



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

NOTA PÚBLICA

A **Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União | AUD-TCU**, entidade de caráter homogêneo que representa Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, tendo em vista o conteúdo da publicação de opinião do ex-ministro da Fazenda e do Planejamento, Nelson Barbosa, veiculada no Jornal Folha de São Paulo, em 11 de junho de 2020, intitulada “*O TCU deve desculpas a Dilma*”¹, vem a público esclarecer o que se segue aos cidadãos brasileiros e repudiar o procedimento de distorção de fatos na tentativa de desqualificar e denegrir a atuação técnica e imparcial dos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

De saída, a AUD-TCU registra seu compromisso permanente de apoiar as iniciativas da sociedade de vigiar a atuação do TCU e a coerência das fundamentações que embasam suas decisões. Porém, a opinião do colunista da Folha, no caso específico, não resiste à análise pormenorizada da tipologia das irregularidades comparadas.

Ao se manifestar sobre a decisão do TCU referente às contas presidenciais de 2019, o colunista vale-se de sofisma quando compara a irregularidade identificada na execução do orçamento da autarquia federal (Instituto Nacional do Seguro Social-INSS) com as deliberadas e sucessivas irregularidades apontadas nas contas de 2011-2015, resultantes de fraudes metodológicas, com manipulação da estatística fiscal e maquiagens contábeis bilionárias que comprometeram, nacional e internacionalmente, a credibilidade do País junto aos agentes financeiros.

Diferentemente das denominadas “pedaladas fiscais”, prática que agravou singularmente a deterioração das contas de 2014-2015, no caso da autarquia federal (INSS), a obrigação não foi paga por nenhum banco público federal, sendo a despesa reconhecida no orçamento da seguridade social de 2020, a título de despesas de exercícios anteriores (DEA). Trata-se de instituto consagrado na Lei nº 4.320, de 1964 (art. 37), regulamentado pelo Decreto 93.872, de 1986, aplicável a situações excepcionais, como ocorreu no encerramento do exercício. Isso nada tem a ver com o caso das “pedaladas fiscais”, situação que traduz a célebre frase² supostamente dita pelo ex-Governador Orestes Quécia em 1990: “- *Quebrei o Banespa, mas elegi meu sucessor*”³, prática contra qual a LRF se opõe expressamente (art. 36), com previsão de sanção rigorosa e pedagógica no Código Penal.

A irregularidade verificada no INSS, longe de impor aos bancos estatais federais o ônus desmedido de financiar sucessivos *deficits* financeiros da União (“pedaladas fiscais”), consistiu em deficiência no planejamento orçamentário da autarquia federal, a exemplo de inúmeros

¹ https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/06/o-tcu-deve-desculpas-a-dilma.shtml?pwgt=kywx3ze1acuquuyw26jo86yno84xuoiijt7ywwaegx6wnugv&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift

² **Uso político provocou quebra do banco paulista.** <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1911200026.htm>

³ <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/financas/20131108/maioridade-proer/5347>



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

precedentes envolvendo vários órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário da União apontados em fiscalização realizada em 2012 e apreciada pelo Acórdão nº 806/2014-TCU-Plenário, sem que tal fato fosse considerado para justificar a indicação de rejeição de contas, nem em 2012, tampouco em 2014 e 2015. Sem a pretensão de esgotar os precedentes jurisprudenciais, também merece citação a fiscalização realizada em 2017 (Acórdão nº 1.932/2019-TCU-Plenário), que apontou desafios estruturais no planejamento orçamentário de autarquias federais.

A despeito dessa realidade - bem conhecida por quem já integrou a cúpula da Equipe Econômica do Governo Federal -, o colunista, partindo de premissa inequivocamente falsa, traça comparação descabida entre a irregularidade constatada na programação financeira e no cronograma mensal de desembolso (em dezembro/2019) do INSS e as graves irregularidades apontadas nas contas presidenciais de 2014 e 2015, que consistiram no uso dos bancos públicos federais para financiar o *deficit* da União com despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (“pedaladas fiscais”), as quais resultaram na proposição para que o Congresso Nacional rejeitasse as referidas contas por ocasião do julgamento, além de serem expedidas pelo TCU iguais recomendações para a imediata cessação dos atos e correção das práticas irregulares enquanto aguarda-se o julgamento pelo Poder Legislativo, pendente até hoje.

O estrategema do colunista não parece outro senão passar para a sociedade a ideia equivocada de que o TCU adota um peso e duas medidas para irregularidades de mesma gravidade, como se a Corte de Contas aplicasse a Lei de Responsabilidade Fiscal com discricionariedade e parcialidade, o que não corresponde à verdade dos fatos. A impertinência da rasa análise comparativa se dá pela omissão de longo histórico de irregularidades metodológicas e contábeis apontadas nos pareceres prévios das contas presidenciais dos exercícios anteriores.

O colunista omite do leitor, por exemplo, que já nas contas de 2011, primeiro ano do mandato da ex-Presidente, o TCU emitiu parecer prévio com 25 ressalvas e 40 recomendações relacionadas à conformidade da receita e da dívida públicas, da execução do orçamento e das demonstrações contábeis.

Também não revela que foram expedidas 22 ressalvas e 41 recomendações, proferidas nas contas de 2012, relacionadas a aspectos de conformidade da receita pública, da execução do orçamento e das demonstrações contábeis, ocasião em que o TCU criticou as mudanças metodológicas e apontou o desvirtuamento causado por “*transações atípicas*”, com produção artificiosa de dividendos de estatais para maquiar o resultado fiscal.

Com irregularidades ainda mais graves do que as constatadas nas contas do primeiro biênio do mandato da ex-Presidente, o parecer prévio de 2013, apreciado 28/05/2014, resultou em 26 ressalvas e expedição de 48 recomendações, do qual sobressai o agravamento das maquiagens contábeis e fiscais, o que também não foi mencionado no texto do colunista.

Quando se concluiu pelo parecer indicativo de rejeição das contas presidenciais de 2014, a cargo do Congresso Nacional, somente naquele exercício se acumularam 13 irregularidades



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

graves, subsequentes a reiteradas práticas contrárias à boa parte da série de 73 ressalvas e 129 recomendações, por meio das quais o TCU orientou a gestão federal no exame das contas dos três exercícios imediatamente anteriores.

Apesar de conhecer as irregularidades, ressalvas e recomendações, apontadas no primeiro triênio, e da instauração de inspeção, em 27/08/2014, para investigar denúncia formulada pelo Ministério Público de Contas sobre práticas de “pedaladas fiscais”, cuja decisão de mérito foi proferida em 15/04/2015 (Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário), a ex-Presidente e sua Equipe Econômica insistiram com a prática irregular durante quase todo exercício de 2015. Do rol das constatações elencadas no parecer prévio das contas presidenciais de 2015, apreciado pelo Acórdão nº 2.523/2016-TCU-Plenário, sobressaem, dentre outras, as seguintes irregularidades corrosivas para as finanças públicas nacionais:

- i) a manutenção do estoque de operações de crédito vencidas em 2014, relativas a financiamento pelos bancos públicos federais controlados de *deficits* da União com a **equalização de juros do Plano Safra** (R\$ 8,3 bilhões) e com o **Programa de Sustentação do Investimento-PSI** (R\$ 20 bilhões);
- ii) a reincidência de novas “pedaladas fiscais”, com financiamento, pelos bancos públicos federais, de *deficits* da União com o **PSI** (R\$ 8 bilhões) e passivos oriundos da **equalização de taxa de juros em operações de crédito rural** (R\$ 5,7 bilhões);
- iii) a omissão de passivos da União junto a bancos públicos controlados e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública divulgada pelo Banco Central.

Além das maquiagens mencionadas, a deterioração das finanças nacionais teve como fator crítico a política de desoneração tributária que saltou de 2% do PIB, em 2005, para o patamar de 3,8% e 4,2% do PIB em 2012 e 2013, respectivamente, mantendo-se em nível elevado de 4,5% do PIB no período 2014-2015, o que contribuiu para o Poder Executivo se socorrer junto aos bancos públicos federais, forçando-os a pagar despesas de responsabilidade da União, o que é terminantemente proibido, passível de responsabilização nas esferas elencadas no art. 73 da LRF (improbidade, jurídico-política e penal), além da esfera de controle externo.

