

Aviso nº 355-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 25 de junho de 2018.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Em complemento ao Aviso 327, de 13 de junho de 2018, encaminho a Vossa Excelência os seguintes documentos relativos à apreciação das Contas do Presidente da República, exercício 2017:

- Voto do Relator, Ministro Vital do Rego;
- Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler;
- Declaração de Voto do Ministro Augusto Nardes;
- Declaração de Voto do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira;
- Declaração de Voto do Ministro José Múcio Monteiro;
- Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes;
- Declaração de Voto do Ministro Bruno Dantas;
- Manifestação do Presidente do TCU e
- Manifestação do Ministério Público junto ao TCU

Respeitosamente,

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador EUNÍCIO OLIVEIRA  
Presidente do Congresso Nacional  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal  
Brasília - DF

## **VOTO**

Submeto, nesta sessão extraordinária, à apreciação deste Egrégio Plenário, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao período de 1/1 a 31/12/2017.

2. Esta é a 83ª vez que o Tribunal de Contas da União desempenha tão relevante tarefa, no intuito de subsidiar o Congresso Nacional com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender à sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

3. O exame da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) constitui a mais nobre e complexa atribuição constitucional desta Corte, seja por sua abrangência, seja por seu significado, diretamente atrelado ao dever de prestar contas do dirigente máximo da República e às características inerentes ao Estado Democrático de Direito.

### **I – INTRODUÇÃO**

4. A Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 71, inciso I, que compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que será elaborado em sessenta dias após o seu recebimento.

5. Por sua vez, o art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), em seu parágrafo único, estabelece que as contas prestadas pelo Presidente da República consistirão “nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal”.

6. Assim, o exame das contas empreendido pelo TCU, que visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, a quem compete julgá-las, compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade acerca da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas se constitui (i) do parecer prévio, no qual estão explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis e a regularidade da execução orçamentária, bem como a recomendação pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição; e (ii) do relatório, no qual estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam pormenorizadamente o parecer.

8. Necessário delimitar que esta Corte de Contas emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Não obstante, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se num detalhado panorama das contas públicas federais.

9. Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no presente parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

## **II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

### **Cenário Macroeconômico Brasileiro**

10. De modo geral, observou-se, durante o ano de 2017, melhoria no ambiente macroeconômico nacional, cujos indicadores apresentaram, em maior ou menor grau, recuperação quando comparados ao recente quadro recessivo enfrentado pelo país.

11. A inflação medida no ano, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançou o percentual de 2,95%, abaixo do limite inferior da meta de inflação para o período estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 4,5%, com margem de 1,5 p.p. para mais ou para menos.

12. De se observar que a inflação anual, depois de ter alcançado, em 2015, o patamar de 10,67%, seu maior valor nos últimos dez anos, sofreu forte redução, apresentando o percentual de 6,29% relativamente ao ano de 2016 e, como já dito, de 2,95% em 2017.

13. No mesmo período, a taxa básica de juros, taxa Selic, que reflete a política monetária e que representa o principal componente das taxas de captação de recursos no mercado pelo Governo Federal, passou de 13,65% a.a., em 2016, para 7% a.a., em 2017, taxa esta fortemente influenciada pela tendência de queda da inflação ao longo do ano de 2017.

14. A redução da taxa Selic e do índice inflacionário acarretou também, por consequência, uma retração na taxa de juros real, que passou de 7,36% a.a., em 2016, para 4,05% a.a., em 2017. A queda da taxa de juros real reflete um cenário de baixa inflacionária, porquanto decorre tanto da redução da inflação corrente quanto das expectativas inflacionárias.

15. A taxa de desocupação da população apontou queda de 1,9 p.p. durante o exercício de 2017, passando de um percentual de 13,7% relativo ao trimestre móvel de janeiro a março, representando 14,2 milhões de pessoas sem trabalho, para 11,8% referente ao último trimestre do exercício, o equivalente a 12,3 milhões de pessoas. Todavia, não se pode afirmar que há uma tendência sustentável de queda da taxa de desocupação, em vista dos aumentos por ela experimentados já nos primeiros meses de 2018.

16. O Produto Interno Bruto (PIB) avançou, em 2017, 0,98% em termos reais, quando comparado ao exercício de 2016, passando de R\$ 6,26 trilhões para R\$ 6,56 trilhões, após dois períodos consecutivos de retração, com quedas de 3,54% e 3,46%, ao final dos anos de 2015 e 2016, respectivamente.

17. Se, por um lado, o setor do agropecuário foi o principal responsável pela elevação do PIB, com taxa de crescimento de 13% em 2017, por outro, a retração de 5% observada no setor de construção, no mesmo período, impactou o cálculo desse indicador de forma negativa.

18. A carga tributária com relação ao PIB, quando comparada com os exercícios de 2016 e 2017, manteve-se praticamente constante, passando de 32,37% para 32,36%, correspondendo a uma arrecadação de tributos em 2017 da ordem de R\$ 2,1 trilhões e fazendo com que o Brasil se situasse abaixo de países desenvolvidos da Europa, como França (53,1%) e Reino Unido (36,5%), mas acima de países do Brics, como China (27,5%) e Índia (21,1%).

19. Por fim, cabe o registro de que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 67 bilhões ao final do exercício de 2017, 40,5% superior ao saldo de US\$ 47,7 bilhões obtido em 2016, considerando os volumes de exportações de R\$ 217,7 bilhões e de importação de R\$ 150,7 bilhões. Esse desempenho, contudo, não foi suficiente para tornar superavitário o saldo das transações correntes do Balanço de Pagamentos, que reflete as relações comerciais do Brasil

com outros países, cujo saldo deficitário passou de US\$ 23,5 bilhões, ao final de 2016, para US\$ 9,7 bilhões, ao final de 2017.

### **Política Fiscal**

20. A política fiscal visa garantir a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, com vistas a assegurar estabilidade e crescimento econômico, bem como uma trajetória sustentável da dívida pública.

21. Para o ano de 2017, a meta fiscal de resultado primário foi inicialmente fixada, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2017 (LDO 2017), Lei 13.408/2016, como deficitária em R\$ 142 bilhões, dos quais R\$ 139 bilhões relativos ao déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), resultado primário do Governo Central, e R\$ 3 bilhões correspondentes ao déficit das empresas estatais federais.

22. Posteriormente, no curso do exercício, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais das LDOs de 2017 e 2018, estabelecendo a nova meta de déficit de resultado primário para o ano de 2017 em R\$ 162 bilhões, composto pelos déficits dos OFSS (Governo Central) de R\$ 159 bilhões e das empresas estatais de R\$ 3 bilhões.

23. Ao final do exercício, o Governo Federal atingiu um déficit primário de R\$ 119,4 bilhões, dos quais R\$ 118,4 bilhões relativos ao Governo Central e R\$ 952 milhões correspondentes às empresas estatais, resultado primário abaixo da meta de déficit estabelecida em R\$ 162 bilhões e do valor alcançado em 2016, de R\$ 159,5 bilhões.

24. A melhora do resultado primário, quando comparado ao resultado de 2016, decorreu tanto do crescimento da receita primária líquida, no montante de R\$ 28,1 bilhões, em razão da elevação de receitas de concessões e permissões de serviços públicos à iniciativa privada e do incremento na arrecadação de impostos, quanto da redução das despesas primárias em R\$ 13,2 bilhões, em especial, das discricionárias.

25. Há que se registrar a atuação tempestiva desta Corte de Contas, que, ainda em julho de 2017, emitiu alerta ao Poder Executivo relativamente ao risco de não alcance da meta fiscal anual, em razão da possibilidade de frustração de receitas de concessões no valor de R\$ 19,3 bilhões.

26. Com relação ao resultado nominal do Governo Central, que inclui o resultado primário e os juros nominais pagos, foi apresentado déficit de R\$ 459,3 bilhões (-7,0% do PIB), confirmando tendência de redução observada desde de 2015, quando o resultado nominal alcançou o seu pior patamar, de R\$ 513,9 bilhões (-7,6% do PIB).

27. Embora o resultado fiscal de 2017 tenha sido melhor do que o do ano anterior, com déficits menores nos resultados primário e nominal, quando se analisa a série histórica desde 2008, observa-se uma deterioração da situação fiscal do País a partir de 2013, que apresentava, àquela ocasião, resultado primário superavitário de R\$ 75,3 bilhões e resultado nominal deficitário de R\$ 110,6 bilhões.

### **Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**

28. Os benefícios tributários, financeiros e creditícios tendem a impactar o resultado fiscal, pois reduzem a arrecadação de receitas pelo Estado. Considerando o atual contexto de restrição fiscal enfrentado pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser sopesados em virtude do seu impacto nas contas públicas.

29. Em 2017, tais benefícios alcançaram o montante de R\$ 354,72 bilhões, correspondendo a 5,4% do PIB e a 30,7% da receita primária líquida. Quando se analisa a distribuição desse

montante por região geográfica, observam-se os seguintes valores: Sudeste, 46,0%; Sul, 16,3%; Nordeste, 16,2%; Centro-Oeste; 11,2%; e Norte, 10,3%. Em valores per capita, a região Centro-Oeste recebeu R\$ 2.502,50 por habitante, seguida pelas regiões Norte (R\$ 2.038,90), Sul (R\$ 1.950,00), Sudeste (R\$ 1.877,30) e Nordeste (R\$ 1.002,1).

30. No período 2003-2017, os benefícios tributários, financeiros e creditícios passaram de 3,0% do PIB, em 2003, para 5,4% em 2017, conforme dito, atingindo o máximo de 6,7% em 2015. Do valor total desses benefícios, R\$ 270,40 bilhões se referem a benefícios tributários (gastos tributários), que envolve, entre outros, as isenções tributárias e as desonerações de folha de pagamento, e R\$ 84,32 bilhões são relativos a benefícios financeiros e creditícios, a exemplo dos recursos destinados ao Fies, ao Programa Minha Casa Minha Vida e ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

31. Vale ressaltar que o atual patamar observado de renúncia fiscal (5,4% do PIB) é de tal magnitude que pode ter afetado o equilíbrio das contas públicas em 2017. Cito que, no período de 2003-2008, as renúncias fiscais alcançaram em média 3,4% do PIB, percentual que, por hipótese, replicado para o ano de 2017, corresponderia a uma renúncia de R\$ 223 bilhões, ou seja, R\$ 131 bilhões a menos do que o montante observado em 2017. Tal economia, em 2017, seria suficiente para cobrir o déficit primário registrado de R\$ 118,4 bilhões ou para suprir praticamente a metade do déficit previdenciário agregado.

32. Os benefícios tributários instituídos somente em 2017, de acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), geraram uma redução de arrecadação estimada em R\$ 700 milhões. Para os exercícios de 2018, 2019 e 2020, esse impacto é da ordem de, respectivamente, R\$ 18,7 bilhões, R\$ 21,1 bilhões e R\$ 23,8 bilhões.

33. A distribuição per capita dos gastos tributários de natureza social, em 2017, indicou forte concentração desses gastos na região Sudeste (R\$ 884,00), em detrimento das regiões Norte (R\$ 161,00) e Nordeste (R\$ 220,00), que apresentam piores indicadores econômicos e sociais. Tal situação pode revelar que o mecanismo de geração dos benefícios tributários, em especial os de natureza social, requer melhorias caso seja buscada a redução das desigualdades regionais e sociais, nos termos do que estabelece a Constituição Federal.

34. Nesse escopo, considero preocupante o patamar de gastos tributários de 2017 frente ao atual quadro fiscal, o que pode gerar impacto direto na capacidade do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.

35. Houve um esforço para reduzir os benefícios financeiros e creditícios de 2017 da ordem de 26,9% em relação a 2016. Estes benefícios, em 2017, foram destinados aos setores produtivo (R\$ 43,95 bilhões), social (R\$ 29,54 bilhões) e agropecuário (R\$ 10,83 bilhões).

36. No tocante a empréstimos e financiamentos com recursos do orçamento da União, consta da prestação de contas do Presidente da República referente a 2017 (PCPR 2017) informação de que o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras o montante de R\$ 30,7 bilhões e recebeu R\$ 11,03 bilhões, o que resultou no valor líquido de financiamento de R\$ 19,67 bilhões, correspondente a 1,7% da receita líquida da União em 2017 (R\$ 1,15 trilhão).

37. Verificou-se, na PCPR 2017, que foi registrado a menor o valor de R\$ 576 milhões relativamente ao Fies. Desse modo, cumpre recomendar ao Governo federal que passe a informar, na PCPR, os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos.

38. Em 2017, a União repassou ao BNDES o montante de R\$ 15,7 bilhões referente a benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas, correspondendo a 28% do total de benefícios financeiros e creditícios concedidos a todas as agências de fomento. O montante repassado em 2017 indica uma redução de 46,3% em relação ao observado em 2016, tanto em função da redução dos valores emprestados como também pela redução da diferença entre as taxas de juros recebidos dos empréstimos e a taxa média de juros pagos pelo Tesouro Nacional na captação de recursos junto ao mercado.

