

Excelentíssima Senhora Ministra-Presidente do Tribunal de Contas da União

Com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução 155/2002, o Ministério Público junto ao TCU oferece

REPRESENTAÇÃO

com o propósito de que essa Corte de Contas, pelas razões a seguir expostas, decida pela adoção das medidas de sua competência visando a identificar, no âmbito do Governo Federal, os responsáveis pela execução das chamadas “emendas do relator” do orçamento da União, haja vista sua contribuição para a realização de despesas destituídas do mínimo de transparência quanto à alocação dos recursos, que, além de ofensivas a inúmeros princípios do Direito Administrativo, do Direito Financeiro e do Direito Constitucional, comprometem ou até mesmo inviabilizam a atividade de controle, não só administrativo e externo, como também, e sobretudo, o controle social.

- II -

Recentemente ofereci representação ao TCU propondo a apuração da notícia de que o Presidente Jair Bolsonaro criou orçamento secreto em troca de apoio parlamentar. O Tribunal, mediante o Acórdão 2659/2021 – Plenário, sessão de 10/11/2021, conheceu da representação, mas arquivou o feito sem julgamento de mérito. Não porque considerou improcedente a irregularidade acusada, é importante ressaltar, mas por racionalidade

processual, dada a existência de outro processo em curso com identidade de conteúdo e em fase mais adiantada de instrução.

Independentemente de haver mesmo se estabelecido a barganha de votos pela liberação de recurso do orçamento da União – matéria que ainda será investigada pelo TCU –, já é certo e indene de dúvidas o fato de que as emendas do relator – as chamadas “RP-9” – tem levado à execução sem qualquer transparência de parte substancial das verbas do orçamento, bem como a alocação das respectivas despesas. Essa irregularidade, por si só, mesmo se não for confirmado o “toma-lá-da-cá” nas votações de interesse do Governo no Congresso, compromete ou inviabiliza o controle, constituindo motivo suficiente para intervenção do TCU, identificação dos responsáveis e aplicação das sanções cabíveis, inclusive o afastamento do cargo nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992.

Com efeito, a ausência de transparência na alocação dos recursos públicos fere não só princípios do Direito Administrativo, do Direito Financeiro e do Direito Constitucional, como a moralidade, a formalidade, a publicidade, a supremacia do interesse público, mas também princípios integradores da própria República e do Estado Democrático de Direito.

Não vem ao caso aqui proceder a grandes digressões doutrinárias – às quais a unidade técnica poderá dedicar-se no curso da instrução processual se entender útil ao deslinde do feito –, bastando, para o propósito de provocar a atuação do TCU em defesa da democracia, do Congresso Nacional e da Constituição Federal, lembrar que a prática patrimonialista resiste na política brasileira e insiste em dominar o orçamento público ao menor sinal de descuido dos órgãos de controle.

E a prática que vem sendo adotada na execução das emendas do relator é uma clara evidência de descuido. A ausência de critérios e de normas para a alocação dos recursos abriu as portas para todo tipo de acordo informal e não republicano. Custa crer que a sociedade brasileira ainda esteja sujeita no século XXI a suspeitar da lisura e da decência dos motivos que determinam a alocação das verbas públicas.

Não foi por outra razão, a propósito, que o Supremo Tribunal Federal, de acordo com decisão proferida em 10/11/2021, manteve a decisão da Ministra Rosa Weber que suspendeu o pagamento das emendas do relator. Como bem pontuou a Ministra, “o relator-geral do Orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária sob o indicador RP 9. Na prática, quem detém, de fato, o poder de decidir quais serão o objeto e o destino final dos valores previstos nessa categoria são apenas os Deputados Federais e Senadores da República autorizados, por meio de acordos informais, a realizarem as indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas do relator)”.

Como é óbvio, acordos informais são adimplidos de maneira também informal, de modo que se estabelece a possibilidade de o contribuinte, sem saber, pagar a conta mesmo de negociações indecorosas e nocivas ao interesse público.

E é aí que se revela a importância da intervenção do Tribunal de Contas da União, órgão ao qual, por excelência e determinação constitucional, compete acompanhar a execução do orçamento federal. Não há órgão na República em melhor posição e de maior preparo técnico para impedir que o orçamento público seja convertido de instrumento de

planejamento e publicidade da despesa pública numa agenda gigantesca de compromissos com interesses privados e espúrios.

A julgar pelas informações publicadas por diversos órgãos da imprensa, a fragilidade em questão oferece duas frentes principais de combate. A primeira toca ao Tribunal nas suas competências próprias de controle dos atos administrativos da administração pública federal, atraindo possíveis determinações corretivas e eventualmente a identificação dos responsáveis e a aplicação de sanções. A outra desafia as funções do TCU como órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional. Refiro-me, respectivamente, à execução orçamentária das referidas emendas parlamentares – a cargo de órgãos do Poder Executivo –, e ao processo legislativo de propositura e aprovação dessas emendas.

Sabe-se que, independentemente da forma como as emendas do relator foram aprovadas, caberia ao Poder Executivo, em face diretamente do princípio da impessoalidade, além de inúmeros outros acima já mencionados ou não, fixar critérios para ordenar, priorizar, divulgar e autorizar sua execução.

Os responsáveis pela execução do orçamento da União foram omissos inclusive no que diz respeito ao cumprimento de providências já orientadas em Lei de Diretrizes Orçamentárias. A criação de mecanismos que garantissem o atendimento da regra prescrita pelo art. 77 da LDO para 2020, por exemplo, já representaria um importante passo para impedir o uso indevido das emendas do relator.

Com efeito, o mencionado comando legal preceitua que a “a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2020, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública”.

A omissão quanto a providências tão elementares se torna ainda mais grave quando se verifica que converge com o suposto interesse de autoridades do governo federal na instituição e manutenção de um balcão de negócios junto a parlamentares pouco escrupulosos.

Já na vertente dos atos legislativos, cabe-me, até mesmo como servidor egresso da Câmara dos Deputados, requerer ao Tribunal que identifique e formule sugestões para o aprimoramento do processo de aprovação das emendas parlamentares ao orçamento, sobretudo das emendas do relator, como por exemplo, mediante a fixação da exigência de que o proponente justifique, com base no interesse público, a emenda proposta e de que adote e divulgue critérios objetivos para a alocação dos recursos. Já não seria sem tempo, afinal, o fim da destinação de recursos motivada por laços políticos, afetivos, econômicos e afins dos congressistas brasileiros. O TCU, assim, prestaria inestimável auxílio para que o Congresso Nacional, no desempenho de tão nobre função, não tenha que conviver com recorrentes escândalos.

Nesse contexto, uma vez que é pública e notória a ausência de transparência e de critério para a execução, empenho e pagamento pelo Poder Executivo das emendas do relator, cumpre ao TCU identificar os responsáveis pela grave falha na sua execução, haja

vista que, perante a carência de dados presentes em todas as demais despesas, deveriam ter se negado a praticar ou impedido os atos correspondentes.

Cabe ressaltar, a propósito, que a atuação dos responsáveis principais pela execução do orçamento, a serem ainda identificados pelo TCU, corresponde à conduta descrita no art. 44 da Lei 8.443/1992, impondo-se o seu afastamento das funções que ocupam. Com efeito, já há indícios de que não estão dispostos a por fim às irregularidades. De acordo com matéria publicada pela revista Veja no seu portal na internet, o governo pagou emendas secretas mesmo após decisão liminar da ministra Rosa Weber determinando a suspensão desse tipo de gasto (<https://veja.abril.com.br/blog/maquiavel/governo-pagou-emendas-secretas-mesmo-apos-decisao-de-rosa-weber/>):

Ao menos dois ministérios do governo federal determinaram pagamento a fornecedores de despesas executadas por meio do chamado “orçamento secreto” (as emendas do relator) mesmo após decisão liminar da ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber determinando a suspensão da execução desse tipo de gasto, na sexta-feira passada, dia 5. Nesta terça-feira, em sessão virtual, o plenário do STF manteve os gastos suspensos.

No caso do Ministério do Desenvolvimento Regional, os pagamentos se referem a gastos que foram processados no dia da decisão de Rosa, mas cujos repasses só foram efetivamente concluídos no dia 8, quando não poderiam mais. “Por solicitação deste Ministério, a Caixa efetuou o bloqueio dos referidos valores nas contas vinculadas aos contratos de repasse, o que impede a movimentação dos recursos financeiros pelos entes públicos tomadores”, informou o Desenvolvimento Regional, que tomou a atitude para evitar o descumprimento da decisão judicial. O total bloqueado foi de pouco mais de 385 mil reais.

Já o Ministério da Defesa efetuou o pagamento de outros 338 mil reais após a decisão da ministra, segundo informações do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP). O órgão foi procurado por VEJA, mas não prestou informações sobre o ocorrido.

As ocorrências em tela poderiam, em tese, denotar inadequada execução orçamentária, motivada supostamente por interesses políticos e em desvirtuamento do princípio da isonomia que orienta a distribuição dos recursos públicos, sobretudo pelo fato de as emendas de relator não se submeterem ao mesmo regramento das chamadas emendas parlamentares individuais, podendo caracterizar eventual crime de responsabilidade, por atentar contra a lei orçamentária, nos termos do art. 85, inciso VI, da Constituição Federal.

Ademais, a ausência de transparência impede o adequado exercício do controle externo e do controle social.

A situação requer, a meu ver, a atuação do Tribunal de Contas da União no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, **orçamentária**, operacional e patrimonial da Administração Pública federal, a fim de que sejam apurados os atos do Poder Executivo que porventura venham – contrariando as regras isonômicas previstas para a aprovação e liberação de emendas parlamentares – favorecendo determinados parlamentares, em retribuição a apoio aos projetos do governo.

Por fim, é de se observar que este Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para formular representações a esse Tribunal, que os fatos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e estão acompanhados, em anexo, das informações referenciadas nesta peça.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, requer ao Tribunal, pelas razões acima aduzidas, que:

- a) adote medidas tendentes a acompanhar a execução das chamadas “emendas de relator” do orçamento da União e a identificar, no âmbito do Governo Federal, os responsáveis pela sua execução, aplicando as sanções cabíveis, haja vista a contribuição desses agentes do Poder Executivo para a realização de despesas destituídas do mínimo de transparência quanto à alocação dos recursos, que, além de ofensivas a inúmeros princípios do Direito Administrativo, do Direito Financeiro e do Direito Constitucional, comprometem ou até mesmo inviabilizam a atividade de controle, não só administrativo e externo, como também, e sobretudo, o controle social;
- b) em face das evidências acima relatadas de que esses responsáveis poderão retardar ou dificultar a ação do TCU e causar novos danos ao Erário, determine cautelarmente, nos termos do art. 44 da Lei 8.443/1992, seu afastamento temporário das funções que ocupam;
- c) identifique e formule sugestões ao Congresso Nacional para o aprimoramento do processo de aprovação das emendas do relator, como por exemplo, mediante a fixação da exigência de que o proponente justifique, com base no interesse público, a emenda proposta, bem como a adoção e divulgação de critérios objetivos para a alocação dos recursos.

Ministério Público, em 12 de novembro de 2021.

[Assinado eletronicamente]

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral