

DECLARAÇÃO DE VOTO

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - EXERCÍCIO 2019

(Ministro Raimundo Carreiro)

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

Inicialmente, quero consignar meus elogiosos cumprimentos ao Ministro Relator Bruno Dantas, pela valiosa qualidade do Relatório ora apresentado, estendendo meus encômios a todos os servidores que colaboraram na laboriosa confecção desse trabalho, com destaque para a equipe de auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental e os assessores de Sua Excelência.

2. Muito me honra participar assiduamente, nos últimos quatorze anos, desse momento tão importante à vida da República, que é a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República pelo Tribunal de Contas da União, cuja relatoria tive a responsabilidade de assumir nos anos de 2010 e 2014, quando apreciadas as contas relativas aos exercícios de 2009 e 2013, respectivamente.

3. Desde o ano de 2013, a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República tem sido lastreada nos resultados de auditorias planejadas e executadas com esse específico mister, o que ampliou a qualidade e o espectro das informações que orientam a deliberação opinativa deste Tribunal sobre a gestão do mandatário máximo do Poder Executivo.

4. Feito esse breve introito, registro minha concordância com a minuta de parecer ora apresentado a este Colegiado pelo Ministro Bruno Dantas, aproveitando o ensejo para destacar algumas questões pertinentes às contas em exame e apresentar as sugestões que julgo oportunas.

I - AUDITABILIDADE DOS DADOS PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL SOB A GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SEFB).

5. O primeiro ponto relaciona-se a uma tema que venho acompanhando com dedicada atenção nos últimos anos, mais intensamente desde a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2018, relatado com proficiência pela Ministra Ana Arraes.

6. Refiro-me aos problemas relacionados à **auditabilidade dos dados protegidos por sigilo fiscal sob a gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SEFB)**.

7. Na Sessão Plenária Extraordinária de 12/6/2019, quando esta Corte de Contas emitiu seu Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República alusivas ao exercício de 2018, deixei consignadas as seguintes ponderações sobre o tema:

AUDITABILIDADE DOS DADOS DA RECEITA FEDERAL

*A última questão que tenho a comentar, não menos importante que as demais, refere-se à **auditabilidade dos dados da Receita Federal**.*

A par das bem lançadas considerações feitas pela Ministra Ana Arraes sobre o tema, quero acrescentar que, em decorrência do recente Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, foi autuado, esta semana (10/6/2019), o TC 014.556/2019-7, para o monitoramento vinculado às determinações e recomendações expedidas naquela deliberação.

O processo gerador do referido acórdão foi o TC 021.258/2018-0, que tratou de auditoria operacional com o objetivo de “avaliar o grau de auditabilidade” da Secretaria da Receita Federal do Brasil, “a fim de identificar os riscos e impactos do atual estágio de transparência da administração tributária e propor melhorias aos processos”.

Além das determinações e recomendações dirigidas ao Ministério da Economia com o fito de aprimorar os graus de auditabilidade e de governança sobre os dados e a gestão do sistema tributário federal, o Acórdão 1.174/2019-Plenário ordenou também as seguintes medidas internas à Secretaria-Geral de Controle Externo, com o fito de incrementar e aperfeiçoar as ações de controle externo sobre o tema em questão, a saber:

“9.4. Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que, em face da necessidade de monitoramento do Plano de Ação de Auditabilidade do Sistema Tributário Nacional, oriente as unidades técnicas que realizem trabalhos de auditoria que necessitem de acesso às informações protegidas por sigilo fiscal, que comuniquem a realização da auditoria à Secretaria de Controle Externo da Previdência e Assistência Social, unidade responsável pela fiscalização da administração tributária, que deverá coordenar as ações e propor mecanismos para assegurar o sigilo fiscal e a auditabilidade do Sistema Tributário Nacional.

9.5. Orientar a SecexPrevidência no sentido de, em conjunto com a Secretaria de Gestão da Informação para o Controle Externo e demais unidades pertinentes da Segecex, manter contato com o Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, relativamente à operacionalização do acesso do TCU aos bancos de dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, assim como no que concerne ao compartilhamento desses bancos de dados com esta Corte de Contas, dando ciência ao relator de todas as providências sobre o assunto.

9.6. Orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo que promova tratativas com o Ministério da Economia, a fim de que ministre o treinamento necessário para os Auditores Federais de Controle Externo do TCU, com vistas a facilitar o acesso aos bancos de dados assim como o seu compartilhamento, em relação aos bancos de dados custodiados pelo Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, pelo Serpro e pela Dataprev.”

Em vista disso, considero oportuno que, além do referido monitoramento, o tema seja revisitado pelo Tribunal por ocasião da próxima avaliação das contas governamentais, relativas ao exercício corrente, cujo parecer prévio será emitido em 2020.

8. Acolhida tal proposição, o tema foi novamente objeto de apurações e análises nas presentes contas.
9. Nesse ínterim, tive a oportunidade de relatar o TC 021.258/2018-0, relativo a relatório de auditoria operacional na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com enfoque na auditabilidade do sistema tributário nacional e na transparência das informações prestadas à Sociedade.
10. Esse trabalho foi apreciado mediante o Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 22/5/2019, quando foram expedidas dezoito determinações e recomendações dirigidas ao Ministério da Economia e à SEFB.

11. Tal auditoria foi motivada pelo contexto de dificuldades que este Tribunal enfrentava, de longa data, para obter acesso aos dados protegidos por sigilo fiscal geridas pela Receita Federal, conforme assim registrei no voto condutor daquele aresto:

Cumpra esclarecer, de início, que o motivo pelo qual foi realizada a presente auditoria é exatamente essa contumácia da Secretaria da Receita Federal em negar acesso do TCU a informações relevantes para que possa ser feita a sua auditabilidade.

Consoante observado pela SecexPrevidência, há mais de quarenta anos, as normas internacionais de auditoria sobre a administração tributária, de forma semelhante às normas nacionais, determinam que as entidades com mandatos equivalentes ao do TCU tenham poderes para auditar a cobrança de impostos da forma mais extensa possível, podendo, inclusive, examinar arquivos fiscais individuais, o sistema e a eficiência da cobrança de impostos, a consecução de metas de receita e propor melhorias ao Poder Legislativo.

Entretanto, segundo levantamento realizado pela SecexPrevidência, todos os atuais ministros e ministros-substitutos do Tribunal relataram ao menos um processo que foi obstado pela Secretaria Especial da Receita Federal, sob a alegação de sigilo fiscal, de, ao menos, 122 trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal na Secretaria da Receita Federal e foram prejudicados pela recusa daquela Secretaria em fornecer as informações solicitadas por esta Corte.

(...)

Em decorrência da negativa da SRF em prestar informações ao TCU, R\$ 5,75 trilhões, por ano, não são auditáveis pelo Tribunal:

Registro, desde logo, que, em decorrência da negativa da SRF em prestar informações ao TCU, R\$ 5,75 trilhões, por ano, não são auditáveis pelo Tribunal, o que priva a sociedade de ter acesso a informações sobre a gestão pública tributária, no tocante ao estoque de créditos tributários e de dívida ativa, às receitas arrecadadas, às renúncias de receitas e às demandas judiciais de natureza tributária.

(...)

Em relação ao TCU, porém, a Secretaria da Receita Federal, sob a alegação de sigilo fiscal, se recusa a fornecer inúmeras informações solicitadas por esta Corte, o que já provocou a inviabilização de nada menos do que 122 trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal naquela Secretaria.

As normas internacionais, há mais de 40 anos, determinam a auditabilidade dos órgãos fiscais.

Há mais de quarenta anos, no entanto, as normas internacionais de auditoria determinam que as Entidades de Fiscalização Superior, tal como é o TCU, tenham poderes para auditar a cobrança de impostos da forma mais extensa possível, podendo, inclusive, examinar arquivos fiscais individuais, assim como dispõem que, ao auditarem a aplicação de leis fiscais, os referidos órgãos de controle externo devem examinar o sistema e a eficiência da cobrança de impostos, a consecução de metas de receita e devem propor melhorias ao legislativo, se assim entenderem adequado.

12. Em que pese o quadro descrito naquela assentada de 22/5/2019, o monitoramento que se seguiu revelou resultados altamente positivos, especialmente quanto às posturas do Ministério da Economia, da Receita Federal, da Advocacia-Geral da União e da própria Presidência da República na busca de soluções para viabilizar a auditabilidade dos dados geridos pela SEFB e, em última instância, do próprio Balanço Geral da União.

13. Esse monitoramento foi apreciado no recente Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido na Sessão Telepresencial de 20/5/2020.

14. Pela relevância do tema, peço licença para aqui reproduzir, nesta relevante sessão, as ponderações que expendi no voto condutor daquele aresto, com os destaques que entendo pertinentes ao tema em apreço:

5. *De fato, **em menos de um ano desde a prolação do acórdão monitorado, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas apontados por esta Corte de Contas, com especial destaque para a evolução dos entendimentos abraçados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Parecer SEI 81/2019/CAT/PACTP/PGFN-ME, de 21/5/2019; peça 28) e pela Consultoria-Geral da União (Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 17/10/2019; peça 29), em saudável convergência com os fundamentos iterativamente invocados pelo Tribunal de Contas da União e reforçados por ocasião do Acórdão 1.174/2019-Plenário, em favor da possibilidade de compartilhamento dos dados protegidos por sigilo fiscal com os processos de controle externo a cargo deste Tribunal, e também para as ações de controle interno sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União.***

6. *Essa posição foi consolidada pela Advocacia-Geral da União, mediante o Parecer Vinculante AM 8, de 18/10/2019, aprovado pelo Presidente da República, em edição extra do Diário Oficial da União da mesma data (peça 36).*

7. *Por sua relevância, convém destacar as conclusões lançadas no Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, chanceladas no parecer vinculante da AGU:*

“Assunto: Acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, por órgãos de controle externo e interno (TCU e CGU), para fins de auditoria, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal e demais órgãos da Administração Tributária.

Ementa: SIGILO FISCAL. DADOS E INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS. ARTS. 5º, X e XII, e 145, §1º, DA CF/1988. BASES DE DADOS. COMPARTILHAMENTO COM ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO (TCU) E INTERNO (CGU). NECESSIDADE DE ACESSO. FINALIDADE: AUDITORIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES. IDENTIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE PARA A REALIZAÇÃO DA AUDITORIA OU INSPEÇÃO. USO VINCULADO AO RESPECTIVO ESCOPO. TRANSFERÊNCIA DO SIGILO. POSSIBILIDADE. ART. 198, DO CTN. INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. COMPATIBILIDADE COM A PRESERVAÇÃO DO SIGILO. REVISÃO PARCIAL DO PARECER GQ-110, DE 1996.

I - A competência dos órgãos de controle externo (TCU) e interno (CGU), em procedimentos de auditoria ou inspeção, restringe-se à fiscalização dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da União e de entidades da administração direta e indireta, não tendo por objetivo a fiscalização do cidadão ou de pessoa jurídica não submetidos às suas esferas de atuação.

II - Informações protegidas por sigilo fiscal, sob custódia de órgãos da Administração Tributária Federal, podem ser compartilhadas com os órgãos administrativos federais de controle (TCU e CGU), transferindo-se-lhes o sigilo, na forma do art. 198, do Código Tributário Nacional.

III - A solicitação pode ser feita por autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, na forma do art. 198, §1º, II, do CTN, quando (i) comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, (ii) com o objetivo de investigar o sujeito passivo (pessoa física ou jurídica determinada) a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

IV - Mediante decreto e instrumento próprio, no qual se estabeleçam os limites de uso da informação e as condicionantes necessárias ao resguardo do sigilo, pode ser realizado o compartilhamento de dados fiscais com o Tribunal de Contas da União ou com a Controladoria-Geral da União, sem anonimização, quando indispensável à realização de procedimentos de auditoria e inspeção de dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou da análise de demonstrações financeiras da União.

V - O intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública, nos termos e limites do art. 198, §2º, do Código Tributário Nacional, com transferência do sigilo, para fins de auditoria na administração tributária e aduaneira, na gestão fiscal ou nas demonstrações financeiras da União pressupõe: (i) a existência de processo administrativo regularmente instaurado, contendo clara definição do objetivo e escopo da auditoria; (ii) que a entrega das informações se dê mediante recibo, que formalize a transferência, facultado, pela própria natureza, o uso de tecnologia que lhe faça as vezes e assegure autenticidade, integridade, registro de acessos e rastreabilidade (iii) a existência de manifestação fundamentada, contemporânea ao momento processual, demonstrando a pertinência temática da informação com o objeto da auditoria ou inspeção e a necessidade e indispensabilidade de acesso, vale dizer, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, mesmo com a anonimização; (iv) uso restrito ao fim específico de realização da auditoria, vedada a divulgação ou a utilização para finalidade diversa do respectivo escopo.”

8. *Na sequência, a matéria foi regulamentada por meio do Decreto 10.209, de 22 de janeiro de 2020, que “dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal” (peça 38).*

9. *Embora o escopo imediato desse decreto seja o compartilhamento de informações com a Controladoria-Geral da União, seu art. 9º estende suas disposições, “no que couber”, ao Tribunal de Contas da União, zelando por fazer remissão expressa às prerrogativas fincadas no art. 42 da Lei 8.443/1992, verbis:*

Art. 9º Observado o disposto no art. 42 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, aplica-se, no que couber, o disposto neste Decreto às requisições e às solicitações de dados e de informações feitas pelo Tribunal de Contas da União. (Grifei).

10. Não é demais recordar o bem conhecido teor do mencionado art. 42 da nossa Lei Orgânica:

“Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

§ 1º No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no inciso IV do art. 58 desta Lei.”

11. *Esses marcos regulamentares denotam a superação, enfim, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento, para as ações de controle externo a cargo deste Tribunal, das informações protegidas por sigilo fiscal sob a guarda da SEFB.*

15. Nesse diapasão, o mencionado Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, entre outras deliberações, veiculou os seguintes comandos destinados a garantir concretude às nova regulamentação da matéria:

9.4 determinar à Segecex que, em conjunto com a SecexPrevidência, e sob coordenação do Relator deste processo (art. 11 da Lei 8.443/1992), prossiga, no que couber, com as medidas orientadas nos subitens 9.3 a 9.6 do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, inclusive quanto à promoção de interlocuções com o Ministério da Economia e com a SEFB, para que a implementação das rotinas e procedimentos de compartilhamento de dados com o Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 9º do Decreto 10.209/2020 e do art. 42 da Lei 8.443/1992, seja feita de forma a evitar óbices e agilizar o acesso aos dados pelas unidades técnicas deste Tribunal e respectivos auditores designados para ações de controle, o que inclui:

9.4.1 a atuação conjunta na eventual elaboração de termo de convênio ou acordo de colaboração para tal finalidade;

9.4.2 a busca de automatização das formas de acesso, que “assegure autenticidade, integridade, registro de acessos e rastreabilidade”, conforme assinalado no subitem “ii” do item V das conclusões sumariadas do Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, ratificado pelo Parecer Vinculante AM 8, de 18/10/2019 (aprovado pelo Presidente da República);

16. Veja-se que esse acórdão é bem recente, de 20/5/2020. Por isso, não foi possível aproveitar seus reflexos nas auditorias realizadas para subsidiar o exame das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, cujo Parecer Prévio se expede na presente sessão.

17. Dessa forma, em que pese os progressos havidos nas interlocuções entre o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a **Secretaria de Macroavaliação Governamental consignou que “não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria”, razão por que “a equipe de auditoria não teve outra alternativa a não ser propor se abster de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2019”** (item 5.2.4.1 da minuta do Parecer Prévio produzido pela Semag para a presente assentada).

18. Com base nessa conclusão, a Secretaria de Macroavaliação Governamental propôs a seguinte **ressalva** na minuta de Parecer Prévio submetida ao Relator (peça 6 do TC 018.177/2020-4):

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão de auditoria e, tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não são detectados representam ou podem representar uma parcela substancial das demonstrações financeiras, o Tribunal ficou impossibilitado de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência do conjunto das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2019. (Grifei).

19. Não obstante, verifico que a minuta de Parecer Prévio apresentada a este Colegiado pelo Ministro Bruno Dantas rejeita a conclusão da unidade técnica no sentido da “impossibilidade” de este Tribunal emitir opinião conclusiva sobre o Balanço Geral da União.

20. Em substituição, S. Exa. adota a fórmula alternativa de emitir a opinião conclusiva sobre o BGU, exceto quanto aos “possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório”, *verbis*:

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da

Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal. (Grifei).

21. Considero que a solução adotada pelo Relator é a que melhor se ajusta aos fatos circunstanciais narrados, principalmente em virtude da recente e promissora convergência de interpretações, entre este Tribunal e o Poder Executivo, acerca da possibilidade de auditoragem dos dados protegidos por sigilo fiscal pelo controle externo.

22. Reforço que não houve tempo hábil para que o fim das barreiras jurídicas à plena auditabilidade, pelo Tribunal de Contas da União, dos dados contábeis relativos à gestão tributária federal, bem como a implantação das medidas operacionais ordenadas no recente Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de 20/5/2020, produzissem reflexos nas auditorias realizadas para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio a ser emitido nesta Sessão Plenária.

23. O relatório de auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2019, tratado no TC 036.129/2019-4, também sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, está pautado para a Sessão Ordinária do Plenário de hoje, 10/6/2020, a ocorrer a partir de 14h30m. Como é de praxe, as informações pertinentes às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019 contidas nesse relatório de auditoria já figuram no Parecer Prévio presentemente analisado.

24. Diante dessas ponderações, especialmente em vista dos evidentes progressos na eliminação das históricas controvérsias jurídicas que, por longo tempo, impediram o acesso do Tribunal de Contas da União aos dados protegidos por sigilo fiscal sob a responsabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, **corroboro as conclusões do Relator**, no sentido de que a impossibilidade de verificar os “possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório [da Semag]” não impede que este Tribunal emita **opinião conclusiva sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2019, desde que anotada a referida exceção.**

25. Sem prejuízo dessa conclusão, sugiro ao Relator que inclua no Acórdão a ser proferido nesta assentada um comando à **Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para autuação de processo específico de acompanhamento com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as “distorções e limitações” à auditoragem do Balanço Geral da União pelo Tribunal de Contas da União, reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021.**

II – DÉFICITS DE TRANSPARÊNCIA DA ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA CGU/AGU

26. O segundo ponto a comentar, embora não focado no Relatório, refere-se ao déficit de transparência da arrecadação dos recursos públicos oriundos da celebração de acordos de leniência da CGU/AGU, os quais possuem relevância e materialidade suficientes para ser tratados no âmbito deste processo.

27. Segundo o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência da gestão pública pressupõe o acesso às informações referentes ao lançamento e ao recebimento de todas as receitas arrecadadas por unidades gestoras, inclusive as provenientes de receitas extraordinárias.

28. Quando se trata de receitas correntes, essa transparência é importante para que se possa analisar e corrigir eventuais duplicidades de receita, em conformidade com o art. 2º, § 3º do mesmo diploma, evitando-se a possível contabilização irreal de aumento da receita corrente líquida da unidade da Federação, no caso a União.

29. Contudo, as informações atualmente disponibilizadas não permitem ao cidadão saber, de forma precisa, a previsão de receitas relativa aos acordos firmados nem quanto o Tesouro Nacional vem arrecadando a título de pagamento dos acordos de leniência.

30. O sítio eletrônico oficial da CGU indica que já foram celebrados **onze acordos de leniência** pelo referido órgão na esfera administrativa, em conjunto com a Advocacia-Geral da União (AGU).

31. Conforme amplamente divulgado ao público, a arrecadação desses acordos seria de aproximadamente R\$ 3,1 bilhões (atualizado em dezembro/2019). Já o valor integral pactuado seria de R\$ 13,6 bilhões, montante que agrega, em parte, valores que serão por elas pagos no âmbito dos acordos de leniência firmados pelo Ministério Público Federal (MPF).

32. Apesar da publicidade dada a valores vultosos que supostamente retornarão ao erário, não está sendo feita a previsão de arrecadação dos valores atinentes aos acordos de leniência já firmados nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) dos exercícios de 2019 e 2020, encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

33. Tal situação vai de encontro a princípios orçamentários fundamentais, como o do orçamento bruto e da universalidade orçamentária, que visam a garantir maior precisão nas estimativas das receitas públicas e, conseqüentemente, ampliar a eficiência e o debate acerca da alocação desses recursos.

34. Vale destacar que, recentemente, foram criadas novas categorias de classificação de receitas públicas relacionadas a acordos de leniência. Conforme o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União para o exercício de 2020, foram criadas, em 2017, por meio da Portaria SOF 46, de 27 de novembro de 2017, classificações específicas para a arrecadação de multas oriundas de acordos de leniência e de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) da Lei 12.846/2013.

35. Pesquisas às bases de dados do Siafi e do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal trazem dados de arrecadação dessas receitas para os exercícios de 2019 e 2020, conforme tabela a seguir:

Unidade Orçamentária		Fonte Recursos		2020	2019
				Receita orçamentária (Líquida) em R\$	Receita Orçamentária (Líquida) em R\$
25000	Ministério da Economia	00	Recursos Ordinários	48.930.084,25	79.609.276,72
		21	Rec. Oriundos de leis ou acordos anticorrupção		2.669.114.238,21

Fonte: Siafi – dados de 10/3/2020

36. Em relação ao valor de R\$ 2,6 bilhões arrecadados em 2019, verifica-se que decorre da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 568/PR, por meio da qual aquela Corte autorizou que o montante de R\$ 2,6 bilhões, pago a autoridades brasileiras pela Petrobras em sede de *Non Prosecution Agreement* celebrado com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, fosse repassado para a Conta Única do Tesouro Nacional.

37. A classificação dos R\$ 2,6 bilhões na fonte 21 foi objeto de análise no âmbito do TC 005.557/2019-4. Nesse processo, foi identificada a ocorrência de confusão entre a receita oriunda do acordo firmado no âmbito da ADPF e as receitas decorrentes de acordos de leniência. Diante disso, o Plenário do TCU exarou recomendação para a alteração do nome e da descrição da referida fonte (Acórdão 1.042/2020-TCU-Plenário, relator min. Walton Alencar Rodrigues).

38. No acordo que resultou na transferência dos recursos para a Conta Única do Tesouro Nacional, restou inequívoca a natureza pública da receita e a sua sujeição a todo o arcabouço normativo que rege

as finanças públicas. Nesse sentido, é imperioso harmonizar a previsão, a realização e a evidenciação das referidas receitas ao que preceitua, em especial, o art. 165, § 5º, da Constituição Federal, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 e os normativos expedidos pelos órgãos centrais de Orçamento e Planejamento, de Administração Financeira e de Contabilidade federais.

39. Ante a **necessidade de aprimoramento da transparência da arrecadação e da gestão orçamentária de recursos públicos da União provenientes de acordos de leniência celebrados na esfera administrativa**, proponho ao Relator que inclua, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2019, **recomendação para que o Poder Executivo adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes desses acordos nos Projetos de Lei Orçamentária Anual encaminhados ao Congresso Nacional e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas.**

III – REGULARIZAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS NO EXERCÍCIO DE 2019

40. A terceira questão que destaco refere-se ao item 4.1.2.8.2 do Relatório, alusivo às crônicas dificuldades na regularização de Restos a Pagar Não Processados.

41. Conforme pontuado no Relatório

Em 2019, o governo federal liquidou aproximadamente R\$ 129 bilhões de restos a pagar não processados, sendo que 19,04% desse valor (R\$ 13,4 bilhões) foram liquidados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Dos R\$ 13,4 bilhões liquidados pelo MDR, 47% ou R\$ 6,3 bilhões ficaram concentrados nos meses de novembro e dezembro de 2019, mais especificamente nos dias 6, 7, 14 e 18 de novembro (67,17% das liquidações do mês) e nos dias 24 e 26 de dezembro (63,07% das liquidações do mês).

42. As apurações realizadas pelos auditores da Semag concluíram que o volume concentrado de liquidações de Restos a Pagar Não Processados nos referidos meses ocorreram sem o adequado cumprimento de todas as verificações regulamentares exigidas para a liquidação da despesa. Essa evidência, após descrita e analisada com mais detalhes nesse tópico do Relatório, deu ensejo à seguinte caracterização de irregularidade:

Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964. (Grifei).

43. Dito isso, verifico que o Relator fez incluir no Parecer Prévio uma recomendação específica tendente a solver essa questão, assim descrita no respectivo item 3.6, *in litteris*:

3.6 Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados (seção 4.1.2.8.2);

44. Nesse compasso, com o fito de assegurar um acompanhamento mais rigoroso da questão por este Tribunal, **sugiro ao Relator** que acrescente ao texto da recomendação descrita no item 3.6 do Parecer Prévio **a fixação de um prazo de 90 (noventa) dias, para que o Poder Executivo informe ao Tribunal de Contas da União os resultados do referido levantamento, as orientações**

eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (Seção 4.1.2.8.2 do Relatório).

45. Do exposto, sintetizo, a seguir, as sugestões que apresento, nesta assentada, ao Relator:

COMANDO A SER INCLUÍDO NO ACÓRDÃO

À Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para autuação de processo específico de acompanhamento com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as “distorções e limitações” à auditoria do Balanço Geral da União pelo Tribunal de Contas da União, reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021.

RECOMENDAÇÃO A SER INCLUÍDA NO PARECER PRÉVIO

3.11. Ao Poder Executivo que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000.

ALTERAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO 3.6 DO PARECER PRÉVIO

3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, *informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 (noventa) dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2)*

Do exposto, VOTO pela aprovação do Parecer Prévio submetido a este Colegiado pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, renovando meus elogios ao esmerado e valioso Relatório apresentado por S. Ex^a, extensivos aos servidores que contribuíram na sua elaboração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro