



DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins que o (a) aluno (a) Luanna Maciel Pinardon, matriculado (a) no curso de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, apresentou em banca o trabalho de conclusão obtendo o seguinte resultado:

Resultado: Aprovada com indicação à publicação e menção honrosa

Tema: As deliberações do TCU nas prestações de contas dos Presidente da República: desafios e limites para a implementação pelo Poder Executivo

A banca examinadora foi realizada na seguinte data e composta pelos membros a seguir:

DATA: 02/07/2025

HORÁRIO: 19h

ALUNO (A): Luanna Maciel Pinardon

PROFESSOR (A) ORIENTADOR (A): Onízia de Miranda Aguiar Pignataro

PROFESSOR (A) CONVIDADO (A): Cristiano Paulo Soares Pinto

PROFESSOR (A) CONVIDADO (A): Thais Maria Riedel de Resende Zuba

Brasília, 03 de julho de 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luanna Maciel Pinardon', written over a horizontal line.

Centro de Pesquisa – CEPES do IDP



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Curso de Direito
Trabalho de Conclusão de Curso

**As deliberações do TCU na prestação de contas do Presidente da
República: desafios e limites para a implementação pelo Poder
Executivo**

Brasília-DF
2025

LUANNA MACIEL PINARDON

As deliberações do TCU nas prestação de contas do Presidente da República: desafios e limites para a implementação pelo Poder Executivo

Artigo apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Profa. Onízia de Miranda Aguiar Pignataro

LUANNA MACIEL PINARDON

As deliberações do TCU nas prestação de contas do Presidente da República: desafios e limites para a implementação pelo Poder Executivo

Artigo apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília, 02 de julho de 2025.

Banca Examinadora

Prof.
Orientadora

Prof.
Examinador

Prof.
Examinador

As deliberações do TCU na prestação de contas do Presidente da República: desafios e limites para a implementação pelo Poder Executivo

Luanna Maciel Pinardon¹

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO 2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (PCPR) 2.1 Aspectos gerais e fundamentação legal 2.2 Informações do Poder Executivo 2.3 Atuação do controle externo 2.3.1 Congresso Nacional 2.3.1.1 Fundamentos constitucionais e competências formais 2.3.1.2 Aplicação prática das competências constitucionais 2.3.2 Tribunal de Contas da União (TCU) 2.3.2.1 Fundamentos constitucionais e competências formais 2.3.2.2 Aplicação prática das competências constitucionais 3 ESTUDO DE CASO: RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS 3.1 Conceito de renúncia de receita 3.2 Renúncias de receitas na PCPR 3.2.1 Histórico da deliberação 4 CONCLUSÃO

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo analisar a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) nas prestações de contas do Presidente da República (PCPR), com ênfase nos desafios e limites enfrentados pelo Poder Executivo para implementar as deliberações contidas nos pareceres prévios emitidos. A fundamentação teórica parte dos conceitos de accountability, controle externo e governança pública, com destaque para autores como Donato Volkers Moutinho, Tathiane Piscitelli e Gilmar Mendes. O trabalho foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com enfoque empírico nas PCPRs dos exercícios de 2019 a 2024. Como estudo de caso, investigou-se a tramitação das deliberações sobre renúncia de receitas tributárias, monitoradas pelo TCU desde 2016. Verificou-se que, embora o Tribunal exerça seu papel constitucional com rigor técnico, sua atuação nem sempre é seguida de efetiva implementação pelo Executivo, em razão de obstáculos institucionais, orçamentários e políticos. Ademais, evidenciou-se a inércia do Congresso Nacional no julgamento tempestivo das contas presidenciais, o que compromete o ciclo de controle democrático. Conclui-se que o fortalecimento da accountability no Brasil requer avanços normativos e institucionais que garantam a efetividade das deliberações do controle externo.

Palavras-chave: Prestação de contas do Presidente da República. Tribunal de Contas da União. Accountability. Renúncia de receita. Controle externo.

Abstract:

This article aims to analyze the performance of the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU) in the process of reviewing the President of the Republic's accounts, focusing on the challenges faced by the Executive Branch in implementing the Court's deliberations. Based on theoretical references such as Donato Volkers Moutinho, Tathiane Piscitelli, and Gilmar Mendes, the study adopts a documental and bibliographic approach, with a case study on tax expenditure monitoring. The findings reveal institutional and political obstacles to implementation, as well as legislative inaction, which undermines democratic accountability.

Keywords: Government accounts. Federal Court of Accounts. Accountability. Tax expenditure. External control.

¹ Graduando do Curso de Direito, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

1 INTRODUÇÃO

A Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) é um dos pilares da transparência e da accountability na administração pública². No Brasil, a PCPR é julgada pelo Congresso Nacional (CN), com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que atua como órgão técnico auxiliar do Legislativo, promovendo o controle externo e emitindo Parecer Prévio sobre as contas que contempla deliberações destinadas a aprimorar a atuação do Poder Executivo Federal, com base nos princípios constitucionais da administração pública.

Na prática, contudo, observa-se uma série de desafios significativos para a implementação, por parte do Poder Executivo, das deliberações oriundas do controle externo: fatores como limitações orçamentárias, complexidades institucionais e divergências quanto às prioridades políticas frequentemente resultam em um descompasso entre as recomendações emitidas pelo TCU e sua efetiva concretização. Esse cenário é perceptível, em especial, no caso concreto que será analisado neste trabalho, relativo à temática envolvendo renúncias de receitas.

O presente estudo propõe examinar os aspectos gerais da atuação do controle externo na apreciação da PCPR, com enfoque na perspectiva do Poder Executivo, destinatário das deliberações emitidas pelo TCU por meio de seu parecer prévio. A análise empírica recairá sobre as prestações de contas dos exercícios de 2019 a 2024, e o trabalho será estruturado da seguinte forma: (a) aspectos gerais e fundamentação legal; (b) informações do poder executivo; (c) atuação do controle externo; (d) estudo de caso: renúncias de receitas tributárias; e (d) conclusão.

Na primeira parte do estudo, o leitor encontrará uma explanação dos aspectos gerais da PCPR e sua fundamentação legal, com destaque para sua importância como instrumento de responsabilização pública. Serão tratados os conceitos centrais de accountability, as obrigações constitucionais do Presidente da República e a estrutura formal do processo de prestação de contas, incluindo suas etapas e documentos principais.

Na sequência, analisa-se a organização interna do Poder Executivo federal para a elaboração da PCPR, destacando os principais órgãos envolvidos, como a Controladoria-Geral da União (CGU), a Casa Civil, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Ministério da Fazenda (MF). O objetivo é apresentar a forma como esses entes se articulam para consolidar as informações e assegurar a conformidade técnica e legal do documento.

Em seguida, o trabalho aborda a atuação do controle externo exercido pelo

² CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 30–50, jan./mar. 1990.

Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Congresso Nacional (CN). São examinadas as competências constitucionais de cada órgão e os desafios enfrentados para garantir a efetividade do julgamento das contas, evidenciando entraves institucionais que limitam a concretização plena da *accountability*.

Apresenta-se, ainda, um estudo de caso sobre o acompanhamento, pelo TCU, das deliberações que versam sobre renúncias de receitas tributárias na PCPR. A análise se concentra na trajetória das recomendações e alertas emitidos pela Corte desde 2016, identificando as dificuldades enfrentadas para sua implementação e os esforços do Poder Executivo para responder às exigências legais e constitucionais.

Por fim, a conclusão retoma os principais achados do estudo, ressaltando a atuação técnica do TCU, as dificuldades enfrentadas pelo Poder Executivo para implementar suas deliberações e a omissão recorrente do Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais. Também se propõe uma reflexão sobre a necessidade de aprimoramentos legislativos.

2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (PCPR)

2.1 Aspectos gerais e fundamentação legal

A prestação de contas, de uma forma geral, é um dos principais instrumentos para a concretização da *accountability*, conceito que envolve a responsabilização dos gestores públicos, mediante a obrigação de prestarem contas de seus atos, permitindo o controle social e contribuindo para a melhoria da gestão pública. Trata-se da garantia dos princípios constitucionais da transparência, eficiência e legalidade, por meio dos quais o cidadão pode acompanhar e avaliar as ações do governo.

No caso do Presidente da República, a *accountability* se materializa com a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), instrumento de controle previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 (CF). Competindo, assim, privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, conforme o art. 84, inciso XXIV da CF.

A omissão no cumprimento dessa obrigação constitucional dentro do prazo estabelecido — até 3 de abril do exercício seguinte —, configura crime de responsabilidade, por atentar contra a probidade da administração, nos termos do art. 85, inciso V, da CF, combinado com o art. 9º, inciso II, da Lei nº 1.079/1950. Em caso de condenação, o Presidente perde o cargo e fica inabilitado para o exercício de qualquer função pública, conforme os arts.

52, parágrafo único, da CF, e 78 da Lei nº 1.079/1950.

No processo de análise das contas do Presidente da República, têm-se, ainda, a atuação de dois órgãos distintos: o Tribunal de Contas da União (TCU), responsável por apreciar as contas e emitir parecer prévio e relatório, nos termos do artigo 71, inciso I, da CF; e o Congresso Nacional (CN), a quem compete o julgamento final, conforme estabelece o artigo 49, inciso IX, da mesma Carta.

O processo de prestação de contas do Presidente da República se desenvolve em três etapas principais. A primeira é a elaboração da PCPR, sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União (CGU), que reúne e organiza os dados contábeis, orçamentários e financeiros do exercício, fornecidos pelos diferentes órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Em seguida, o TCU analisa os documentos apresentados e emite um relatório e o parecer prévio. A última etapa é o julgamento das contas, realizado pelo Congresso Nacional, que decide pela aprovação ou rejeição, com base no parecer prévio do TCU, o qual serve de fundamento técnico, mas não possui caráter vinculante.

Para subsidiar essas etapas, especialmente a análise técnica e o julgamento, a PCPR reúne diversos documentos, sendo composta, principalmente, pelo Balanço Geral da União (BGU), que consolida os dados contábeis da administração pública federal, e por um relatório elaborado pela CGU, responsável por examinar a execução dos orçamentos previstos no § 5º do artigo 165 da CF - em acordo com o P.U do art. 36 da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992)³ -. Além desses documentos principais, a PCPR pode incluir outros relatórios e informações complementares, que variam de acordo com as particularidades de cada exercício⁴. Um exemplo é a PCPR de 2020, que trouxe dados específicos sobre as ações e os gastos públicos relacionados ao enfrentamento da pandemia de COVID-19.

A PCPR tem como objetivo resguardar o poder do povo, previsto no parágrafo único do art. 1º da CF, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos casos elencados pela própria Constituição⁵. O julgamento das contas do Presidente da República se fundamenta na forma como esses representantes — eleitos pela soberania popular — aplicam os recursos arrecadados da sociedade por meio de políticas públicas. Afinal,

³ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 1 out. 2024.

⁴ MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 198.

⁵ PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 35, n. 140, p. 20–21, out./dez. 1998. p. 21.

representar não significa substituir, mas sim autorizar e exigir prestação de contas⁶.

Os governos e demais entidades públicas, considerando que a gestão dos recursos públicos deve estar orientada ao interesse coletivo, devem, essencialmente, assegurar o bem-estar da população, por meio da oferta de serviços públicos adequados às necessidades dos cidadãos. O desempenho dessa função demanda uma gestão responsável das finanças públicas, o que reforça a necessidade de instrumentos eficazes de prestação de contas e responsabilização, concretizando, assim, a accountability. A transparência na condução dos gastos estatais é, portanto, elemento indispensável para a legitimidade da atuação estatal e para o fortalecimento da confiança da população em seus representantes⁷.

Nesse contexto, a PCPR materializa a accountability dos gestores, pois o julgamento das contas envolve, entre outros aspectos, a análise da contabilidade do Poder Executivo⁸. Essa contabilidade tem como finalidade, conforme definição oficial, fornecer aos seus usuários um conjunto mínimo de informações de natureza patrimonial, econômica, financeira, legal, física e social, que possibilitem o conhecimento e a análise da situação da entidade⁹.

No caso em questão, a entidade é o Poder Executivo, os cidadãos são os usuários, e a PCPR constitui o instrumento que possibilita o acesso a essas informações. Dessa forma, a população, ao analisar as contas públicas, concatenadas na PCPR, pode formar juízo sobre a qualidade da gestão governamental, identificando os bons gestores e quais deixaram de representá-los adequadamente, podendo optar por sua substituição nas eleições seguintes¹⁰.

Contudo, esses objetivos nem sempre são plenamente alcançados. O primeiro entrave decorre da má “popularização” da PCPR por parte do Estado e da consequente desinformação do cidadão, o que compromete seu alcance junto ao povo — verdadeiro usuário do Poder Público. Embora seja um documento público, a prestação de contas ainda circula majoritariamente em ambientes técnicos e institucionais, alcançando de forma limitada o conjunto da sociedade¹¹.

O segundo problema é relacionado a atuação do CN, que, embora detentor da

⁶ KERN, Aristóbulo de Castro. **Prestação de contas do Governo da República: para quem? A sociedade brasileira**. Brasília: Instituto de Fiscalização e Controle, 2012. p. 9.

⁷ CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual**. Brasília: CFC, 2016.

⁸ PEDERIVA, **Accountability, Constituição e Contabilidade**, p. 20.

⁹ CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº 737, de 27 de novembro de 1992**. Aprova a NBC T 16.5 – Informações de natureza orçamentária. Brasília: CFC, 1992.

¹⁰ PEDERIVA, **Accountability, Constituição e Contabilidade**, p. 21.

¹¹ KERN, **Prestação de contas do Governo da República**, p. 2-3.

competência para julgar as contas do Presidente da República, frequentemente se omite nessa função constitucional. Ao contrário do que foi imposto ao Presidente da República e ao TCU, a Constituição não estipula prazo para apreciação e julgamento das Contas pelo Legislativo, o que abre espaço para pendências na aprovação das contas. Ainda assim, a atuação regular do TCU evita a completa ineficácia do processo, uma vez que o órgão exerce sua função consultiva, emitindo anualmente o parecer prévio com deliberações voltadas ao aprimoramento da gestão pública¹².

Esse cenário evidencia a importância do papel técnico desempenhado pelo TCU, cuja atuação contínua e independente contribui para preservar a funcionalidade do sistema de controle externo, mesmo diante da inércia do Legislativo.

2.2 Informações do Poder Executivo

A prestação de contas do Presidente da República (PCPR) consiste, em essência, na consolidação dos balanços e informações produzidas pelos órgãos do Poder Executivo federal em um único documento oficial, o qual será apreciado pela Corte de Contas e julgado pelo Legislativo. Trata-se de um processo que concretiza a accountability no âmbito mais alto da administração pública, exigindo elevada coordenação técnica e integração entre diferentes entes governamentais.

Nesse contexto, é necessário compreender a estrutura de governança na elaboração desse instrumento de contas, especialmente quanto à atuação dos órgãos do próprio Poder Executivo. Dentre eles, os mais atuantes são: a Controladoria-Geral da União (CGU), a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Ministério da Fazenda (MF), por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os quais integram o Poder Executivo, exercendo, primordialmente, papéis diferentes, mas complementares.

A CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que exerce papel de destaque na elaboração da PCPR. Compete à CGU coordenar tecnicamente o processo, estabelecendo orientações, prazos e diretrizes, em alinhamento às diretivas do TCU, que serão seguidas pelos demais órgãos da Administração na consolidação das informações que integram o documento final, que será encaminhado para apreciação e julgamento. Além disso, é responsável por receber, organizar e sistematizar os dados enviados

¹² KERN, **Prestação de contas do Governo da República**, p. 2-3 e 7.

pelos diversos entes da estrutura federal, garantindo a consistência e a conformidade das informações prestadas. Por fim, também é atribuição da CGU a publicação da PCPR, conferindo ao documento caráter público e acessível, de forma a viabilizar o controle social¹³. Sua atuação está prevista no artigo 74 da CF, que atribui ao Poder Executivo a manutenção de um sistema de controle interno para auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional¹⁴.

Por sua vez, a Casa Civil da Presidência da República possui a função de prestar assistência direta e imediata ao Presidente da República¹⁵, exercendo uma função estratégica na articulação institucional do Poder Executivo. No contexto da PCPR, historicamente, a sua atuação tem variado conforme diretrizes governamentais, sua função institucional está prevista no Anexo I, art. 1º, inciso I, do Decreto nº 11.329/2023¹⁶, que disciplina sua estrutura e competências.

A atuação mais ativa da Casa Civil nesse processo se deu a partir da publicação da Resolução nº 2 de 2020 do Comitê Interministerial de Governança (CIG)¹⁷ que estabeleceu diretrizes para a atuação conjunta, com a CGU, no que tange ao monitoramento das deliberações expedidas pelo TCU em apreciação de PCPRs de exercícios anteriores, por meio do acompanhamento, junto aos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas respectivas temáticas envolvidas, das providências adotadas para o cumprimento dessas deliberações.

Por fim, o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) atua na Prestação de Contas do Presidente da República por meio de suas secretarias conforme suas determinadas competências instituídas pelo Decreto nº 11.353/2023¹⁸. Destaca-se a atuação da Secretaria de

¹³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Prestação de contas do Presidente – entenda o processo**. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/entenda-o-processo>. Acesso em: 8 maio 2025.

¹⁴ BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 42, de 2024**. Dispõe sobre as unidades responsáveis pelo processo de elaboração da PCPR. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94096/1/Instrucao_Normativa_42_2024.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

¹⁵ BRASIL. **Decreto n. 11.329, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Casa Civil da Presidência da República e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Diário Oficial da União: seção 1, edição especial, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11329.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

¹⁶ BRASIL, **Decreto nº 11.329/2023**.

¹⁷ BRASIL. Comitê Interministerial de Governança. **Resolução nº 2, de 29 de junho de 2020**. Estabelece diretrizes para o monitoramento, por meio da atuação conjunta da Casa Civil da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União, das recomendações e alertas expedidos pelo TCU em sede de Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 123, p. 37, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-29-de-junho-de-2020-264425007>. Acesso em: 7 jun. 2025.

¹⁸ BRASIL. **Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023**. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério do

Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), que possui responsabilidade pela elaboração das informações relativas às empresas estatais, incluindo o orçamento de investimento, bem como pelos dados sobre os indicadores dos programas e a execução física das ações governamentais. Essas informações compõem a PCPR, pois, através delas, é possível avaliar o desempenho da Administração sob a perspectiva da gestão estratégica e do cumprimento das metas governamentais¹⁹.

Conectado a esse processo, a atuação do Ministério da Fazenda (MF), por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)²⁰, também é indispensável. Compete à STN²¹ a elaboração e análise dos demonstrativos da execução do orçamento fiscal e da seguridade social e a análise do Balanços Gerais da União, que integram a PCPR e incluem, entre outros, os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, além das respectivas Notas Explicativas. Essa atribuição está prevista no artigo 18, inciso I, da Lei nº 10.180/2001²², e sua execução assegura a qualidade técnica das informações que servirão de base para a apreciação e julgamento das contas presidenciais.

Dessa forma, fica evidente a necessidade da atuação coordenada entre os diversos órgãos do Poder Executivo, cujas competências são complementares. Enquanto a CGU exerce a coordenação técnica e a Casa Civil atua na articulação institucional, o MPO e o MF, por meio de suas respectivas secretarias, reúnem e organizam as informações, contribuindo, assim, para o planejamento orçamentário e elaboração das demonstrações contábeis. Assim, essa articulação assegura que a PCPR seja tecnicamente robusta, transparente e compatível com os princípios constitucionais da administração pública.

2.3 Atuação do controle externo

Planejamento e Orçamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

¹⁹ BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Prestação de Contas do Presidente da República**, 2025.

²⁰ BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 11. ed. Brasília: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 27 maio 2025.

²¹ BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, **Prestação de Contas do Presidente da República**, 2025.

²² BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

A importância do controle externo juntamente com a prestação de contas pela administração pública é essencial para promover a transparência, a boa aplicabilidade dos recursos públicos e a accountability dos gestores.

A relevância crescente do controle externo é demonstrada por sua habilidade tanto na fiscalização quanto na orientação da gestão dos recursos públicos, garantindo a conformidade com os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)²³, sendo intitulado como aquele realizado por poder ou órgão diverso do controlado, é o controle externa corporis, atuando de forma independente e autônoma em relação a este²⁴. Por meio dele, busca-se não apenas identificar eventuais irregularidades na gestão pública, mas também promover boas práticas administrativas.

No Brasil, o controle externo, no âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional (CN), nos termos do art. 70 da CF, sendo o responsável pelo controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado.

Contudo, ante a crescente complexidade e o tecnicismo das atividades que a Administração Pública veio desenvolvendo ao longo do tempo, verificou-se que o Legislativo seria incapaz, de forma autônoma, de exercer um controle externo sistemático e eficiente — especialmente porque, além dessa função, deve também desempenhar seu papel legislativo e político. Essa limitação evidenciou a necessidade de um órgão auxiliar, com expertise técnica, voltado à fiscalização especializada da gestão pública²⁵.

Nesse contexto, foi criado o Tribunal de Contas da União (TCU), concebido como órgão técnico e independente, que, por delegação da sociedade e do próprio Poder Legislativo, exerce o controle legal e técnico da gestão financeira governamental²⁶.

O art. 71 da Constituição Federal consagrou essa estrutura, atribuindo ao TCU a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Essa lógica institucional tem raízes históricas: em 1890, foi criado o primeiro Tribunal de Contas do Brasil, ainda sob o governo provisório de Deodoro da Fonseca, com atribuições e estrutura distintas das atuais, mas com o mesmo propósito fundamental — servir como órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo no controle das finanças públicas²⁷. Com o tempo, esse modelo evoluiu, e a

²³ SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas: controle externo das contas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502215221. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502215221/>. Acesso em: 1 out. 2024.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. p. 773.

²⁵ MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 104 e 254.

²⁶ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 104 e 254.

²⁷ DANTAS, Bruno (org.). **Controle externo brasileiro: perspectivas contemporâneas**. Brasília: Tribunal de

Constituição de 1988 reafirmou a centralidade do TCU ao estabelecer suas competências no âmbito do controle externo, reforçando seu papel técnico, autônomo e independente.

O TCU busca, assim, harmonizar a legitimidade democrática do Legislativo com a imparcialidade técnica que lhe é inerente. Ressalte-se, contudo, que ao Tribunal de Contas não é conferida competência para o exercício do controle político, tampouco do controle jurisdicional.

No âmbito da PCPR, o modelo constitucional de controle externo se manifesta de maneira articulada, com a atuação coordenada desses dois órgãos, mas com competências distintas e bem delimitadas. Primeiramente, o TCU realiza a análise técnica das prestações de contas; em seguida, o Congresso Nacional é responsável pelo julgamento político.

Contudo, na prática, por expressa determinação da Carta Magna, no art. 84, inciso XXIV, a PCPR deve ser apresentada pelo Presidente ao Congresso Nacional, cabendo a este encaminhá-la ao TCU para que realize a sua apreciação e emita o parecer prévio²⁸.

Fica evidente, portanto, que cada um desempenha um papel próprio, embora complementar, pois, nesse processo, cabe ao TCU a apreciação das contas por meio da emissão de parecer prévio e relatório técnico, enquanto ao Congresso Nacional compete o julgamento das contas, nos termos do art. 71, inciso I, e art. 49, inciso IX, respectivamente, da Constituição Federal.

A importância dessa sequência procedimental foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 261-9/SC²⁹, ao afirmar que o julgamento das contas do Presidente da República depende, obrigatoriamente, da prévia emissão de parecer pelo Tribunal de Contas, ainda que ultrapassado o prazo formal de 60 (sessenta) dias do recebimento das contas previsto no art. 71, inciso I, da CF.

2.3.1 Congresso Nacional

2.3.1.1 Fundamentos constitucionais e competências formais

Compete ao Legislativo, historicamente, a fiscalização da gestão pública, especificamente quanto ao acompanhamento das receitas e das despesas³⁰. Esse papel, desde os

Contas da União, 2021, p. 8.

²⁸ MOUTINHO, *Contas dos governantes*, p. 190.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 261-9/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 14 nov. 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 fev. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266278>. Acesso em: 1 out. 2024.

³⁰ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas**. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 134.

primórdios do desenvolvimento do controle externo, foi atribuído a este Poder, uma vez que lhe compete estabelecer as leis financeiras, detendo, assim, a capacidade de exigir e avaliar o cumprimento do que foi por ele autorizado ou determinado³¹, exercendo, assim, a accountability vertical³².

Além disso, em razão do regime republicano, é compreensível que o povo busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza que dele provém, cuja fiscalização se dá, também, pelos seus representantes eleitos, que integram o parlamento³³. Competindo, portanto, ao Congresso Nacional, nos termos do art. 70 da CF:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Quando se diz que a competência recai sobre o Poder Legislativo, refere-se a atuação conjunta das duas casas, do Congresso Nacional. Como forma de operacionalizar o controle parlamentar direto da União, a Constituição, em seu artigo 166, § 1º, previu a existência de uma comissão mista permanente formada por senadores e deputados.

Atualmente, compete à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que possui suas atribuições disciplinadas na Resolução nº 1/2006-CN, exercer a função de fiscalização da implantação do orçamento. Envolvendo atividades tanto de exercício do poder de controle quanto da função de controle, sendo enquadrado nesta última o acompanhamento e a fiscalização orçamentária das contas do Presidente da República.

Dessa forma, no âmbito da PCPR, resta evidente o exercício da função fiscalizatória do Legislativo, cabendo-lhe o julgamento das contas do Presidente da República, conforme o art. 49, inciso IX, da CF:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional
(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Compete, ainda, de forma residual e privativa à Câmara dos Deputados, proceder à tomada de contas do Chefe do Executivo caso não sejam apresentadas no prazo de

³¹ NASCIMENTO, **Modelos de controle externo**, p. 135.

³² MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 39.

³³ MENDES; GONET BRANCO, **Curso de Direito Constitucional**, p. 928.

sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, nos termos do art. 51, inciso II, da CF.

2.3.1.2 Aplicação prática das competências constitucionais

No entanto, observa-se que, na prática, o julgamento dessas contas não vem sendo adequadamente exercido pelo Congresso Nacional. Salvo raras exceções, a maioria das PCPR não foram aprovadas no exercício em que foram apresentadas³⁴. Tal descaso está diretamente relacionado à falta de interesse político dos Parlamentares, o que, por sua vez, tem impedido que essas contas gerem debates aprofundados e eficazes sobre os rumos da administração pública³⁵.

Dessa forma, a ausência de um julgamento efetivo e de interesse concreto por parte do Legislativo exemplifica uma realidade complexa, que interfere em diversas esferas da sociedade, sendo utilizada também como instrumento de barganha política em distintos níveis de interesse — principalmente em momentos de crise ou sob pressão da opinião pública —, reduzindo, assim, a capacidade dos cidadãos de compreender a real aplicação dos recursos financeiros, o que gera desinformação e, conseqüentemente, impede o desenvolvimento de um juízo crítico acerca dos resultados alcançados pela ação dos governantes, o que compromete uma *accountability* eficaz³⁶.

Em síntese, a falta de julgamento efetivo e de interesse por parte do Legislativo compromete a transparência na gestão pública, dificultando a compreensão social sobre o uso dos recursos e enfraquecendo a prática da *accountability*.

2.3.2 Tribunal de Contas da União (TCU)

2.3.2.1 Fundamentos constitucionais e competências formais

De uma forma ampla, Tribunal ou Corte de Contas, titular da *accountability* horizontal³⁷, é definido no vocabulário jurídico, pelo Oscar Joseph de Plácido e Silva, como:

“Representante ou delegado do povo, sendo colocado na posição de órgão de auxílio do Poder Legislativo, tendo como finalidade coordenar e fiscalizar os negócios da Fazenda Pública, por meio do acompanhamento da execução da lei orçamentária e pelo julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro ou bens públicos.”³⁸

³⁴ GAMA, Ricardo Rodrigues. **Contas prestadas pelo Presidente da República: apreciação pelo Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 14.

³⁵ GAMA, **Contas prestadas pelo Presidente da República**, p. 13.

³⁶ INSTITUTO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **Prestação de contas do governo da República: para quem?** A sociedade brasileira. Brasília: IFC, 2016. p. 9.

³⁷ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 97.

³⁸ SIMÕES, **Tribunais de contas**, p. 15.

Desde sua criação, em 1890, o TCU vem evoluindo de forma significativa em suas funções, ajustando-se às demandas de um Estado em constante transformação.

Nos seus primeiros anos de atuação, exercia, predominantemente, auditorias de conformidade, cujo objetivo é verificar a conformidade dos atos da administração pública para com o cumprimento das normas legais e a verificação formal da regularidade dos gastos públicos. Contudo, a partir da década de 1980 e, especialmente, com a promulgação da Constituição de 1988, observa-se a ampliação de seu escopo de atuação, com a incorporação das auditorias operacionais, cujo objetivo vai além da legalidade, visando avaliar o desempenho da gestão pública, por meio da análise da eficiência, efetividade e economicidade das políticas e programas governamentais³⁹.

No âmbito da PCPR, ambas auditorias são aplicadas. Assim, compete ao TCU verificar a legalidade dos atos da gestão financeira praticados pela Administração— caso em que se aplica a auditoria de conformidade — e, de outro lado, analisar os resultados das ações governamentais com base em informações próprias, obtidas por meio das auditorias operacionais, que passaram a ter ampla repercussão no relatório sobre as contas⁴⁰.

Atualmente, as principais funções do TCU estão positivadas no art. 71 da CF, sendo elas: consultiva, judicante, fiscalizatória, informativa, sancionatória, corretiva e de ouvidoria⁴¹. Quanto à PCPR, aplica-se, especificamente, às funções: consultiva, fiscalizadora e corretiva.

A primeira atribuição imposta pela CF ao TCU, conforme o art. 71, inciso I, é:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Essa competência insere-se na função consultiva, distinta da função judicante, pois não está submetida ao crivo final do Poder Legislativo⁴². Isso significa que o relatório e o parecer prévio elaborados pelo TCU servem como subsídios técnicos ao julgamento das contas, mas não vinculam o Congresso Nacional, que pode decidir em sentido diverso.

³⁹ CARVALHO, André Luís de. **Inovação e rotina no TCU: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2021. p. 157-160.

⁴⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 102-104.

⁴¹ MENDES; GONET BRANCO, **Curso de Direito Constitucional**, p. 774-775.

⁴² MENDES; GONET BRANCO, **Curso de Direito Constitucional**, p. 774.

O parecer prévio emitido pelo TCU deve observar, conforme previsão do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU)⁴³:

Art. 228. O parecer prévio a que se refere o caput do art. 221 será conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República representam **adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial**, em 31 de dezembro, bem como sobre **a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal**.

(...)

§ 1º. O parecer prévio conterá registros sobre a **observância às normas constitucionais, legais e regulamentares** na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual. (grifo nosso).

Esse artigo assegura a necessidade de avaliação da conformidade com os critérios constitucionais e legais⁴⁴, como, por exemplo, a fiscalização da aplicação obrigatória de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como nas ações e serviços públicos de saúde, conforme previsto pela Constituição.

O § 2º do mesmo artigo determina que o relatório, anexo ao parecer prévio, contenha uma análise abrangente do cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual, considerando os critérios de legitimidade, eficiência e economicidade da execução orçamentária, caracterizando-se como auditoria operacional.

Além disso, exige-se a verificação da compatibilidade entre as metas alcançadas e as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), documentos que compõem o ciclo orçamentário: o PPA está relacionado ao planejamento estratégico de médio prazo⁴⁵; a LDO, responsável por orientar a elaboração e a execução do orçamento anual por meio da elaboração de diretrizes orçamentárias⁴⁶; e a LOA que autoriza os gastos, por meio do detalhamento das ações governamentais a serem executadas no exercício financeiro. Nesse contexto, é avaliada a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção desses instrumentos legais, compreende, também, a análise do impacto da gestão orçamentária e financeira sobre o desenvolvimento econômico e social do país⁴⁷.

O relatório deve, ainda, examinar o cumprimento dos limites impostos pela

⁴³ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2023. p. 122.

⁴⁴ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 331–358.

⁴⁵ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 323–328.

⁴⁶ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 328–331.

⁴⁷ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 302.

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), além de apresentar o monitoramento das deliberações expedidas em exercícios anteriores.

O parecer prévio, juntamente com o relatório, configura a aplicação da função fiscalizatória do TCU, exercida quando este, no uso de suas competências constitucionais, examina a atuação dos administradores públicos, avaliando a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas realizadas pelo Poder Executivo. Assim, concretizam-se ambas as auditorias — de conformidade e operacionais —, fazendo com que as irregularidades graves encontradas cheguem ao conhecimento do Legislativo, responsável pelo seu julgamento⁴⁸.

Vale ressaltar, por fim, que o objetivo da apreciação da execução dos orçamentos, como exemplificado acima, é subsidiar o julgamento a ser efetuado no Poder Legislativo, não promover a responsabilização dos chefes de Poder Executivo na própria Corte de Contas⁴⁹.

Em resumo, o parecer prévio emitido pelo TCU, o qual será encaminhado ao CN, baseia-se nos achados resultantes das análises efetuadas e registradas no relatório, que consigna as opiniões sobre a regularidade da gestão e a exatidão dos demonstrativos contábeis da União.

Tais diretrizes evidenciam o papel técnico do TCU na fiscalização da atuação do Executivo. O parecer prévio, portanto, decorre da análise registrada no relatório técnico e reflete a função fiscalizatória do Tribunal, que compreende o exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pela Administração, verificando se os orçamentos fiscal, de investimentos das estatais e da seguridade social foram executados em conformidade com a legislação vigente e os princípios e normas constitucionais aplicáveis às contas⁵⁰.

Com base nos achados durante a elaboração do relatório, podem surgir deliberações dirigidas ao Poder Executivo, de cunho corretivo, visando o aprimoramento da governança pública, mediante a garantia da transparência e accountability, uma vez que sua atuação é para melhorar a gestão pública por meio de recomendações técnicas, de um modo geral, incluídas ou não na PCPR.

A elaboração dessas deliberações está vinculada à função corretiva do Tribunal, prevista no inciso IX do art. 71 da CF, que lhe confere a competência para fiscalizar a execução de programas de governo e aplicar medidas corretivas quando constatadas irregularidades ou falhas na gestão.

⁴⁸ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 302.

⁴⁹ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 317.

⁵⁰ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 317.

No contexto da PCPR, essas deliberações podem assumir a forma de recomendações ou alertas, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional com subsídios técnicos para o julgamento das contas, além de orientar os gestores públicos quanto à melhoria da eficiência administrativa e à conformidade com a legislação, fortalecendo, assim, a accountability dos atos praticados.

Muitas vezes, tais deliberações estabelecem prazos para o cumprimento das medidas recomendadas, sob pena de aplicação de sanções, o que reforça o papel do TCU no controle e na correção das falhas identificadas.

2.3.2.2 Aplicação prática das competências constitucionais

Compete ao TCU, então, apreciar as contas, por meio da emissão de um parecer prévio e de um relatório técnico. Entretanto, esse processo tem início cerca de 18 meses antes do recebimento formal das contas pelo Congresso Nacional, com a instauração de um processo interno no Tribunal, mediante o sorteio de um relator responsável⁵¹ por acompanhar as contas do exercício a ser analisado⁵².

Durante esse período, são realizadas diversas ações de controle externo, especialmente auditorias e outros instrumentos de fiscalização, que visam subsidiar tecnicamente a instrução das contas dos chefes do Poder Executivo⁵³.

Com o recebimento das contas, cabe à unidade técnica competente iniciar a etapa de apreciação dos balanços, da execução dos orçamentos e de outros aspectos relevantes, conforme definido no regimento interno da Corte. Essa unidade elabora o relatório técnico, que deve conter todos os dados necessários para embasar tanto a apreciação do colegiado do TCU quanto o julgamento político a ser proferido pelo Congresso Nacional, conforme já exposto anteriormente. Esse relatório representa a base fática e analítica do parecer prévio, que será posteriormente apreciado pelo relator designado⁵⁴.

Após a emissão do relatório, segue-se a manifestação do relator, que, em conjunto com a deliberação da Corte, resulta na emissão do parecer prévio — manifestação formal do TCU, conforme determina a Constituição Federal. Embora o parecer prévio não constitua julgamento das contas nem implique a aplicação de sanção jurídica, ele exerce papel central na accountability horizontal, ao fornecer subsídios técnicos ao Congresso Nacional, e

⁵¹ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, p. 87.

⁵² MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 382.

⁵³ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 383.

⁵⁴ MOUTINHO, **Contas dos governantes**, p. 385.

também na accountability vertical, ao disponibilizar à sociedade informações relevantes sobre a gestão governamental⁵⁵.

Portanto, fica evidente que o parecer prévio representa a manifestação final do TCU no âmbito da PCPR. Considerando sua finalidade de auxiliar o julgamento político das contas, esse parecer deve ser conclusivo, indicando se a Corte recomenda ao Poder Legislativo a aprovação, com ou sem ressalvas, ou a rejeição das contas prestadas⁵⁶.

Na prática, esse trâmite — que visa à concretização de uma determinação constitucional —, qual seja, a apreciação das contas do Presidente da República por meio da emissão de parecer prévio conclusivo pelo TCU, com o objetivo de subsidiar o julgamento do Congresso Nacional, vem sendo exercido de forma louvável pela instituição.

Diferentemente do descaso demonstrado pelo Legislativo em relação ao julgamento das contas — por motivos já discutidos —, o TCU, via de regra, cumpre exemplarmente sua função dentro do prazo estabelecido⁵⁷. No entanto, o sistema constitucional de accountability da Administração Pública não admite, nem mesmo diante da inércia do Legislativo, que se considerem as contas automaticamente julgadas com base nas conclusões do parecer prévio emitido pelo TCU. Isso porque não há julgamento por decurso de prazo nesse caso⁵⁸.

Ainda que o TCU exerça de forma exemplar sua função constitucional ao emitir o parecer prévio, observa-se, em muitos casos, uma dificuldade por parte do Poder Executivo — destinatário das deliberações constantes do parecer — em implementar as medidas sugeridas. Essa dificuldade, em grande parte, não decorre de má gestão, mas sim dos próprios mecanismos de freios e contrapesos instituídos pela Constituição Federal entre os Poderes, os quais, muitas vezes, acabam por obstaculizar a concretização da governança pública pretendida pelas deliberações elaboradas pelo TCU no âmbito da PCPR.

3 ESTUDO DE CASO: RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Como análise da dificuldade abordada acima, por parte do Poder Executivo, será abordada a tramitação da deliberação que versa sobre renúncias de receitas, caso este monitorado pelo TCU, e que, até o exercício atual, continua pendente de implementação.

⁵⁵ MOUTINHO, *Contas dos governantes*, p. 386.

⁵⁶ MOUTINHO, *Contas dos governantes*, p. 395.

⁵⁷ OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Prestação de contas do governo da República: para quem? A sociedade brasileira*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. p. 7.

⁵⁸ MOUTINHO, *Contas dos governantes*, p. 410.

3.1 Conceito de renúncia de receita

A renúncia de receita é disciplinada no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo caput dispõe:

Art. 14. A **concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das **seguintes condições**:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifo nosso).

De modo geral, renúncia de receita é a utilização de tributos com finalidade extrafiscal, mediante a alteração de seus elementos estruturais, com o intuito de atingir objetivos econômicos, sociais ou administrativos⁵⁹, tratando-se de uma política pública indireta, classificada como “gasto tributário”, pois não há um desembolso direto, mas sim perda de arrecadação⁶⁰.

Assim, a renúncia de receita, de natureza fiscal ou tributária, corresponde à redução dos ingressos nos cofres públicos⁶¹. Logo, haverá renúncia sempre que o ente público deixar de arrecadar receitas a que teria direito, por meio da concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária.

Para exemplificar as hipóteses que configuram renúncia de receita, o § 1º do referido artigo apresenta um rol exemplificativo, que inclui: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, alteração de alíquota, modificação da base de cálculo e outros benefícios que impliquem tratamento diferenciado, salvo exceções expressamente descritas em lei.

Independentemente da modalidade adotada, a concessão de renúncia de receita deve obedecer a requisitos constitucionais e legais, sendo eles: (i) a edição de lei específica, conforme o art. 150, § 6º, da CF⁶²; e (ii) a obrigatoriedade de inclusão do demonstrativo de

⁵⁹ ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**. Brasília: Tribunal de Contas da União, [s.d.]. p. 23.

⁶⁰ PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. E-book. ISBN 9788502215221. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502215221/>. Acesso em: 27 maio 2025. p. 117.

⁶¹ PISCITELLI, **Direito financeiro**, p. 117.

⁶² ALMEIDA, **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**, p. 17.

benefícios fiscais no projeto da Lei Orçamentária Anual, conforme dispõe o art. 165, § 6º, da CF/88, como mecanismo de transparência e avaliação dos efeitos distributivos das políticas públicas⁶³.

Além disso, o art. 14 da LRF estabelece a necessidade de documentos adicionais à lei específica editada para a concretização de uma renúncia de receita, de modo que esta seja considerada autorizada e esteja de acordo com os princípios da responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Tais requisitos são: (i) a elaboração de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão ou ampliação do benefício tributário, abrangendo o exercício em que deva iniciar sua vigência e os dois seguintes, e (ii) o atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ademais, deverá ser cumprida pelo menos uma das seguintes condições: (a) comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA e que não afetará as metas fiscais da LDO; ou (b) apresentação de medidas de compensação, como aumento de receita via elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de tributo. Tais exigências visam garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade das contas públicas⁶⁴.

Trata-se, portanto, de uma forma indireta de gasto público, classificada como “gasto tributário”, pois, embora não envolvam desembolso direto, acarreta diminuição de arrecadação e impacto no orçamento público⁶⁵. Essa opção do ente estatal representa, em sentido lato, uma forma de investimento indireto em determinada área, ao abrir mão da receita potencial para fomentar setores ou promover políticas públicas específicas, por exemplo a Zona Franca de Manaus⁶⁶.

3.2 Renúncias de receitas na PCPR

No âmbito da PCPR, o monitoramento das renúncias de receitas é atribuição do TCU, nos termos do art. 70 da Constituição Federal. Este dispositivo estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do TCU, abrangendo expressamente a renúncia de receitas públicas como objeto de controle. Trata-se, portanto, de uma obrigação com respaldo constitucional, cuja inobservância pode comprometer a legalidade e a transparência na execução orçamentária.

⁶³ ALMEIDA, **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**, p. 29.

⁶⁴ PISCITELLI, **Direito financeiro**, p. 126.

⁶⁵ PISCITELLI, **Direito financeiro**, p. 118.

⁶⁶ PISCITELLI, **Direito financeiro**, p. 117.

A análise da renúncia de receita no âmbito da PCPR está diretamente relacionada à verificação do cumprimento da constitucionalidade impositiva, isto é, da legalidade, da eficácia social e da racionalidade econômica dos benefícios concedidos. Como a renúncia implica abrir mão de receitas que, em tese, deveriam ser arrecadadas e revertidas em políticas públicas, é imprescindível avaliar se os benefícios tributários instituídos efetivamente atingem o interesse público que justificou sua criação, e se estão alinhados com as diretrizes de justiça distributiva e responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, o controle exercido pelo TCU não se limita à conformidade formal com os requisitos legais -auditoria de conformidade- mas se estende à análise do impacto socioeconômico das renúncias, à luz dos princípios da eficiência, economicidade e finalidade pública -auditoria operacional-, por meio da análise das políticas públicas. Além disso, essa abordagem, mesmo que não seja proeminente na supervisão direta do gasto tributário, o estabelecimento de um orçamento de gastos tributários tem função estratégica para o Executivo, pois essas informações subsidiam a revisão da política tributária, possibilitam a recuperação de carga tributária de inúmeras formas e permitem o controle e a compatibilização das diferentes formas de gasto público – sejam diretas ou por meio da renúncia de arrecadação⁶⁷.

Dessa forma, ainda que não envolva desembolso financeiro direito, a renúncia de receita exige análise criteriosa quanto à sua legitimidade, efetividade e impacto sobre a alocação dos recursos públicos. A atuação do controle externo, nesse contexto, desempenha papel fundamental ao fornecer diagnósticos técnicos e análises qualificadas que ampliam a transparência e a racionalidade das decisões governamentais. O governo, portanto, deve conhecer em profundidade seus programas de desoneração e os efeitos distributivos gerados, promovendo decisões mais racionais, transparentes e alinhadas ao interesse coletivo no uso indireto dos recursos arrecadados.

3.2.1 Histórico da deliberação

Primeiramente, é necessário explicar a situação em que se encontra a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). Na data deste trabalho, a PCPR de 2024 ainda não foi concluída, tendo sido enviado ao TCU, no dia 5 de maio de 2025, pelo Congresso Nacional, o BGU e o relatório elaborado pela CGU, para apreciação do Tribunal. Dessa forma, essa parte do trabalho será realizada com embasamento nos pareceres prévios do TCU

⁶⁷ ALMEIDA, **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**, p. 36.

referentes até a PCPR de 2023.

A deliberação que será analisada teve início em 2016, mediante a prolação do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário⁶⁸, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, mas sofreu alterações ao longo dos anos, tanto em seu conteúdo quanto em sua forma (alerta e recomendação).

Esse acórdão deriva de um processo de monitoramento das deliberações exaradas pelo Acórdão 1250/2014-TCU-Plenário⁶⁹, também de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. Esse último acórdão resultou de um processo de levantamento de natureza operacional — auditoria operacional — realizado pelo TCU com o objetivo de “conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, para embasar a elaboração de matrizes de planejamento de futuras auditorias, bem como atualizar os procedimentos de análise das contas dos gestores e das diretrizes para elaboração do Relatório sobre as Contas do Governo da República”⁷⁰.

Como resultado do processo, foram identificadas falhas sistêmicas na concessão de benefícios tributários, especialmente quanto à ausência de mecanismos de controle, avaliação e transparência desses instrumentos.

Como consequência, o Tribunal determinou que, a partir do exercício de 2016, durante a elaboração do Relatório das Contas Anuais do Governo, passaria a verificar a adequação dos instrumentos utilizados para a instituição de renúncias de receitas tributárias, com especial atenção ao cumprimento do art. 150, § 6º, da Constituição Federal, e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁷¹.

Essa deliberação marcou o início de um acompanhamento mais aprofundado e contínuo dessa matéria pelo TCU, com foco na análise da legalidade, da sustentabilidade fiscal e da efetividade das políticas públicas indiretas instituídas por meio de benefícios tributários⁷².

Para PCPR 2016, foi emitido, então, o seguinte alerta:

⁶⁸ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 793/2016 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%253A793%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 jun. 2025.

⁶⁹ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 1.205/2014 – Plenário**. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%253A1205%2520ANOACORDAO%253A2014%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 jun. 2025.

⁷⁰ BRASIL. TCU, **Acórdão 1.205/2014 – Plenário**, Rel. Min. José Jorge.

⁷¹ BRASIL. TCU, **Acórdão 793/2016 – Plenário**, Rel. Min. Augusto Nardes.

⁷² BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Lista de alto risco da Administração Pública Federal – 2024**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/>. Acesso em: 1 jun. 2025. p. 192-198.

6.2.19. Ao **Poder Executivo**, com fulcro no **art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no **art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016)** quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, a exemplo de: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração, atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributária, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos **atos de sanção das Leis 13.243/2016, de 11/1/2016, 13.257, de 8/3/2016, 13.315, de 20/7/2016, e 13.353, de 3/11/2016, e de edição das Medidas Provisórias 713, de 1º/3/2016, e 762, de 22/12/2016.** (grifo nosso).

Nesse alerta, é evidente que o destinatário é o Poder Executivo, sendo este, portanto, o responsável pelas irregularidades apontadas, seja ao propor atos normativos próprios ou ao sancionar projetos de lei originários do Poder Legislativo, sem a devida observância aos requisitos legais estabelecidos.

O teor desta deliberação foi utilizado para gerar outros quatro alertas nas próximas PCPRs, referentes aos exercícios de 2017⁷³, 2018⁷⁴, 2019⁷⁵ e 2021⁷⁶. Isso porque tanto na edição, como na sanção estavam ocorrendo irregularidades para com as diretrizes previstas na LRF, ADCT, CF e LDO referente ao respectivo exercício financeiro.

Até 2020, os alertas decorrentes das PCPRs anteriores permaneceram sob monitoramento. Contudo, em nenhum momento foram considerados como “observados”, o que encerraria formalmente o seu acompanhamento. Apenas na PCPR de 2020⁷⁷, o monitoramento foi dispensado por decisão do TCU, diante da ausência de expedição de novo alerta com o mesmo teor para as contas daquele exercício. Posteriormente, em 2022, o Tribunal passou a considerar que os alertas emitidos no âmbito da PCPR seriam objeto de acompanhamento facultativo, salvo se expressamente previsto no Parecer Prévio ou caso o Poder Executivo assim entendesse cabível⁷⁸.

⁷³ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2017**. Brasília: TCU, 2018.

⁷⁴ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2018**. Brasília: TCU, 2019.

⁷⁵ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2019**. Brasília: TCU, 2020.

⁷⁶ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2021**. Brasília: TCU, 2022.

⁷⁷ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2020**. Brasília: TCU, 2021.

⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2022**. Brasília: TCU, 2023.

Ante a necessidade de reiteração do alerta ao longo dos anos, foi constatado pelo TCU, em processos autônomos⁷⁹, que se trata de uma irregularidade recorrente e de difícil resolução⁸⁰, especialmente diante do fato de que dois Poderes — Executivo e Legislativo — possuem competência concorrente para instituir renúncias de receita. É possível, inclusive, a derrubada de veto presidencial pelo Congresso Nacional. Esse fator, inclusive, foi um dos principais motivos para a persistência de problemas relevantes nessa área, como será detalhado mais adiante neste capítulo.

Diante desse contexto, para PCPR de 2019 trouxe não apenas um novo alerta, mas também a Recomendação 3.8, nos seguintes termos:

Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, **quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal** relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (seção 4.1.2.9). (grifo nosso).

Essa recomendação decorreu do Acórdão 1907/2019-TCU-Plenário⁸¹, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, proferido em sede de consulta formulada pelo então Ministro da Fazenda. O questionamento versava sobre os procedimentos a serem adotados no caso de medidas legislativas aprovadas que implicassem obrigações para a União sem a devida disponibilidade orçamentária. Como resposta, o Tribunal assentou que tais medidas apenas podem ser aplicadas quando cumpridos os requisitos constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF e dos dispositivos pertinentes da LDO. Logo, deveriam ficar suspensas até sua adequação, conforme prevê, também, o § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Recomendação 3.8 refletiu, portanto, o intuito de preservar a coerência entre essa orientação e os casos futuros de renúncia de receita, sugerindo ao Poder Executivo que, ao editar ou sancionar atos normativos dessa natureza, apresentasse previamente ao TCU documentação comprobatória da legalidade e da compatibilidade orçamentária dos benefícios

⁷⁹ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2023**. Brasília: TCU, 2024. p. 272.

⁸⁰ BRASIL. TCU, **Lista de alto risco – 2024**, p. 192–198.

⁸¹ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 1.907/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 14 ago. 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1907%2520ANOACORDAO%253A2019%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 jun. 2025.

tributários.

Essa atuação do Tribunal, embora técnica e relevante, carece de força cogente no âmbito da apreciação das contas presidenciais⁸², uma vez que o TCU, nesse processo, não exerce função jurisdicional nem possui poder sancionador. Além disso, a proposta de condicionar a eficácia de atos normativos à sua prévia análise ultrapassa as funções constitucionais típicas do TCU, que são predominantemente de natureza fiscalizatória e opinativa⁸³.

Ainda nesse sentido, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME), ao responder à Recomendação 3.8, manifestou-se quanto às limitações práticas e jurídicas à sua implementação. A SOF apontou que, de acordo com o art. 71, X, da Constituição, mesmo nos casos de atos infralegais julgados improcedentes pelo TCU, a sustação depende de negativa do órgão que o editou, sendo necessária a comunicação às duas casas do Congresso Nacional.

No que se refere às renúncias tributárias de natureza autoaplicável — ou seja, aquelas que independem de atuação administrativa para sua validade —, a Secretaria advertiu que exigir o envio prévio de demonstrativo ao TCU como condição de eficácia poderia ensejar judicialização frequente, sobretudo caso o contribuinte iniciasse o usufruto antes da ratificação pelo Tribunal⁸⁴.

Ademais, a SOF ressaltou que o encaminhamento de documentos comprobatórios no momento da aprovação de cada renúncia exigiria a criação de um arranjo institucional específico, com definição clara do processo e do órgão responsável pela elaboração da documentação. Destacou, inclusive, que a matéria não se insere nas atribuições diretas da SOF, mas sim da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Receita Federal do Brasil (RFB), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap)⁸⁵.

A indicação da SOF como responsável por essa obrigação evidencia, portanto, uma falha na formulação da recomendação, cuja eficácia poderia ter sido aprimorada por meio de diálogo interinstitucional prévio entre o TCU e o Poder Executivo para definir o órgão mais apto a cumprir a medida.

⁸² BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 299.

⁸³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 916 – Mato Grosso**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 14 ago. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=579476>. Acesso em: 1 jun. 2025.

⁸⁴ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2020**, p. 387-388.

⁸⁵ BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República – Exercício de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/pcpr-2020.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

Por todas essas razões, a proposta de condicionar a eficácia das renúncias de receita à apresentação prévia de demonstrativo ao TCU não foi efetivada nos exercícios seguintes, e os gastos tributários continuaram a ser concedidos.

Para as PCPRs de 2020 a 2023, a Recomendação 3.8 foi classificada como “não implementada”, em razão da ausência de envio dos demonstrativos exigidos. Na PCPR de 2023, o TCU dispensou o monitoramento da recomendação, fundamentando que o tema seria analisado de forma mais aprofundada em processo específico⁸⁶.

Além da recomendação de 2019 e dos alertas já mencionados, foram exarados, na PCPR de 2022, dois novos alertas e duas novas recomendações, com conteúdo distinto daquele anteriormente tratado.

Um dos alertas retoma a preocupação já manifestada em 2016, quanto à inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e pelas disposições da LDO de 2022, no momento da concessão ou ampliação de benefícios tributários, tanto na edição de decretos quanto na sanção de leis. O outro alerta, por sua vez, questiona a eficácia de benefícios tributários aprovados por medidas legislativas que não observam a devida adequação orçamentária e financeira, destacando que tais medidas só podem ser efetivamente implementadas pelo Executivo após o cumprimento integral das exigências legais⁸⁷.

Considerando que o monitoramento de alertas passou a ser facultativo, o Relator da PCPR de 2022 propôs, em seu voto, duas novas recomendações. A primeira delas foi a seguinte:

3.4. Ao Poder Executivo que adote medidas visando garantir **transparência** sobre a **fundamentação e o atendimento às normas** que regem a gestão fiscal quando da **implementação de benefícios tributários**, por meio da publicação da respectiva exposição de motivos ou nota técnica que explicita a adequação desses benefícios ao disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no caso de mecanismos instituídos por **atos normativos infralegais** (voto do Relator)⁸⁸; (grifo nosso).

Essa recomendação decorre da constatação de que os atos infralegais, diferentemente dos projetos legislativos, não previam, até então, a obrigatoriedade de exposições de motivos que demonstrassem a conformidade fiscal das medidas. Contudo, conforme informado pela Casa Civil no monitoramento realizado em 2023⁸⁹, essa lacuna

⁸⁶ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 316.

⁸⁷ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2022**, p. 283.

⁸⁸ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União – Exercício de 2022**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2022/2-Parecer-Prévio-CG2022.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025. p. 6.

⁸⁹ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 304.

normativa começou a ser suprida com a entrada em vigor da LDO 2024, que passou a disciplinar expressamente os atos infralegais que importem em renúncia de receita.

Segundo o TCU, essa nova disciplina, prevista nos arts. 132 e 135 da LDO 2024, representa uma ação efetiva do Poder Executivo para harmonizar os procedimentos exigidos tanto para atos legislativos quanto para atos infralegais, além de conferir maior transparência e controle sobre a fundamentação e a adequação fiscal dos benefícios tributários. Assim, a recomendação foi considerada “implementada” pelo TCU, encerrando-se o seu monitoramento⁹⁰.

Por outro lado, a segunda recomendação diz:

3.5. Ao Poder Executivo que **inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações**, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às **medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento** ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (voto do Relator)⁹¹. (grifo nosso).

Essa recomendação, em si, constitui o cerne do presente estudo de caso, pois toda a trajetória das recomendações relativas à renúncia de receita foi apresentada acima justamente para demonstrar como o TCU passou a compreender a complexidade real da matéria.

A recomendação 3.5 busca contornar um problema mais amplo: a derrubada do veto presidencial nos casos de concessão de renúncia de receita. A derrubada de veto está disciplinada no art. 66 da Constituição, que estabelece o rito e os parâmetros para a sanção e o veto de projetos de lei.

Nessas situações, mesmo que não tenham sido observados os ritos formais e legais exigidos — a LRF, o ADCT, a Constituição Federal e a LDO vigente — a legislação é promulgada e os benefícios tributários são efetivados.

Esse apontamento de irregularidades cometida pelo Congresso Nacional é feito pelo TCU desde 2016, também em processos apartados da PCPR, por meio de auditorias operacionais. Através desses, a Corte já havia se manifestado por meio das deliberações constantes dos subitens 9.2 do Acórdão 793/2016, 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018, 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020 e 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021, todos do Plenário. Ainda assim,

⁹⁰ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 304.

⁹¹ BRASIL. TCU, **Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União – Exercício de 2022**, p. 6.

persiste a prática do Congresso Nacional de propor legislações e respectivas emendas, bem como de aprovar medidas provisórias, sem demonstrar o cumprimento dos requisitos necessários.

Nesse mesmo sentido, em um julgado mais recente, referente ao exercício de 2022, constatou-se novamente o descumprimento dessas exigências constitucionais e legais, pelo Legislativo. Por isso, o TCU deliberou, no Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, pela necessidade de reforçar a observância dos marcos legais mencionados, dando ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quanto à obrigatoriedade de cumprimento dos dispositivos do art. 113 do ADCT, do art. 14 da LRF e da LDO vigente, especialmente no âmbito das proposições legislativas e da análise de medidas provisórias que envolvam a criação, ampliação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias.

Por isso, diante da inobservância das deliberações endereçadas ao Poder Legislativo, acaba recaindo sobre o Poder Executivo a responsabilidade por todos os equívocos relacionados à concessão de renúncia de receita. É certo que as deliberações iniciais — como os alertas emitidos entre 2016 e 2021 e recomendações anteriores — estavam fundamentadas em atos editados equivocadamente pelo Executivo, em desacordo com os requisitos legais exigidos para a implementação de benefícios tributários, conforme já exposto.

Contudo, o Poder Executivo demonstrou esforços concretos para sanar as irregularidades que lhe competiam. Um reflexo desses esforços é a dispensa do monitoramento da recomendação 3.5, mesmo constando como “em implementação” na PCPR de 2023, diante da expectativa de que, no acompanhamento em curso sobre as desonerações tributárias de 2023, a matéria seja tratada de forma mais ampla e aprofundada, como na recomendação 3.4 também.

Além disso, a Receita Federal, ao responder o monitoramento, não impôs obstáculos à disponibilização das manifestações técnicas produzidas em suas análises, tendo ressaltado que tais documentos devem ser centralizados pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda para posterior envio ao TCU⁹². Essa postura colaborativa também contribuiu para a decisão de dispensar o monitoramento da recomendação, por evidenciar uma articulação institucional em andamento para atender às exigências da Corte de Contas.

Foi ressaltado, ainda, pelo TCU, que a carência de legislação específica dificulta o Poder Executivo na suspensão da eficácia de normas legais que concedem benefícios tributários em desacordo com o exigido. Afinal, tal cenário pode gerar litígios judiciais em larga

⁹² BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 301.

escala, o que agrava o desafio institucional de assegurar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais exigidos para a concessão desses benefícios⁹³.

Por fim, ainda para PCPR de 2023, foram exarados dois novos alertas, os quais, muito provavelmente, não serão monitorados na PCPR de 2024, pelo motivo já exposto. Contudo, identificou-se uma nova irregularidade, entrelaçada à inércia do Congresso Nacional, cujo teor é o seguinte:

Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da **sanção** das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da **implementação** dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023. (grifo nosso).

Tratando o primeiro sobre a sanção e o segundo sobre a implementação, assim, não se verificaram, na PCPR de 2023, irregularidades relacionadas à edição, pelo Poder Executivo, de medidas que acarretem renúncia de receita sem a observância dos requisitos legais. Por outro lado, a irregularidade ora abordada decorre da sanção de atos emanados do Legislativo, cujos vetos presidenciais foram derrubados pelo Congresso Nacional.

Contudo, a implementação dos referidos atos recai, de toda forma, sobre o Poder Executivo, que deve buscar regularizar a sua eficácia. Nesse contexto, a Receita Federal do Brasil (RFB) externou o entendimento de que:

sempre que forem identificados atos normativos em processo de sanção que possam gerar renúncia de receita, “o **procedimento natural é a solicitação do veto**”. Caso, por qualquer razão, a matéria **seja sancionada**, três cenários são possíveis: **(a)** se a legislação exigir regulamentação complementar, esta deve promover a adequação às exigências da LDO, do ADCT e da LRF antes de sua aplicação; **(b)** se a norma não exigir regulamentação infralegal, mas não for autoaplicável, será necessário impedir a habilitação do contribuinte até que os requisitos legais estejam atendidos; **(c)** se a norma for autoaplicável, mas não houver dispositivo que permita a suspensão de sua eficácia, caberá análise jurídica sobre a viabilidade de tal suspensão, diante do risco de judicialização em larga escala⁹⁴. (grifo nosso).

Logo, ante esse contexto, restam evidentes três pontos principais: (i) o Poder Executivo editou normas em desacordo com as exigências legais para a promulgação de renúncia de receita — conforme apresentado nas primeiras deliberações; (ii) por outro lado, o problema que deriva diretamente de uma ação do Executivo foi sanado, ao menos na última

⁹³ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 301.

⁹⁴ BRASIL. TCU, **Relatório e parecer prévio – Exercício de 2023**, p. 301.

PCPR apreciada, referente ao exercício de 2023, tendo em vista a edição de alertas cujo conteúdo passou a se concentrar em falhas atribuídas ao Congresso Nacional; e (iii) por fim, a questão da renúncia de receita, atualmente, não recai mais de forma predominante sobre o Poder Executivo, uma vez que a principal irregularidade — a edição de normas legais concedendo renúncias sem observância aos requisitos constitucionais e legais — passou a ter origem no Poder Legislativo, que, com frequência, tem derrubado vetos presidenciais impostos justamente pela ausência de conformidade normativa.

4 CONCLUSÃO

A Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) representa um importante instrumento de accountability e de controle democrático, ao permitir que a sociedade acompanhe e avalie a gestão dos recursos públicos pelo chefe do Poder Executivo federal. Ao longo do trabalho, demonstrou-se que esse processo envolve a atuação conjunta de diversos órgãos, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Congresso Nacional (CN), os quais exercem, respectivamente, as funções de apreciação técnica e de julgamento político.

Observou-se, no entanto, que a efetividade das deliberações constantes no parecer prévio do TCU encontra diversos obstáculos práticos para sua implementação, sobretudo no que se refere à atuação do Poder Executivo. A análise do estudo de caso sobre renúncias de receitas tributárias evidenciou a persistência de dificuldades na observância dos requisitos legais e constitucionais, apesar do contínuo monitoramento realizado pelo TCU desde 2016. Essa realidade demonstra que, embora o controle externo esteja estruturado de forma robusta, sua eficácia ainda depende da articulação interinstitucional e do compromisso dos Poderes com a governança pública.

Além disso, ficou evidente que o Congresso Nacional tem falhado em cumprir, de modo tempestivo e eficaz, sua competência constitucional de julgar as contas presidenciais, o que fragiliza o sistema de responsabilização democrática e compromete a transparência na gestão pública. A ausência de prazos legais para o julgamento das contas contribui para esse cenário de inércia legislativa, que esvazia o conteúdo da accountability.

Vale ressaltar, contudo, que diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) foram apresentadas com o objetivo de suprir a lacuna constitucional quanto à ausência de prazo para o julgamento das contas presidenciais. Em 2015, foi apresentada a primeira

proposta, a PEC nº 79/2015⁹⁵, que buscava estabelecer um prazo para o exercício dessa função. Posteriormente, vieram mais três propostas (PECs nº 86/2015⁹⁶, nº 142/2015⁹⁷ e nº 40/2016⁹⁸), mas todas foram arquivadas ao final da legislatura de 2015–2018.

Destaca-se, entretanto, a PEC nº 120/2015⁹⁹, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, que propõe a fixação de um prazo de 45 dias, contados do encerramento da sessão legislativa, para que o Congresso Nacional julgue as contas do Presidente da República. Caso o prazo não seja observado, a proposta determina o sobrestamento das demais deliberações legislativas até a votação da matéria.

A essa proposta foram apensadas outras PECs com teor semelhante, como a PEC nº 164/2015¹⁰⁰, que trata também dos prazos para o julgamento das contas de Governadores e Prefeitos, e a PEC nº 219/2016¹⁰¹, que condiciona o encerramento da sessão legislativa anual à deliberação sobre as contas presidenciais.

Em uma análise preliminar, o prazo apresentado pela PEC nº 120/2015 revela-se contraditório, uma vez que seu início e boa parte de sua contagem ocorrem durante o recesso do Legislativo, o que pode comprometer sua eficácia¹⁰². Por outro lado, o prazo previsto na

⁹⁵ BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2015**. Acrescenta parágrafo ao art. 49 da Constituição Federal para estabelecer prazo para julgamento das contas do Presidente da República. Autor: Senador José Agripino. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121844>. Acesso em: 5 jun. 2025.

⁹⁶ BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 86, de 2015**. Acrescenta parágrafo ao art. 49 da Constituição para dispor sobre o prazo para julgamento das contas presidenciais. Autor: Senador Walter Pinheiro. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122046>. Acesso em: 5 jun. 2025.

⁹⁷ BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 142, de 2015**. Altera o art. 49 da Constituição para fixar prazo para julgamento das contas do Presidente da República. Autor: Senador Dalírio Beber. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123911>. Acesso em: 5 jun. 2025.

⁹⁸ BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2016**. Estabelece regras gerais para o funcionamento dos Tribunais de Contas e prazos para julgamento das contas do Presidente. Autor: Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126520>. Acesso em: 5 jun. 2025.

⁹⁹ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 120, de 2015**. Acrescenta parágrafo ao art. 49 da Constituição para fixar prazo de 45 dias para julgamento das contas presidenciais. Autor: Deputado Fabrício Oliveira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1700995>. Acesso em: 5 jun. 2025.

¹⁰⁰ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 164, de 2015**. Altera os arts. 28, 31, 32 e 49 da Constituição para estabelecer prazos para julgamento de contas de Chefes do Executivo. Autor: Deputado Arthur Oliveira Maia. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2054550>. Acesso em: 5 jun. 2025.

¹⁰¹ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição nº 219, de 2016**. Altera o art. 57 da Constituição para impedir o encerramento da sessão legislativa sem julgamento das contas do Presidente. Autor: Deputado Vanderlei Macris. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084335>. Acesso em: 5 jun. 2025.

¹⁰² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CCJ admite PEC que cria prazo para Congresso analisar contas do Presidente da República**. 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577882-CCJ-ADMITE-PEC-QUE-CRIA-PAZO-PARA-CONGRESSO-ANALISAR-CONTAS-DO-PRESIDENTE-DA-REPUBLICA>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PEC nº 219/2016 mostra-se mais coerente, ao vincular o encerramento da sessão legislativa anual ao julgamento das contas do Presidente da República relativas ao exercício anterior.

Dessa forma, evidencia-se que se trata de um problema atual, que tem comprometido a credibilidade do instituto da PCPR, diante da recorrente pendência de julgamento — uma fragilidade reconhecida pelo próprio Legislativo, que vem propondo soluções normativas para enfrentar essa omissão constitucional.

Ademais, como demonstrado, as deliberações emitidas pelo TCU no parecer prévio buscam sanar e prevenir lacunas e irregularidades na gestão dos recursos públicos. No entanto, essas deliberações não se mostram plenamente eficazes quando não se convertem em consequências práticas, haja vista a carência de força cogente, exigindo a instauração de um processo específico para tratar irregularidades que persistem, como no caso da renúncia de receita. Assim, com o efetivo julgamento das contas, o papel do parecer prévio seria devidamente cumprido: subsidiar a atuação do Legislativo, possibilitando-lhe aplicar sanções ao gestor público com base nas conclusões do parecer e nas deliberações do TCU, após a análise das irregularidades constatadas nas contas de determinado exercício financeiro.

Dessa forma, conclui-se que, embora o TCU exerça seu papel constitucional de forma diligente e técnica, persistem desafios significativos para a implementação de suas deliberações, sobretudo diante das limitações políticas, institucionais e operacionais enfrentadas pelos demais atores envolvidos no processo. A superação dessas dificuldades exige o fortalecimento do compromisso republicano com a transparência, a adoção de medidas legislativas que assegurem maior efetividade ao julgamento das contas e a valorização da PCPR como instrumento essencial para o aprimoramento das políticas públicas e para o controle da gestão fiscal do país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. **Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal**. Brasília: Tribunal de Contas da União, [s.d.].

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC que cria prazo para Congresso analisar contas do Presidente da República é admitida na CCJ**. 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577882-CCJ-ADMITE-PEC-QUE-CRIA-PRAZO-PARA-CONGRESSO-ANALISAR-CONTAS-DO-PRESIDENTE-DA-REPUBLICA>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 120, de 2015**. Acrescenta parágrafo ao art. 49 da Constituição para fixar prazo de 45 dias para julgamento das contas presidenciais. Autor: Deputado Fabrício Oliveira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1700995>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 164, de 2015**. Altera os arts. 28, 31, 32 e 49 da Constituição para estabelecer prazos para julgamento de contas de Chefes do Executivo. Autor: Deputado Arthur Oliveira Maia. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2054550>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 219, de 2016**. Altera o art. 57 da Constituição para impedir o encerramento da sessão legislativa sem julgamento das contas do Presidente. Autor: Deputado Vanderlei Macris. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084335>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Comitê Interministerial de Governança. **Resolução nº 2, de 29 de junho de 2020**. Estabelece diretrizes para o monitoramento, por meio da atuação conjunta da Casa Civil da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União, das recomendações e alertas expedidos pelo TCU em sede de Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 123, p. 37, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-29-de-junho-de-2020-264425007>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Entenda o orçamento**. Brasília: Congresso Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 42, de 2024**. Dispõe sobre as unidades responsáveis pelo processo de elaboração da PCPR. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94096/1/Instrucao_Normativa_42_2024.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Prestação de contas do Presidente – entenda o processo**. Brasília: CGU, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/entenda-o-processo>. Acesso em: 8 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Prestação de Contas do Presidente da República, 2025**. Brasília: CGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial da União: seção 1, edição especial, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11329.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023**. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério do Planejamento e Orçamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jan. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 11. ed. Brasília: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Prestação de Contas do Presidente da República – Exercício de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/pcpr-2020.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2016**. Estabelece regras gerais para o funcionamento dos Tribunais de Contas e prazos para julgamento das contas do Presidente. Autor: Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126520>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 79, de 2015**. Acrescenta parágrafo ao art. 49 da Constituição Federal para estabelecer prazo para julgamento das contas do Presidente da República. Autor: Senador José Agripino. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121844>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 86, de 2015**. Acrescenta parágrafo ao art. 49 da Constituição para dispor sobre o prazo para julgamento das contas presidenciais. Autor: Senador Walter Pinheiro. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122046>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 142, de 2015**. Altera o art. 49 da Constituição para fixar prazo para julgamento das contas do Presidente da República. Autor: Senador Dalírio Beber. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123911>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 261-9/SC**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 14 nov. 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28 fev. 2003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266278>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 916 – Mato Grosso**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 14 ago. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=579476>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 793/2016 – Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A793%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.205/2014 – Plenário**. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, 2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1205%2520ANOACORDAO%253A2014%2520/DTR ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1.907/2019 – Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 14 ago. 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1907%2520ANOACORDAO%253A2019%2520/DTR ELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de alto risco da Administração Pública Federal – 2024**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União – Exercício de 2022**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2022/2 Parecer Prévio CG2022.pdf](https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2022/2/Parecer%20Pr%C3%A9vio%20CG2022.pdf). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2017**. Brasília: TCU, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2018**. Brasília: TCU, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2019**. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2020**. Brasília: TCU, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2021**. Brasília: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2022**. Brasília: TCU, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – Exercício de 2023**. Brasília: TCU, 2024.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 30–50, jan./mar. 1990.

CARVALHO, André Luís de. **Inovação e rotina no TCU: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Estrutura Conceitual**. Brasília: CFC, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº 737, de 27 de novembro de 1992**. Aprova a NBC T 16.5 – Informações de natureza orçamentária. Brasília: CFC, 1992.

DANTAS, Bruno (org.). **Controle externo brasileiro: perspectivas contemporâneas**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021.

GAMA, Ricardo Rodrigues. **Contas prestadas pelo Presidente da República: apreciação**

pelo Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

INSTITUTO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **Prestação de contas do governo da República: para quem? A sociedade brasileira.** Brasília: IFC, 2016.

KERN, Aristóbulo de Castro. **Prestação de contas do Governo da República: para quem? A sociedade brasileira.** Brasília: Instituto de Fiscalização e Controle, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil.** São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas.** In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (coord.). *Controle da administração pública no Brasil.* São Paulo: Blucher, 2022. p. 129–152.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Prestação de contas do governo da República: para quem? A sociedade brasileira.** Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021.

PEDERIVA, João Henrique. **Accountability, Constituição e Contabilidade.** *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 140, p. 20–21, out./dez. 1998.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro.** 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. E-book. ISBN 9788502215221. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502215221/>. Acesso em: 27 maio 2025.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas: controle externo das contas públicas.** 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502215221. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502215221/>. Acesso em: 1 out. 2024.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

Agradecimentos

Finaliza-se mais um ciclo em minha vida, e posso dizer que foi o mais marcante até o momento, afinal, foi graças a ele que me inseri no mercado de trabalho e, logo na primeira experiência, encontrei-me com o assunto que defendo neste trabalho acadêmico e que me despertou, desde o primeiro dia, uma fascinante curiosidade.

Contudo, esse olhar simpático ao estudo que fiz não seria possível se duas pessoas não tivessem passado pela minha vida! Por isso, gostaria de agradecer, primeiramente, ao Cristiano Pinto, tio Cris, por ter confiado em mim de olhos fechados e me dado a primeira oportunidade de trabalho da minha vida, e à Maria Adélia Arueira, minha primeira chefe, mas que foi muito mais do que uma superior hierárquica, foi, na verdade, o abraço acolhedor que me ensinou tudo que sei profissionalmente, que tenho uma profunda admiração e respeito! Muito obrigada a vocês, pois é graças a ambos que hoje defendo o meu TCC com convicção no tema que abordo.

Ainda, não poderia faltar um agradecimento especial aos meus pais, Daniel e Tatiana, e aos meus avós, Sola e Jean, que sempre fizeram de tudo pelos meus estudos, e, claro, o Otávio, meu namorado, que me acompanhou durante toda essa trajetória acadêmica, superando junto comigo os meus desesperos e aflições, sempre me apoiando.

Por fim, agradeço à minha orientadora, Professora Onízia, pela orientação atenta e pelas contribuições ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Sua disponibilidade e objetividade foram fundamentais para que eu conseguisse organizar as ideias e seguir com segurança até a conclusão deste trabalho.