É de se ressaltar que as “pedaladas fiscais” de 2014 apresentam o agravante de terem sido praticadas em último ano de mandato, subvertendo não só o equilíbrio do pleito eleitoral, como também o propósito da LRF de assegurar a **justiça intergeracional** - *por meio de medidas de prevenção de **deficits** imoderados, limitação de gastos continuados a nível prudente e prevenção de desequilíbrios estruturais nas contas públicas* tal como apontado no parecer prévio.

Ao apreciar as contas presidenciais de 2014, o TCU identificou, na relação da União com a Caixa Econômica Federal, “*abuso desmedido na execução do contrato à luz do art. 36 da LRF*”. Na fundamentação, a Corte de Contas destaca que o dispositivo “*proíbe que o ente controlador force, ainda que indiretamente, suas instituições financeiras controladas a custearem despesas primárias daquele*” (Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário).



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Em outra passagem do parecer, a Corte registra que o *“objetivo da vedação não é outro senão criar as condições para evitar o uso desmedido da força do ente controlador sobre suas instituições financeiras controladas, cuja indicação dos dirigentes sofre influência direta da cúpula do Poder Executivo”*. Assevera que, sob *“perspectiva mais alargada, pode-se dizer que o art. 36 da LRF é um dos controles que traduz, no plano das finanças públicas, a preocupação do legislador com o efeito de condutas de agentes públicos **“tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, conforme se extrai dos fundamentos isonômicos que permeiam o art. 73 do Estatuto Eleitoral (Lei 9.504/1997)”***. E arremata: o comando tem o propósito de *“equilibrar o sistema de forças entre o ente controlador e suas instituições financeiras controladas, com vistas a evitar que essas instituições sejam usadas como lastro para o irrealismo orçamentário que marcou as décadas de oitenta e noventa”*.

É para evitar essas práticas corrosivas que a LRF, embora não seja uma norma de cunho eleitoral, reúne um conjunto de regras com o objetivo de conter o **uso da máquina pública** em final de mandato, de forma a preservar o princípio da igualdade ou isonomia no pleito, um dos pilares do regime democrático consagrado na Carta Política. Para garantir essa isonomia, a LRF veda a contratação de pessoal (art. 21) e de operações de crédito (art. 30 e Resolução do Senado) nos últimos 180 dias do final do mandato, proíbe a realização de operações de crédito por antecipação de receita (art. 38) e, em qualquer exercício, o uso de bancos públicos para financiar **deficits** com despesas próprias do ente controlador (art. 36).

O Estatuto Fiscal ainda exige que, no último ano do mandato, o titular de Poder deixe disponibilidade de caixa suficiente para honrar as obrigações financeiras assumidas nos dois últimos quadrimestres (art. 42), de modo a impedir a transferência de dívida para o mandato do sucessor. Neste ponto, convém ressaltar que, antes mesmo da LRF, a Lei Eleitoral nº 9.504, de 1997, já havia estabelecido uma séria de restrições a atos de gestão que se inserem no campo das finanças públicas (contratação de pessoal e concessão de reajuste, transferências voluntárias, despesas com propaganda, etc), reconhecendo expressamente que o uso desproporcional da máquina pública pode afetar a igualdade de oportunidades nos pleitos eleitorais (art. 73).

Para além de se valer de sofismas com vistas a escamotear a verdade real sobre as graves irregularidades fundamentadas nos pareceres prévios das contas presidenciais de 2014 e 2015, o colunista usa seu texto - com verniz acadêmico – para ofender o corpo de Auditores do TCU, quando afirma que integrantes da classe foram ao Congresso Nacional para acusar a ex-Presidente da República de crime fiscal.

Nessa marcha batida, o colunista ataca a instituição de controle externo brasileira, propugnando o *“fim da idolatria da auditoria e controle”*, em alusão ao ano de 2005, quando, segundo o autor do texto, teria começado *“a politização da justiça pelo processo do mensalão”*. Independentemente do que o autor queira realmente dizer com essas expressões, por certo, não se compatibilizam com a noção de Estado Democrático de Direito, que pressupõe a essencialidade e



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

a independência do controle externo exercido pelo TCU, ideais das Nações verdadeiramente democráticas.

