacto da opacidade das emendas sobre o orçamento:

O grande volume de recursos públicos a serviço das emendas parlamentares avança cada vez mais sobre a parcela disponível do orçamento federal destinada aos investimentos públicos, a ponto da Secretaria do Tesouro Nacional registrar índices negativos de investimento líquido nessa esfera de atuação governamental desde o renascimento das emendas de relator.

Como se sabe, o orçamento público federal é caracterizado pela elevada vinculação de receitas orçamentárias, ou seja, pela subordinação a normas constitucionais e legais que definem previamente a destinação específica de significativa parcela dos recursos da União. Especialmente após a instituição teto constitucional de gastos (EC nº 95/2016), registrou-se sensível redução do espaço orçamentário disponível para a acomodação de despesas discricionárias (despesas não vinculadas a gastos obrigatórios).

(...)

Considerando que no exercício de 2022 o orçamento federal estipulou a quantia de R\$ 44 bilhões para investimentos e, deste valor, R\$ 21 bilhões foram destinados a emendas parlamentares (ou seja, quase 50% de todo o investimento nacional), cabe analisar a forma como as emendas parlamentares e especialmente as emendas do relator têm sido aplicadas no Brasil.²¹²

Em resumo, as manobras orçamentárias e as políticas anticíclicas implementadas pelo governo Dilma Rousseff em 2014, ainda que de forma controversa, estavam inseridas em uma lógica que, a despeito de questionável, buscava disfarçar o déficit público, atender às metas fiscais e fomentar políticas públicas com vistas a mitigar instabilidades econômicas e a apaziguar os mercados financeiros. Por outro lado, as estratégias orçamentárias articuladas no

²¹⁰FRAZÃO, Felipe. Governo corta verba contra o câncer para bancar orçamento secreto em 2023. **UOL NOTÍCIAS**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/09/23/governo-corta-verba-contra-o-cancer-para-bancar-orcamento-secreto-em-2023.htm>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²¹¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) 850. Relator(a): Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 19 dez. 2022. Processo eletrônico. **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 27 abr. 2023. Publicado em 28 abr. 2023.

²¹²*Ibid.*

governo Jair Bolsonaro revelaram uma desconexão profunda com quaisquer objetivos de natureza fiscal ou coletiva, configurando-se como expedientes essencialmente políticos e utilitaristas. Com ferramentas como as emendas de relator-geral (RP9), o foco central não foi a implementação de ações em benefício da sociedade, mas sim a consolidação de apoio no Congresso Nacional mediante práticas clientelistas e personalistas, priorizando interesses particulares e enviesados. Esse *modus operandi*, como visto, comprometeu valores fundamentais como a transparência e a equidade na gestão dos recursos públicos, relegando as demandas coletivas a uma posição periférica no processo decisório.

Vejamos, então, como o Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional atuaram no julgamento das contas desse exercício.

3.4.2 O parecer prévio de 2021

O parecer prévio referente às contas de 2021 apresenta similaridades estruturais com o parecer elaborado sobre as contas de 2014, com a ressalva de que o capítulo dedicado à governança pública, presente nas contas de 2014, deixou de ser exigido nos exercícios subsequentes. Essa continuidade no formato decorre do fato de que a Resolução-TCU nº 291, publicada em 2017, não alterou substancialmente a metodologia previamente utilizada, mas, ao contrário, consolidou formalmente o modelo de apreciação que já vinha sendo adotado de maneira prática nos exercícios anteriores.

Outra diferença entre os pareceres prévios das contas de 2014 e 2021 reside na ausência, no documento de 2021, de capítulos dedicados à análise e às conclusões sobre as contrarrazões eventualmente apresentadas pelo Presidente da República. Tal ausência, no entanto, não constitui uma distinção significativa, mas um mero retorno à prática tradicional do Tribunal, onde o exercício do contraditório e da ampla defesa pelo chefe do Executivo é uma excepcionalidade.

As contas de 2021, que tramitaram nos autos do TC 008.731/2022-5 e tiveram como relator o ministro Aroldo Cedraz, foram analisadas inicialmente sob o prisma do contexto econômico em que se inseriram, como usualmente é feito. O relatório reconhece a complexidade e os desafios enfrentados pela administração pública em um contexto de pandemia e dilemas estruturais, indicando que o ano foi marcado por uma retomada econômica desigual e por tensões entre a necessidade de gastos extraordinários decorrentes da crise

sanitária e o compromisso com a disciplina fiscal.²¹³

No plano econômico, o relatório indica que o Brasil registrou um crescimento do PIB e do *per capita*, enquanto a carga tributária atingiu 33,7% do PIB, a maior dos últimos cinco anos. Esses indicadores apontam para uma recuperação parcial da economia em relação ao choque de 2020, mas foram acompanhados por uma inflação de 10,06%, muito superior ao limite da meta estabelecida (5,25%). Esse cenário inflacionário impactou diretamente os preços de bens essenciais como alimentos, habitação e transportes, agravando a situação das camadas mais vulneráveis da população.²¹⁴

O rendimento médio real em 2021 foi o menor desde 2016, refletindo as dificuldades do mercado de trabalho e o impacto desigual da recuperação econômica. O desemprego continuou elevado, com uma taxa média anual de 13,5%, enquanto as taxas de juros, que haviam atingido níveis historicamente baixos em 2020, foram ajustadas para 9,15% no final de 2021. Essa combinação de fatores restringiu o poder de compra e aumentou a vulnerabilidade das famílias, ampliando as desigualdades sociais.²¹⁵

O TCU destacou que o resultado fiscal apresentou sinais de melhora em relação a 2020, com o déficit primário reduzido para R\$ 35,9 bilhões, embora o resultado nominal, incluindo os custos financeiros da dívida, tenha permanecido elevado em R\$ 443,2 bilhões. A dívida bruta do governo geral encerrou o ano em 80,3% do PIB, representando uma leve queda em relação ao pico de 88,6% em 2020, mas ainda em “patamar preocupante para a sustentabilidade fiscal”.²¹⁶

As distorções decorrentes das emendas de relator (RP9), por sua vez, foram discutidas em itens próprios (itens 4.2.1 e 4.2.2) do relatório. Um dos apontamentos iniciais sobre a dinâmica se refere à baixa execução financeira das RP 9.

Apesar de um grande volume de recursos ter sido empenhado (reservado no orçamento), a maior parte não foi efetivamente paga dentro do mesmo exercício financeiro, sendo inscrita em restos a pagar²¹⁷. Em 2021, apenas 6,65% (R\$ 610,59 milhões) dos R\$ 9,18 bilhões empenhados foram efetivamente pagos, indicando que a maior parte dos recursos vinculados às emendas RP9 não resultaram em investimentos concretos no ano. O mesmo padrão havia

²¹³BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024. p. 3-19.

²¹⁴*Ibid.*

²¹⁵*Ibid.*

²¹⁶*Ibid.*

²¹⁷Restos a pagar são valores empenhados que não foram liquidados ou pagos até o fim do exercício e que são transferidos para execução em anos seguintes.

sido observado em 2020, quando 84% dos recursos empenhados (R\$ 10,73 bilhões) foram inscritos em restos a pagar²¹⁸. Nesse ponto, o relatório ainda indica:

Oportuno mencionar que, para empenho dos recursos relativos a quaisquer emendas parlamentares (RP 6, 7, 8 ou 9) não se exige sequer a existência prévia de projeto de engenharia do empreendimento e licença ambiental, podendo tais itens, essenciais à efetiva implementação dos investimentos, ser apresentados a posteriori, conforme disposto no art. 67, § 3º, da LDO 2021. Com efeito, tem-se grande volume de recursos inscritos em restos a pagar, uma vez que podem ser empenhados valores para empreendimentos que não se encontram tecnicamente preparados para sua implementação.²¹⁹

Em outras palavras, a dificuldade de execução dos recursos alocados por emendas RP9, especialmente em investimentos, revela problemas estruturais no planejamento e na gestão dos projetos financiados por essas emendas. Diante da “flexibilidade orçamentária” ocasionada pelo art. 67, § 3º, da LDO 2021, a ausência de requisitos prévios, como projetos técnicos ou licenciamento ambiental, permite que recursos sejam empenhados para iniciativas ainda não preparadas para implementação, criando um efeito de “engavetamento” de recursos. Como aponta o relatório, essa prática também prejudica a gestão fiscal da União, uma vez que esses recursos retornam ao orçamento em exercícios futuros, competindo com novas despesas primárias e dificultando o cumprimento das metas fiscais.²²⁰

Outro destaque feito pelo relatório acerca das emendas RP9 destaca um ponto crítico no processo de alocação de investimentos públicos no Brasil: a crescente desconexão entre o planejamento governamental conduzido pelo Poder Executivo e a execução orçamentária impulsionada pelas emendas parlamentares, especialmente as emendas de relator-geral (RP9). Como apontado, entre 2017 e 2019, o planejamento do Poder Executivo correspondia a cerca de 83% dos valores empenhados para investimentos públicos, enquanto as alocações decididas diretamente pelo Legislativo respondiam por 17%. Esse equilíbrio começou a se alterar em 2020, quando o Legislativo passou a deter 42% da fatia de investimentos, enquanto a participação do Executivo caiu para 58%.²²¹

Destacando o Estudo Técnico 22/2021 da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, o relatório indica que a introdução das emendas RP9, regulamentada pela Resolução

²¹⁸BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024. p. 353.

²¹⁹*Ibid.*, p. 353.

²²⁰*Ibid.*, p. 358.

²²¹*Ibid.* p. 359.

2/2021-CN, ampliou o poder do Legislativo ao permitir a inclusão de novas programações no PLOA. Contudo, essa sistemática fragiliza a coordenação programática entre as políticas públicas, uma vez que as emendas são alocadas com base em interesses locais ou individuais, enquanto o planejamento governamental busca, a princípio, atender objetivos nacionais mais amplos.²²²

Com isso, as RP 9 suprimiram programações destinadas a despesas obrigatórias e discricionárias essenciais, como investimentos em infraestrutura e manutenção do patrimônio público. No Ministério da Economia, a ação "Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico" sofreu uma redução de 97,34%, enquanto no Ministério da Educação, a ação "Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior" foi completamente eliminada²²³. Esses recortes refletem a priorização de novas programações introduzidas pelas RP 9, em detrimento de projetos já em andamento ou de ações estratégicas. Essa problemática pode ser evidenciada no seguinte trecho:

Primeiro, porque boa parte dos recursos de emendas RP 9 foi destinada à saúde e à assistência social, políticas públicas que se sujeitam a um regime jurídico-constitucional que exige critérios objetivos de escolha dos destinatários e repasse de recursos do orçamento da União.

Segundo, como é demonstrado na seção 4.2.2, a **inclusão de novas programações** por emendas de relator-geral tem como origem a supressão de programações essenciais para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e de despesas discricionárias que abrangem, em alguns casos, as relacionadas com a conservação do patrimônio público priorizadas pelo art. 45 da LRF, cujas programações também foram objeto de supressão na tramitação do PLOA e por ocasião do veto presidencial.

Terceiro, as finanças públicas têm dimensões com considerável potencial de afetar, por meio do orçamento público, a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, razão pela qual o art. 166 da Constituição de 1988, ao disciplinar as emendas parlamentares individuais e de bancada, exige a observância de critérios objetivos de equidade e imparcialidade para a sua alocação entre os parlamentares, assim como a LRF, embora não tenha natureza eleitoral, dispõe sobre um conjunto de regras que disciplinam as finanças no último ano de mandato eletivo.

Nesse sentido, o arranjo adotado para alocação de recursos do orçamento da União, sem qualquer evidência de observância de critérios objetivos nas escolhas alocativas e dos pressupostos que balizam o planejamento governamental, apresenta fatores críticos que comprometem a governança orçamentária, tema analisado na denúncia objeto do TC 014.379/2021-0.

²²²BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024. p. 363.

²²³*Ibid.*, p. 365.

Convém observar, ainda, que as 26 capitais, cujas áreas concentram quase 48 milhões de habitantes, receberam R\$ 728,76 milhões de emendas de relator-geral em 2021, valor correspondente a pouco mais de 5,5% do total repassado aos municípios, conforme evidenciado na tabela e no gráfico seguintes.

Nota-se perda substancial na destinação das emendas RP 9 para as capitais. Se for considerado que boa parte desses recursos foi destinada à saúde, o padrão que a tabela e o gráfico seguinte evidenciam merece atenção, uma vez que a distribuição dos recursos da União vinculados à saúde deve observar critérios objetivos que privilegiem as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, dentre outros previstos no art. 17 da Lei Complementar 141/2012 c/c art. 35 da Lei 8.080/1990.

Impende ressaltar ainda que a pulverização da maior parte das emendas RP 9 em mais de 5,2 mil municípios traz o desafio de realizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, nos termos previstos nos arts. 37, § 16, e 165, § 16, da CF/1988. A rastreabilidade e a comparabilidade das escolhas alocativas no Congresso Nacional e da efetiva aplicação desses recursos também se revelam desafiadoras no atual estágio da sistemática.

Segundo, como é demonstrado na seção 4.2.2, a inclusão de novas programações por emendas de relator-geral tem como origem a supressão de programações essenciais para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e de despesas discricionárias que abrangem, em alguns casos, as relacionadas com a conservação do patrimônio público priorizadas pelo art. 45 da LRF, cujas programações também foram objeto de supressão na tramitação do PLOA e por ocasião do veto presidencial.²²⁴

Há, portanto, um problema de segunda dimensão, decorrente da falta de ferramentas eficazes de monitoramento e avaliação que viabilizem a fiscalização do TCU acerca da destinação pulverizada de recursos aos municípios. No parecer prévio de 2020, o TCU já havia identificado que as políticas públicas frequentemente não retroalimentam o processo orçamentário, ou seja, as avaliações não geram informações suficientes para ajustar ou melhorar o planejamento futuro, e que há baixa utilização de tecnologias disponíveis para garantir transparência e eficiência, como sistemas digitais de monitoramento e prestação de contas. Contudo, como consignado no relatório, a recomendação proferida no parecer prévio das contas de 2020 para a correção desse ponto não foi implementada.²²⁵

Por fim, a concentração de poder no relator-geral do orçamento é outro ponto de crítica no parecer, que aponta para as distorções causadas por essa dinâmica. Em 2021, as RP 9

²²⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024. p. 365.

²²⁵*Ibid.*, p. 365.

representaram R\$ 29,02 bilhões, um montante que superou o somatório das emendas individuais e de bancada. Essa centralização reduz a pluralidade na alocação dos recursos e favorece a influência de lideranças políticas sobre o processo orçamentário, em detrimento das necessidades reais da população²²⁶.

Conclusivamente, os fatores críticos da sistemática de inclusão de novas programações por emendas RP9 podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) A sistemática de inclusão de novas programações no PLOA pela via do RP9 levou à supressão de programações necessárias e suficientes para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e despesas discricionárias, inclusive as priorizadas pela LRF para preservação do patrimônio público.
- b) A distribuição de emendas RP9 para as áreas de Saúde e Assistência Social não atende critérios objetivos previstos constitucional e legalmente para alocação dos recursos da União nessas áreas.
- c) Não há evidência de observância de critérios objetivos nas escolhas alocativas e dos pressupostos que orientam o planejamento governamental, fatores críticos que comprometem a governança orçamentária, com risco potencial de afetar, em razão de disfunções do processo orçamentário, a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

A despeito das considerações tecidas pelo TCU acerca de como as RP 9 comprometeram a gestão fiscal e a governança orçamentária ao desestruturar o planejamento público, reduzir a transparência e priorizar interesses locais em detrimento de políticas públicas estruturantes, a recomendação do parecer prévio foi pela **aprovação, com ressalvas**, das contas presidenciais de 2021²²⁷. Segundo o relator, ao se reportar às irregularidades identificadas no relatório, “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”²²⁸.

²²⁶BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024. p. 370.

²²⁷*Ibid.*, p. 365.

²²⁸*Ibid.*, p. 472.

Acerca das emendas RP9, além das recomendações relacionadas à execução do orçamento que já haviam sido feitas – e, em parte, não observadas – no parecer das contas de 2020, há um alerta feito no relatório que merece destaque:

ALERTA

Ao 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 autógrafa 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).²²⁹

Mais do que um apontamento técnico, o alerta transcende a esfera da mera recomendação administrativa para configurar uma convocação ao Presidente da República, enquanto Chefe de Estado e Chefe de Governo, à sua responsabilidade constitucional e institucional. O que está em questão, portanto, é a própria essência do papel do chefe do Poder Executivo em uma democracia: assegurar que o orçamento seja um instrumento de justiça social e desenvolvimento, e não um meio de perpetuar práticas clientelistas que comprometem a equidade e a eficácia das políticas públicas.

Na melhor acepção de controle externo “democrático”, o alerta enfatiza que a execução orçamentária deve estar comprometida com a transparência e a priorização de demandas que atendam ao interesse coletivo.

²²⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024.p. 382.

3.4.3 O julgamento das contas de 2021 no Congresso Nacional

Em 2022, a CMO analisou intempestivamente e, de certa forma, de maneira “cumulada”, as contas de 2014 a 2021, em um esforço de sanar a lacuna dos quase oito anos em que a Comissão foi omissa nesse dever. Nessa dinâmica, as contas de 2019, 2020 e 2021 do governo Bolsonaro foram todas apreciadas em 2022, sendo as contas de 2021 e 2022 apreciadas, inclusive, na mesma data (22 de dezembro)²³⁰. O Deputado Cezinha de Madureira, do PSD/SP, foi o relator tanto das contas de 2019, quanto das contas de 2021, sem aparente lógica nessa distribuição.

Em seu relatório, o Deputado Cezinha faz uma crítica acerca da ausência de normas no Regimento Comum que atendam 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. Em suas palavras, “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”²³¹, na linha do apontamento já feito anteriormente neste trabalho.

Entre as lacunas procedimentais, o relator menciona a dúvida acerca da possibilidade de temas novos eventualmente trazidos ao conhecimento da Comissão, mas não contemplados no parecer prévio do TCU, serem incluídos no relatório da CMO, “uma vez que o texto exige o Parecer Prévio do Tribunal sobre a matéria”²³². Neste particular, o deputado manifesta a sua posição no sentido de que o Congresso Nacional tem a prerrogativa de incluir qualquer elemento idôneo em sua apreciação, mas que esta posição careceria do reforço de um suposto normativo regimental.

Ainda sobre as falhas regimentais, o relator aponta o instituto da “aprovação com ressalvas” e a “incerteza fundamental sobre a gravidade necessária para a própria modulação de uma ocorrência contábil ou administrativa quanto à sua característica e a respectiva

²³⁰BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem (CN) nº 1, de 2022**. Brasília: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/152631>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²³¹BRASIL. Senado Federal. Comissão Mista de Orçamentos. **Parecer sobre as contas presidenciais de 2021**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9233065&ts=1672260338682&disposition=inline>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²³²*Ibid.*

repercussão no pronunciamento congressional a ser tomado”²³³. Apesar de feitas essas considerações, o deputado finaliza essa análise crítica do processo de apreciação no Congresso Nacional da seguinte forma:

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.

Com isso, passa a analisar especificamente as irregularidades, impropriedades, recomendações e alertas apontados no parecer prévio do TCU, em uma avaliação bem objetiva que, de certa forma, apenas endossa ou pondera as conclusões do parecer de forma sucinta, sem acrescentar nuances ao debate que alterem o resultado proposto pelo TCU: a aprovação das contas de 2021 com ressalvas.

Ao final, reforça o seu alerta sobre a lacuna normativa acerca da regulamentação do processo constitucional de contas presidenciais. Em suas palavras, para materializar esse compromisso, propôs, no próprio Projeto de Decreto Legislativo no qual culmina o relatório, a inclusão de um dispositivo que determina a elaboração dessa matéria por parte da CMO²³⁴. Por conseguinte, o Projeto de Decreto Legislativo referente à aprovação com ressalvas das contas de 2021 incluiu o seguinte artigo:

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. (**Projeto de Decreto Legislativo (CN) nº 13, de 2022**)²³⁵

Apesar do aparente progresso em termos de autocrítica por parte do Congresso Nacional quanto às suas lacunas e omissões, o Projeto de Decreto Legislativo referente às contas de 2021

²³³*Ibid.*

²³⁴BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024.

²³⁵BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo (CN) nº 13, de 2022**. Aprova as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/155646>. Acesso em: 7 dez. 2024.

não foi submetido à votação pelo Congresso Nacional, resultando na ausência de julgamento das contas daquele exercício pelo Poder Legislativo. No que se refere às contas de 2022 e 2023, a Comissão Mista de Orçamento ainda não emitiu qualquer parecer. Além disso, em relação ao projeto de resolução mencionado no art. 2º acima citado, não há registro, até o momento, de sua elaboração e posterior submissão ao plenário.

3.5 Os problemas e as consequências

Ao analisar os casos concretos mencionados, não se busca estabelecer uma visão maniqueísta que vitimize as contas de 2014 e, por outro lado, condene as de 2021, focando a avaliação sob o prisma da gestão fiscal desses governos propriamente dita. Apesar de se reconhecer que a análise das nuances e das vicissitudes dos julgamentos evidencia, *per se*, um cenário de desproporção e de tratamento desigual entre os dois casos, o foco principal desta análise reside em, a partir da contraposição desses exemplos concretos, retirar as conclusões e consequências decorrentes do atual formato de controle externo sob as contas presidenciais.

A primeira conclusão que emerge de forma inequívoca é a flagrante omissão do Congresso Nacional em relação a uma de suas mais importantes competências constitucionais: o julgamento das contas presidenciais. Essa omissão não se restringe apenas ao ato final de julgamento, mas permeia todo o conjunto de procedimentos que integram esse processo. Há, de fato, uma omissão nascitura no exercício do poder legiferante, evidenciada desde a ausência de regulamentação clara sobre o conteúdo e o formato da prestação de contas pelo Presidente da República até a falta de definição precisa sobre o conteúdo do parecer prévio emitido pelo TCU. Essa deficiência normativa estende-se também aos procedimentos de análise realizados pela Comissão Mista de Orçamento e ao próprio julgamento pelo Congresso Nacional, revelando um vazio procedimental e estrutural que compromete a função como um todo.

Até mesmo no âmbito da limitada participação do Congresso Nacional no processo de julgamento das contas presidenciais ao longo dos anos, a análise dos casos concretos demonstra uma série de intempestividades e equívocos procedimentais, como a prática de apreciar o parecer da Comissão Mista de Orçamento em sessões distintas, comprometendo a coesão e a eficácia do julgamento. Ainda mais preocupante é a incerteza quanto à abrangência da análise dos parlamentares, que tem se restringido a uma avaliação superficial da opinião conclusiva contida no parecer prévio, deixando de lado uma apreciação mais ampla e crítica do conteúdo integral das contas presidenciais.

A segunda conclusão é decorrência fática e lógica da primeira e consiste na atuação do

TCU em suprir essas lacunas. Diante da omissão do Congresso Nacional e da sua evidente falta de preocupação com o assunto, o TCU, não só em uma evidente ampliação de sua competência constitucionalmente prevista nessa atuação específica, mas também até mesmo para viabilizar e instrumentalizar o seu controle, passou a regulamentar o processo por meio de seus normativos internos, que foram cada vez mais detalhados e esmiuçados ao longo do tempo. Com isso, o TCU pautou o procedimento acerca do controle externo das contas presidenciais sob a sua régua, o moldando com seus próprios critérios.

Ao arrogar para si a competência de normatizar o procedimento de apreciação das contas presidenciais, o TCU conferiu camadas de julgamento ao parecer prévio, determinando que este recomende ao Congresso Nacional a aprovação ou a rejeição das contas, sobrepondo a sua função judicante à sua função consultora nesse tocante.

O primeiro problema decorrente dessa sobreposição de funções decorre da subjetividade inerente a esse tipo de recomendação. O artigo 11 da Resolução TCU n. 291/2017 que rege o parecer prévio do TCU determina que sua conclusão deve indicar aprovação ou rejeição das contas presidenciais, com base em critérios como materialidade, gravidade e repercussão negativa das irregularidades detectadas sobre a gestão governamental²³⁶. Esses critérios, embora aparentemente objetivos, estão sujeitos a interpretações que podem variar substancialmente, conforme a percepção dos auditores e ministros envolvidos. A regulamentação adicional sobre a possibilidade de emitir opiniões "com ressalvas" em relação aos balanços gerais da União e à execução orçamentária reforça a subjetividade do processo, já que esses juízos também são fundamentados no conceito de materialidade²³⁷.

²³⁶Art. 11. A conclusão do parecer prévio a ser emitido pelo Tribunal conterà indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas e, quando for o caso, a manifestação prevista no art. 4º desta resolução.

²³⁷Art. 13. A opinião do Tribunal sobre os balanços gerais da União poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas.

§ 1º A opinião sobre os balanços gerais da União será com ressalva quando:

I - tendo sido obtida evidência de auditoria adequada e suficiente, as distorções nas demonstrações financeiras, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes, mas não generalizadas; ou

II - não tendo sido obtida evidência adequada e suficiente de auditoria sobre itens específicos, os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações financeiras possam ser materialmente relevantes, mas não generalizados.

Art. 14. A opinião do Tribunal sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa, considerando, em conjunto, os achados decorrentes da análise e das auditorias realizadas quanto à observância dos princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da

O conceito de materialidade, tal como definido no artigo 2º da resolução, agrega um nível de complexidade interpretativa ao parecer prévio. Ele contempla tanto uma dimensão qualitativa, baseada na natureza das irregularidades ou distorções detectadas, quanto uma dimensão quantitativa, que considera sua magnitude em termos econômicos ou percentuais²³⁸. Embora essa definição busque sistematizar o conceito, ela também permite margens consideráveis de subjetividade, pois a avaliação sobre o que constitui materialidade significativa depende das análises e aceções individuais dos auditores e ministros.

Essa inflexão é notoriamente perceptível quando se contrapõem os pareceres prévios das contas de 2014 e de 2021. No caso das contas de 2014, o TCU entendeu que as irregularidades na gestão fiscal, particularmente o descumprimento de normas voltadas à preservação da responsabilidade e da transparência fiscal, seriam materialmente suficientes para a recomendação pela rejeição das contas. Essa recomendação foi fundamentada na gravidade das infrações e no risco moral associado à criação de uma "anistia implícita" para gestores que descumprissem as normas fiscais, o que poderia estabelecer precedentes prejudiciais, incentivando a repetição de práticas irregulares sob a expectativa de leniência futura.

O ministro relator das contas de 2014, Augusto Nardes, defendeu, em seu parecer, o afastamento da possibilidade de modulação de efeitos, uma vez que, em suas palavras, a aplicação das disposições legais e constitucionais deve ser direta e não condicionada a uma etapa prévia de advertência, pois isso enfraqueceria o papel do TCU como órgão de controle externo²³⁹.

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

§ 1º A opinião sobre a execução dos orçamentos será com ressalvas quando forem detectadas:

I - impropriedades;

II - irregularidades que, pela materialidade e gravidade, não impliquem em opinião adversa;

III - distorção materialmente relevante com efeito não generalizado sobre as informações de desempenho orçamentário ou da política fiscal.

²³⁸Art. 2º Para os fins desta resolução, entende-se por:

III - materialidade: aspecto utilizado para determinar 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, podendo ser:

a) qualitativa, baseado na sua natureza; ou,

b) quantitativa, 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;

²³⁹BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2014. **Portal do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2015. Disponível em:

Em contrapartida, as contas de 2021, que também evidenciaram descumprimentos de normas fiscais, bem como violações à LDO e à Constituição Federal, foram alvo de uma recomendação de aprovação com ressalvas, mesmo diante das significativas implicações das emendas RP9 para o orçamento público. Essa decisão foi tomada apesar do TCU já ter identificado irregularidades semelhantes em 2020, as quais se perpetuaram nos anos seguintes. Esse fato reflete, ironicamente, o próprio risco apontado pelo Tribunal no caso de 2014, sobre o perigo de se estabelecer uma anistia implícita para irregularidades que, ao serem tratadas com indulgência, incentivam sua repetição.

Essa desvirtuação de funções é ainda mais agravada pela própria estrutura do TCU. Embora formalmente autônomo e constitucionalmente vinculado de maneira mais próxima ao Poder Legislativo, o Tribunal é composto por nove ministros, além do seu corpo técnico de auditores. Conforme disposto no § 2º do art. 73 da Constituição Federal, desses ministros, seis são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República. Entre os indicados pelo chefe do Executivo, um é selecionado livremente, enquanto os outros dois são escolhidos alternadamente entre auditores do Tribunal e membros do Ministério Público junto ao TCU.

Assim, além de exercer funções judicantes e técnicas, o formato de indicação dos ministros adiciona a essas funções um componente político, evidenciado pela composição majoritariamente formada por ex-parlamentares²⁴⁰. A escolha do ministro relator das contas presidenciais exemplifica essa tensão. Dado o caráter político do órgão, a imparcialidade plena do relator não pode ser garantida²⁴¹.

Em resumo, a prática de recomendar a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas confere ao parecer prévio não apenas características judicantes, mas também potenciais inclinações políticas em determinados contextos, o que desvirtua sua função originária.

https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio.pdf. Acesso em: 1º dez. 2024, p. 7-15.

²⁴⁰PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida pelo Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (org.). **O sociólogo e as políticas públicas: ensaio em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p.257; KELLES, Márcio Ferreira. Controle da administração pública democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 233.

²⁴¹MINISTRO do TCU que rejeitou contas de Dilma comemora mudança na presidência. **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-do-tcu-que-rejeitou-contas-de-dilma-comemora-mudanca-na-presidencia/>. Acesso em: 8 dez. 2024. GOVERNO questiona isenção de relator das contas de Dilma e quer Nardes fora do caso. **Extra**. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/mundo/governo-questiona-isencao-de-relator-das-contas-de-dilma-quer-nardes-fora-do-caso-17686112.html>. Acesso em: 8 dez. 2024.

Outra questão crucial ao se comparar os casos concretos de 2014 e 2021 diz respeito à abrangência do escopo das irregularidades que o TCU vincula à responsabilização direta do Presidente da República em suas contas. No caso das contas de 2014, a recomendação pela rejeição das contas de Dilma Rousseff, embora tenha implicado na responsabilização pessoal da presidente, esteve atrelada a irregularidades que, em grande medida, decorriam de ações estruturais adotadas pelo governo como um todo para lidar com as exigências fiscais do período. Tais medidas, incluindo o descumprimento de regras da LRF, revelaram-se respostas a um contexto de metas fiscais excessivamente ambiciosas e queda expressiva de arrecadação, e não necessariamente o resultado de comandos diretos ou individualizados da então presidente. Nesse sentido, mesmo que economicamente impróprias e indevidas, as irregularidades pareciam mais vinculadas ao esforço de preservação do equilíbrio fiscal do que a decisões isoladas da chefe do Executivo.

Em contraste, as irregularidades constatadas nas contas de 2021, especialmente em relação às emendas RP9, estavam mais diretamente vinculadas ao poder institucional do Chefe de Governo. As emendas RP9 foram incluídas na LDO com o consentimento do Presidente da República, a despeito do veto presidencial posteriormente rejeitado pelo Congresso Nacional. Esse contexto sugere uma maior responsabilidade direta do Chefe do Executivo nas irregularidades observadas em 2021, em comparação com 2014, onde as infrações estavam mais distantes de uma ação comissiva do Presidente.

Portanto, a comparação entre os pareceres de 2014 e 2021 não apenas evidencia a falta de uniformidade nos critérios de avaliação do TCU, mas também suscita questionamentos sobre a eficácia do controle externo em sua forma atual. Como discutido anteriormente, se a opinião conclusiva do parecer prévio do TCU se limitasse a uma análise técnico-jurídica e objetiva sobre a regularidade das contas, sem adentrar no mérito de seu julgamento, a função opinativa do Tribunal se alinharia mais adequadamente ao seu caráter auxiliar no controle externo. No entanto, a prática de recomendar a aprovação, a aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas confere ao parecer prévio não apenas características judicantes, mas também potenciais inclinações políticas em determinados contextos, o que desvirtua sua função originária.

Retomando o paralelo já feito neste trabalho entre o parecer prévio do TCU e uma perícia técnica em um processo judicial, pode-se afirmar que a Constituição atribui ao Congresso Nacional o papel de juiz e ao Tribunal de Contas da União a função de perito técnico. Nesse arranjo, o TCU deveria fornecer elementos objetivos, técnico-jurídicos e conclusivos que embasassem a deliberação do Congresso, permitindo que este exerça, de forma plena e autônoma, o julgamento das contas presidenciais. No entanto, ao normatizar o procedimento de

apreciação das contas presidenciais com base em critérios definidos unilateralmente e ao conferir ao parecer prévio um caráter judicante, por meio da formulação de "recomendações" de aprovação ou rejeição, o TCU ultrapassa os limites de sua função opinativa. Essa atuação é comparável a um cenário em que o próprio perito determinasse ao juiz não apenas os aspectos que seriam analisados e os critérios empregados em sua perícia, mas também o desfecho da decisão judicial, subvertendo a dinâmica original de equilíbrio entre as funções.

Finalmente, o conjunto de questões levantadas e corroboradas pela comparação entre os julgamentos de 2014 e 2021 evidencia a mais grave e relevante problemática discutida neste estudo: a ausência de um controle externo capaz de compreender o gasto público, e sua execução, como instrumentos fundamentais para a promoção da justiça social, conforme os ideais do Estado Democrático de Direito. Como abordado no capítulo inicial, o Brasil segue uma trajetória de subordinação crescente às rígidas regras de mercado e à política monetarista, o que tem resultado na redução sistemática do gasto social em benefício de interesses econômico-financeiros particularistas.

O controle externo detém o potencial de operar como um espaço de reflexão crítica e como um mecanismo de contenção dessas influências, que muitas vezes se mostram descoladas de um projeto sustentável de crescimento econômico e inclusão social. Combater a queda no investimento e o desvirtuamento das políticas públicas, como ocorrido em 2021, deveria ser um dos eixos centrais do controle externo, reafirmando o compromisso com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais que sustentam o pacto democrático brasileiro.

A despeito de todo o exposto, o controle externo das contas presidenciais parece navegar entre Cila e Caríbdis²⁴², enfrentando dificuldades em duas frentes igualmente problemáticas. A omissão do Congresso Nacional em regulamentar e efetivamente julgar as contas transferiu ao TCU uma função híbrida e paradoxal: ao mesmo tempo em que conduz a análise técnico-jurídica, também assume, de forma quase julgadora, o papel de recomendar a aprovação ou rejeição das contas.

Esse arranjo improvisado, ainda que tenha sido uma resposta à lacuna deixada pelo Congresso, perpetua um modelo de controle forte em seus instrumentos, mas fraco em sua legitimidade, o que facilita sua instrumentalização em contextos políticos específicos e compromete a realização do escopo democrático que o constituinte previu como central para essa atribuição.

²⁴² RIBEIRO NETO, João Costa. **Entre Cila e Caríbdis: a liberdade de expressão em meio ao conflito entre a discricionariedade do Legislador e a intensidade do controle exercido pelo Juiz Constitucional**. 2014. 365 f. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

4 O CONTROLE EXTERNO EM PERSPECTIVA: UMA REFLEXÃO SOBRE SEUS DESAFIOS E IMPLICAÇÕES

Conforme discorrido nos capítulos anteriores, há, no Brasil, como em tantos outros países, uma forte e crescente influência do mercado financeiro, tanto externo quanto interno, sobre a política fiscal, monetária e econômica do país²⁴³. A ilustração da teia de aranha é útil para demonstrar essa condição, uma vez que esses aspectos se interconectam e se retroalimentam continuamente. O Brasil adota como critérios primários de medição de crescimento econômico índices que são diretamente pautados por interesses do mercado, como o PIB, a inflação e a taxa de juros.

A partir desses índices, as ações do Banco Central e do governo federal se alinham para proteger a credibilidade junto aos mercados. A política monetária, por exemplo, é guiada pela meta de inflação, que se torna a âncora de estabilidade do sistema financeiro. Contudo, para atingir essas metas, instrumentos como a taxa Selic, utilizada para controlar o crédito e a inflação, acabam se tornando um ônus para a economia real. O aumento da Selic, como frequentemente observado, não apenas eleva os custos da dívida pública, mas também desestimula o investimento produtivo e dificulta o crescimento de setores essenciais à economia²⁴⁴.

A política fiscal, por sua vez, é profundamente moldada para não desestabilizar os indicadores que garantem a confiança dos credores²⁴⁵. A lógica fiscal no Brasil, especialmente após a aprovação do teto de gastos (EC 95/2016), impõe uma rigidez extrema na capacidade do governo de atuar em momentos de crise. Essa limitação se reflete em cortes sucessivos nas despesas discricionárias e em uma redução substancial nos investimentos públicos. Exemplo disso são os cortes no orçamento da educação e da saúde nos últimos anos, áreas que, paradoxalmente, deveriam ser prioritárias para a construção de um desenvolvimento econômico e social sustentável.

Dentro dessa dinâmica, a política econômica se torna um reflexo das restrições impostas

²⁴³ CARVALHO, André Roncaglia de; GALA, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende: novas perspectivas para entender nosso fracasso**. 1. ed. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

²⁴⁴ LIMA COUTO, A. C.; BRITO, E. C.; SILVA, G. M. DA; COUTO, J. M. **O regime de metas de inflação no Brasil: características e algumas críticas aos seus principais fundamentos**. A Economia em Revista - AERE, v. 18, n. 2, p. 85-98, 30 nov. 2011.

²⁴⁵ PARREIRAS, Maria Araujo. **A estrutura institucional da dívida pública brasileira e seus impactos sobre a gestão da política monetária: uma análise do regime de metas para a inflação**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, University of São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.12.2007.tde-28012008-105531. Acesso em: 8 dez. 2024.

pela política fiscal e monetária, configurando um círculo vicioso que perpetua as prioridades do mercado financeiro em detrimento das demandas sociais. A metáfora da teia de aranha se torna ainda mais relevante aqui: qualquer movimento em um dos fios da teia – seja a mudança na política monetária, seja o ajuste fiscal – reverbera em toda a estrutura, comprimindo cada vez mais as possibilidades de atuação da política econômica como instrumento de desenvolvimento.

Essa interdependência é claramente observada na queda dos investimentos públicos no Brasil. Desde 2015, o país vivencia uma retração significativa nos gastos com infraestrutura, educação e saúde, enquanto a dívida pública cresce e se torna mais cara devido ao aumento da Selic²⁴⁶. A opção por políticas de austeridade fiscal, como o teto de gastos, prioriza a redução do déficit primário, mas compromete programas essenciais para a redução das desigualdades. Como visto no item que examinou os casos concretos de julgamento de contas presidenciais, em 2021, grande parte das despesas discricionárias foi alocada para emendas de relator (RP9), que não apenas subverteram a lógica do planejamento governamental, mas também desviaram recursos de projetos estruturantes e políticas sociais para atender a interesses paroquiais.

O orçamento secreto intensifica as distorções nessa teia, ampliando a desconexão entre os objetivos do mercado e as necessidades da população. Programações prioritárias, como a manutenção de infraestrutura e o apoio à educação básica, foram sacrificadas para acomodar interesses políticos²⁴⁷.

Em meio a esse cenário, o controle externo das contas presidenciais, que inclui a análise da execução dos orçamentos federais, deveria atuar como um instrumento democrático para questionar e redirecionar essas práticas. No entanto, como discutido anteriormente, ele também tem demonstrado uma propensão às diretrizes de rigidez e metas fiscais determinadas pelas exigências do mercado.

O problema não é apenas técnico; é estrutural. O Brasil carece de um sistema que efetivamente reconheça o orçamento público como um instrumento de justiça social, e não apenas como uma variável de ajuste para atender aos interesses do mercado. A teia de aranha

²⁴⁶ OCDE. **Gasto público em educação no Brasil caiu 2,5% ao ano entre 2015 e 2021**. EPSJV/Fiocruz, 2024. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/ocde-gasto-publico-em-educacao-no-brasil-caiu-25-ao-ano-entre-2015-e-2021>. Acesso em: 8 dez. 2024.

Martello, A. **Saúde deixou de receber R\$ 45,1 bilhões e Educação, R\$ 7,2 bilhões com o teto de gastos; Haddad fala em recompor valores**. G1, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/22/saude-deixou-de-receber-r-451-bilhoes-e-educacao-r-72-bilhoes-com-o-teto-de-gastos-haddad-fala-em-recompor-valores.ghtml>. Acesso em: 8 dez. 2024.

²⁴⁷ G1. **Saúde e Educação podem perder R\$ 500 bilhões em nove anos com eventual mudança sobre o piso, mostra Tesouro Nacional**. G1, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/03/28/saude-e-educacao-podem-perder-r-500-bilhoes-em-nove-anos-com-eventual-mudanca-sobre-o-piso-mostra-tesouro-nacional.ghtml>. Acesso em: 8 dez. 2024.

que conecta o mercado financeiro à política fiscal e monetária, e que, por sua vez, estrangula a política econômica, precisa ser tensionada em outra direção: aquela que priorize o desenvolvimento humano, a redução das desigualdades e o fortalecimento das capacidades produtivas do país.

Contudo, diante de todas essas premissas construídas nos capítulos anteriores, torna-se imprescindível refletir sobre os problemas constitucionais ínsitos à realidade concreta do sistema de controle externo brasileiro, marcada, conforme visto no Capítulo 2, **(a)** pelo agigantamento — muitas vezes às margens das disposições constitucionais — da atuação do TCU e, por outro lado, **(b)** pela ausência de participação efetiva do Congresso Nacional na apreciação das contas, circunstância potencializada, ao menos desde a sua criação durante o governo Bolsonaro, do chamado “orçamento secreto” e dos desafios por ele impostos à concepção, execução e controle do orçamento no Brasil, tendo em vista, inclusive, as novas (e nem sempre amistosas) relações institucionais estabelecidas pelos Poderes da República, tendo o Supremo Tribunal Federal assumido, ao menos ao que parece, o papel de árbitro procedimental dessa tão importante discussão contemporânea.

4.1 O TCU como avaliador de políticas públicas

O primeiro ponto a ser analisado para responder essa questão é a capacidade do TCU de suprir as lacunas deixadas pelo Congresso Nacional no exercício do controle das contas presidenciais. Ou seja, se o TCU, em seu modelo atual de funcionamento, seria um órgão apto a exercer o controle externo de forma plena, garantindo não apenas a conformidade da gestão fiscal sob o prisma técnico e contábil, mas também sob o seu desempenho qualitativo, notadamente por meio da avaliação dos programas públicos implementados pelo governo. Em outras palavras, seria o TCU capaz de, por seus próprios mecanismos e avaliações, garantir também o controle “democrático” das contas?

Não há dúvidas em relação ao fato de que, diante de seu corpo técnico especializado, é o TCU que possui as ferramentas, mecanismos e meios para realizar a fiscalização de cunho técnico-contábil de forma plena, uma vez que o Congresso Nacional não dispõe desse aparato. É até mesmo essa a razão que justifica a necessidade de um mecanismo complementar de controle.

Desde 1988, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem experimentado um processo contínuo de ampliação de suas competências, especialmente em sua atuação no ciclo das políticas públicas, marcando uma transição do controle predominantemente a posteriori para

um controle concomitante mais abrangente, voltado à avaliação em tempo real do desempenho governamental²⁴⁸.

Esse movimento no Brasil reflete uma tendência global de transformação no papel das auditorias públicas, influenciada pela Nova Gestão Pública (NGP), que desde a década de 1990 levou as Entidades de Fiscalização Superior ao redor do mundo a expandirem suas funções além do controle de legalidade, integrando-se ao ciclo de formulação e implementação de políticas públicas. A partir de 2005, o TCU intensificou esse processo, direcionando esforços para análises que não apenas verificassem a conformidade técnico-contábil, mas também avaliassem a qualidade e os resultados efetivos das políticas públicas, em linha com a ideia de *accountability* associada à transparência, responsabilidade e aos princípios de eficiência, eficácia e economia – os chamados "três Es"²⁴⁹.

O TCU reflete essa transformação ao adotar auditorias operacionais (ou “de desempenho”) como uma das principais ferramentas de avaliação das políticas públicas. Em contraste com o modelo tradicional de auditorias financeiras e de conformidade, que analisam a obediência a normas legais, as auditorias operacionais avaliam resultados e impactos, aproximando-se de uma perspectiva mais gerencial e focada no valor público agregado.²⁵⁰

Contextualizando essa atuação do TCU na análise específica das contas presidenciais, é possível verificar que o art. 7º da Resolução-TCU n.º 291/2017 implementa a avaliação de desempenho do governo e de suas políticas públicas ao determinar que o relatório que acompanha o parecer prévio abarque análise sobre os resultados da atuação governamental. Em contrapartida, o parágrafo único do art. 8º da mesma resolução determina que as fiscalizações voltadas à instrução do processo de apreciação das contas do Presidente da República observarão os padrões profissionais de auditoria do setor público que, por sua vez, são classificadas no art. 2º da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins desta resolução, entende-se por:
(...)

II - padrões profissionais de auditoria do setor público: padrões de auditoria estabelecidos por entidades técnicas nacionais e internacionais, como

²⁴⁸ LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. **A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos**. Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, Brasil, v. 29, n. 76, p. 26–40, 2018. DOI: 10.1590/1808-057x201803640. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>. Acesso em: 9 dez. 2024, p. 27.

²⁴⁹ GRIN, Eduardo José. **Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Texto para Discussão 2595. Rio de Janeiro: IPEA, setembro 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2595.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024, p. 10.

²⁵⁰ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **A jangada de pedra: os caminhos da auditoria**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n. 168, p. 227-254, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/684>. Acesso em: 4 dez. 2024, p. 229.

International Organisation of Supreme Audit Institutions - INTOSAI (Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior) e a International Federation of Accountants - IFAC (Federação Internacional de Contadores), que definem e descrevem os objetivos, os elementos e os procedimentos de auditoria do setor público;²⁵¹

Há, contudo, algumas problemáticas no modelo adotado pelo TCU. A primeira delas decorre da própria ampliação das atribuições do Tribunal, no sentido de que essa expansão também politiza sua atuação, dado que decisões sobre a avaliação de políticas públicas frequentemente envolvem julgamentos de mérito que refletem escolhas políticas. Em um contexto em que o TCU emite determinações com prazos específicos de cumprimento aos órgãos por ele controlados quanto às suas atividades-fim, a linha entre controle técnico e interferência política se torna cada vez mais tênue²⁵².

Essa nova avocação de competências pelo TCU configura uma verdadeira faca de dois gumes. Por um lado, pode fortalecer o controle sobre a execução das políticas públicas, mas, por outro, tende a enfraquecer a autonomia dos gestores públicos e a interferir na formulação de políticas que deveriam ser prerrogativas exclusivas dos Poderes Executivo e Legislativo. Essa tensão é ainda mais exacerbada pela percepção de que a atuação do TCU é menos morosa e menos sujeita às barganhas políticas que frequentemente marcam a fiscalização exercida pelos parlamentos. No entanto, essa agilidade e eficiência percebidas podem comprometer a transparência e a qualidade das decisões públicas, deslocando o centro de poder das arenas de representação democrática para um órgão tecnocrático, cuja atuação, embora pautada por expertise técnica, carece do mesmo grau de legitimidade política²⁵³. Contextualizando essa tensão, Eduardo José Grin explica:

Ademais, essa avaliação sobre a incapacidade de controle nos Poderes Executivo e Legislativo pode politizar a ação das SAIs ao admitir que sua capacidade técnica é mais habilitada a formular propostas que as arenas de representação democrática, além desse tema trazer à baila a discussão sobre controlador e controlado. No caso do TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional, que é responsável pela fiscalização do Poder Executivo, sua

²⁵¹Essa preocupação se reflete na própria análise dos manuais de auditoria do Tribunal. Em todos os manuais, há referências ao alinhamento dos procedimentos de auditoria às práticas internacionais.

²⁵²GRIN, Eduardo José. **Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Texto para Discussão 2595. Rio de Janeiro: IPEA, setembro 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2595.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024, p. 10.

²⁵³GRIN, Eduardo José. **Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Texto para Discussão 2595. Rio de Janeiro: IPEA, setembro 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2595.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024, p. 14.

autonomia de ação é evidenciada pelas atividades que desenvolve. Deveria assessorar o parlamento, mas é tecnicamente pouco habilitado para tal, além de possuir dotação orçamentária própria, capacidade de autorregulação (Lei Orgânica e Regimento Interno) e canais diretos de interlocução com agentes políticos, outras esferas de poder e a sociedade. Com efeito, o controle da Corte de Contas sobre a administração só faz crescer sua efetividade diante do exercido pelo parlamento (Arantes et al., 2010).

Um efeito político é que as SAIs passam a considerar-se, em muitos casos, a única profissão habilitada para essa atividade, para o que convertem suas auditorias no meio central de prestação de contas dos órgãos públicos. Accountability se transforma em um meio de verificar se a organização auditada cumpriu com os critérios de desempenho que foram externamente definidos (Funkhouser, 2011). Esse comportamento pode pressupor conotações políticas ao se organizar em torno das escolhas professadas pelas SAIs e em uma relação de poder na qual o auditor decide padrões de desempenho para o auditado.²⁵⁴

Um segundo problema surge da adoção, pelo TCU, das chamadas “boas práticas” promovidas por organismos internacionais, que se baseiam majoritariamente em experiências de países considerados exemplares, como os Estados Unidos, cujas realidades econômicas, sociais e institucionais diferem substancialmente do contexto brasileiro²⁵⁵.

Como dentro do escopo de avaliação de desempenho de uma política pública se situam elementos como economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, os quais, por sua natureza, envolvem variáveis externas e dinâmicas amplamente influenciadas pela complexidade da vida social, a uniformização de procedimentos avaliativos gerada pela adoção das práticas internacionais não consegue abarcar plenamente as particularidades e especificidades de uma sociedade em constante transformação²⁵⁶. Consequentemente, questões contextuais, culturais, políticas e econômicas acabam sendo relegadas a um segundo plano, limitando a abrangência e a profundidade das avaliações realizadas.²⁵⁷

Esse fator é intensificado pela elevada dependência do Brasil em relação às agências financeiras multilaterais, que exercem pressão direta para o cumprimento de suas recomendações. Essas agências frequentemente condicionam o acesso a financiamentos e ajudas externas à adoção de padrões internacionais de contabilidade, configurando um cenário

²⁵⁴*Ibid.*, p. 17.

²⁵⁵BAPTISTA, Raizza Cristina de Oliveira. **Parecer de auditoria das contas anuais: estudo sobre as ressalvas e as recomendações constantes no Balanço Geral da União**. 2023. 84 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 37.

²⁵⁶BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 227-254, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/684>. Acesso em: 4 dez. 2024, p. 244.

²⁵⁷*Ibid.*, p. 248.

em que a regulação contábil não emerge como uma necessidade intrínseca do país, mas como uma imposição externa. Nesse contexto, o incentivo para países marcados por altos níveis de corrupção adotarem esses modelos de contabilidade internacional parece residir mais na busca por legitimação perante o sistema financeiro global do que em sua real capacidade de promover avanços concretos no controle e na gestão pública²⁵⁸.

Essa limitação destaca a necessidade urgente de repensar o papel do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais, assegurando que as análises de desempenho governamental sejam fundamentadas em critérios mais amplos e contextuais, que muitas vezes ultrapassam o escopo técnico das auditorias operacionais ou que, em certos casos, podem ser abordados de maneira equivocada. As observações de Fernando Bittencourt sobre os mecanismos indispensáveis para garantir a efetividade dessas auditorias operacionais corroboram essa visão, evidenciando que, sem uma integração adequada entre a análise técnica e a ponderação política e social, o controle externo corre o risco de apresentar conclusões limitadas ou desalinhadas às demandas reais da sociedade²⁵⁹:

Ainda que o mandato legal permita a avaliação nessas dimensões, conceitos como eficiência, eficácia, efetividade ou equidade não são normas específicas e inequívocas que prescrevem comportamentos predeterminados. No sentido jurídico, são normas programáticas, de aplicação diferida e não imediata, a serem materializadas pela atividade do legislador (elaborando normas e regulamentos) e do administrador (por meio dos atos de gestão). Emitem “preceitos a serem cumpridos pelo Poder Público, como ‘programas das respectivas atividades, pretendendo unicamente a consecução dos fins sociais pelo Estado’” (MORAES, 2000, p. 41). Dessa forma, o ente controlador está funcionando como um interlocutor mais nessa materialização da intenção constitucionalmente consagrada, situando-se numa posição de co-participação nessa produção dos objetivos sociais pela Administração. Dessa forma, não existe o fundamento legal que permite a atuação coercitiva do ente controlador, que tem de recorrer à capacidade de persuasão de seus argumentos técnicos objetivamente lançados em seus relatórios. Assim, os produtos essenciais da auditoria operacional são a opinião do auditor acerca do desempenho na atividade examinada e as eventuais recomendações fundamentadas que sua análise permita formular. Algumas propostas metodológicas chegam a incluir como etapa da auditoria operacional, após a emissão de propostas ou recomendações, uma verdadeira negociação entre os auditores e os responsáveis pela entidade ou programa examinados, de forma a atingir os resultados preconizados pelas recomendações (MÁS; RAMIÓ, 1997, p. 42-47).

Alguns poderão ver nisso uma “diminuição” dos poderes ou do papel dos órgãos de controle. Entendemos que não procede esse temor. Em primeiro

²⁵⁸BAPTISTA, Raizza Cristina de Oliveira. **Parecer de auditoria das contas anuais: estudo sobre as ressalvas e as recomendações constantes no Balanço Geral da União**. 2023. 84 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 43-44.

²⁵⁹BITTENCOURT, *op. cit.*, p. 248.

lugar, porque a dimensão operacional foi acrescentada pela Constituição de 1988 às missões do controle, sem que as demais atribuições de legalidade fossem excluídas de sua competência. Em segundo lugar, porque não se deve de modo algum subestimar o efeito que a simples disseminação da informação objetiva sobre a gestão pública tem no sistema sóciopolítico, sendo capaz de influenciar vigorosamente a própria condução das ações em questão (a demanda por informação e análise chega a preceder e pautar as iniciativas das instituições de controle). Num contexto institucional democrático, a discussão técnica fundamentada dos assuntos públicos é por si própria uma fonte considerável de poder; uma organização de controle capaz de abordar com segurança os problemas de sua clientela do ponto de vista técnico gerencial, oferecendo análises objetivas, cor retas, bem apresentadas – e, portanto, persuasivas –, conquista um espaço de intervenção adicional em relação às suas competências de fiscalização estritamente jurídico formais.²⁶⁰

Em conclusão, a implementação de práticas internacionais pelo TCU reflete um movimento de mimetização de recomendações oriundas de agências internacionais, cujos padrões foram concebidos em contextos políticos, econômicos e sociais distintos do brasileiro. Dessa forma, a atuação do Tribunal na avaliação da qualidade, desempenho e eficiência de políticas públicas suscita questionamentos sobre a capacidade dessa avaliação em refletir, de maneira plena, as demandas concretas da sociedade brasileira. A importação acrítica de tais padrões pode criar um descompasso entre as métricas aplicadas e as reais necessidades do país, obscurecendo as particularidades locais e as prioridades sociais.

Assim, se reforça a visão da importância do papel do TCU no controle externo, mas também a necessidade de que esse controle seja complementado por um órgão que tenha as condições e a legitimidade para parametrizar suas conclusões com base nas regras que promovam o avanço social e a efetiva realização dos direitos fundamentais por meio do gasto público.

4.2 Quem controla o controlador?

Ao proferir o seu voto na ADPF 854, a ministra Rosa Weber inicia a sua fundamentação com um breve histórico das distorções e manipulações do processo orçamentário no Brasil ao longo dos anos. Nessa recapitulação, a ministra aponta o robusto sistema orçamentário delineado pela ordem constitucional de 1988, estruturado de modo a conferir transparência e

²⁶⁰BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 168, p. 227-254, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/684>. Acesso em: 4 dez. 2024.

moralidade à aplicação dos recursos públicos²⁶¹. Em contrapartida ao modelo idealizado, expõe a distorcida realidade à época da promulgação da Constituição de 1988:

Não era esse, contudo, o espírito predominante no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional no início da década de 90. A hiperinflação tornava irrelevante a programação orçamentária e o Congresso Nacional ressentia-se da falta de normas para operacionalizar o exercício de suas novas e numerosas atribuições. Não demorou a se formarem estruturas de poder não institucional no âmbito da Comissão Mista de Orçamento.²⁶²

Na sequência, o panorama traçado evidencia como o orçamento público, originalmente concebido como um instrumento técnico e democrático de alocação de recursos, foi progressivamente capturado por interesses político-partidários e privados, moldando o que se convencionou chamar de "orçamento à brasileira"²⁶³.

Um dos primeiros marcos históricos mencionados foi o "Esquema PC Farias", nos anos 1990, que revelou o uso do orçamento para financiar interesses particulares e desvios ilícitos. Na sequência, o escândalo dos "Anões do Orçamento" destacou o desvio sistemático de recursos por meio de emendas parlamentares destinadas a obras superfaturadas, consolidando a imagem de um orçamento vulnerável a práticas patrimonialistas e clientelistas²⁶⁴. Nas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) implementadas para investigar as denúncias, foi relevado um grande esquema de corrupção formado no seio da própria CMO, na qual a chamada "emenda de relator" era componente vital da disfunção. Em 2006, o "escândalo das ambulâncias", posteriormente conhecido como "máfia das sanguessugas", revelaria uma nova onda de opacidade e falta de critérios na utilização de emendas parlamentares no bojo da CMO²⁶⁵, reforçando a tese de que o orçamento foi capturado progressivamente pelo Legislativo, sendo utilizado como moeda de troca política²⁶⁶.

²⁶¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) 850. Relatora Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 19 dez. 2022. Processo eletrônico. **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 27 abr. 2023. Publicado em 28 abr. 2023.

²⁶²*Ibid.*, p. 28.

²⁶³REZENDE, Fernando. O orçamento público no Brasil: problemas e desafios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1.391-1.409, 2010.

²⁶⁴BRASIL, *op. cit.*, p. 27-36.

²⁶⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) 850. Relatora Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 19 dez. 2022. Processo eletrônico. **Diário da Justiça Eletrônico**, divulgado em 27 abr. 2023. Publicado em 28 abr. 2023, p. 28.

²⁶⁶GIAMBIAGI, Fábio; HARTUNG, Paulo; MENDES, Paulo José. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, set. 2021. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/198532>. Acesso em: 8 dez. 2024.

O impacto das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, que reforçaram o poder do Poder Legislativo sobre o orçamento ao institucionalizar as chamadas emendas impositivas, também representaram o que ficou conhecido como “captura do orçamento”²⁶⁷, representado pela transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares.

As chamadas "emendas RP9", popularmente conhecidas como "emendas PIX" ou "orçamento secreto", simbolizam a consolidação do progressivo processo de captura do orçamento brasileiro. As repercussões apontadas por especialistas encontram respaldo na análise específica do julgamento das contas de 2021, abordada neste trabalho.

Em sabatina realizada pela Rede Globo durante as eleições de 2022, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva teve a conversa iniciada com uma afirmação já esperada: “vamos começar falando de corrupção”. Ao ser questionado sobre os “escândalos de corrupção como o Mensalão” e em “como evitar que isso aconteça novamente”, o Presidente Lula disse o seguinte²⁶⁸:

Você acha que o mensalão, que tanto se falou, é mais grave do que o orçamento secreto? Deixa eu lhe falar uma coisa, a vida política estabelecida em regime democrático é a convivência democrática na diversidade. Nenhum presidente da República num regime presidencialista governa se não estabelecer relação com o Congresso Nacional.²⁶⁹

Questionado, então, sobre “como negociar com o centrão sem moedas de troca como essa do orçamento secreto”, Lula responde: “isso não é moeda de troca, isso é uma usurpação do poder”.²⁷⁰

De fato, especialistas em finanças públicas indicam que o avanço do Poder Legislativo sobre o orçamento ocorreu em momentos em que os parlamentares se aproveitaram da fragilidade política dos ex-presidentes Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro para mudarem a legislação e aumentarem suas fatias de recursos públicos por meio das emendas orçamentárias. Essas mudanças criaram uma série de empecilhos ao governo federal, como a dificuldade em negociar com o Congresso; a diminuição de recursos para investimento em programas prioritários; a abertura de brechas para a corrupção e a destinação sem critério de recursos

²⁶⁷*Ibid.*

²⁶⁸LEIA a transcrição da entrevista de Lula ao Jornal Nacional. **PODER 360**. 26 ago. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-lula-ao-jornal-nacional/>. Acesso em: 8 dez. 2024.

²⁶⁹*Ibid.*

²⁷⁰*Ibid.*

públicos²⁷¹.

Diante desse cenário, em que a relação entre o Congresso Nacional e a “captura do orçamento” se torna tão intrínseca, torna-se pertinente questionar até que ponto a inação do Congresso e da CMO, seja na regulamentação do processo de apreciação e julgamento das contas presidenciais, seja na execução concreta dessa prerrogativa, não constitui uma omissão deliberada, associada a um conflito de interesses estrutural que permeia a sua atuação?

A CMO, além de ser responsável por conduzir a apreciação e julgamento das contas, é também o órgão que analisa e aprova as leis orçamentárias, incluindo o PPA, a LDO e a LOA. Essa dupla função cria uma relação paradoxal e, ao mesmo tempo, conveniente: o Congresso Nacional, ao julgar as contas presidenciais, estaria, em essência, avaliando sua própria atuação no processo de elaboração e aprovação das leis que regem o orçamento federal²⁷².

Essa sobreposição de papéis leva à criação de uma dinâmica que desincentiva o julgamento crítico e imparcial das contas presidenciais. Afinal, reconhecer certas irregularidades ou falhas na execução orçamentária seria admitir que o próprio Poder Legislativo foi conivente ou omissivo ao aprovar as leis que deram base a essas ações. Assim, a inação do Congresso pode ser interpretada não apenas como uma delegação implícita ao TCU, mas também como uma estratégia para evitar um escrutínio que, inevitavelmente, refletiria negativamente sobre a própria instituição.

A sistemática adoção, por parte do TCU, de pareceres que recomendam a aprovação das contas com ressalvas reforça ainda mais esse cenário. Esse formato, que aparenta equilíbrio entre a crítica técnica e a aprovação política, oferece uma alternativa prática ao Congresso, que pode simplesmente acolher a recomendação sem necessidade de adentrar os méritos ou as controvérsias mais profundas do processo. Trata-se de um mecanismo que, ao mesmo tempo em que preserva a formalidade do controle externo, dilui a responsabilidade do Parlamento, esvaziando sua função como instância última de julgamento.

A questão que se coloca, então, é se deveríamos simplesmente abandonar o modelo de controle idealizado pela Constituição de 1988, aceitando a avocação dessa prerrogativa pelo TCU e resignando-nos à omissão do Congresso Nacional. A resposta, contudo, parece negativa. Em primeiro lugar, como discutido ao longo deste trabalho, o próprio julgamento pelo Tribunal

²⁷¹PRAZERES, Leandro. Como fragilidade de Dilma e Bolsonaro abriu caminho para crise das emendas bilionárias. **BBC News Brasil**, Brasília, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy4lrzpggmeo>. Acesso em: 8 dez. 2024.

²⁷²SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54 a 76, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8549>. Acesso em: 8 dez. 2024, p. 58.

de Contas da União apresenta anomalias que podem sujeitá-lo a inclinações políticas e reduzir a legitimidade de sua atuação, além de pautar o gasto público sob critérios que nem sempre dialogam com o avanço democrático da sociedade. Em segundo lugar, o modelo dual de controle concebido pelo texto constitucional, mesmo com falhas práticas, carrega a potencialidade de que o Congresso Nacional e o TCU, atuando conjuntamente e de forma coordenada, consigam corrigir as deficiências institucionais um do outro.

Dada a complexidade que permeia o orçamento e as finanças públicas no Brasil, este trabalho não pretende, em suas limitações de espaço e profundidade, oferecer uma solução definitiva para a questão. Contudo, algumas diretrizes podem ser extraídas das análises e conclusões já apresentadas. Um ponto essencial é a necessidade de sanear o formato dúbio do parecer prévio emitido pelo TCU, que combina uma opinião técnico-jurídica conclusiva com uma recomendação sobre a aprovação ou rejeição das contas. Esse modelo híbrido confunde a natureza do parecer, que deveria ser opinativo e auxiliar o julgamento, mas que acaba assumindo contornos de julgamento em si, sem a autoridade plena de impor sanções ou correções. Nesse formato, o parecer prévio se torna um mecanismo de baixa eficácia prática, já que permite ao Congresso Nacional permanecer omissos em seu papel constitucional e, ao mesmo tempo, não oferece uma solução concreta para as irregularidades apontadas, perpetuando-as ao longo do tempo.

A tentativa do TCU de equilibrar sua função técnica com uma postura judicante, traduzida na figura da “aprovação com ressalvas”, acaba por diluir o impacto do parecer prévio. Essa abordagem, ainda que em alguns casos tenha gerado recomendações acolhidas, demonstra suas limitações em situações mais estruturais e profundas, como no caso das emendas RP9. Embora o Tribunal tenha competência para apontar as distorções relacionadas a essas emendas, ele não possui os meios para corrigi-las. Esse é, em teoria, o papel que deveria ser assumido pelo Congresso Nacional, mas que tem sido negligenciado de forma sistemática.

Nesse cenário, o controle das contas presidenciais, apesar de desvirtuado, ainda representa o instrumento institucional mais próximo de um controle democrático, mesmo que o conceito de “democrático” possa variar conforme a atuação dos congressistas. Para avançar nessa direção, seria essencial desvincular a CMO da função de relatar as contas presidenciais e propor o projeto de decreto legislativo correspondente. A função de relatar e aprovar as leis orçamentárias é incompatível com a de fiscalizar a execução dessas mesmas leis, uma vez que compromete a independência necessária para um julgamento isento e crítico. A criação de uma comissão parlamentar distinta, com o objetivo específico de analisar as contas presidenciais, seria um passo inicial necessário, embora ainda tímido diante da complexidade do problema.

Além disso, é imperativa a regulamentação do julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional. Tal regulamentação deve estabelecer prazos claros, procedimentos detalhados e dinâmicas que garantam transparência e participação efetiva. Mecanismos como audiências públicas, oitivas de autoridades, consultas populares e maior interação com órgãos de controle podem fortalecer o processo, garantindo que o julgamento das contas transcenda interesses imediatistas e se alinhe aos princípios de *accountability* e responsabilidade fiscal.

É muito comum a invocação, nas discussões sobre jurisdição constitucional, do clássico texto de Peter Häberle acerca da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição²⁷³, materializada, segundo alguns, em institutos como as audiências públicas e as intervenções de *amici curiae*. Talvez essa mesma premissa possa ajudar a oxigenar e a democratizar também a sistemática de controle externo de contas no Brasil, passando-se de um problemático e crônico cenário de hipertrofia do TCU combinado com a letargia do Congresso Nacional para uma conjuntura marcada pelo exercício democrático e procedimentalmente adequado do escrutínio das contas públicas, em que a sociedade civil organizada possa, enquanto manifestação genuína da soberania popular que inspirou a própria gestação da Constituição Federal de 1988²⁷⁴, contribuir como uma das instâncias aptas a fiscalizar o próprio Estado²⁷⁵, cobrando dele o respeito aos procedimentos constitucionais e à garantia dos direitos fundamentais sociais, de tal forma que a Constituição não seja capturada pelas pautas de mercado e seu fetiche com um monofocal fiscalismo.

Essas medidas podem contribuir para um avanço significativo na busca por uma fiscalização mais transparente, democrática e alinhada aos objetivos constitucionais. Mais do que corrigir falhas pontuais, elas poderiam corroborar com a sedimentação das bases de um modelo de controle orçamentário capaz de enfrentar as pressões políticas e econômicas que historicamente comprometem a integridade do orçamento público no país e, ao fim e ao cabo, a própria qualidade do gasto público e do seu compromisso constitucional último com o desenvolvimento econômico combinado com a redução das desigualdades sociais.

Há, contudo, que se ponderar a importância do papel de outros agentes nesse cenário.

²⁷³ HÄBERLE, P. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. *Direito Público*, [S. l.], v. 11, n. 60, p. 25–50, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 12 dez. 2024.

²⁷⁴ BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade. 2018. 234 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

²⁷⁵ BASTOS, Marcus Vinícius Fernandes. Comissão Afonso Arinos, Assembleia Nacional Constituinte e a elaboração da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade. 2018. 234 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Até mesmo porque, nas palavras da ministra Rosa Weber, “como se sabe, a liturgia, por si só, não torna sacro o que é secular na essência”²⁷⁶.

4.3 O papel do STF no controle externo: preenchendo as lacunas

Ao longo do presente trabalho foram citadas algumas decisões do Supremo Tribunal Federal que se relacionam ao controle externo das contas do Presidente da República.

A do ministro Barroso, no MS 33.671²⁷⁷, ao se manifestar no sentido da possibilidade de contraditório no âmbito do TCU nos processos de apreciação das contas do Presidente da República. A de relatoria também do ministro Barroso, no MS 33.729²⁷⁸, ao firmar o entendimento de que o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as casas, e não de forma isolada. A proferida na ADI 2238²⁷⁹, sob relatoria do ministro Ilmar Galvão, que declarou a inconstitucionalidade do art. 56 da LRF, consolidando o entendimento de que as contas do Presidente da República devem consubstanciar atos diretamente relacionados à sua atuação enquanto Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Esse conjunto de precedentes já evidencia alguns exemplos práticos em que o STF atuou como “controlador dos controladores” das contas presidenciais, alinhando os atos dos órgãos de controle à interpretação da Constituição e corrigindo, por conseguinte, certos desvios institucionais, como o julgamento das contas em sessões separadas das casas legislativas (embora atualmente ele não ocorra nem de uma forma, nem de outra).

O controle exercido pela Suprema Corte sobre o TCU representa uma ferramenta importante para reconfigurar os limites de um "hiperpoder" que o tribunal tem exercido e, em algumas ocasiões, ampliado de forma questionável. Como exemplo, cita-se o julgamento do MS 25.888, no qual o STF reafirmou que o TCU não possui competência para exercer controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos, prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário, impedindo que o órgão contábil-administrativo negue validade a normas sem manifestação judicial. Paralelamente, o Supremo também tem delimitado a atuação do TCU em contextos

²⁷⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 850**. Relator(a): Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 19 dez.

²⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 33.671. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 11 set. 2015. Publicação em 15 set. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 1 dez. 2024.

²⁷⁸ MS 33729, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-06-2023 PUBLIC 06-06-2023.

²⁷⁹ ADI 2238 MC, Relator(a): ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09-08-2007, DJe-172, DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 PP-00024 RTJ VOL-00207-03 PP-00950.

que envolvem a garantia e a observância a direitos fundamentais, como ocorrido no RE 636.553, em que o STF determinou que o TCU assegure a garantia ao contraditório e à ampla defesa em processos de concessão de aposentadoria.

Mesmo que de maneira menos incisiva, o STF também tem preenchido certas lacunas legislativas deixadas pelo Congresso Nacional, especialmente por meio de instrumentos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Na ADO 26²⁸⁰, por exemplo, o Plenário declarou a omissão inconstitucional do Congresso ao não editar legislação que criminalizasse atos de homofobia e transfobia, reconhecendo a necessidade de proteção jurídica a grupos vulneráveis. Outro caso emblemático foi a ADO 25, em que o STF enfrentou a mora legislativa de mais de duas décadas referente à regulamentação das compensações financeiras da União a estados e municípios pelas perdas de arrecadação com a isenção do ICMS sobre exportações, instituída pela Lei Kandir. Nesse contexto, a Suprema Corte mediou negociações entre União e estados, viabilizando um acordo que culminou na destinação de R\$ 4 bilhões em compensações²⁸¹. Por fim, a própria atuação da Corte nas ADPFs 850, 851 e 854, ao determinar a suspensão da execução das verbas oriundas das chamadas “emendas do relator”, representa outro mecanismo relevante de controle da atuação dos demais Poderes²⁸².

O Congresso Nacional, buscando escapar das rédeas impostas pelo Supremo, já começou a se movimentar com tentativas de blindar esse controle judicial. Uma dessas iniciativas é o projeto de lei que altera a legislação para limitar o escopo de abrangência da ADO no Congresso, estabelecendo que não serão objeto da ação as matérias que tenham tramitado no Legislativo em qualquer uma de suas fases nos últimos cinco anos²⁸³. Outro exemplo é a PEC do 'equilíbrio entre os poderes' (PEC 55/2023), que busca conferir ao Congresso a competência para sustar decisões do STF que tenham transitado em julgado e que

²⁸⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>. Acesso em: 12 dez. 2024.

²⁸¹ CONJUR. **Gilmar destaca papel do STF na solução de controvérsias sobre a Lei Kandir**. Consultor Jurídico, 03 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-03/gilmar-destaca-papel-stf-solucao-controversia-lei-kandir/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

²⁸² **STF suspende emendas impositivas até que Congresso crie regras de transparência**. Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

²⁸³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4609/2020. Altera o art. 12-A da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, acrescentando parágrafos a fim de limitar a extensão da aplicação da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262945>. Acesso em: 12 dez. 2024.

extrapolem os limites constitucionais²⁸⁴.

Em contrapartida, uma análise de jurisprudência evidencia que, salvo os casos indicados anteriormente, questões relacionadas às contas prestadas pelo Presidente da República têm sido abordadas pela Suprema Corte apenas de forma tangencial, no bojo do julgamento de processos que discutem aspectos de julgamento das contas municipais ou estaduais. Apesar disso, ainda que voltado à análise das contas anuais de prefeito, um caso recente trouxe em seu escopo um debate relevante para compreender a visão da Suprema Corte sobre a omissão do Poder Legislativo em julgar as contas do Executivo.

Esse caso, que consolidou o Tema 157 (RE 729.744), abarcava recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que havia mantido o deferimento de pedido de registro de candidatura ao cargo de certo prefeito, sob o entendimento de que a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas Estadual não seria apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal²⁸⁵.

É que, sobre as contas de prefeito, a Constituição Federal indica no art. 31, § 2º que o parecer prévio emitido pelo órgão competente somente deixará de prevalecer se houver decisão contrária de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Dessa forma, o parecer prévio assume um caráter decisório até segunda ordem. Caso a Câmara Municipal, por maioria qualificada de dois terços, vote em sentido oposto ao parecer, é a decisão parlamentar que prevalece.

No caso específico que estava sob análise, o parecer prévio do TCE era contrário à aprovação das contas, mas a Câmara se omitiu em realizar o posterior julgamento. Diante dessa inércia, o Ministério Público Eleitoral defendeu nos autos o entendimento de que “não havendo pronunciamento do Poder Legislativo ou, em havendo, não for atingido o quórum qualificado, deverá prevalecer o parecer do Tribunal de Contas, em homenagem ao dever fundamental de prestação de contas e à isenção dos critérios técnico-administrativos, que não devem sucumbir a critérios meramente políticos”. Assim, seria possível aplicar a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC 64/90 ao prefeito que prestou as contas²⁸⁶.

²⁸⁴ CARDOZO, José Eduardo Martins; SOARES, Alessandro. PEC do "equilíbrio entre os poderes" e desejo de Poder Constituinte do Congresso. Consultor Jurídico, São Paulo, 2 out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-02/cardozoe-soares-desejo-poder-constituente-congresso/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

²⁸⁵ RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017

²⁸⁶ RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017

Ao final, a tese que restou definida foi a de que “o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”²⁸⁷. No acórdão, os ministros prestigiaram a intenção do legislador constituinte de conferir ao Parlamento a decisão final.

Contudo, o debate que permeou aquele caso recaiu, por via de consequência, na análise dos efeitos decorrentes da omissão do Poder Legislativo em proceder à deliberação das contas do Executivo. A par de se tratar de uma análise voltada ao Executivo local e para fins de incidência da inelegibilidade, os votos proferidos no julgamento garantem um horizonte de como a Suprema Corte interpreta – ou, interpretaria, se fosse provocada – a omissão do Congresso Nacional.

Acerca da omissão, o ministro Luiz Fux apresentou as seguintes considerações:

Nesse pormenor, é preciso encampar uma premissa realista e sincera a respeito dos efeitos da omissão em julgar as contas: a inércia deliberandi equivale a um não decidir. Ora, se a matéria não fora levada a julgamento de forma serôdia na Câmara dos Vereadores existe alguma razão não republicana para tal: a não obtenção do quórum qualificado de 2/3 para derrubada no parecer.

Aliás, em situações como a dos autos, sobressai um exemplo acadêmico de omissão inconstitucional. De fato, há um imperativo constitucional de deliberação e uma inércia legislativa em proceder à apreciação, de modo que a ausência de manifestação definitiva do Legislativo local implica inobservância grave da Lei Fundamental. Consoante averbei em doutrina e em diversos votos, o dever de prestar – e o consequente julgamento das contas – é corolário direto do cânone jusfundamental republicano, de ordem a apurar eventual responsabilização político-jurídica de todas as autoridades estatais pela malversação da res pública (FUX, Luiz. Princípios Eleitorais. In.: NORONHA, João Otávio; PAE KIM, Richard. Estudos em Homenagem ao Ministro Dias Toffoli – prelo).

A omissão legislativa, portanto, se equipara, quanto às consequências jurídico-constitucionais, a ausência de superação legislativa do resultado do parecer exarado pela Corte de Contas, razão pela qual todos os efeitos jurídico-legais (cíveis, penais, administrativos e eleitorais) devem incidir na esfera do agente político. A omissão legislativa, portanto, se equipara, quanto às consequências jurídico-constitucionais, a ausência de superação legislativa do resultado do parecer exarado pela Corte de Contas, razão pela qual todos os efeitos jurídico-legais (cíveis, penais, administrativos e eleitorais) devem incidir na esfera do agente político.

Como solução para essa problemática, o ministro Fux propôs uma interpretação que conferisse ao parecer do Tribunal de Contas uma presunção de legitimidade. Nesse sentido, diante da omissão inconstitucional da Câmara Municipal, o parecer prevaleceria, uma vez que o silêncio não poderia ser equiparado à manifestação de dois terços da Câmara. Embora essa interpretação pudesse resultar na desaprovação das contas devido à inércia legislativa, algo

²⁸⁷ RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017

potencialmente problemático, na prática, ela funcionaria como um mecanismo para compelir os legisladores a exercerem sua prerrogativa de julgamento, evitando as consequências da omissão²⁸⁸.

Se alinhando à solução proposta por Fux, o ministro Toffoli enfatizou que o texto constitucional não fixou prazo para a atuação do Poder Legislativo municipal. Assim, enquanto a Câmara Municipal não deliberasse, nenhuma eficácia seria atribuída ao parecer emitido pelo Tribunal de Contas. Assim, a ausência de apreciação legislativa tornaria o parecer do tribunal um “nada jurídico”, perpetuando a omissão e esvaziando sua relevância institucional²⁸⁹.

Em seu voto, o ministro alertou para o problema da eficácia jurídica do silêncio, destacando que o “nada jurídico” em que o parecer se transformaria permitiria que, sob uma lógica perversa, a inércia do Poder Legislativo adquirisse contornos de ação propriamente dita. Essa postura passiva, ao invés de apenas paralisar o processo, acabaria por interferir diretamente na eficácia do sistema de controle das contas públicas.

Buscando um meio-termo entre a omissão inconstitucional e a necessidade de preservar o formato previsto constitucionalmente, o ministro Luís Roberto Barroso iniciou o seguinte debate:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Existe a posição dois. A posição dois é: a não deliberação não produz, como efeito, a rejeição das contas. Estou de acordo, mas é uma prática inconstitucional. Portanto, nós estamos rigorosamente dentro do contexto do que está sendo deliberado.

(...)

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, mas é porque eu acho que tem uma finalidade didática de não permitir, quer dizer, eu não quero fomentar a inércia, porque se nós dissermos "a não deliberação não produz consequência nenhuma", e nós não sancionamos isso de alguma forma, nós estamos estimulando um sistema em que, rejeitadas as contas, o órgão político não vai apreciar para proteger.

(...)

Nós estamos precisando de um pouco de impulso de moralização, portanto, dizer que a inércia, tudo bem? Não. Portanto, não produz o efeito automático, mas tem que deliberar. Nenhum órgão constitucional, que receba uma competência importante como essa, pode pretender se desincumbir dela não fazendo nada.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, reitero, portanto, minha tese. Estou repetindo que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente informativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas

²⁸⁸ RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017

²⁸⁹ RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017

por decurso de prazo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Está certo. E a minha proposta é, ao final, acrescentar: a não deliberação, pela Câmara Municipal, em prazo razoável, constitui prática inconstitucional.

(...)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Situações de inércia abusiva, no contexto referido por Vossa Excelência, não podem gerar restrição a direitos titularizados por terceiros...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Que o Ministério Público tome medidas contra a própria Câmara, se for o caso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Sim. Eu acho que, a qualquer momento, seria possível.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - É sempre importante ter presente ou levar em consideração a definição de um prazo razoável.²⁹⁰

Os trechos acima reproduzidos são uma pequena parte de um longo debate no qual o ministro Barroso restou vencido no registro na tese da omissão como inconstitucional. A despeito do entendimento da Suprema Corte ter se firmado sem essa ressalva, os apontamentos feitos nos votos já sinalizam algumas premissas relevantes.

A primeira delas decorre da ausência de qualquer menção à própria omissão do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais, mesmo em um contexto de ampla reflexão entre os ministros sobre essa prática, o que apenas reforça o quão invisibilizada essa problemática ainda está no cenário jurídico e institucional, apesar de sua relevância.

A segunda premissa é a conclusão entre os ministros de que há uma omissão inconstitucional do Parlamento ao deixar de exercer sua competência constitucional de julgamento das contas públicas, resultando em uma violação direta às garantias fundamentais inscritas no texto constitucional. A terceira, fundamentada nessas conclusões, é que a ressalva proposta pelo ministro Barroso não foi incorporada à tese porque se entendeu que ela extrapolava o escopo daquele julgamento específico. Contudo, conforme apontado nos debates, ficou claro que nada impede a Suprema Corte de se manifestar futuramente sobre a omissão inconstitucional do Poder Legislativo no julgamento de contas, desde que devidamente provocada.

Como demonstrado nos exemplos mencionados, existem diversos mecanismos que podem levar essa omissão a ser analisada e, eventualmente, corrigida pelo STF. Isso é especialmente relevante diante do consenso unânime entre os ministros sobre a patente violação a direitos fundamentais que essa inércia do Legislativo representa.

²⁹⁰ RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017

Ainda que a omissão do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais seja evidente e persistente, não se pode esquecer que a prerrogativa constitucional e democrática desse ato permanece, de maneira inequívoca, sob o domínio do Parlamento. Trata-se de um poder que, por sua própria natureza, não admite delegação. Caso o Supremo Tribunal Federal fosse chamado a intervir, sua atuação estaria limitada a garantir que o julgamento seja realizado conforme o texto constitucional, sem jamais usurpar uma competência que, em essência, carrega o selo da representatividade popular.

É preciso cautela para não idealizar o papel da Suprema Corte como um enclave imune a politizações²⁹¹, subjetivismos ou mesmo à influência do mercado, que permeia diversas esferas institucionais. A Corte, embora guardiã da Constituição, não detém os instrumentos para lidar com as complexas consequências distributivas de suas decisões, frequentemente marcadas por limitações de ordem técnica e institucional. Assim, não cabe ao STF preencher os espaços deixados pela inércia legislativa, mas sim ao Congresso Nacional assumir a centralidade de seu papel democrático. É no Legislativo, afinal, que reside a possibilidade de restituir ao julgamento das contas presidenciais sua verdadeira natureza: um ato de controle público e político, refletindo os interesses e as necessidades da sociedade brasileira.

Assim, respondendo, ainda que em parte, ao questionamento sobre ‘quem controla o controlador?’, o STF tem se mostrado o órgão mais legítimo e eficaz para pautar a atuação dos controladores segundo as regras constitucionais e as limitações de suas competências. Apesar das críticas cada vez mais frequentes à sua atuação e dos limites inerentes à sua função, especialmente no que diz respeito aos atos do Congresso Nacional, o fortalecimento de seu papel nos últimos anos, em um contexto de polarização política e de posicionamentos cada vez mais extremistas, acabou por lhe abrir espaço para atuar de forma mais incisiva na regulação da ordem pública. E é nesse cenário que ele se apresenta como um ator fundamental para dar o primeiro passo no aprimoramento do controle das contas presidenciais: retirar o Congresso Nacional da sombra em que convenientemente tem se escondido.

4.4 O controle externo como processo crítico: reconhecer para transformar

Diante de todo o problemático cenário exposto, cabe indagar: ainda é possível depositar

²⁹¹ MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. **O ativismo judicial e a politização do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição Brasileira de 1988**. In: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e David F. L. Gomes. (Org.). 1988-2018: O Que Constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988. 2ed. Conhecimento: Belo Horizonte, 2020, v. 1, p. 73-82.

esperança no controle externo das contas públicas como ferramenta de avanço social? Em um cenário dominado por uma intrincada "teia de aranha" que une política, economia, fiscalidade e mercado, o controle externo aparenta ser falho tanto na prática, quanto em sua fundamentação ideológico-constitucional. Não seria ingênuo imaginar que um sistema operado por instituições frequentemente capturadas por interesses políticos e influências mercadológicas possa efetivamente zelar pelos direitos fundamentais sociais?

Para enfrentar essa questão, é necessário revisitar os problemas estruturais abordados neste trabalho, começando pela fragilidade de nossa ordem econômico-financeira constitucional.

Conforme abordado, a mão invisível do mercado neoliberal blindou a eficácia dirigente da Constituição, apropriando-se das instituições públicas e subordinando, de tudo quanto é forma, as políticas públicas e o gasto fiscal à régua da austeridade. Essa lógica, como visto, prioriza os interesses privados sobre a vida política, sustentando uma dinâmica corrosiva que perpetua desigualdades e limita o avanço social.

O Brasil, preso a índices de política monetária focados na estabilidade inflacionária e na atração de capitais, subordina sua política fiscal ao controle do déficit público. Como consequência, a política econômica é encapsulada em metas que privilegiam a credibilidade externa, ignorando o desenvolvimento interno sustentável. O PPA, concebido como um instrumento democrático de planejamento a longo prazo, torna-se refém das amarras impostas pela LOA, que, por sua vez, é condicionada às restrições da LDO. O orçamento público, em vez de ser uma ferramenta de planejamento social, transforma-se em objeto de barganha política.

O Poder Executivo, por sua vez, caminha sobre uma corda bamba, pressionado pelas exigências do mercado, pelas ameaças do Congresso Nacional e pelas rígidas regras orçamentárias, enquanto é continuamente vigiado pelo TCU, que assume um papel de hiperpoder no controle externo. O Congresso, acomodado no conforto de um sistema que lhe permite disputar fatias do orçamento sem o ônus de debater a gestão fiscal, foca suas energias em interesses particulares, em vez de atuar em prol de um planejamento público robusto e responsável.

Presas a essa teia está a sociedade brasileira, simultaneamente vítima e espectadora, que sofre os impactos da inflação, da alta nos preços e da precariedade do gasto público, mas que frequentemente atribui essas crises à gestão governamental ou ao presidente da vez, movida muitas vezes por reflexo de uma narrativa simplista alimentada por manchetes, sem questionar as estruturas que perpetuam esses problemas. Assim, alimenta-se um ciclo vicioso, em que o

sistema responsável pelos próprios males – o mercado – é visto como a única solução.

Portanto, a maior falha do controle externo das contas presidenciais não está apenas em sua incompletude ou em sua eficácia, mas na falta de sua autocrítica, na inércia de um sistema que se esquivava de ocupar o papel transformador que deveria assumir. É preciso ampliar o debate, deslocando o foco do controle para uma análise mais abrangente e democrática sobre o gasto público. O controle não será a panaceia para os problemas estruturais aqui expostos, mas pode e deve ser uma ferramenta crítica em nome do povo, voltada para a avaliação da qualidade, eficácia e transparência na destinação dos recursos públicos.

Como visto no início deste trabalho, o equívoco sobre a eficácia normativa do dirigismo constitucional reside na crença de que o texto constitucional, por si só, seria suficiente para promover o progresso social programado, ignorando o papel essencial da participação política, dos órgãos estatais e da própria sociedade civil, por meio de movimentos e organizações sociais, para conferir concretude às suas diretrizes.

Se a efetividade da Constituição depende da construção de uma esfera pública pluralista, que, mesmo com suas limitações, consiga articular-se em torno dos procedimentos democráticos delineados no texto constitucional, o exercício do controle externo, ainda que marcado por desafios e limitações, já é um espaço de mais avanço do que a inércia institucional.

Como já visto, é o fortalecimento do próprio regime democrático e da soberania popular que fornece respostas e soluções para o paradoxo que hoje enfrentamos. O desafio “continua sendo encontrarmos um modo de submeter a critérios sociais e democráticos a atuação ou omissão do Estado, através de um controle político”, como explica Bercovici²⁹².

Em outras palavras, se não for capaz de resolver os problemas estruturais, que ao menos sirva como auxílio à exposição da mão invisível do mercado e suas deturpações, condicionando essa integração sistêmica, ao menos, aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Afinal, o debate democrático permanece o caminho mais legítimo e eficaz para impulsionar a transformação social e política.

²⁹² LENIO STRECK, Luiz. A concretização de direitos e a validade da tese da constituição dirigente em países de modernidade tardia. In: NUNES, António José Avelãs; MIRANDA, Jacinto Nelson de (orgs.). *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 356, apud BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

5 CONCLUSÃO

A importância de abordagens críticas sobre os intrincados papéis do TCU e do Congresso Nacional no controle externo de contas e a sua relação com a concretização dos direitos fundamentais sociais se tornou um problema ainda mais evidente no contexto do turbulento impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Para além da circunstância de que as razões subjacentes ao *impeachment* tenham sido de natureza predominantemente política, avulta o fato de que supostas irregularidades formais na gestão fiscal tenham sido utilizadas como questionável justificativa para o processo, com base em pareceres prévios emitidos pelo TCU que recomendavam ao Congresso Nacional a rejeição das contas de 2014 e de 2015.

Nesse contexto, impressiona que, mesmo durante a apreciação dessas contas, cujo desfecho contribuiu diretamente para a destituição da ex-presidenta, o Congresso Nacional não tenha realizado o julgamento das contas presidenciais, conforme exige a Constituição Federal de 1988. Ainda mais preocupante foi o generalizado silêncio em torno dessa omissão: nem a academia, nem a mídia, nem outras instituições públicas levantaram críticas ou questionamentos relevantes sobre a ausência do efetivo julgamento das contas pelo Congresso Nacional²⁹³.

Nesse contexto, conforme discorrido no primeiro capítulo, sob a constante pressão dos indicadores do mercado externo e dos rígidos mecanismos de controle de metas impostos pela LDO e pela LRF, a política econômica brasileira parece ter se fixado em uma busca incessante por atingir o déficit zero e manter taxas de inflação equilibradas, sem considerar adequadamente os custos dessa obsessão, que tem representado um retrocesso em vários aspectos, não apenas sociais, como também econômicos.

Com antolhos sobre os olhos, as discussões orçamentárias no Brasil parecem irrefletidamente caminhar, em sua maioria, sob o toque do cabresto das agendas econômicas internacionais que priorizam a necessidade econômica como o objetivo final, relegando o avanço social do país — ao contrário do expressamente disposto na Constituição — a um papel secundário.

Essa circunstância é tão sintomática que mesmo grande parte dos setores políticos

²⁹³Com ressalva ao apontamento feito pelo então Advogado-Geral da União, José Eduardo Cardozo, em sede de preliminar de nulidade na defesa apresentada no bojo do processo de impeachment no Senado Federal. No entanto, a questão foi tratada de maneira superficial no parecer da comissão do Senado Federal, que rejeitou o argumento sem qualquer aprofundamento ou análise mais robusta do tema.

progressistas, em uma tentativa de se equilibrar sob o fio estreito dessa navalha²⁹⁴ neoliberal, sucumbem à rigidez imposta pela LRF e outras políticas focadas no cumprimento de metas fiscais, o que dificulta, mesmo para governos politicamente comprometidos com essas questões, a implementação de políticas econômicas voltadas genuinamente para o avanço social.

A partir dessas premissas, sobretudo das consequências advindas da tensão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira no que concerne ao espinhoso tema da garantia dos direitos fundamentais sociais e da garantia do déficit público, buscou-se, neste trabalho, dimensionar o hiperbólico papel do TCU no controle externo. De órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional, a Corte de Contas assumiu e vem assumindo notório protagonismo no escrutínio das contas presidenciais, muitas vezes com critérios e procedimentos fiscalistas que, a despeito de sua pretensa roupagem “técnica” e “científica”, acabam por evidenciar, para além da apropriação de competências constitucionais que não são suas, a assunção de critérios de exame elaborados por organismos internacionais não necessariamente alinhados com a conjuntura periférica brasileira e, assim, preocupados com pautas de austeridade fiscal e não necessariamente com a garantia de direitos fundamentais sociais, como previsto pela Constituição Federal de 1988.

Paralelamente a isso, a pesquisa buscou avaliar as causas e as consequências da correlata omissão do Congresso Nacional no exercício de sua competência constitucional exclusiva para julgar as contas presidências. Há, na prática, consequências diretas dessa omissão para o controle democrático sobre as contas públicas e a execução do gasto público, já que, acaso exercida em conformidade com a Constituição Federal de 1988, teria o potencial de justamente fomentar essa análise mais crítica e democrática dos gastos públicos, inclusive com a adoção de mecanismos de participação direta da sociedade civil organizada em procedimentos de controle (audiências públicas, sugestões, impressões concretas de pessoas diretamente afetadas por setores específicos do orçamento etc.), o que potencialmente poderia contribuir para que o Brasil, gradualmente, se libertasse de uma limitada perspectiva fiscalista e começasse a explorar alternativas de crescimento econômico de longo prazo, fundamentadas no desenvolvimento e no benefício sociais e não na simples busca por metas e indicadores artificialmente impostos, que não vêm obtendo a estabilidade econômica almejada e, pior, têm comprometido a qualidade

²⁹⁴Expressão utilizada por Martonio Mont’Alverne Barreto Lima em seu artigo “Governo de esquerda e capitalismo periférico: desafios da Constituição Federal de 1988 e de suas reformas”. In: NUNES, Antônio José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. 1 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, v. 1, p. 417-438.

de vida de grande parte da população brasileira mais carente.

Como se tentou demonstrar ao longo desta pesquisa, o controle externo (não) exercido pelo Congresso Nacional no julgamento das contas da Presidência da República é um importante instituto que carece de reflexões mais profundas por parte da academia jurídica nacional e de maiores debates e mecanismos de *enforcement* pelo Poder Legislativo, de forma a que a averiguação das contas deixe de ser vista como um subestimado procedimento meramente “técnico-jurídico” a ser exercido exclusivamente e em última instância pelo TCU a partir de questionáveis parâmetros focados exclusivamente na redução do déficit fiscal e passe a ser relido e verdadeiramente empregado em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com as exigências procedimentais do paradigma do Estado Democrático de Direito, inclusive porque esse é também um dos potenciais instrumentos aptos a contribuir com um desenvolvimento econômico responsável, mas também sustentável, duradouro e generalizado.

Como tantas outras questões no Brasil, o julgamento das contas pelo Congresso Nacional, no regime de complementaridade previsto com o TCU, não pode ser idealizado como a solução única para um problema muito mais profundo e sistêmico: a influência desmedida e deturpada que o mercado exerce sobre as decisões políticas, econômicas e sociais. Contudo, ainda que não seja a resposta definitiva, esse mecanismo permanece como o mais legítimo instrumento democrático disponível para enfrentar os impactos dessa lógica sobre o avanço social no país. Ele pode e deve se tornar um espaço de debate público qualificado, onde o gasto público seja tratado não apenas como uma variável técnica, mas como um elemento essencial para a promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável.

A Constituição de 1988, apesar de tantas vezes negligenciada ou subvertida, continua a ser nosso mais importante marco normativo e um farol para a construção de uma sociedade mais igualitária. Como visto ao longo deste trabalho, a sua força reside não apenas no que nela se inscreveu, mas no exercício constante e comprometido de seus mecanismos. É preciso recuperar a crença na capacidade transformadora de suas disposições, implementá-las com rigor e cuidado, e dedicar-lhes a atenção necessária para que deixem de ser promessas normativas e se tornem realidades concretas. A partir desse esforço, o julgamento das contas presidenciais pode ganhar uma nova dimensão, afirmando-se como um instrumento para a construção de um Estado verdadeiramente democrático e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ALEGRETTI, Laís. Senador Acir Gurgacz será relator do parecer do TCU sobre contas do governo. **G1**. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/senador-acir-gurgacz-sera-relator-do-parecer-do-tcu-sobre-contas-do-governo-de-2014-na-cmo.html>. Acesso em: 7 dez. 2024.

ANTUNES, André. OCDE: Gasto público em educação no Brasil caiu 2,5% ao ano entre 2015 e 2021. **EPSJV/Fiocruz**, 2024. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/ocde-gasto-publico-em-educacao-no-brasil-caiu-25-ao-ano-entre-2015-e-2021>. Acesso em: 8 dez. 2024.

AREND, Marcelo; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1 (126), p. 33-54, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000100003>. Acesso em: 5 dez. 2024.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BAPTISTA, Raizza Cristina de Oliveira. **Parecer de auditoria das contas anuais: estudo sobre as ressalvas e as recomendações constantes no Balanço Geral da União**. 2023. 84 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023, p. 37.

BENITES, Afonso. Cunha manobra, obstrui sessão do Congresso e ameaça reforma de Dilma. **El País Brasil**, Brasília, 1º out. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html. Acesso em: 1 dez. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. 3 ed. São Paulo: Quartier, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Teoria do Estado e Teoria da Constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas. *In*: NUNES, Antônio José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o estado total e o estado social: atualidade do debate sobre direito, estado e economia na República de Weimar**. 2003. Tese (Livre-Docência em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. DOI:10.11606/T.2.2009.tde-22092009-150501. Acesso em: 2024 nov. 2004.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Separata de Boletim de Ciências Econômicas, v. 49, p. 1-23, 2006, Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2628551>. Acesso em 21 de outubro de 2024.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A jangada de pedra: os caminhos da auditoria. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 227-254, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/684>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual 2014**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2014/rel2014p.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Relatório de Inflação – Dezembro 2014**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/201412/RELINF201412-ri201412sep.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1, de 2015 (DCR 1/2015) Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823>. Acesso em: 1º dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício de 2014.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Prestação de Contas da Presidente da República – Exercício de 2014.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/01-Prestacao_de_Contas_da_Presidente_da_Republica/01_PCPR_RELATORIO.pdf. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório de defesa apresentado pelo Advogado-Geral da União nas Contas do Governo de 2014. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/contas/2014/04-AGU_Contas_do_Governo/RA-01.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – Composição 2015.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/comissoes-mistas/cmo/composicao/-/cmo/membros/2015>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Contas da Presidência da República. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem (CN) n. 4, de 2015. Encaminha Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício financeiro de 2014.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/120522>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem (CN) nº 1, de 2022.** Brasília: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/152631>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo (CN) nº 13, de 2022.** Aprova as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021. Brasília: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/155646>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo (CN) nº 7, de 2022**. Aprova o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização sobre as contas do governo da República relativas ao exercício financeiro de 2014. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/155477>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Lei complementar n. 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o benefício extraordinário e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Mista de Orçamentos. **Parecer sobre as contas presidenciais de 2021**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9233065&ts=1672260338682&disposition=inline>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **A análise das contas do governo e do Presidente da República pelo Congresso Nacional: aspectos jurídicos e institucionais**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/141080/R174-Conleg.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Denúncia n. 1, de 2016**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>. Acesso em: 1º dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) 33729, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 22 maio 2023. Processo eletrônico, **Diário da Justiça Eletrônico** (DJe) s/n, divulgado em 5 jun. 2023, publicado em 6 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048-MC/DF**. Relatora: Ministra Ellen Gracie.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2238 MC. Relator: Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 9 ago. 2007, **Diário da Justiça Eletrônico**, DJe-172, divulgado em 11 set. 2008, publicado em 12 set. 2008.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) 850**. Relatora Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 19 dez. 2022. Processo eletrônico. Diário da Justiça Eletrônico, divulgado em 27 abr. 2023. Publicado em 28 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança (MS) 33.671**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 11 set. 2015. Publicação em 15 set. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 1º dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1464/2015. Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Processo nº 005.335/2015-9. Tipo: Contas do Presidente da República (CGOV). Sessão de 17 de junho de 2015. Ata nº 22/2015 - Plenário. Interessados/Responsáveis: Presidência da República (vinculador). Brasília: TCU, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2014**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2014/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2014. **Portal do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2015. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/27/72/33/90/AE260510711B85052A2818A8/Relat_rio%20e%20Parecer%20Pr_vio.pdf. Acesso em: 1º dez. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do governo 2021**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2024. p. 3-19.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 6ª ed, São Paulo, Malheiros, 1996, p. 210.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, pp. 1191-1192.

CALGARO, Fernanda. 'Última palavra é e será do Congresso', diz Cunha sobre decisão do TCU. **G1**, Brasília, 7 out. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/ultima-palavra-e-e-sera-do-congresso-diz-cunha-sobre-decisao-do-tcu.html>. Acesso em: 1º dez. 2024.

CÂMARA dos Deputados. Câmara aprova contas de governos anteriores e abre caminho para votar contas de Dilma. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/466319-camara-aprova-contas-de-governos-antecedentes-e-abre-caminho-para-votar-contas-de-dilma/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento 2021 é sancionado; Educação, Economia e Defesa têm maiores cortes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/749955-orcamento-2021-e-sancionado-educacao-economia-e-defesa-tem-maiores-cortes/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

CARVALHO, André Roncaglia de; GALA, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende: novas perspectivas para entender nosso fracasso**. 1. ed. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo**. Tradução de Raymond Chang. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Canotilho e a constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

COUTO, Ana Cristina Lima *et al.* O regime de metas de inflação no Brasil: características e algumas críticas aos seus principais fundamentos. **A Economia em Revista – AERE**, v. 18, n. 2, p. 85-98, 30 nov. 2011.

CRUZ, Débora; MATOSO, Filipe. TCU recomenda ao Congresso reprovar contas do governo de 2014. **G1**, Brasília, 7 out. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/tcu-recomenda-ao-congresso-reprovar-contas-do-governo-de-2014.html>. Acesso em: 1º dez. 2024.

FAGOTTI, Vinicius; AREND, Marcelo. De volta para o passado histerese e estagnação na economia brasileira. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, São Paulo, Brasil, v. 54, n. 3, p. 1–39, 2024. DOI: 10.1590/1980-53575433vfma. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/214301>. Acesso em: 5 dez. 2024.

FARIA Lima versus Brasil: quem lucra com o dólar a R\$ 5,91? **Partido dos Trabalhadores**, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://pt.org.br/faria-lima-versus-brasil-quem-lucra-com-o-dolar-a-r-591/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

FERNANDES, Adriana; PAPP, Anna Carolina. Governo tesoura Farmácia Popular para garantir orçamento secreto em 2023. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/governo-tesoura-farmacia-popular-para-garantir-orcamento-secreto-em-2023/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

FERNANDES, Leonardo. Há três anos, Eduardo Cunha comandava o início do fim do governo Dilma. **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/especiais/ha-tres-anos-eduardo-cunha-comandava-o-inicio-do-fim-do-governo-dilma>. Acesso em: 30 nov. 2024.

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

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; CARDOSO, Juliana Francisconi. A aferição qualitativa das contas de governo pelos Tribunais de Contas: necessidade de mudança do patamar de análise. **Interesse Público [recurso eletrônico]**. São Paulo, v. 15, n. 82, nov./dez. 2013. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/9568/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 nov. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. Governo Bolsonaro gasta mais com kit robótica a aliados do que com obras de creche. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/governo-bolsonaro-gasta-mais-com-kit-robotica-a-aliados-do-que-com-obras-de-creche.shtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

FOLHA DE S. PAULO. Tratoração: compra de tratores com superfaturamento de até 259%. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/bolsonaro-usa-verba-secreta-para-compra-de-tratores-superfaturados.shtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

FOLHA de S.Paulo. Com críticas ao PT e ao governo, PMDB aprova apoio à reeleição de Dilma. 10 jun. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1468065-com-criticas-ao-pt-e-ao-governo-pmdb-aprova-apoio-a-reeleicao-de-dilma.shtml>. Acesso em: 25 nov. 2024.

FRASER, Nancy. Progressive neoliberalism versus reactionary populism. **Dissent Magazine**, 17 jan. 2017. Disponível em: https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser/. Acesso em: 5 dez. 2024.

FRAZÃO, Felipe. Governo corta verba contra o câncer para bancar orçamento secreto em 2023. **UOL NOTÍCIAS**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/09/23/governo-corta-verba-contra-o-cancer-para-bancar-orcamento-secreto-em-2023.htm>. Acesso em: 7 dez. 2024.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**, 2ª ed., São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1981.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 884.

GIAMBIAGI, Fábio; HARTUNG, Paulo; MENDES, Paulo José. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, set. 2021. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/198532>. Acesso em: 8 dez. 2024.

GOVERNO questiona isenção de relator das contas de Dilma e quer Nardes fora do caso. **Extra**. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/mundo/governo-questiona-isencao-de-relator-das-contas-de-dilma-quer-nardes-fora-do-caso-17686112.html>. Acesso em: 8 dez. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **Resenha do Prefácio da 2ª edição**. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org). **Canotilho e a constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GRAU, Roberto Eros. Mercado, Estado e Constituição. In: NUNES, Antônio José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

GRIN, Eduardo José. **Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal**. Texto para Discussão 2595. Rio de Janeiro: IPEA, setembro 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2595.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024.

HEANEY, Seamus. **The cure at Troy**: a version of Sophocles Philoctetes. London: Faber & Faber, 1990.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 25-28.

HOLANDA, Letycia. 'Governo parece ter escolhido governar para Faria Lima', diz economista sobre proposta de cortes de gastos. **Brasil de Fato**, 8 nov. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/11/08/governo-parece-ter-escolhido-governar-para-faria-lima-diz-economista-sobre-proposta-de-cortes-de-gastos>. Acesso em: 5 dez. 2024.

IMPEACHMENT de Dilma Rousseff: Contexto. **Memória Globo**, [s.d.]. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/impeachment-de-dilma-rousseff/noticia/contexto.ghtml>. Acesso em: 30 nov. 2024.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **O Brasil com baixa imunidade - Balanço do Orçamento Geral da União de 2019**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Balanco-OGU-Inesc.pdf?x12453>>. Acesso em: 25 out. 2024.

JURISTAS protocolam aditamento a pedido de impeachment de Dilma. **Migalhas**, São Paulo, 17 set. 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/227053/juristas-protocolam-aditamento-a-pedido-de-impeachment-de-dilma>. Acesso em: 1º dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KLIASS, Paulo. A falácia do "equilíbrio" fiscal. **Vermelho**, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://vermelho.org.br/coluna/a-falacia-do-equilibrio-fiscal/>. Acesso em: 5 dez. 2024.

LEIA a transcrição da entrevista de Lula ao Jornal Nacional. **PODER360**. 26 ago. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-lula-ao-jornal-nacional/>. Acesso em: 8 dez. 2024.

LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. Como a crise institucional provocada por Bolsonaro impacta a economia. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/17/como-a-crise-institucional-provocada-por-bolsonaro-impacta-a-economia.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2024.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo,

Brasil, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018. DOI: 10.1590/1808-057x201803640. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>. Acesso em: 9 dez. 2024, p. 27.

MARTELLO, Alexandre; CASTRO, Ana Paula. Saúde deixou de receber R\$ 45,1 bilhões e Educação, R\$ 7,2 bilhões com o teto de gastos; Haddad fala em recompor valores. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/22/saude-deixou-de-receber-r-451-bilhoes-e-educacao-r-72-bilhoes-com-o-teto-de-gastos-haddad-fala-em-recomp-valor-es.ghtml>. Acesso em: 8 dez. 2024.

MARTELLO, Alexandre. Saúde e Educação podem perder R\$ 500 bilhões em nove anos com eventual mudança sobre o piso, mostra Tesouro Nacional. **G1**, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/03/28/saude-e-educacao-podem-perder-r-500-bilhoes-em-nove-anos-com-eventual-mudanca-sobre-o-piso-mostra-tesouro-nacional.ghtml>. Acesso em: 8 dez. 2024.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. **O ativismo judicial e a politização do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição Brasileira de 1988**. In: Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e David F. L. Gomes. (Org.). 1988-2018: O Que Constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 Anos da Constituição de 1988. 2ed. Conhecimento: Belo Horizonte, 2020, v. 1,

MARTINS, Norberto Montani. Política monetária brasileira nos governos Dilma (2011-2016): um ensaio de ruptura e a restauração do conservadorismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 1, p. 43-63, 2022.

MATOSO, Felipe; PASSARINHO, Nathália. Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>. Acesso em: 1º dez. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. spe5, p. 58-70, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S505>. Acesso em: 5 dez. 2024.

MINISTRO do TCU que rejeitou contas de Dilma comemora mudança na presidência. **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/ministro-do-tcu-que-rejeitou-contas-de-dilma-comemora-mudanca-na-presidencia/>. Acesso em: 8 dez. 2024.