39. Não poderia deixar de me reportar à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre renúncia de receitas (TC 015.940/2017-9), apreciada nos termos do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário, **Relator Ministro José Múcio**, em vista da relevância dos achados constatados que apontaram para o fato de que: (i) 44% dos gastos tributários se referem a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos; e (ii) aproximadamente 85% dos gastos tributários constantes do demonstrativo de gastos tributários (DGT) se referem a renúncias tributárias instituídas sem prazo de vigência.

### **Recuperação de Créditos Tributários**

40. Ao final de 2017, o montante de créditos a recuperar pela União registrou crescimento de 7,1% em relação a 2016, atingindo a cifra de R\$ 3,55 trilhões, o que corresponde a 54,2% do PIB.

41. Por seu turno, o estoque de créditos de natureza não tributária e tributária (fazendária e previdenciária) da União inscritos na dívida ativa teve crescimento em 2017 de 8,1% em relação a 2016, alcançando R\$ 2,08 trilhões, ao passo que a arrecadação desses créditos atingiu R\$ 21,95 bilhões (1,05% do estoque). Esse percentual de arrecadação foi ligeiramente superior ao de 2016 (0,77%) e decorreu dos programas de parcelamento especial instituídos em 2017 no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com destaque para o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

42. Esse resultado da arrecadação, todavia, mostra-se aquém das expectativas e indica reduzida capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa, aspecto reiteradamente constatado ao longo dos últimos exercícios. Tal fato foi ressaltado em recente estudo elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), ao concluir que os parcelamentos tributários não são instrumentos eficazes de recuperação das dívidas, além de causarem efeitos nocivos na arrecadação tributária corrente, uma vez que o contribuinte protela o recolhimento dos tributos, aguardando um novo parcelamento especial, o que dissemina uma cultura de não pagamento na expectativa de lançamento de novos programas.

43. Não poderia deixar de mencionar que, sob o aspecto fiscal, a receita arrecadada proveniente da dívida ativa teve baixa representatividade (1,6%) no montante das receitas primárias totais de 2017.

### **Dívida Pública**

44. A dívida pública representa o montante de recursos levantado pelo Governo junto ao setor privado e às agências multilaterais para financiar suas ações, inclusive as pretéritas, cuja mensuração restringe-se ao setor público não financeiro.

45. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange as dívidas da União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou, durante o exercício de 2017, R\$ 476,2 bilhões, alcançando o montante de R\$ 4,85 trilhões, passando de 69,8% para 74% do PIB. Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) elevou-se em R\$ 490 bilhões, alcançando o montante de R\$ 3,38 trilhões ou 51,6% do PIB ao final de 2017.

46. Apenas em termos comparativos, enquanto o nível de endividamento bruto brasileiro alcança 74% do PIB, na Índia esse valor é de 68,7%, na China, 47,6% e, na Rússia, 17,4%. O número está acima, inclusive, da média do endividamento bruto observado nos países da América Latina, que alcança 61%.

47. Tanto a Dívida Bruta do Governo Geral quanto a Dívida Líquida do Setor Público apresentaram expansão acelerada desde o ano de 2014, quando, respectivamente, passaram de 56% para 74% do PIB, e de 21,6% para 51,6% do PIB, notadamente, em razão dos elevados déficits fiscais e da retração do PIB observados no período.

48. Especificamente em relação ao endividamento bruto, o seu incremento decorreu, principalmente e em maior medida, da elevação da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, com a emissão de títulos, que, apenas entre os anos de 2016 e 2017, passou de R\$ 2,97 trilhões para R\$ 3,42 trilhões.

49. O custo médio anual da dívida bruta brasileira está entre os maiores do mundo, no patamar de 6,7% do PIB. Referido custo corresponde à relação entre o total de juros nominais do governo geral pagos no período, de R\$ 439,8 bilhões, e o PIB do exercício de 2017.

50. Dados da OCDE revelam, por exemplo, que a China e o Chile gastam anualmente com o pagamento de juros, em média, 0,9% de seus PIBs, enquanto que esse mesmo índice atinge os patamares de 0,5% na Rússia, 3,6% na África do Sul, 4,1% nos países da América Latina e apenas 2% nos países emergentes.

51. A dívida pública constitui importante componente da gestão fiscal, razão pela qual seu estoque e fluxos devem ser permanentemente monitorados pela sociedade. O TCU, nesse contexto de vigilância constante, realizou fiscalizações importantes sobre o tema nos últimos anos, como o levantamento com o objetivo de conhecer os processos relacionados à gestão da dívida pública e identificar os riscos mais relevantes.

52. Mais recentemente, realizou auditoria para avaliar os principais fatores determinantes para a evolução da dívida pública federal no período de vigência da LRF. A auditoria originou de solicitação do Congresso Nacional e resultou no Acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Aroldo Cedraz**. Dentre outras questões, o trabalho enfatizou a importância do estabelecimento de limites para os montantes das dívidas mobiliária e consolidada da União no controle do endividamento público federal.

### **Resultado Previdenciário e Despesas com Militares Inativos**

53. A previdência pública abrange o regime geral (RGPS – urbano e rural), o regime próprio dos servidores civis (RPPS) e a despesa com os militares inativos. O resultado previdenciário representa a diferença entre receitas e despesas afetas a esses regimes de previdência. Adicionalmente, e apenas para fins de análise conjunta, foram computados os valores referentes aos militares.

54. Em 2017, o resultado atingiu um déficit de R\$ 268 bilhões (4% do PIB), sendo R\$ 72 bilhões do RGPS – urbano (26,8% do total do déficit), R\$ 111 bilhões do RGPS – rural (41,4% do total), R\$ 47 bilhões do RPPS – civis (17,6% do total) e R\$ 38 bilhões relativamente aos militares (14,2% do total).

55. O resultado previdenciário vem apresentando sucessivos déficits, em especial a partir de 2015, quando passaram a sofrer fortes elevações em decorrência dos resultados negativos no âmbito dos benefícios rurais e urbanos do RGPS.

56. A previdência urbana do regime geral apresentou resultados superavitários no período 2009-2015. Entretanto, ainda em 2015, a arrecadação registrou redução de 6,75%, em relação ao ano anterior, tendência de queda que foi mantida nos exercícios seguintes de 2016 e 2017, em vista de elevadas taxas de desemprego, associado ainda ao crescimento das despesas.

57. Tal cenário modificou o equilíbrio entre receitas e despesas até então existente no âmbito da previdência urbana, passando a registrar déficits em 2016 e 2017, respectivamente de R\$ 47,3 bilhões e R\$ 71,7 bilhões, comprometendo ainda mais o equilíbrio das contas previdenciárias.

58. Os dados aqui apresentados demonstram que os déficits relacionados ao regime dos servidores civis (18%) e às despesas com militares inativos (14%) vem apresentando pequena elevação ano a ano, atualmente no patamar conjunto de 32%. Já os déficits relativos ao RGPS dos trabalhadores rurais (41%) e urbanos (27%) estão em crescente escalada, representando 68% do total do déficit previdenciário.

59. Esses números, ao tempo em que apontam as principais parcelas que contribuem para o déficit previdenciário e para as despesas com militares, trazem à tona a necessidade urgente de ampla discussão acerca desses temas com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

### **III – RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL**

60. O presente tópico traça breve quadro acerca dos resultados da atuação governamental, considerando as metas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, relativamente ao exercício de 2017, seu segundo ano de vigência. Na oportunidade, foram avaliados critérios de qualidade e confiabilidade das informações prestadas nas contas presidenciais quanto ao cumprimento do plano.

61. Foram analisadas 91 metas de um total de 1.132 previstas no PPA (amostra de 8%), selecionadas com base em critérios de relevância e materialidade. Das metas examinadas, 41 delas, ou 45% da amostra, apresentaram problemas de qualidade e/ou confiabilidade, a exemplo de metas genéricas, não realistas, existência de divergência no critério de contabilização da meta e falta de clareza nos seus enunciados.

62. Ademais, foi constatada a repetição de problema já apontado no parecer relativo às contas do exercício anterior, qual seja, o não desdobramento das metas quadrienais do PPA em metas anuais, de sorte a permitir o efetivo acompanhamento ano a ano de sua execução.

63. Foram selecionados para análise mais detalhada dez programas temáticos, em razão da materialidade, cujas despesas empenhadas em 2017 alcançaram o montante de R\$ 237 bilhões, aproximadamente 65% do total executado nos programas temáticos constantes do PPA, cujas principais conclusões constam do relatório precedente.

64. Trato, a seguir, das principais distorções detectadas nas metas selecionadas e que integram os programas temáticos avaliados.

65. No programa Moradia Digna, especificamente quanto à meta de disponibilização de três milhões de moradias no Programa Minha Casa, Minha Vida ao final do ano de 2019, foi observado que, além de o objetivo não se mostrar historicamente factível, houve equívoco no critério de sua contabilização, porquanto foram consideradas as moradias contratadas e não as efetivamente disponibilizadas aos beneficiários.

66. Quanto ao programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, foi constatado, entre outros, que sete das dezenove metas analisadas, dentro do objetivo relacionado ao aprimoramento e



à implantação das redes de atenção à saúde, não chegaram a alcançar nem mesmo 25% do que havia sido planejado, o que revela a dificuldade em se cumprir os objetivos pactuados no PPA.

67. Relativamente ao programa Educação de Qualidade para Todos, foi verificado que o desempenho de onze das doze metas analisadas encontra-se aquém do previsto no PPA 2016-2019 e apenas uma delas tem condições de ser concluída até 2019, nos termos inicialmente previstos, notadamente em razão dos cortes orçamentários impostos pelo governo, em face da crise fiscal.

68. Por fim, no que se refere ao programa Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, observou-se a existência de indicadores para os quais não foram estabelecidos valores iniciais nem as metas a serem alcançadas, o que dificulta seu acompanhamento. Ademais, constatou-se que mais de 99% dos recursos orçamentários foram alocados em políticas passivas de trabalho, emprego e renda, como seguro desemprego e abono salarial, em detrimento das políticas ativas, que buscam integrar os trabalhadores no mercado de trabalho, objetivo principal do programa.

#### **IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

69. Em relação a este tópico, a análise empreendida pelo TCU tem o objetivo de avaliar a adequação e a regularidade das gestões orçamentária e financeira do exercício de 2017 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF e nas normas orçamentárias (LDO e LOA, ambas de 2017).

70. Importa esclarecer que o resultado dessa avaliação, no que não aponta ilegalidade, não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

71. Passo a destacar os achados dispostos no Relatório das Contas de 2017.

##### **Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

72. O art. 212 da Constituição Federal dispõe que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual que foi cumprido, no ano de 2017, quando se observou o índice de 23,22%.

73. Ressalto, entretanto, que as despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representaram 35,26% do total de recursos repassados, caracterizando impropriedade por terem ultrapassado o limite de 30% autorizado pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

74. Em vista do exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho a recomendação sugerida no sentido de que o Ministério da Fazenda, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, exclua o valor referente à complementação ao Fundeb, conforme disposto no art. 5º, § 2º da Lei 11.494/2007.

##### **Regra de Ouro**

75. A regra de ouro das finanças públicas, amparada no art. 167, inciso III, da CF/1988, de forma bastante sintética, estabelece a proibição de o governo se endividar para custear despesas operacionais. Como resultado, a receita de operações de crédito deve ser inferior à despesa de capital no mesmo período.

76. Em 2017, o montante de receitas de operações de crédito, no valor de R\$ 870,18 bilhões, foi inferior aos R\$ 898,98 bilhões relativos às despesas de capital realizadas. Dessa forma, conquanto a regra de ouro tenha sido cumprida no exercício, foi constatada a menor margem de

suficiência dos últimos dez anos, de apenas R\$ 28,8 bilhões, número que chegou a alcançar R\$ 286 bilhões no ano de 2012.

77. Cabe o registro de que o cumprimento da regra de ouro em 2017 foi possível em razão de o Governo ter adotado medidas ocasionais a fim de obter receitas não recorrentes e extraordinárias, a exemplo das devoluções antecipadas de recursos do BNDES e das transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional.

78. Projeção realizada para os próximos exercícios revela que, caso o Governo não adote medidas estruturantes, a regra de ouro poderá não ser plenamente cumprida em 2018, ante a insuficiência prevista de R\$ 182 bilhões, podendo alcançar uma insuficiência de R\$ 307 bilhões em 2020.

79. Em outras palavras, estamos diante de um cenário futuro no qual o Governo poderá ter que tomar empréstimos para financiar suas despesas correntes, ou seja, seus gastos de manutenção. Veja-se que tal situação, se concretizada, pode acarretar perversas consequências, uma vez que o país estaria se endividando não para fazer frente a investimentos que teriam o potencial de beneficiar as gerações futuras, mas sim para financiar os seus gastos de funcionamento.

80. Eventual violação do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, pode acarretar sanção ao Presidente da República, além de ensejar potenciais consequências de caráter econômico e fiscal, como o cancelamento de operações de crédito e a falta de recursos para pagamento de despesas correntes, de maneira que entendo caber alerta ao Poder Executivo, nos termos propostos pela Semag, acerca do risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em face do ambiente de sucessivos déficits primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão.

### **Despesas com Pessoal**

81. No exercício de 2017, as despesas com pessoal foram fiscalizadas no âmbito dos processos TC 018.236/2017-0, TC 028.551/2017-6 e TC 004.090/2018-7, todos de minha relatoria, que trataram dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) das despesas da União. Naquelas oportunidades, o TCU considerou que os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União respeitaram os limites individualizados de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF, quais sejam: limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

82. No comparativo de 2016 e 2017, a despesa líquida total com pessoal da União passou de R\$ 230,7 bilhões para R\$ 256,1 bilhões, representando crescimento real de 8,35%, enquanto a receita corrente líquida passou de R\$ 709,9 bilhões para R\$ 727,3 bilhões, indicando aumento real de 2,44%, descontando-se a inflação de 2,95% no período, medida pelo IPCA.

83. O montante de despesa líquida com pessoal exclusivamente do Poder Executivo passou de R\$ 183 bilhões, em 2016, para R\$ 206 bilhões, em 2017, crescimento nominal de 12,5%. Esse aumento, segundo informações do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), decorreu de aumentos salariais concedidos por leis aprovadas pelo Congresso Nacional (Leis 13.321/2016, 13.324/2016, 13.325/2016, 13.326/2016, 13.327/2016, 13.328/2016, 13.371/2016, 13.464/2017 e 13.457/2017).

84. Conforme destacou a Semag, a estimativa dos aumentos salariais, no âmbito do Poder Executivo, foi de R\$ 4 bilhões em 2016, R\$ 22 bilhões em 2017, será de R\$ 12 bilhões em 2018, e atingirá R\$ 14 bilhões em 2019, o que representa um incremento anual acumulado de R\$ 52 bilhões a partir de 2019.

85. No exercício de 2016, também foram aprovadas várias leis autorizando aumentos remuneratórios escalonados para os servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União. De igual modo, a estimativa desses aumentos salariais acarretará incremento acumulado nas despesas com pessoal a partir de 2019.

86. Em razão da indisponibilidade de estimativas de impacto pormenorizadas, acolho a sugestão da Semag de recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que encaminhe a esta Corte de Contas as estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União.

### **Teto de Gastos**

87. A Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios financeiros, fixou limites individualizados para os diversos órgãos da Administração e estabeleceu como teto de gastos, para 2017, as despesas primárias pagas no exercício de 2016, corrigidas em 7,2%.

88. Para os exercícios posteriores, o teto de gastos corresponderá ao valor do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, ou seja, da inflação, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

89. Registro que as despesas primárias realizadas em 2017 se situaram abaixo dos limites individuais de gastos instituídos pela EC 95/2016. Destaco, entretanto, que o teto de gastos foi cumprido em vista do contingenciamento de despesas discricionárias ao longo de 2017, notadamente para compensar a elevação das despesas com o pagamento de benefícios previdenciários.

90. Para os próximos exercícios, com a tendência de elevação das despesas dos regimes de previdência, os contingenciamentos das despesas discricionárias também devem aumentar, podendo comprometer, em última instância, e apenas para mencionar os exemplos mais críticos, os recursos destinados ao custeio de programas de saúde, educação e segurança, além dos investimentos e do funcionamento da máquina pública, entre outros itens.

91. Somem-se ainda os já mencionados impactos orçamentários e financeiros ocasionados pelos aumentos salariais escalonados concedidos aos servidores públicos federais em 2016, que acabam pressionando significativamente o limite da despesa.

92. Dessa forma, o cenário que se firma é assaz preocupante. O crescimento das despesas com a previdência e com pessoal poderá, já no curto ou médio prazo, se essa tendência não for revertida, paralisar o país, seja em razão do declínio dos recursos disponíveis para manutenção da máquina administrativa e dos serviços públicos, seja pelo comprometimento da capacidade de geração de crescimento econômico em decorrência dos cortes nos investimentos estatais.

93. Consoante a análise da Semag, as despesas discricionárias deverão ser reduzidas a zero até março de 2024, ou, no cenário mais otimista, até 2027, para que o teto de gastos definido pela EC 95/2016 seja cumprido.

94. Ante o exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho a sugestão de alertar o Poder Executivo de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

### **Mínimo Constitucional de Irrigação**

95. O art. 42, incisos I e II, do ADCT, estabelece que, durante quarenta anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido. Ainda, prevê a norma constitucional que, desses percentuais, no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

96. Em termos de execução orçamentária, dos R\$ 103,66 milhões empenhados pelo Ministério da Integração Nacional na subfunção Irrigação, 6,47% tiveram alocação genérica denominada “nacional”, e 93,53% foram direcionados à Região Nordeste. Recurso algum foi destinado à Região Centro-Oeste.

97. Cabe o registro de que não foram trazidas informações que permitissem aferir o cumprimento dos percentuais mínimos a serem destinados preferencialmente ao semiárido e aos agricultores familiares.

98. Restou evidenciado, portanto, que não foi cumprida a destinação mínima ao Centro-Oeste (mesmo no cenário em que todo o valor denominado “nacional” fosse considerado como alocado nessa região), bem como não foi possível averiguar, em razão da ausência de informações para tanto, se o semiárido foi preferencialmente contemplado e se o mínimo de 50% foi efetivamente direcionado à agricultura familiar.

99. Não poderia deixar de destacar, por fim, a baixa representatividade dos recursos destinados à irrigação, da ordem de R\$ 100 milhões anuais, ante a grandiosidade do problema da seca que aflige, em especial, as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Assevero, ainda, que, diante dos efeitos naturais da implantação do novo regime fiscal (Emenda Constitucional 95/2016), a alocação de recursos para a irrigação nos próximos anos tende a ser ainda menor.

100. Por fim, com relação ao tema, registro que, na PCPR 2016, também foi constatada a falta de comprovação acerca do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação na região Centro-Oeste, bem como a ausência de informações que possibilitassem verificar a alocação de recursos a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

101. Em vista do exposto, acompanho as conclusões da Semag e acolho as recomendações sugeridas.

### **Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias**

102. Os atos normativos que tratam de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), deverão estar acompanhados 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 previstas nos incisos I e II daquele normativo: 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; e 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.

103. Além disso, os arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) dispõem que: (i) as proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que,

direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria; (ii) somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

104. Em 2017, foram instituídas desonerações no valor estimado de R\$ 700 milhões, mediante dezessete atos normativos.

105. Destaco que foi constatada a ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Federal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (LDO/2017) quando da:

a) proposição das seguintes Medidas Provisórias de 2017: (i) 778: ausência da memória de cálculo do impacto do parcelamento de dívidas, do prazo de encerramento de vigência da renúncia, de inclusão da desoneração no PLOA 2018 e do registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa; (ii) 783: ausência da memória de cálculo do impacto do parcelamento de dívidas, de inclusão da desoneração no PLOA 2018 e do registro sobre a correspondente compensação como medida alternativa, e prazo de parcelamento de pagamento de dívidas superior a 5 anos; (iii) 793: ausência na exposição de motivos da compensação da renúncia estabelecida e de inclusão da desoneração nos PLOA 2017 e 2018; e (iv) 795 (convertida na Lei 13.586/2017): ausência da memória de cálculo da estimativa das desonerações e de demonstrativo de que as desonerações não afetariam as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO para 2018; e

b) da sanção das seguintes Leis de 2017: (i) 13.485: ampliação do benefício de redução das multas estabelecidas pela MP 778/2017 desacompanhada da reestimativa do impacto fiscal; e (ii) 13.496: ampliação do benefício de redução das multas estabelecidas pela MP 783/2017 desacompanhada da reestimativa do impacto fiscal.

106. Portanto, alinho-me à sugestão da Semag de alertar o Poder Executivo acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: 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 tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017.

107. Além disso, verificou-se que as Medidas Provisórias 778, 783 e 793, todas de 2017, referentes a programas de regularização e parcelamentos de débitos tributários, não constaram da tabela de desonerações divulgada no site da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda. Tal situação caracteriza impropriedade que compromete a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários.

108. Nesse sentido, acolho a sugestão da Semag de recomendar àquela Secretaria que mantenha atualizadas as informações publicadas na internet relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação.

## **Opinião sobre a Execução dos Orçamentos**

109. Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do TCU, após a análise do relatório de execução dos orçamentos da União em 2017, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as 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, exceto pelas ressalvas apresentadas no Relatório prévio.

110. A seguir, são descritas, se modo sintético, as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

a) utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT);

b) não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de 20% dos recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

c) falta de comprovação de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal;

d) falta de comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT da Constituição Federal, no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares;

e) existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela RFB, comprometendo a transparência, perante a sociedade, relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade da transparência e do acesso à informação;

f) ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da LRF, bem como pelos arts. 117 e 118 da LDO/2017, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita;

g) falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019;

h) ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade e da transparência.

## **V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)**

111. A auditoria financeira realizada por esta Corte de Contas no Balanço Geral da União (BGU), relativamente ao exercício de 2017, em observância às normas de auditoria aplicáveis, teve por objetivo verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em seus aspectos mais relevantes e de forma confiável, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2017, em cumprimento aos arts. 71, inciso I, da CF/1988, e 36 da Lei 8.443/1992, na forma estabelecida pelo art. 228 do RITCU.

112. As demonstrações consolidadas, que integram a PCPR 2017, compreendem os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos

de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e suas respectivas Notas Explicativas.

113. Retrato, a seguir, as principais distorções detectadas no BGU.

114. Menciono, inicialmente, a abstenção de opinião de auditoria acerca dos créditos tributários a receber registrados na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em decorrência da sonegação de informações e de acesso a sistemas daquele órgão aos auditores desta Corte, sob o argumento de observância do sigilo fiscal. Na oportunidade, foram encontradas distorções nas contas de créditos tributários a receber, mas com base somente nas informações consolidadas fornecidas pela própria RFB, na medida em que a equipe de auditoria não pôde ter acesso aos dados primários.

115. Em que pese a abstenção de opinião não ter trazido impacto significativo na emissão do parecer prévio, dado que as desconformidades observadas nas contas de créditos a receber a cargo da RFB não são suficientes para comprometer a confiabilidade das informações integrantes do BGU, considero, em adendo às análises da Semag, caber alerta ao Ministério da Fazenda, a despeito de eventuais medidas já adotadas, de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

116. Com relação aos ativos imobilizados, foi identificada uma subavaliação de pelo menos R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização de 80% dos 7.760 imóveis pertencentes ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou de sua contabilização a valores abaixo dos de mercado. Caso se considere o valor de mercado atualizado, a distorção poderia atingir a cifra de R\$ 211 bilhões.

117. Friso que distorção contábil de mesma índole também foi constatada na Prestação de Contas relativa ao exercício de 2016, quando foi então objeto de recomendação. Nessa oportunidade, observo que a ocorrência foi parcialmente corrigida com o registro de imóveis pelo Governo, já em 2018, no montante de R\$ 111,8 bilhões. Nessa esteira, apesar da correção parcial realizada, entendo ainda ser pertinente a recomendação para que sejam considerados, quando do registro do ativo, os valores atualizados dos imóveis destinados à reforma agrária.

118. Também foi identificada subavaliação do passivo, da ordem de R\$ 101,7 bilhões, decorrente do registro a menor de provisão para riscos fiscais em razão de decisões judiciais provavelmente desfavoráveis à União. Mencionado valor se refere à ação judicial que questiona a cobrança de PIS e Cofins sobre base de cálculo que inclui ICMS e que, atualmente, encontra-se pendente de apreciação de embargos de declaração pelo STF em face de decisão desfavorável à União em sede de recurso extraordinário (RE 574.706), em que foi reconhecida repercussão geral.

119. A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional promoveu, em 4/5/2018, a regularização da ocorrência mencionada por meio do registro do valor correspondente a R\$ 101,7 bilhões, o que não afasta, contudo, a necessidade de recomendação à Casa Civil e à Advocacia-Geral da União para que atuem de sorte a evitar novas distorções de mesma espécie.

120. Por fim, cabe citar a distorção relacionada à deficiência na projeção das despesas futuras com militares inativos, ocorrência apontada nos relatórios das contas prestadas pelo Presidente da República desde o exercício de 2013 e considerada pendente de resolução nas contas do ano de 2016, o que ensejou recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Defesa no sentido da elaboração das projeções dessas despesas no horizonte de 75 anos, devendo ser registradas nas notas explicativas das demonstrações contábeis.

121. A recomendação constante do parecer relativo às contas do ano de 2016, Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, foi parcialmente atendida, porquanto a projeção da despesa foi realizada para o prazo de vinte anos, sem considerar, as especificidades e premissas próprias desse tipo de avaliação de despesa futura.

122. Observo que a discussão acerca da natureza jurídica das despesas relacionadas à proteção social dos militares, travada no âmbito do TC 034.660/2014-3, encontra-se pendente de decisão final no âmbito desta Corte de Contas. Desse modo, apesar de entender necessária a realização de previsão e respectivo registro dos dispêndios futuros com militares inativos, conforme sugerido pela Semag, julgo mais adequado aguardar o deslinde da questão para que se promovam, no momento adequado, os registros contábeis devidos, considerando a natureza jurídica que se descortinar para tal tipo de despesa. Outrossim, considero não se justificar a ressalva atinente à inadequação dos lançamentos referentes às despesas com militares por considerar que já houve uma evolução em tais registros nas presentes contas e que a recomendação a seguir proposta poderá suprir a ocorrência de registros futuros que possam não refletir a exatidão das despesas em questão.