A AUD-TCU defende o direito de qualquer jurisdicionado ou ex-gestor divergir das decisões do TCU e das manifestações técnicas dos Auditores de Controle Externo como elemento fundamental da democracia. Mas repudia de forma veemente ofensas desmedidas contidas no texto do colunista, o qual desconsidera que a Constituição de 1988 instituiu um arcabouço jurídico de controle externo que estabelece intercessões entre a atividade de fiscalização e controle a cargo do Congresso Nacional com a do TCU.

No atual modelo democrático, ao Legislativo compete, exclusivamente, julgar anualmente as contas presidenciais e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, inciso IX), além de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo (inciso X). Ao TCU compete, de forma independente, elaborar o parecer prévio tecnicamente conclusivo das contas presidenciais (art. 71, inciso I) com vistas subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional, realizar as auditorias/inspeções por iniciativa própria ou requeridas pelas Casas Legislativas ou Comissões (inciso IV), assim como realizar diligências e fiscalizações necessárias com o objetivo de atender à solicitação da Comissão Mista de Orçamento quando há indício de realização de despesa não autorizada no orçamento (art. 72).

Dessa forma, o comparecimento de Auditores a qualquer Comissão das Casas do Congresso Nacional ocorre nesse contexto constitucional, mediante requisição formal ao TCU e com designação pela Presidência da Corte de Contas para atendimento do convite ou intimação, nos estritos termos do requerimento formulado.

Além disso, é de se destacar que a investigação sobre crime de responsabilidade, processado de forma autônoma pelo Senado Federal, é revestida de contornos jurídico-processuais que não permitem aos intimados se furtarem de atender às convocações, da mesma forma que Auditores não podem se negar a testemunhar quando intimados em processos judiciais que envolvam fiscalizações realizadas pelo TCU.

Frise-se que os Auditores não participaram do processo de apuração do crime de responsabilidade na condição de especialistas, mas a título de testemunhas legalmente convocadas para explicitar os fundamentos das auditorias e das decisões do Tribunal, razão pela qual não se dispuseram avaliar se houve ou não crime de responsabilidade, mesmo questionados sobre isso.

Noutra vertente, é dever ressaltar que a imparcialidade dos Auditores do TCU não se traduz na negação do diálogo com o Congresso Nacional, nem mesmo o Poder Judiciário se nega a dialogar. A imparcialidade constitui dever do Auditor de Controle Externo positivado no art. 86 da Lei nº 8.443, de 1992, e se materializa nos processos com a observância do devido processo legal na esfera de controle externo.



Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU

Nesse sentido, as acusações ventiladas pelo colunista mais se assemelham a *jus sperniandi* de ex-gestor federal que, diante de sua conexão inelidível com agremiação partidária, não consegue empreender qualquer análise além da dimensão política.

Em desfecho, convém informar à sociedade que as fiscalizações realizadas pelo TCU seguem diretrizes definidas por organismos internacionais integrados por meio de Entidades de Fiscalização Superior de mais de 190 Países (INTOSAI e OLACEFS), dos quais o TCU integra e coordena Comissões na condição de representante do controle externo brasileiro, tendo os mecanismos de auditoria das contas presidenciais sido submetidos, em 2012, ao *Peer Review* realizado com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴.

Em face de todo o exposto, fica evidente que os Auditores de Controle Externo do TCU, no estrito exercício da legalidade, realizaram suas funções de forma técnica e com independência, sem que haja razão para pedido de desculpas a quem quer que seja. Pelo contrário, quem devem desculpas à Nação são todos aqueles que conduziram a política fiscal à margem de regras e princípios comezinhos que visam assegurar o equilíbrio das contas públicas e a justiça intergeracional.

Brasília, 17 de junho de 2020.

LUCIENI PEREIRA
Presidente da AUD-TCU

NIVALDO DIAS FILHO
Segundo Vice-Presidente da AUD-TCU

GLÓRIA MARIA MEROLA DA COSTA BASTOS
Diretora de Defesa de Controle Externo da AUD-TCU

LUCIANA DE PAULA NAZARENO MARTINS MARINHO
Diretora de Defesa de Prerrogativas Institucionais da AUD-TCU

REGIS SOARES MACHADO
Diretor Administrativo e Financeiro da AUD-TCU

REGINALDO DE SOUSA COUTINHO
Diretor de Comunicação Social da AUD-TCU

⁴ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-o-relatorio-de-revisao-de-pares-desenvolvido-pela-ocde.htm>