MOTORYN, Paulo. “Quem inventou a pedalada fiscal? Origem do termo ajuda a entender golpe contra Dilma”. **Brasil de Fato**, São Paulo, 12 maio 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/12/quem-inventou-a-pedalada-fiscal-origem-do-termo-ajuda-a-entender-golpe-contr-a-dilma>. Acesso em: 1º dez. 2024.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2018.

NUNES, António José Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento: a economia política do modelo brasileiro de desenvolvimento**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2005, p. 33.

NUNES, António José Avelãs. Notas sobre o chamado modelo econômico-social europeu. *In*: NUNES, António José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

OCKÉ, Carlos. Lula, o pacote fiscal e a chantagem da Faria Lima. **Viomundo**, 5 dez. 2024. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/politica/carlos-ocke-lula-o-pacote-fiscal-e-a-chantagem-da-faria-lima.html>. Acesso em: 5 dez. 2024.

PARREIRAS, Maria Araujo. **A estrutura institucional da dívida pública brasileira e seus impactos sobre a gestão da política monetária: uma análise do regime de metas para a inflação**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.12.2007.tde-28012008-105531. Acesso em: 8 dez. 2024.

PASSARINHO, Nathália. Apesar de ala dissidente, PMDB aprova apoio a Dilma nas eleições. **G1**, Distrito Federal, 10 jun. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/eleicoes/2014/noticia/2014/06/apesar-de-ala-dissidente-pmdb-aprova-apoio-dilma-nas-eleicoes.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida pelo Legislativo no Brasil. *In*: SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (org.). **O sociólogo e as políticas públicas: ensaio em homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p.257; KELLES, Márcio Ferreira. Controle da administração pública democrática: Tribunal de Contas no controle da lrf. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PLANALTO. **Decreto regulamenta o Programa Auxílio Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/11/decreto-regulamenta-o-programa-auxilio-brasil>. Acesso em: 7 dez. 2024.

PONTES, João Batista; PEDERIVA, João Henrique. Contas prestadas pelo Presidente da República: apreciação do Congresso Nacional. Brasília: **Senado Federal**, Consultoria Legislativa, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502972>. Acesso em: 14 nov. 2024.

PRADO, Eleutério F. S. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 3 (148), p. 478-503, jul./set. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n03a02>. Acesso em: 5 dez. 2024.

PRAZERES, Leandro. Como fragilidade de Dilma e Bolsonaro abriu caminho para crise das emendas bilionárias. **BBC News Brasil**, Brasília, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy4lrzpggmeo>. Acesso em: 8 dez. 2024.

PROJETO COMPROVA. O que foi a Operação Lava Jato? **CNN Brasil**, São Paulo, 1º mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/o-que-foi-a-operacao-lava-jato/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

RASSELLA, D. *et al.* Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. **PLoS Medicine**, v. 15, n. 5, e1002570, 2018. DOI: 10.1371/journal.pmed.1002570. Disponível em: <<https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002570>>. Acesso em: 25 out. 2024.

REDE BRASIL ATUAL. **‘Reforma’ trabalhista piorou economia e condições de trabalho.** Disponível em: <<https://abet-trabalho.org.br/reforma-trabalhista-piorou-economia-e-condicoes-de-trabalho/#:~:text=Os%20postos%20de%20trabalho%20criados,Faria%2C%20no%20Jornal%20Brasil%20Atual.>>> Acesso em 25 de outubro de 2024.

REVISTA PIAUÍ. Farra ilimitada: como funcionam as emendas de relator e o orçamento secreto. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

REZENDE, Fernando. O orçamento público no Brasil: problemas e desafios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1.391-1.409, 2010.

RIBEIRO NETO, João Costa. **Entre Cila e Caríbdis: a liberdade de expressão em meio ao conflito entre a discricionariedade do Legislador e a intensidade do controle exercido pelo Juiz Constitucional.** 2014. 365 f. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RIZÉRIO, Lara. Nardes é alvo de investigação por suposto recebimento de R\$ 1,65 mi em propina. **InfoMoney**, São Paulo, 7 out. 2015. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nardes-e-alvo-de-investigacao-por-suposto-recebimento-de-r-165-mi-em-propina/>. Acesso em: 1º dez. 2024.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 22 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54 a 76, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8549>. Acesso em: 8 dez. 2024.

SCHREIBER, Mariana. Entenda o que é o orçamento secreto e por que ele é polêmico. **BBC NEWS BRASIL**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>. Acesso em: 7 dez. 2024.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça (Portuguese Edition)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade (Portuguese Edition)**. Brasil: Companhia de Bolso, 2018.

SENADO FEDERAL. **Adams e Nardes divergem sobre contas do governo de 2014 na CMO**. Notícias, Brasília, 1 mar. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/01/adams-e-nardes-divergem-sobre-contas-do-governo-de-2014-na-cmo>. Acesso em: 7 dez. 2024.

SENADO FEDERAL. Presidente Dilma Rousseff é reeleita com 51,64% dos votos. **Rádio Senado**, 27 out. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2014/10/27/presidente-dilma-rousseff-e-reeleita-com-51-64-dos-votos?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 27 nov. 2024.

SENADO FEDERAL. **Relator na CMO aprova com ressalvas contas da presidente Dilma Rousseff**. Notícias, Brasília, 23 fev. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/02/relator-na-cmo-aprova-com-ressalvas-contas-da-presidente-dilma-rousseff>. Acesso em: 7 dez. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. A concretização de direitos e a validade da tese da constituição dirigente em países de modernidade tardia. *In*: NUNES, Antônio José Avelãs; COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). **Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TORRES, Heleno. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRIBUNAL Superior Eleitoral. Plenário do TSE: PSDB não encontra fraude nas eleições 2014. **Portal eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 1 dez. 2024.

TRIBUNAL Superior Eleitoral. TSE decide prosseguir com ação que pede cassação de Dilma Rousseff e Michel Temer. **Portal eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2015/Outubro/tse-decide-prosseguir-com-acao-que-pede-cassacao-de-dilma-rousseff-e-michel-temer>. Acesso em: 1 dez. 2024.

UOL NOTÍCIAS. Bilhões em verbas: as denúncias de corrupção envolvendo o orçamento secreto. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/30/bilhoes-em-verbas-as-denuncias-de-corrupcao-envolvendo-o-orcamento-secreto.htm>. Acesso em: 7 dez. 2024.

ZAMBAN, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: As capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **Episteme**: Caracas, v. 34, n. 2, p. 47-70, 2014. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242014000200004&lng=es&nrm=iso. Acesso em 1º nov. 2024.

ANEXO A



Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

2023

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 1/2024	Aviso nº 468 - GP/TCU de 2024 - Pela aprovação com ressalvas	-	-	-



Presidente Jair Bolsonaro

2022

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 1/2023	Aviso nº 463 - GP/TCU de 2023 - Pela aprovação com ressalvas	-	-	-

2021

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 1/2022	Aviso nº 910/2022 - Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 71/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Claudio Cajado	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 13/2022)	-

2020

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 1/2021	Aviso nº 1000/2021 - Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 68/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas. Relator ad hoc: Dep. Claudio Cajado	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 12/2022)	-

2019

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 5/2020	Aviso nº 701/2020 - Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 46/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 8/2022)	-



Presidente Michel Temer

2018

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 3/2019	Aviso nº 290/2019 - Pela aprovação com ressalvas Aviso nº 330/2019	Parecer nº 45/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas.	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 7/2022)	-

2017

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 6/2018	- Aviso nº 327/2018 - Pela aprovação com ressalvas - Aviso nº 355/2018	Parecer nº 70/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas.	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 11/2022)	-

2016

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 5/2017	Aviso nº 487- Seses – TCU – Plenário Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 44/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 6/2022)	-



Presidente Dilma Rousseff

2015

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 5/2016	Aviso nº 771- Seses – TCU – Plenário Pela rejeição	Parecer nº 67/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas.	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 10/2022)	-

2014

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 4/2015	Aviso nº 748 e 750- Seses – TCU – Plenário Pela rejeição	Parecer nº 69/2022-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas.	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 9/2022)	-

2013

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 6/2014	Aviso nº 716, 717, 718 - Seses – TCU – Plenário Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 60/2016-CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Ricardo Barros	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 5/2022)	-

2012

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 25/2013	AVN 12/2013 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 58/2016 - CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator: Sen. Hélio José	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 4/2022)	-

2011

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 24/2012	AVN 13/2012 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 57/2016 - CN Conclusão: pela aprovação das contas com ressalvas Relator: Dep. Hugo Leal	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 3/2022)	-



Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

2010

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 24/2011	AVN 16/2011 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 55/2016-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Sen. Hélio José	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 2/2022)	-

2009

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Congresso Nacional	Decisão
MCN 23/2010	AVN 16/2010 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 54/2016 - CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Valternir Pereira	Aguardando despacho na Mesa do Congresso Nacional (PDN 1/2022)	-

2008

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MCN 28/2009	AVN 25/2009 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 48/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Zé Geraldo	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 42/2011)	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 6/2017)	-

2007

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação no SF	Apreciação na CD	Decisão
MCN 24/2008	AVN 18/2008 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 12/2011-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator ad hoc: Dep. Gilmar Machado	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 189/2011)	-	-

2006

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MCN 40/2007	AVN 18/2007 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 2/2009-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Sen. César Borges	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 1376/2009)	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 4/2017)	-

2005

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação no SF	Apreciação na CD	Decisão
MCN 33/2006	AVN 21/2006 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 47/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Geraldo Simões	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 91/2011)	-	-

2004

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação no SF	Apreciação na CD	Decisão
MCN 33/2005	AVN 20/2005 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 1/2009-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Sen. Gim Argello	Aguardando apreciação do Senado Federal (PDS 60/2009)	-	-

2003

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação no SF	Apreciação na CD	Decisão
MCN 48/2004	AVN 19/2004 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 3/2007-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Dep. Eduardo Sciarra	Aguardando apreciação no Senado Federal (PDS 77/2007)2	-	-



Presidente Fernando Henrique Cardoso

2002

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MCN 33/2003	AVN 27/2003 Pela aprovação com ressalvas	Parecer nº 46/2010-CN Conclusão: pela aprovação com ressalvas Relator: Dep. Eduardo Sciarra	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDC 40/2011)	Aguardando apreciação no Senado Federal (PDS 5/2017)	-

2001

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MCN 59/2002	AVN 54/2002 Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2662/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 775/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 447/2002)

2000

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MCN 198/2001	AVN 4/2001 Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2664/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 777/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 449/2002)

1999

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 349/2000	Pela aprovação	Parecer nº 161/2002-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Senador Jonas Pinheiro (PFL/MT)	Pela aprovação das contas (PDC 2661/2002)	Pela aprovação das contas com ressalvas (PDS 690/2002)	Contas aprovadas com ressalvas (Decreto Legislativo nº 5/2003)

1998

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 317/1999	Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2663/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 776/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 448/2002)

1997

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 268/1998	Pela aprovação	Parecer nº 32/2000 Conclusão: pela aprovação Relator: Senador Edison Lobão (PFL/MA)	Pela aprovação das contas (PDC 609/2000)	Pela aprovação das contas (PDS 779/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 451/2002)

1996

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 236/1997	Pela aprovação	Parecer s/n de 1998 Conclusão: Relator: Sen. Jefferson Peres	Pela aprovação das contas com recomendações (PDC 238/1999)	Pela aprovação das contas com recomendações (PDS 773/2002)	Contas aprovadas com recomendações (Decreto Legislativo nº 446/2002)

1995

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 173/1996	Pela aprovação com ressalvas	Sem parecer da CMO em virtude de aprovação de requerimento de urgência.	Pela aprovação das contas (PDC 2665/2002)	Pela aprovação das contas (PDS 778/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 450/2002)



Presidente Itamar Franco

1994

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação no SF	Apreciação na CD	Decisão
MSG 197/1995	AV. 431/95	Parecer nº 16/1996-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Sen. Bello Parga	Pela aprovação das contas (PDS 77/1996)	Pela aprovação das contas (PDC 323/1996)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 129/1996)

1993

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 98/1994	AV. 446/94	Parecer nº 107/1996-CN Conclusão: pela aprovação Relator: Sen. Romeu Tuma	Pela aprovação das contas (PDC 372/1997)	Pela aprovação das contas (PDS 772/2002)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 445/2002)

1992*

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação no SF	Apreciação na CD	Decisão
MSG 21/1993	AV. 394/1993	Parecer nº 106/96-CN Conclusão: pela aprovação no período de 29/09 a 31/12/1992 Relator: Dep. Paulo Gouvêa	Pela aprovação das contas no período de 29/09 a 31/12/1992 (PDS 122/1996)	Pela aprovação das contas no período de 29/09 a 31/12/1992 (PDC 384/1997)	Contas aprovadas no período de 29/09 a 31/12/1992 (Decreto Legislativo nº 161/2015)

* Mensagem 21/1993 encaminhou a prestação de contas tanto do Presidente Collor quanto a do Itamar. O parecer prévio do TCU também foi único: pela aprovação das contas. Na CMO, houve separação das contas de Itamar e Collor. O Relator da matéria na CMO, Deputado Paulo Gouvêa, concluiu pela aprovação da prestação Contas do Collor (período de 01/01 a 29/09/1992) e pela aprovação da prestação de contas de Itamar Franco (29/09 a 31/12/1992), mas a comissão divergiu desse entendimento. A CMO aprovou o parecer do relator no que diz respeito às contas de 29/09 a 31/12/1992, mas rejeitou o parecer do período de 01/01 a 29/09/1992. O relator do vencido, Deputado Sérgio Miranda, apresentou projeto de decreto legislativo rejeitando as contas de Collor. Assim, os projetos de decreto legislativo tramitam separadamente para cada Presidente.



Presidente Fernando Collor

1992*

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 21/1993	AV. 394/1993	Parecer nº 105/96-CN Conclusão: pela rejeição no período de 01/01 a 29/09/1992. Relator do vencido: Dep. Sérgio Miranda	Aguardando apreciação na Câmara dos Deputados (PDC 373/97)	-	-

* Mensagem 21/1993 encaminhou a prestação de contas tanto do Presidente Collor quanto a do Itamar. O parecer prévio do TCU também foi único: pela aprovação das contas. Na CMO, houve separação das contas de Itamar e Collor. O Relator da matéria na CMO, Deputado Paulo Gouvêa, concluiu pela aprovação da prestação Contas do Collor (período de 01/01 a 29/09/1992) e pela aprovação da prestação de contas de Itamar Franco (29/09 a 31/12/1992), mas a comissão divergiu desse entendimento. A CMO aprovou o parecer do relator no que diz respeito às contas de 29/09 a 31/12/1992, mas rejeitou o parecer do período de 01/01 a 29/09/1992. O relator do vencido, Deputado Sérgio Miranda, apresentou projeto de decreto legislativo rejeitando as contas de Collor. Assim, os projetos de decreto legislativo tramitam separadamente para cada Presidente.

1991

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Primeira Casa	Segunda Casa	Decisão
MSG 33/1992	AV. 489/1992	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de relator)	-	-	-

1990

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Primeira Casa	Segunda Casa	Decisão
MSG 31/1991	AV. 316/1991	Aguardando parecer da CMO (aguardando designação de relator)	-	-	-



Presidente José Sarney

1989

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 27/1990	Pela aprovação	Parecer nº 30/1991 - CN Conclusão: pela aprovação. Relator: Sen. Lourival Baptista	Pela aprovação das contas (PDC 99/1991)	Pela aprovação das contas (PDS 22/1992)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 18/1992)

1988

Prestação de Contas	Parecer Prévio do TCU	Parecer da CMO	Apreciação na CD	Apreciação no SF	Decisão
MSG 64/1989	Pela aprovação	Parecer nº 48/1990 - CN Conclusão: pela aprovação. Relator: Sen. Lourival Baptista	Pela aprovação das contas (PDC 236/1990)	Pela aprovação das contas (PDS 31/1990)	Contas aprovadas (Decreto Legislativo nº 101/1991)