123. Assim, na esteira do que restou recomendado por ocasião da apreciação das contas do ano de 2016, percebo como mais adequada a sua reiteração de manter nas notas explicativas das demonstrações contábeis a projeção da despesa com militares inativos para os próximos 75 anos, mesmo prazo aplicável aos servidores civis, com a observação adicional de que, nessa projeção, sejam considerados, entre outros, critérios relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, sem que isso implique qualquer prejulgamento acerca da natureza jurídica desse tipo de despesa, a ser decidida por esta Corte em processo específico.

124. Verifico, contudo, que o prazo estabelecido de 75 anos para fins de projeção de encargo futuro com os militares inativos tem por fundamento o mesmo horizonte temporal já utilizado para a projeção das despesas com os servidores civis inativos, servidores estes regidos por regramento próprio e diverso daquele aplicável aos militares.

125. Desse modo, na ausência de um prazo de projeção mais adequado às especificidades desse tipo de despesa com os militares, julgo pertinente admitir a mitigação da perspectiva de despesa pelos próximos 75 anos, caso novo período de projeção seja apresentado com base em estudo conjunto realizado com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que apresente critérios técnicos que justifiquem a adoção de prazo diferenciado.

126. Em razão do exposto, acompanho a conclusão da Semag no sentido de que as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2017 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União, em 31/12/2017, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, exceto quanto às ressalvas apontadas no relatório precedente e aquelas aqui destacadas, oportunidade em que acolho as recomendações e os alertas sugeridos.

## **VI – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2014, 2015 E 2016**

127. No âmbito das presentes Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2017, determinei o monitoramento de recomendações e alertas que foram emitidos por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, relatadas, respectivamente, pelos **Ministros Augusto Nardes, José Múcio e Bruno Dantas**.

128. Consoante o levantamento realizado pela Semag, de um total de 43 recomendações expedidas pelo TCU na apreciação das Contas do Presidente da República referentes aos anos 2014-



2016, dezenove foram consideradas plenamente atendidas; quatro, parcialmente atendidas; e vinte, em atendimento. Já com relação aos três alertas emitidos, dois foram considerados observados e um parcialmente observado. Portanto, não constou qualquer deliberação considerada não atendida ou não observada no monitoramento realizado.

129. Nesse sentido, é de se destacar a aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal às deliberações veiculadas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República dos três exercícios analisados.

130. Menciono, à guisa de exemplo, recomendações que tinham por objeto a correção de relevantes distorções detectadas pelo TCU e que foram parcial ou plenamente atendidas pelo Executivo, tais como: o reconhecimento de provisão, no passivo, relativa às ações judiciais de natureza tributária, no valor de R\$ 152 bilhões, ao final de 2017; o levantamento e o respectivo registro contábil dos imóveis funcionais da União; a baixa do saldo de adiantamento de transferências voluntárias, no montante de R\$ 131,2 bilhões; e a inserção de nota explicativa no BGU de 2017 contendo projeção orçamentária das despesas com militares inativos.

131. Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, todos os alertas e recomendações proferidos pelo TCU ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

## **VII – CONCLUSÃO**

132. As informações trazidas no âmbito da PCPR 2017 descortinam uma delicada situação das contas públicas federais, com reflexos nos demais entes federativos. A trajetória de crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, em razão da limitação imposta pelo teto dos gastos trazido pela EC 95/2016, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a retomada do crescimento da economia. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem também sofrer prejuízos, em virtude da necessidade de achatamento das despesas de natureza discricionária.

133. Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, seja em razão do efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos, seja em decorrência da aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

134. A busca por tal equilíbrio passa, em grande medida, portanto, pela contenção das despesas primárias, ao amparo tanto da EC 95/2016, quanto do disposto no art. 167, inciso III, da CF, que trata da regra de ouro.

135. Observa-se que o cumprimento dos dois dispositivos constitucionais nos próximos anos depende da adoção de medidas estruturantes no campo das finanças públicas para corrigir a tendência de crescimento das despesas primárias obrigatórias, medidas estas que naturalmente trarão impacto em toda sociedade.

136. Vale ressaltar que a retomada do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública são condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar, em um futuro próximo, suas políticas públicas para atender as necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde, segurança pública.

137. Os dados registrados de forma detalhada por esta Corte no relatório e no parecer prévio, que ora submeto à consideração deste Colegiado, permitirão ao Congresso Nacional o pleno

exercício de sua competência constitucional relacionada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, mister da mais alta relevância para o fortalecimento das bases de um Estado Democrático de Direito.

138. A análise empreendida nos demonstrativos e informações constantes da PCPR 2017 detectou distorções contábeis no BGU e ocorrências relacionadas à execução orçamentária da União que geraram ressalvas, sem, contudo, impedir que esta Corte opine no sentido de que as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme parecer prévio colacionado.

139. É certo que as ressalvas apontadas não comprometem a regularidade das contas presidenciais. Contudo, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, elas indicam melhorias a serem implementadas, no âmbito do Poder Executivo, com vistas a fortalecer, entre outros, a transparência e a confiabilidade das informações que as integram, em prol de facilitar o seu entendimento por parte dos diversos setores sociais que se utilizam dessas informações.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. Relator, Ministro Vital do Rego, e todos os servidores desta Casa que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a excelência do Relatório das Contas do Governo Federal relativo ao exercício de 2017, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

A apreciação pelo TCU das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), e seu julgamento anual pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF) configuram procedimento, de extração constitucional, da mais lúdima tradição republicana, em que se oferece ao Congresso Nacional e a toda sociedade brasileira a oportunidade de examinar dados de gestão relevantíssimos para o País.

A elaboração do relatório das contas do Governo configura um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas da União, no qual sintetiza e organiza dados variados da ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, desempenhando a missão constitucional do Controle Externo de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública, na satisfação dos anseios sociais.

Na apreciação das contas do presidente da república, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre setor que considere relevante para os destinos do País. Como relator das contas relativas ao Ministério da Educação, não poderia fugir do tema.

A situação de grave crise fiscal vivida por diversos estados e municípios bem evidencia o cuidado que merecem as contas públicas e a relevância do papel desenhado para os Tribunais de Contas. A situação atual de insuficiência de recursos para o pagamento de salários e proventos de aposentadoria, em muitos rincões da federação brasileira, decorre de um conjunto de fatores complexos, mas, sem sombra de dúvidas, a maior calamidade que se abate sobre a gestão pública é a desmedida propensão a gastar. Gasta-se muito, gasta-se mal, gasta-se sem responsabilidade.

Nessa seara, tem o TCU atuado a contento, cobrando, com rigor, a fiel observância às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Lamentavelmente, a criatividade do mau gestor parece não ter limites, haja vista a ânsia em gastar dinheiro público, sem a preocupação de que esse gasto produza ou proporcione, efetivamente, ganhos à população.

No exercício de 2017 relatei o TC 005.506/2017-4, que tratou de representação formulada pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Maranhão e Ministério Público de Contas do Maranhão, acerca de graves irregularidades na destinação de verbas oriundas de pagamento de precatórios aos municípios que fazem jus a diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Trata-se de exemplo perfeito do descaso dos gestores públicos, que possuem como único norte a realização de gastos, a qualquer custo.

No caso, 110 municípios do Estado do Maranhão firmaram contratos de advocacia, com apenas três escritórios, por inexigibilidade de licitação, por notória especialização, para pleitear diferenças da complementação do Fundef, devidas pela União, referentes ao período de 1998 a 2006, estipulando honorários contratuais correspondentes a 20% do montante dos valores a ser recebido pelos municípios (*ad exitum*), valores que perfariam, aproximadamente, R\$ 7 bilhões de reais, sendo que, desse valor, R\$ 1,4 bilhão seria, então, destinado ao pagamento dos honorários dos três escritórios contratados.

Os escritórios contratados, porém, não intentavam pleitear tais diferenças em juízo, mas buscavam, tão somente, se aproveitar do trânsito em julgado da Ação Civil Pública

1999.61.00.050616-0, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em São Paulo, cuja sentença já havia reconhecido o direito dos municípios à complementação dos valores pagos, à época, a menor, pela União.

Nada haveria de complexo ou controverso a ser buscado na via judicial, naquele momento processual, uma vez que a causa já se decidira, não se justificando tamanho desperdício ou esbanjamento de recursos federais, com a contratação questionável de escritórios de advocacia, por inexigibilidade de licitação, nem o pagamento do expressivo percentual de 20% sobre o valor total da condenação que já havia sido obtida pelo MPF.

Fosse o problema limitado à contratação de escritórios de advocacia que cobram taxa de êxito sobre causa já ganha e transitada julgado, o dano seria contornável. Havia indícios, porém, de que os montantes recebidos pelos municípios estavam a ser contabilizados como **outras receitas correntes** e não como receitas do Fundef/Fundeb, dando suporte a que os prefeitos lhes dessem **livre destinação**, comportamento que violaria as regras básicas de destinação dos recursos do Fundeb.

Assomava-se, assim, a tempestade perfeita. Em cenário de restrições fiscais, acenava-se para a possibilidade de livre utilização dos recursos por parte de gestores ansiosos por gastar. E assim aconteceu. Houve diversos relatos de casos em que, assim que depositados, os recursos foram prontamente dissipados ou distribuídos por diversas contas correntes. As destinações foram as mais diversas, asfaltamento, realização de obras, pagamento de pessoal, enfim um sem número de empregos que pouco ou nada tinham a ver com a destinação constitucional desses recursos, muitas vezes sem sequer transitar pelo sistema de execução orçamentária ou pela conta única municipal.

Recentemente, foi a julgamento neste Tribunal, sob a relatoria do Ministro Benjamim Zymler, o TC 023.147/2017-2, que tratou do mesmo tema, agora em relação aos municípios do Estado do Piauí, onde foram relacionados os mais diversos usos desses recursos.

Os danos só não foram maiores porque em muitos casos os órgãos de controle, atuando em forma de rede, conseguiram evitar o desbaratamento total das verbas,

Em síntese, são gravíssimas as irregularidades tratadas nesses processos, uma vez que privam as gerações atuais e futuras do acesso ao ensino qualificado, proporcionado pela União, com a transferência complementar de verbas do Fundeb.

Esse esbanjamento dos recursos, em especial o pagamento de honorários de advogado, com verbas constitucionalmente gravadas com finalidade específica de educação, é ilegal, imoral e inconstitucional, e devem ser tidos como nulos todos os atos que impliquem o desvio desses valores da única finalidade que eles podem albergar, a educação.

## II

Outra questão a merecer comentários, em razão de ter sido mencionada no relatório, diz respeito ao monitoramento do Acórdão 2.915/2016-TCU-Plenário, efetuado no TC 023.679/2017-4, que teve por objetivo avaliar as medidas propostas para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) após a concessão dos aeroportos de Natal/RN, Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Brasília/DF, Galeão/RJ e Confins/MG.

Os principais achados de auditoria, apontados na decisão ora monitorada, diziam respeito à intempestividade e implementação parcial das medidas e ausência de proposições, quanto à melhoria da eficiência e produtividade da Infraero, com graves riscos para sua sustentabilidade.

Um dos problemas apontados após a concessão dos Aeroportos de Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Brasília/DF, Galeão/RJ, Confins/MG e Natal/RN, foi o significativo excedente de pessoal da Infraero, pois apenas uma pequena fração dos empregados da estatal nesses aeroportos foi aproveitada pelas novas operadoras aeroportuárias.

Em que pese a existência, desde 2012, de programa de desligamento incentivado de empregados, sua eficácia foi pequena, em razão de problemas de desenho e de implementação, em especial, porque a Infraero não dispunha de recursos orçamentários e financeiros suficientes para custear os incentivos dos empregados inscritos nos planos de desligamento.

A situação dos empregados tende a agravar-se com a recente abertura da 5ª rodada de concessões de aeroportos, já iniciada pela Agência Nacional de Aviação Civil.

No processo de monitoramento, a Infraero apresentou ao TCU o Plano de Sustentabilidade que, dentre medidas de redução de custo e reestruturações, prevê revisão dos incentivos e diminuição das restrições relativas a idade e tempo de empresa para inscrição no programa de desligamento.

A informação mais relevante prestada pela Infraero é a de que, com algumas das medidas para recuperação da sustentabilidade já implementadas, a empresa deveria voltar a apresentar resultado **operacional** positivo ainda no exercício de 2017.

A melhoria no resultado operacional efetivamente ocorreu e encontra-se registrada nas demonstrações contábeis da Infraero. Com o aumento das receitas operacionais e redução das despesas, a Infraero reverteu seu desempenho e apresentou lucro operacional da ordem de R\$ 505 milhões.

Essa expressiva melhora de desempenho não assegurou, porém, que a empresa obtivesse resultado positivo em suas demonstrações consolidadas. Seu balanço final registrou prejuízo de R\$ 1,8 bilhão, influenciado negativamente pelo reconhecimento de perdas decorrentes da participação nas SPEs (R\$ 1.189 milhões) e demais provisões de natureza contábil.

Note-se que os investimentos da Infraero, em 2017, foram financiados com recursos do Governo Federal, que aportou cerca de R\$ 3 bilhões, em grande maioria para que a Infraero pudesse honrar com os aportes de capital nas Sociedades de Propósito Específico de que participa.

Tem-se, assim, que as decisões de investimento e participação nas SPEs não têm apresentado bons resultados, e que a Infraero não consegue gerar recursos suficientes para fazer frente aos compromissos de investimento, o que permite concluir, ao menos em relação ao exercício objeto das presentes contas, que não foi afastado o risco de que a empresa venha a se tornar dependente do Tesouro Nacional.

São essas as considerações que tinha a fazer.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhor Subprocurador-Geral,  
Demais autoridades,  
Senhoras e senhores.

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 83ª (octagésima terceira) vez uma de suas mais relevantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

É nesse momento que se faz um balanço das contas públicas e de seu impacto na situação econômico-financeira do Brasil.

As recomendações expedidas ao Poder Executivo, quando implementadas, contribuem de forma significativa para o aprimoramento da gestão financeira do governo federal.

Cito, por exemplo, o Balanço Geral da União, cujas informações vêm se tornando mais confiáveis, em decorrência das correções das falhas e imprecisões apontadas pelo Tribunal, o que permitirá que seja usado como instrumento efetivo de planejamento.

Também recorro que, no período de 2010 a 2014, houve execução irregular do orçamento de investimento das estatais, uma vez que foram feitas despesas sem prévia dotação orçamentária. Essas falhas, que ensejaram inclusive a proposta de rejeição das contas dos exercícios de 2014 e 2015, foram objeto de recomendação e não mais se repetiram.

O trabalho ora apresentado pelo relator é extenso e profundo, motivo pelo qual parabenizo, desde já, não apenas o Ministro Vital do Rêgo, como também a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e as demais unidades técnicas envolvidas nesse processo.

O relatório aborda de forma técnica e imparcial os aspectos contábil, econômico, patrimonial e operacional da gestão pública federal. Com base nos resultados encontrados, o Congresso Nacional exercerá seu crivo político sobre as Contas do Presidente da República, na forma estabelecida no art. 49, IX, da Constituição Federal de 1988.

A seguir, tecerei breve comentário sobre alguns tópicos que considero mais relevantes.

### Dívida pública

A dívida bruta do governo geral (DBGG), excluído o valor líquido da carteira do Banco Central (Bacen) de títulos do Tesouro (ou seja, títulos do Tesouro menos operações compromissadas do Bacen), vem subindo de forma preocupante, como resultado da incapacidade do País de evitar **deficits** nominais e mesmo primários.

Em 2017, a DBGG atingiu 74% do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de R\$ 4,9 trilhões, ao passo que, em 2015, representava 65,5% do PIB.

A situação fica ainda mais grave se for considerado o endividamento líquido da Petrobras e da Eletrobras (o que não se faz em razão da alteração metodológica promovida pela Lei 12.377/2010, que alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010), hipótese na qual a DBGG seria de 78,9% do PIB, contra 70,9% em 2015.

Pelo conceito de dívida líquida do setor público, o qual deduz da dívida bruta os ativos do Governo Central junto a instituições financeiras, dentre outros (como os créditos que o Tesouro possui junto ao BNDES), o endividamento passou de 35,6% do PIB em 2015 para 51,6%, em 2017.

De outro lado, é importante frisar que o crescimento da dívida foi parcialmente contido em virtude da redução da Selic, que passou de 13,3% em 2015 para 6,9 % em 2017, bem assim da

taxa implícita da dívida líquida do setor público (DLSP), que passou de 29,7% em 2015 para 13,7% em 2017.

Ainda que se alegue que países desenvolvidos possuem níveis de endividamento mais elevados, o que mais preocupa é a trajetória da dívida: a DBGG passou de 51,8% do PIB em 2010 para 74%, em 2017, ao passo que a DLSP 38% do PIB em 2010 para 51,6%, em 2017.

Essa trajetória preocupante decorre não somente dos elevados custos da dívida (taxa implícita de 13,7% em 2017), como da necessidade de financiar os crescentes resultados nominais negativos.

Países desenvolvidos emitem títulos de longa maturidade e conseguem impor ao mercado mundial as taxas de juros determinadas pela autoridade monetária. Em alguns casos, até mesmo taxas reais negativas.

Tal situação não ocorre nos países emergentes, para os quais o mercado somente investe mediante recebimento de um prêmio, de modo a compensar eventual risco.

A consequência dos custos elevados da dívida pública é a menor disponibilidade de recursos para realizar despesas voltadas ao desenvolvimento nacional, como educação e investimentos.

### **As finanças públicas e os investimentos**

Com efeito, a deteriorada situação fiscal do País nos últimos anos resulta no significativo aumento da dívida pública observado. As despesas primárias obrigatórias - em especial pessoal e previdência - são de difícil redução no curto prazo.

Contudo, a situação é ainda mais grave quando se verifica que, num cenário de frustração de arrecadação em decorrência da recessão pela qual passou o Brasil, houve aumento da participação desse tipo de despesa, que passou de 12,99% do PIB em 2013 para 15,64%, em 2017.

Destacam-se as despesas previdenciárias, que respondem atualmente por 53% das despesas primárias obrigatórias e vêm registrando aumentos crescentes, sem a contrapartida no aumento das receitas de contribuição.

Isso, combinado com a queda real das receitas primárias de cerca de 6,6% entre 2015 e 2017, revela um quadro preocupante, pois torna-se evidente a dificuldade de o Poder Público promover os investimentos em infraestrutura necessários para a retomada do desenvolvimento e pode, num horizonte não muito distante, elevar o custo do carregamento da dívida.

Ocorrendo isso, a elevação das despesas financeiras agravará ainda mais o quadro atual, no qual os investimentos representam apenas 2% da execução do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), ou cerca de R\$ 26,2 bilhões, sendo que parte grande deles destina-se exclusivamente ao desempenho das atividades da própria administração (aquisição de equipamentos, prédios etc.).

A execução do orçamento de investimento das empresas estatais, por sua vez, contribuiu com um volume de recursos substancialmente maior que o OFSS.

As empresas estatais do setor produtivo (ou seja, excluídas as empresas do setor financeiro) investiram R\$ 50,4 bilhões em 2017, diante de uma previsão orçamentária de R\$ 85,4 bilhões. O grupo Petrobras, sozinho, respondeu por 86% desses valores.

Porém, o montante investido em 2017 foi 10,8% menor que o realizado em 2016, o que representou uma redução de cerca de R\$ 6,1 bilhões.

*É preocupante, contudo, que os investimentos realizados por algumas estatais em seu ativo imobilizado sejam muito inferiores aos aportes financeiros recebidos do Tesouro. Cito, por exemplo, a Infraero, que investiu apenas R\$ 0,5 bilhão do aporte de capital de R\$ 3,0 bilhões recebidos do Tesouro. Essa situação vem se repetindo desde 2015, segundo o relatório, o que pode significar **deficits** operacionais e eventual alteração do **status** de estatal independente, o que estaria a exigir a adoção de providências por parte do Poder Público, como a submissão da empresa ao teto remuneratório do serviço público, na forma preconizada na Constituição Federal, art. 37, § 9º, ou a utilização do Siafi para sua execução orçamentária (§ 6 do art. 48 da Lei Complementar 101/2000).*

*O Tribunal, por meio do Acórdão 3561/2014-Plenário (relator Aroldo Cedraz) já determinou à Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais (Sest) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que desenvolvesse metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador. Esse acórdão foi objeto de posterior monitoramento no TC 030.159/2016-4 (Acórdão 1960/2017-Plenário), do qual fui relator. Veja-se que, até 2017, a Sest não havia avançado no desenvolvimento da mencionada metodologia, de modo que empresas que eventualmente deveriam ser consideradas dependentes podem estar atuando fora dos limites impostos pela Carta Constitucional e pela Lei Complementar 101/2000.*

Diante das dificuldades de o Poder Público investir em setores-chave da economia, como no de transportes – cuja paralisação recente trouxe graves entraves para a economia e para o cidadão comum –, é importante avaliar a possibilidade de se adotar medidas para acelerar as concessões públicas, de modo a permitir que o capital privado possa ser utilizado para melhorar a infraestrutura do País e, conseqüentemente, criar condições para um aumento da produção nacional e do nível de renda da população como um todo.

### **Renúncia de receitas**

Por fim, gostaria de salientar que, a despeito do cenário fiscal adverso, as renúncias de receita ou gastos tributários são extremamente significativas, ainda que tenham sofrido ligeira redução nos últimos dois anos.

A Receita Federal do Brasil projetou, para o ano de 2016, um valor de R\$ 263,7 bilhões, o que equivale a 20,8% da arrecadação total ou 4,2% do PIB. É um valor extremamente significativo para um país com crescentes **deficits** primários. E, para 2017, a projeção é de R\$ 270,4 bilhões.

Em trabalho recentemente apreciado pelo Plenário (TC 015.940/2017-9), da relatoria do Ministro José Múcio, ficou evidente que as concessões de renúncia de receita são feitas de forma não planejada e seus efeitos não são mensurados devidamente, para fins de avaliação de políticas públicas. Nesse contexto, o relator revelou que 44% dos chamados gastos tributários constantes do demonstrativo elaborado pela Receita Federal do Brasil – ou seja, cerca de R\$116 bilhões no ano de 2016 e R\$ 118 bilhões, em 2017 –, referem-se a políticas públicas para as quais não existe sequer definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos.

Ou seja, deixa-se de arrecadar e institui-se tratamento fiscal mais benevolente para determinados setores (microempresas, Zona Franca de Manaus, área cultural) para supostamente alavancar políticas que não são avaliadas.

E tão grave quanto a falta de avaliação é a inexistência de prazo de vigência para cerca de 85% dos gastos tributários. Ou seja, além de desconhecerem os impactos da renúncia de receita, elas tendem a se perenizar no tempo, o que consolida a concessão de privilégios a determinados grupos sem justificativa técnica.

As renúncias deveriam ser concedidas de forma parcimoniosa e planejada, pois implicam tratamento fiscal mais favorável a determinados grupos em detrimento do restante da sociedade, sobre a qual recaem maior carga tributária, como forma de compensar a perda de arrecadação.

Cito, por exemplo, as entidades classificadas como “filantrópicas”, que não recolhem contribuições previdenciárias (renúncia estimada de R\$ 10,5 bilhões em 2017), mas cujos empregados são segurados do regime geral de previdência.

Ou seja, há um conflito distributivo latente e apenas a transparência do processo de concessão e avaliação dos resultados permitirá a tomada de decisão do legislador sobre a manutenção ou não da vantagem tributária.

Feitas essas considerações, acompanho a proposta de parecer prévio elaborada pelo ilustre relator e louvo, mais uma vez, a qualidade do trabalho apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental.



TCU, Sala das Sessões, 13 de junho de 2018.

BENJAMIN ZYMLER  
Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, pela excelência do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2017, ora submetido à apreciação deste Colegiado.

Esta importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, outorgada ao Tribunal pela Constituição Federal logo no primeiro inciso do art. 71, aliada ao subsequente julgamento anual das contas pelo Congresso Nacional, nos termos como dispõe o inciso IX do art. 49 da Carta Magna, traduz-se na mais nobre missão desta Corte de Contas, que logra, com tal mister, oferecer ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira não apenas um parecer, fruto de um exame técnico e acurado das Contas da Nação, mas também põe à disposição um abalizado conjunto de dados de gestão que se revelam importantes subsídios para o estudo e o conhecimento mais aprofundado da situação econômico-financeira e fiscal do País.

Trata-se de competência gestada em berço constitucional, de idealização republicana. A primeira Constituição promulgada após o advento da proclamação da República já estabeleceu, em 1891, no art. 34, § 1º, que era competência do Congresso Nacional “*tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro*”.

Embora instituída, então, no nascedouro da República do Brasil, essa competência somente veio a ser exercida pela primeira vez no ano de 1935, quando foram apreciadas as contas do ano anterior. Na ocasião, o então Presidente do Tribunal, Ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, proferiu palavras que se tornariam um vaticínio, no sentido de que, daquele ano em diante, “*dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte*”.

Com efeito, desde então a competência desta Casa tem sido aperfeiçoada e hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, compete a este Tribunal a missão constitucional de assegurar que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados, arrecadados, guardados, geridos ou administrados com a máxima eficiência e eficácia, mas também circunscritos dentro da mais absoluta e rígida moldura de legalidade e conformidade, tudo, sempre, em benefício da população brasileira.

Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 83ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo ilustre Ministro Vital do Rêgo, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

Com as vênias, porém, do nobre Relator, e com a aquiescência de meus dignos Pares, não obstante minha integral aderência à proposta de Sua Excelência, gostaria de tecer considerações sobre dois pontos que julguei pertinente comentar, fruto da análise que empreendi sobre o Relatório ora apresentado perante este Colegiado.

Uma primeira questão refere-se à análise da conformidade financeira e orçamentária.

De modo a contribuir para a transparência da gestão e de maneira a verificar a conformidade da atuação governamental às normas regentes no âmbito das finanças públicas, o Tribunal de Contas da União realiza auditorias específicas e analisa as Contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. No Relatório referente ao exercício sob exame, em regra não foram identificadas irregularidades ou impropriedades. No entanto, algo merece mais atenção dos órgãos de controle.

Trata-se do que dispõe a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Consoante exposto no Relatório apresentado pelo ilustre Relator, embora o teto de gastos tenha sido cumprido no exercício sob exame, 2017, as projeções das despesas primárias, em especial com salário de servidores, demonstram que esse teto de gastos poderá ser comprometido, caso as despesas com benefícios previdenciários continuem a aumentar no ritmo dos últimos anos. Isso poderá comprometer o custeio de despesas discricionárias com programas da saúde e da educação, investimentos públicos, manutenção dos serviços públicos, entre outras. Ademais, conforme adverte o Relatório, muito antes disso a execução das atividades da administração pública federal poderá ficar inviabilizada.

Ante tal situação, propõe o Relator – e estou de acordo – a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal no sentido de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, com possibilidade de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Outro fator a merecer atenção é a regra constitucional (art. 167, inciso III, CF) que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esse princípio, denominado “Regra de Ouro” das finanças públicas, tem o objetivo de coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

Consoante exposto no Relatório, há enormes desafios ao cumprimento da “Regra de Ouro” nos próximos anos, sendo extremamente pertinente o alerta proposto pelo Relator ao Poder Executivo Federal no sentido de que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em descumprimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

No que tange ao Orçamento de Investimento, concluiu-se que a execução das despesas de investimento das estatais não dependentes ocorreu de acordo com o programado. Observou-se que as medidas corretivas e de controle implantadas pelo Poder Executivo, em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República de 2014 (de minha relatoria), foram capazes de evitar a recorrência desse tipo de irregularidade.

Por fim, merece máxima atenção, considerando as mencionadas graves restrições fiscais, a instituição de elevado montante de renúncias tributárias nos últimos anos. Também nesse contexto, causa preocupação a deficiência na recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao disposto no art. 58 da LRF. Verificou-se que o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R\$ 3,5 trilhões ao final de 2017, compreendendo: R\$ 146,2 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa; R\$ 2,1 trilhões em créditos inscritos em dívida ativa; e R\$ 1,3 trilhão em créditos com exigibilidade suspensa. Assim, o montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do PIB de 2017 e representa um crescimento de 7,1% em relação ao ano anterior.

Ademais, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais. No entanto, concluiu-se

que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

- II -

Um segundo ponto sobre o qual gostaria de tecer considerações adicionais diz respeito à questão da governança. Por sugestão de nossa lavra, constante de Declaração de Voto apresentada na apreciação das Contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2016, foi acrescida à proposta do então Relator, ilustre Ministro Bruno Dantas, recomendação ao Ministério do Planejamento, Casa Civil e Presidência da República para que consolidassem em normativo único todos os dispositivos editados sobre a estratégia governamental e seu monitoramento e avaliação, identificando claramente a forma de organização dos planos de longo, médio e curto prazos, com seus objetivos e metas, além do papel do centro de governo, dos ministérios setoriais, eventuais conselhos e comitês e da CGU na formulação, monitoramento e avaliação desses planos e das políticas públicas neles contidas, aproveitando, caso entendesse viável, as conclusões do grupo de trabalho do TCU encaminhadas aos titulares das pastas.

No Relatório ora apresentado a este Colegiado, o Relator, Ministro Vital do Rêgo, reporta que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou que, conjuntamente com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, elaborou minuta de projeto de lei de governança, cujo objetivo é estabelecer para os poderes da União regras de governança que possam garantir que as ações planejadas sejam executadas com vistas a atingirem seus objetivos e resultados de forma transparente, além de estabelecer regras para o planejamento e desenvolvimento nacional, de forma a orientar e organizar o planejamento nacional para o longo, médio e curto prazos.

O Ministério do Planejamento destacou ainda a publicação do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e a elaboração da Mensagem 468/2017, que encaminhou ao Congresso Nacional o texto do projeto de lei que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Tratou, ainda, o Ministério, das diversas inovações implementadas no PPA 2016-2019 com o objetivo de dar mais transparência às ações do governo e fornecer informações gerenciais aos órgãos setoriais que auxiliam na gestão dos seus compromissos com a sociedade, quais sejam:

- elaboração do Portal “PPA Cidadão”, com o objetivo de permitir que o cidadão tenha acesso às informações sobre o PPA e possa acompanhar o Plano por meio de agendas transversais;
- desenvolvimento do Painel do Planejamento, que será disponibilizado para consulta da evolução das metas, indicadores e evolução financeira do PPA; e
- criação das Agendas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) alinhados às metas e iniciativas do PPA.

O Relatório de Sua Excelência noticia ainda que o Ministério informou também que tem realizado reuniões periódicas com os representantes dos órgãos setoriais, com a finalidade de orientá-los e de colher sugestões de melhoria, que estão sendo incorporadas na medida do possível. Por fim, informou que se encontra em discussão a proposta de revitalização da Biblioteca Digital do Planejamento, com o objetivo de reunir acervo digital contendo os PPAs federal, estaduais e municipais, planos setoriais e documentos relativos ao planejamento governamental, ao desenvolvimento territorial e a outros assuntos que se referem a planejamento.

A Casa Civil, por seu turno, informou sobre a assinatura do Decreto 9.203/2017 e da Mensagem 468/2017, que encaminhou o projeto de lei 9.163/2017, que busca aprovar a lei sobre governança. Por fim, a Casa Civil ressaltou a elaboração, em conjunto com o Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento; a Controladoria-Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Guia de Orientação para Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas, que tem o

objetivo de fortalecimento e disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo Federal.

Congratulo-me com o Tribunal de Contas da União pela edição do Decreto, bem assim pelo encaminhamento do projeto de lei. E felicito a Corte de Contas ao constatar a internalização do tema da governança em sua atuação cotidiana, diária. Percebo, no Relatório apresentado por Sua Excelência o Ministro-Relator Vital do Rêgo, diversas menções ao termo governança, como por exemplo, quando alude à falta de governança no FIES, ou quando menciona a governança na gestão de portos e hidrovias, ou ainda quando se refere à governança do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), ou mesmo à governança fiscal dos benefícios tributários, notadamente via renúncia de receitas.

Percebo com satisfação, Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhora Procuradora-Geral, que a tese da governança pública que vimos defendendo Brasil adentro, a partir desta cadeira no Tribunal de Contas da União, ganha força e se firma no País.

Tenho a convicção de que a melhoria da governança pública é o caminho para o aprimoramento das Instituições e, conseqüentemente, para uma melhor solução dos problemas enfrentados pelo País, entre eles o combate à corrupção, a melhoria dos serviços públicos essenciais de saúde, educação, transporte, segurança pública, entre outros.

- III -

Com essas breves considerações, reitero minha aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem mais uma vez saúdo e parablenizo pela excelente relatoria e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira, e voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

AUGUSTO NARDES  
Ministro

# DECLARAÇÃO DE VOTO

## Contas do Governo 2017

Inicialmente, louvo o eminente Ministro Vital do Rêgo pela condução do trabalho trazido a este Plenário e registro, desde já, minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

A evolução contínua da atuação do TCU na análise das prestações de contas da Presidência da República tem provocado mudanças relevantes na gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do País. Conforme demonstrado no decorrer do processo em tela, as considerações e recomendações proferidas por esta Casa, ano após ano, têm contribuído de forma significativa para o aprimoramento de práticas, processos e ferramentas em uso na Administração Pública.

Tenho plena convicção de que o caminho rumo a um Brasil mais justo, com contas mais equilibradas, passa, necessariamente, pela transformação digital do Estado e pela adoção da tecnologia da informação como meio para oferta de serviços inteligentes, integrados e alinhados às necessidades e expectativas da população. Quanto a isso, devo reconhecer os avanços promovidos pelo Governo Federal nos últimos quatro anos, respondendo às provocações iniciadas por esta Corte em 2015, com o movimento Brasil 100% Digital.

É com esse intuito, portanto, de dar continuidade à oferta de insumos para a melhoria das políticas e dos serviços públicos, que peço vênica aos nobres colegas para apresentar minhas breves considerações sobre três pontos específicos.

Começo, pelo assunto de maior visibilidade e interesse para a sociedade: a formulação e a execução de políticas públicas. Conforme se verifica no relatório, nossas equipes avaliaram dez programas temáticos do Plano Plurianual (PPA), todos com impacto significativo na prestação de serviços e no desenvolvimento social.

Constatou-se que 45% das metas analisadas apresentaram problemas graves de qualidade e confiabilidade, que certamente colocam em risco o alcance dos resultados pretendidos pelo governo e esperados pelo cidadão. A título de exemplo, cito algumas das falhas observadas:

- definições genéricas, sem identificação clara do objetivo que se pretende alcançar;
- metas não realistas, por não considerar limitações existentes ou prazos de execução;
- ausência de linha de partida e de ponto de chegada objetivamente definidos; e
- precariedade na coleta e no monitoramento dos dados.

Aos pontos elencados acima, soma-se a definição de metas a serem atingidas somente ao final do período de quatro anos, sem índices anuais intermediários, questão já ressaltada pelo TCU como limitação desde o PPA 2012-2015.

Em resumo, pela falta de uma cultura séria de planejamento, o que se percebe é que o governo inicia cada novo exercício sem saber exatamente os resultados que as políticas públicas devem obter no período e, em muitos casos, sem compreender corretamente sequer a linha de base para sua intervenção. Com isso, o monitoramento da execução e o alcance dos objetivos são dificultados.

Trata-se, portanto, de impropriedade que considero da maior relevância e que, infelizmente, não constitui novidade, visto que o assunto já havia sido abordado em termos semelhantes quando da análise das Contas do Governo relativas ao ano de 2016.

No que diz respeito aos benefícios tributários, o montante de R\$ 270 bilhões em renúncia de receitas em 2017, por si só, já chama a atenção diante de um déficit primário de R\$ 119 bilhões no mesmo período. A situação torna-se ainda mais alarmante quando se constata que as novas desonerações concedidas naquele ano tiveram um impacto imediato projetado em apenas R\$ 0,7 bilhão, porém com estimativas de R\$ 18,7 bilhões, em 2018, R\$ 21,1 bilhões, em 2019, e R\$ 23,8 bilhões, em 2020.

O que se nota, portanto, é uma forte tendência de aumento progressivo dos gastos tributários na última década, ao mesmo tempo em que observamos a deterioração abrupta do resultado primário da União a partir de 2015.

Este Tribunal tem feito a sua parte para tentar evitar que os prejuízos para a população tornem-se ainda maiores. Foi o que ocorreu, por exemplo, na auditoria da dívida pública, que resultou no Acórdão 1.084/2018, prolatado em março último. Naquela ocasião, esta Corte já manifestara sua preocupação com o aumento do nível de endividamento do governo central, que já supera em mais de quatro vezes a receita corrente líquida, em termos anuais.

A título de exemplo dos efeitos dos sucessivos déficits orçamentários dos últimos anos, podemos observar a situação dos fundos para custeio de empréstimos e financiamentos concedidos por instituições financeiras oficiais de fomento. Na maioria dos casos, conforme consta da prestação de contas apresentada a este Tribunal, o montante líquido executado em 2017 foi muito inferior ao originalmente previsto, o que tem reflexos diretos na redução da capacidade de investimento de recursos públicos na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Dentre os diversos casos do gênero, faço questão de destacar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, operado pela Finep para apoiar atividades de inovação e pesquisa em empresas e instituições científicas e tecnológicas, incluindo o desenvolvimento de projetos e a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados na área de ciência e tecnologia. Em 2017, de uma dotação prevista inicial de R\$ 899 milhões, mais de 60% foram restituídos ao Tesouro Nacional.

Portanto, ao passo que países desenvolvidos chegam a investir mais de 10% do seu Produto Interno Bruto em iniciativas de pesquisa e inovação, o que se nota é que o principal fundo federal destinado a esse fim contava com alocação inicial de 0,013% do PIB, sendo que o montante efetivamente investido ao final do exercício foi de apenas 0,005% do PIB.

Preocupa-me ainda mais, e em termos mais amplos, a questão do financiamento voltado para a redução das desigualdades regionais, que foi tema de intenso debate em evento que realizamos na semana passada, com a participação dos Ministros da Fazenda e da Integração Nacional, bem como de parlamentares e outros especialistas e interessados no assunto.

Nesse aspecto, além da baixa alocação de recursos aos fundos de desenvolvimento (FDNE, FDCO e outros), cabe ressaltar que também os números das receitas de renúncias revelam um profundo desequilíbrio regional. Ao analisar os gastos tributários de natureza social, associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, constata-se que os benefícios alocados à Região Nordeste correspondem a 38,5% da média do país, quantificada em R\$ 571,00 por habitante.

Por fim, ressalto a importância da superação da dicotomia entre interesses do governo e do Estado. Em muitos casos, decisões são tomadas com foco no atendimento de demandas pontuais ou na resolução de problemas emergenciais, sem levar em consideração os efeitos potencialmente danosos sobre a sustentabilidade orçamentária e a saúde financeira do nosso País no médio e longo prazos.

A esse respeito, reitero o que tenho dito neste Plenário em tantas ocasiões: há inúmeras oportunidades para aproveitamento da tecnologia da informação como instrumento para modernização da gestão e do controle, com foco na eficiência e na efetividade do setor público. Em particular, com o uso de modelos analíticos e preditivos habilitados pela inteligência artificial, temos plenas condições de compreender de forma precisa a situação atual e projetar cenários futuros que possam levar o Brasil, com segurança, à condição de uma economia 100% produtiva, com justiça social e respeito à cidadania, valores que considero essenciais a uma verdadeira democracia.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões do eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem parablenizo pela condução dos trabalhos, e estendo meus elogios à equipe técnica do Gabinete de Sua Excelência, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e às demais unidades do Tribunal envolvidas nessa análise, pela relevância e precisão das informações trazidas à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, 13 de junho de 2018.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA  
Ministro



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Reafirmando as características que lhes são peculiares, o Ministro Vital do Rêgo traz ao Colegiado um trabalho marcado pela excelência, moldado na clareza, na ponderação e na profundidade do tratamento que conferiu a cada um dos assuntos constantes das contas prestadas pelo Presidente da República. Congratulo-me com o Relator por seu labor em transformar dados tão complexos em informações facilmente inteligíveis.

Com satisfação, observo que o relatório destaca o aperfeiçoamento da transparência da situação das contas públicas, com grande aderência dos órgãos e entidades às soluções demandadas pelo Tribunal de Contas da União, sobretudo nas contas dos exercícios de 2014 a 2016.

O quadro geral das contas públicas, no entanto, permanece bastante preocupante em face do grande desequilíbrio fiscal ainda presente, com o comprometimento da capacidade de investimento do País, e, quiçá, no médio prazo, com a insustentabilidade dos atuais níveis de atendimento dos programas sociais.

Neste cenário, destaco a existência de oportunidades para a redução dos déficits públicos a partir do aperfeiçoamento dos mecanismos relacionados ao acompanhamento e à avaliação de renúncias tributárias. O Demonstrativo de Gastos Tributários relativo a 2017, encaminhado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, projeta o valor de R\$ 270,4 bilhões como renúncia tributária, para uma arrecadação de R\$ 1,34 trilhão, ou seja, uma renúncia equivalente a 20,15% da receita arrecadada. No entanto, apesar da indiscutível materialidade, auditorias realizadas por este Tribunal identificaram fragilidades na estrutura da gestão das políticas públicas financiadas mediante a renúncia de receitas, que vão da ausência de normatização de seu processo de instituição até a ausência de acompanhamento e de avaliação dos resultados advindos da renúncia. Quase a metade destes gastos tributários se refere a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos, ou seja, o governo deixa de arrecadar mais de uma centena de bilhão de reais sob o pretexto de alavancar políticas para as quais sequer cogita mensurar sua repercussão. Repito, nesta ocasião, a afirmação que fiz recentemente em processo de minha relatoria, de que as renúncias de receitas permanecem como uma face obscura da política fiscal, que pode albergar práticas anacrônicas em prol de segmentos específicos, não necessariamente associadas ao interesse público, em vista da quase completa ausência de avaliações que possibilitem afirmar a existência de impactos positivos advindos de sua implementação.

Como agravante, observo que as renúncias de receitas não beneficiaram, com a mesma intensidade, as diversas regiões do território brasileiro e não vêm contribuindo para a redução das disparidades regionais e sociais, princípio insculpido na Carta Magna. Considerando-se exclusivamente os gastos tributários de natureza social, ou seja, aqueles relacionados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação e Desporto e Lazer, as regiões Norte e Nordeste se valeram de renúncias de receita **per capita** inferiores às das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, situando-se bem aquém da média nacional. A renúncia **per capita** nessas funções, relativa às duas regiões que apresentam os menores indicadores econômicos e sociais do País, ficaram em patamares inferiores a 25% dos alcançados pela região Sudeste e a menos de 40% dos valores referentes às regiões Sul e Centro-Oeste.

As renúncias de receita não têm, portanto, sido utilizadas majoritariamente em prol das regiões que apresentam os menores indicadores econômicos e sociais, transformando-se em novo vetor do aumento das desigualdades.

Feitas estas ponderações, parabênizo, uma vez mais, o Relator pelo trabalho apresentado e acompanho integralmente o parecer que ora submete a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Cumprimento o ministro Vital do Rêgo pela excelência do trabalho apresentado e estendo meus elogios a seu gabinete, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores que, de alguma forma, contribuíram para o cumprimento desta importante competência outorgada pela Constituição Federal a esta Corte de Contas.

Pela 83ª vez, o Tribunal desempenha a nobre missão de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, atendendo aos anseios e necessidades da sociedade pelo melhor uso possível dos recursos públicos e por transparência sobre a gestão pública.

No essencial, manifesto minha concordância com as análises feitas e destaco a elevada qualidade e a profundidade com que cada um dos temas foi abordado pelo relator.

A par disso, ressalto alguns pontos que, pessoalmente, considero de grande importância e que estão a merecer acompanhamento mais detido por parte dos órgãos de controle e dos próprios gestores governamentais.

O primeiro reporta-se às políticas de renúncia fiscal adotadas pelo Governo Federal. O relatório menciona diversas auditorias realizadas por esta Corte que apontaram irregularidades e descumprimento de exigências para renúncia de receitas tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, de relatoria dos ministros José Múcio e Augusto Nardes.

Destaco as irregularidades identificadas nas auditorias sobre a Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (Cebas) na área de saúde, educação e assistência social, que podem levar a concessão de incentivos fiscais sem realização de estudos que demonstrem se os benefícios sociais ou econômicos esperados justificam a perda de arrecadação.

Essa certificação, instituída pela Lei 12.101/2009, tem como objetivo conceder isenção de contribuições para a seguridade social e permitir às entidades que atendem aos requisitos normativos a celebração de parcerias com o poder público.

É preocupante, porém, que tal ação pública, que abre mão de arrecadação de receitas em prol de ações que deveriam fornecer apoio a indivíduos, a famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, não atinja essa finalidade tão nobre.

Com este quadro, tenho por apropriadas as recomendações proferidas no relatório, bem como o alerta emitido ao Poder Executivo com a finalidade de aperfeiçoar a gestão dos benefícios tributários.

Outro tema que reputo de extrema relevância, em face da grave crise fiscal vivida pelo País, refere-se ao alerta emitido ao Poder Executivo quanto ao risco iminente e significativo de descumprimento do limite de gastos criado pela Emenda Constitucional 95/2017.

O dispositivo constitucional que estabeleceu o Novo Regime Fiscal instituiu um rígido mecanismo de controle de gastos, com a finalidade de equilibrar as contas públicas. Entretanto, o relatório das Contas de Governo identificou que, embora tenha sido respeitado o limite estipulado para o exercício de 2017, o ritmo atual de aumento das despesas obrigatórias, em especial das previdenciárias e com pessoal, poderá fazer com que, em pouco tempo, os recursos federais sejam insuficientes para custear até mesmo despesas essenciais à oferta de serviços públicos.

A análise feita pela Semag concluiu que, caso os dispêndios continuem a evoluir no ritmo atual, as despesas discricionárias, que incluem programas da saúde e da educação, investimentos e manutenção dos serviços públicos, entre outros itens, teriam que ser completamente anuladas até março de 2024 para que o teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional fosse respeitado. Como tal condição não pode ser atendida sem total paralisação das atividades da Administração Pública Federal, o limite poderá ser ultrapassado já em 2020, quando as despesas teriam que ser reduzidas à metade das realizadas em 2017.

Ante tal cenário, corroboro o alerta ao Poder Executivo Federal sobre a urgente necessidade de reformas estruturais nas finanças da União, com o propósito de estabilizar, no curto prazo, as despesas obrigatórias e, com isso, não paralisar o fornecimento de serviços públicos essenciais.

Por fim, julgo importante também destacar um dos principais resultados da auditoria financeira realizada no Balanço Geral da União: a abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência do crédito tributário registrado na Receita Federal, provocada por sonegação de informações e que acarreta falta de transparência sobre a política de gestão daquele crédito. Consoante pacífico entendimento desta Corte, a alegação de sigilo fiscal não pode obstruir o controle externo constitucionalmente atribuído a esta Casa, sob pena de afronta ao art. 87 da Lei 8.443/1992 e comprometimento da verificação da conformidade da atuação do Governo Federal com as normas que a regem.

Com essas considerações, renovo meus elogios ao eminente relator e a todos que contribuíram para a confecção do trabalho por ele apresentado e voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

ANA ARRAES  
Ministra

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Não raro, o eminente Ministro Vital do Rêgo nos brinda com excepcionais trabalhos como este. Por isso, inicio rendendo cumprimentos ao Relator, ao seu Gabinete, à Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores desta Casa que empreenderam esforços para o atendimento a uma das mais nobres e republicanas competências do Tribunal de Contas da União.

Como Relator da Prestação de Contas do Presidente da República de 2016, apreciada em 2017, sou testemunha da singularidade deste instrumento de controle externo, em especial por sua capacidade de lançar luz sobre questões que outros trabalhos de fiscalização ou controle social são incapazes de fazer.

No essencial, manifesto minha anuência ao Relatório, suas conclusões, ressalvas e pertinentes alertas, salvo quanto à proposta de expedição de ressalva e nova recomendação, nesta oportunidade, acerca da apuração e divulgação do passivo dos militares inativos (itens 2.13 e 1.1.20 do Parecer Prévio, respectivamente).

Rememoro que, por ocasião da apreciação das últimas Contas de Governo, de minha relatoria, este Plenário endereçou recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa para que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, elaborasse projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos setenta e cinco anos, fazendo-as constar das notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas da União.

Já quanto aos números apresentados em 2018, o presente trabalho revela que foram alcançados importantes avanços, sendo desnecessária ressalva específica quanto à matéria (item 2.13 do Parecer Prévio). As notas explicativas dos balanços passaram a apresentar projeção orçamentária das despesas com militares inativos para o prazo de vinte anos. Naturalmente, ainda há espaço para aprimoramento da metodologia, em especial no que tange ao prazo e às premissas de cálculo adotadas.

Mas, ao receber os representantes do Ministério da Defesa em meu Gabinete, fui informado que o tema continua em constante evolução e que serão desenvolvidos critérios técnicos específicos para o assunto, considerando as particularidades da carreira militar.

Dessa forma, julgo que o assunto pode ser encerrado neste momento, sem prejuízo de que a matéria seja reapreciada por este Tribunal, quando pertinente, a fim de verificar se foi encontrada solução contábil de acordo com os princípios e boas práticas que orientam a elaboração de balanços públicos.

A par disso, destacarei dois pontos merecedores da mais detida atenção por parte dos órgãos de controle e, principalmente, dos gestores governamentais.

A primeira questão que se impõe é a atual fragilidade dos instrumentos de planejamento vigentes, em especial o Plano Plurianual (PPA). É sabido que esta Corte já expediu inúmeros acórdãos com determinações e recomendações ao Poder Executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, acerca dos problemas metodológicos deste instrumento constitucional de planejamento.

O tema também tem sido recorrente nas últimas Contas de Governo, que destacaram, apenas a título de exemplo: (i) a falta de conexão entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do PPA; (ii) a inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica do PPA; (iii) a ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a avaliar a dimensão tática do PPA; (iv) a ausência de valores anuais de referência para as metas; e (v) que o PPA exerce papel meramente indicativo e políticas previstas no plano não são priorizadas no momento da elaboração da LOA.

Deste Relatório, extraio que as recomendações do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário (relator Ministro José Múcio Monteiro) ainda continuam em atendimento para incorporação ao próximo PPA. Dentre elas, há comandos no sentido da construção de indicadores para a dimensão estratégica, da definição de valores esperados para os indicadores e de estabelecimento de parâmetros anuais para as metas.

Outras questões apontadas na decisão foram a ausência de informações sobre o custo das metas, a falta de sinergia entre o PPA e os planos setoriais e a necessidade de compatibilizar o PPA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030 das Nações Unidas, em virtude de assinatura, pelo Brasil, de compromisso internacional.

Em resumo, da maneira como está posto, o Plano Plurianual não produz comprometimento com resultados e não permite que sua efetividade seja adequadamente mensurada. Mesmo assim, este Relatório evidencia que foram raros os resultados concretos, limitando-se o Ministério a realizar ajustes pontuais de procedimentos, sem, de fato, aperfeiçoar a metodologia. Portanto, apesar de todo o esforço empreendido pelo Tribunal sobre o tema, a conclusão se mantém: a estrutura do PPA carece de profunda revisão.

Não por acaso, a dimensão estratégia nacional encontra-se relegada ao acaso e o país parece não saber em que direção navega, isto é, quais são seus reais objetivos de longo prazo, os meios e as etapas intermediárias para alcançar as grandes diretrizes nacionais. Por outro lado, a oportunidade de modificar esta realidade se avizinha, pois em 2019 serão desempenhados os trabalhos preparatórios do novo ciclo de PPA com vigência de 2020 a 2023.

Considerando que este cenário está devidamente registrado nestas Contas de Governo e já foi objeto de acórdãos do Tribunal, o que evidencia estarmos atentos à questão, propus reforçá-la por meio da inclusão de **recomendação** dirigida ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoar a metodologia de planejamento à luz das recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário.

Outro tema que traz grande perplexidade ao leitor é o quadro fiscal brasileiro. Os números demonstram que a capacidade de gestão do Estado está cada vez mais comprimida entre a contínua queda da receita primária, de um lado, e as inflexíveis despesas de execução obrigatória, de outro. Destaque também deve ser dado à tendência de crescimento expressivo das despesas vinculadas à Previdência Social. Este é o cenário que engessa cada vez mais o orçamento e assombra a saúde fiscal.

A conjuntura vigente é inegavelmente de arrefecimento da economia, o que limita as tentativas de elevação de receitas, combinada com o esgotamento da capacidade de redução de despesas discricionárias. Diante disso, dentro de poucos anos e se nada for feito, não haverá mais outra realidade que não o déficit fiscal perene, o que é inadmissível.

Desse modo, enquanto não for capaz de realizar verdadeiras reformas estruturais, é imperioso que o Poder Executivo trabalhe com determinação e sinceridade na revisão e extirpação de benefícios fiscais indiscriminados.

Sobre essa matéria me permito aprofundar. Em 2017, referidos benefícios atingiram o montante aproximado de **R\$ 354 bilhões**, ou 5,4% do PIB, enquanto o **déficit primário foi de R\$ 119,4 bilhões**. Assim, por pior que seja o déficit fiscal verificado, o volume de privilégios é, espantosamente, **três vezes maior**. Veja-se, então, que algum esforço de revisão do Poder Executivo sobre o tema certamente trará grande alento para as finanças públicas.

Quando relatei as Contas de Governo de 2016, neste Plenário há cerca de um ano, fiz questão de tratar das novas renúncias de receitas, pois, em que pese o preocupante cenário fiscal,

mais benesses seguiam sendo aprovadas por meio de leis e medidas provisórias. E mais, com o agravante de não cumprirem as regras de responsabilidade fiscal.

Ficou constatada no exercício de 2016 a aprovação de concessão ou ampliação de benefícios tributários sem atendimento aos requisitos definidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016), que tratam, de forma geral, da necessidade de projeção do impacto orçamentário-financeiro e da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou, alternativamente, que foram previstas medidas de compensação da perda de receita. Naquela ocasião, os achados motivaram a oposição de ressalva e a emissão de alerta ao Poder Executivo.

A situação volta a se repetir no exercício de 2017, ora em análise, com agravantes. Enquanto em 2016 foram editadas **cinco** espécies legislativas para concessão de benefícios fiscais, sendo que nenhuma havia obedecido à LDO aplicável, e **quatro** haviam descumprido o art. 14 da LRF, em 2017 foram editadas **seis** normas concessivas de benefícios fiscais, sendo que **nenhuma** cumpriu os artigos aplicáveis da LRF e da LDO.

Ora, o Poder Executivo parece desconsiderar os alertas e ressalvas desta Corte. Além de as novas renúncias penalizarem a obtenção de resultados primários positivos, cada vez mais distantes, não há preocupação em planejar seus impactos ou adotar medidas mitigadoras da perda de receitas. A julgar pelas notícias veiculadas na imprensa recentemente, não seria muito ousado prever que o mesmo será constatado ao final do exercício de 2018.

Parece-me, senhores Ministros, que no Brasil o privilégio é a norma. Enquanto grupos empoderados obtêm benefícios para si, o restante paga a conta. Se em outros países o tratamento diferenciado é a exceção, neste país é parte da própria regra.

Justificam-se essas medidas a partir de valores que supostamente beneficiariam a sociedade (por exemplo, melhoria do nível emprego, da renda, crescimento da economia etc.), mas o que sabemos é que muitas vezes atendem a interesses muito bem situados. Em ambientes mais republicanos, todos receberiam do Estado tratamento similar.

A verdade é que, nesse assunto, tateamos completamente no escuro. São tantos grupos de interesse conseguindo benesses estatais pontuais que não sabemos ao certo quem está ganhando e quem está perdendo com essa política generalizada de “barganhas fiscais”. Quem perde com certeza é o espírito republicano que deveria predominar, o qual preconiza igualdade de tratamento nas relações com o Estado.

Diante desse contexto, é imperativo que joguemos mais luz sobre essas operações, tanto para dar-lhes maior transparência quanto para podermos verificar se, de fato, estão sendo alcançados os resultados que foram projetados.

Faço esta ponderação como estímulo para que o Tribunal comece a meditar sobre providências mais contundentes sobre o tema renúncia de receitas em breve, caso a situação não se reverta.

Para o momento, entendo que devemos iniciar tal reflexão mediante **recomendação** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem, considerando a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais *vis à vis* os custos que geram à sociedade.

Encerro frisando o nível de independência, tecnicismo e postura construtiva dos servidores e autoridades que trabalharam nesta Prestação de Contas do Presidente da República de 2017, o que honra a existência desta Corte e justifica a confiança que o povo brasileiro precisa

depositar nas instituições. Sinto-me convicto de estar contribuindo para o incremento dessa credibilidade.

Que os subsídios ora registrados sejam encaminhados ao Congresso Nacional e disponibilizados à sociedade de modo a contribuir para que a gestão fiscal retome o trilho da responsabilidade.

Feitas essas considerações, reafirmo meu apoio às conclusões e propostas do eminente Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2018.

**BRUNO DANTAS**

Ministro



## **MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE**

### **Art. 107 do Regimento Interno**

#### **APRECIÇÃO DAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EXERCÍCIO DE 2017**

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral em exercício,

Antes de declarar o resultado da votação, devo enfatizar que pela 83ª vez o Tribunal de Contas da União exerce seu papel constitucional de apreciar as Contas prestadas pelo Presidente da República, para subsidiar o julgamento a ser conduzido pelo Congresso Nacional.

As opiniões desta Corte, consignadas no Parecer Prévio, assim como as recomendações, alertas e ressalvas expedidos têm produzido efeitos imediatos e duradouros na promoção da melhoria da gestão pública federal, consoante a missão institucional do TCU, além de elevar a expectativa de controle com relação à aderência da condução da política fiscal e da execução dos orçamentos às normas constitucionais e infraconstitucionais que regem as finanças públicas.

Em anos pregressos, diante da constatação de irregularidades e equívocos na condução máxima das finanças públicas da União, o Tribunal exerceu o seu papel com rigor e qualidade técnica, reprovando condutas que contribuíram de forma decisiva para o quadro de crise fiscal e econômica que o país ainda vivencia.

Como constatado no monitoramento das recomendações exaradas em anos anteriores, a maior parte das irregularidades, impropriedades e distorções identificadas nas Contas anteriores têm sido corrigidas, uma a uma, o que qualifica a gestão das finanças públicas federais e demonstra a importância de que esta Corte não descanse no cumprimento dessa importante missão.

**Processo TC-012.535/2018-4**

**Apreciação das contas do Presidente da República - 2017**

**Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de**  
**13/06/2018**

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

Nessa Sessão especial, a Corte de Contas desempenha aquela que, talvez, seja a mais eminente atribuição conferida ao Tribunal, constante do artigo 71, inciso I, da Carta Política de 1.988.

Pela 83.<sup>a</sup> vez, o Tribunal de Contas aprecia as contas do Presidente da República. Por meio dessa importantíssima incumbência, a Corte tem a especial oportunidade de acompanhar a evolução do Brasil ao longo do Século XX e nos primeiros 17 anos do século ora em curso.

Vislumbramos um país com cerca de 30 milhões de habitantes na década de 20, chegando a 50 milhões nos idos de 50, 100 milhões nos anos 70 e atualmente somos mais de 207 milhões de brasileiros. Toda essa população construiu um PIB que, no fim de 2017, atingiu 6,5 trilhões de reais, o que corresponderia a cerca de \$ 9.689 dólares per capita.

O abrangente trabalho desenvolvido pelo nobre Relator, Ministro Vital do Rêgo, com o apoio da diligente equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, a quem saúdo na pessoa do Senhor Secretário Leonardo Rodrigues Albernaz, apresenta-nos um panorama abrangente das contas e da conjuntura econômica, fiscal e orçamentária da administração federal no exercício do ano de 2017, que ressalta avanços e sérios desafios a serem enfrentados nos próximos anos.

O total da despesa pública executada pela União atingiu o montante de 1 trilhão, trezentos e vinte e seis bilhões de reais, o que dá uma dimensão do enorme desafio atribuído à Corte de Contas e ao Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, com o objetivo de garantir melhores condições de vida a todos os brasileiros.

Nesse contexto, merece especial relevância a recomendação feita ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com o fito de que sejam melhor explicitadas as metas a serem atingidas anualmente pela administração pública federal, para que sejam concretizadas as ações definidas no plano plurianual de 2016 a 2019.

Penso que, com tal medida, será possível minimizar falhas observadas no desenvolvimento de algumas políticas públicas que são da maior importância para a coletividade, além de incentivar o melhor planejamento das ações governamentais, com o foco na maximização dos resultados a serem obtidos com cada política pública e com a definição clara de objetivos a serem atingidos.

Não posso deixar, ainda, de externar preocupação com a evolução da Dívida Bruta do Governo Geral, que fechou 2017 em 74% do PIB brasileiro, bem como com o aumento das despesas primárias da União e com os reflexos advindos para o cumprimento futuro da chamada “regra de ouro”, segundo a qual fica vedada a realização de operações de créditos para cobrir despesas de custeio da máquina pública.

Estudo empreendido pela Semag revela tendência de aumento dos gastos públicos, especialmente com a previdência social, nos próximos cinco anos, o que poderá comprometer a obediência ao teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016.

Por isso, consideramos pertinentes os alertas propostos pela Semag ao Poder Executivo Federal, quanto aos riscos de possível descumprimento das regras previstas no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, bem como do teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, ou de sério comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais, a menos que sejam tomadas medidas que contenham a evolução dos gastos públicos ou que estimulem o crescimento econômico e, por consequência, a arrecadação de receitas públicas.

Num momento em que a sociedade brasileira discute a concessão de subsídios ao óleo diesel, gostaria de enfatizar que, em 2017, a renúncia de receitas federais, decorrente de benefícios tributários, financeiros e creditícios, atingiu o patamar de R\$ 354 bilhões de reais.

Por isso, consideramos digna de nota a Fiscalização de Orientação Centralizada empreendida sob a relatoria do nobre Ministro José Múcio Monteiro, em que foram apontadas várias fragilidades na concessão e no acompanhamento dos referidos benefícios. Conforme o relatório da citada

fiscalização, dos cerca de R\$ 284 bilhões de reais relativos a benefícios tributários, cerca de 85% desse montante não têm data limite para extinção e 44% não contam com um órgão gestor que promova o acompanhamento dos benefícios advindos das políticas de incentivo.

Nesse sentido, as determinações e recomendações feitas pelo Acórdão n.º 1270/2018 – Plenário, exarado semana passada, demandam ações efetivas do Poder Executivo federal e deveriam merecer a atenção especial do Congresso Nacional, que formula ou analisa as leis que instituem e regulam tais incentivos, os quais visam induzir determinadas políticas públicas ou estimular determinados setores produtivos, mas são suportados por todos os contribuintes. Ressalto que essa matéria também é objeto de pertinente alerta sugerido pela Semag no exame das presentes contas, o qual acolhemos integralmente.

Em relação à execução orçamentária destaco o fato de o valor dos créditos extraordinários abertos em 2017 foi de R\$ 182,2 milhões, o que representa uma redução de 99% em relação à média do período de 2013 a 2016, que foi de R\$ 33,2 bilhões.

Tal redução podemos atribuir a um maior rigor do Poder Executivo na utilização do instrumento, bem como à atuação deste Ministério Público de Contas, ao vislumbrar nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2015 e 2016, a abertura de créditos extraordinários em desacordo com os critérios constitucionais (imprevisibilidade e urgência).

Considero que a apreciação das contas do Presidente da República deva ser uma oportunidade para reflexão por parte de toda a sociedade organizada, bem como por todos os Poderes da República, especialmente o Congresso Nacional, a quem compete constitucionalmente legislar sobre matérias que produzem reflexos diretos sobre o funcionamento do Estado e sobre a organização do sistema tributário, financeiro, previdenciário e orçamentário nacional.

Especialmente em ano eleitoral, o presente relatório produzido pela Corte de Contas deveria ser de leitura fundamental a todos os partidos e candidatos a cargos eletivos, de forma que sirva como base a um sincero e necessário debate sobre a busca de soluções para se alavancar o crescimento do PIB brasileiro e, de outro lado, para que sejam formuladas políticas que visem à racionalização do gasto público, de maneira a induzir políticas que tragam mais desenvolvimento ao Brasil.

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador-Geral, em exercício, Paulo Soares Bugarin**

Nesse plano, gostaria de sugerir ao nobre Relator das contas de 2017 que o aprofundado parecer exarado por sua Excelência seja objeto de ampla divulgação perante à sociedade e às instituições nacionais, em especial, no que tange à grave e preocupante situação fiscal do Estado brasileiro.

Encerrando esse breve pronunciamento, reitero minhas homenagens ao eminente Ministro Vital do Rêgo, a seu gabinete, a toda a equipe da Semag e do Ministério Público junto ao Tribunal que promoveram o estudo das presentes contas, pelo relevante trabalho.

Obrigado, Senhor Presidente.

Brasília, 13 de junho de 2018