

Aviso nº 330-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 3 de julho de 2019.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Em complemento ao Aviso 290, de 12 de junho de 2019, encaminho a Vossa Excelência os seguintes documentos relativos à apreciação das Contas do Presidente da República, exercício 2018:

- Voto da Relatora, Ministra Ana Arraes;
- 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 Raimundo Carreiro;
- Declaração de Voto do Ministro Bruno Dantas;
- Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo;
- Declaração de Voto do Ministro Marcos Bemquerer Costa;
- Manifestação do Presidente do TCU;
- Manifestação do Ministro Weder de Oliveira; e
- Manifestação do Ministério Público junto ao TCU.

Respeitosamente,

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

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

VOTO

Submeto à apreciação deste Plenário, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo ex-Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, referentes ao período de 1º/1 a 31/12/2018.

2. Esta é a 84^a vez que o Tribunal de Contas da União desempenha essa tarefa no intuito de subsidiar com elementos técnicos o Congresso Nacional, para emitir seu julgamento e, assim, atender à sociedade, em 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, por sua abrangência e significado, diretamente relacionado 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. Nesse contexto, o exame das contas empreendido pelo TCU 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. Dessa forma, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise da PCPR se constitui (i) do parecer prévio, no qual são explicitadas as conclusões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e a regularidade da execução orçamentária e da gestão dos recursos públicos federais, bem como a recomendação pela sua aprovação ou rejeição; e (ii) do relatório, no qual são detalhados os fatos e as análises que fundamentam pormenorizadamente o parecer.

8. Nos termos da Resolução-TCU 291/2017, a opinião sobre os balanços gerais da União e sobre a execução orçamentária e a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa. Aquela norma ainda prevê a hipótese de o Tribunal ficar impossibilitado de emitir opinião sobre os balanços gerais da União quando “houver limitação na extensão dos exames causada por motivos alheios à atuação do Tribunal que impossibilite a obtenção de evidências adequadas e suficientes que fundamentem a opinião; e os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados” (art. 13, § 3º).

9. Cabe destacar que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Apesar disso, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas federais.

10. Feita esta breve introdução, passa-se a comentar as questões centrais tratadas no relatório que sustenta o Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2018.

II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Cenário Macroeconômico Brasileiro

11. De modo geral, da mesma forma que a situação verificada em 2017, observou-se, com algumas ressalvas, melhoria no ambiente macroeconômico nacional no exercício de 2018, haja vista que os indicadores apresentaram certa recuperação quando comparados ao ainda recente quadro recessivo enfrentado pelo País. A situação, entretanto, ainda é desafiadora.

12. O Produto Interno Bruto (PIB), em termos reais, avançou em 2018 quando comparado ao exercício anterior (de cerca de R\$ 6,55 trilhões para R\$ 6,83 trilhões). Essa elevação apontaria para um cenário positivo ao se levar em conta as retrações ocorridas nos anos de 2015 e 2016. Contudo, ao se considerar o PIB *per capita*, o sinal positivo não se mantém, uma vez que o valor de 2018 em dólar (US\$ 8.959,02) se situou em patamar próximo ao do ano de 2008 (US\$ 8.864,17).

13. No que diz respeito aos subsetores do PIB, o melhor desempenho no ano de 2018 foi nas atividades imobiliárias do setor de Serviços (alta de 3,1%) e o pior ocorreu nas atividades de construção do setor da Indústria (queda de 2,5%). Ressalte-se a pequena taxa de crescimento do setor Agropecuário (aumento de 0,1%) em comparação com o exercício anterior (taxa de crescimento de 13%, conforme informações constantes das Contas do Governo de 2017).

14. Ao avaliar os componentes da demanda agregada, vale observar que o Consumo da Administração Pública apresentou crescimento nulo, a indicar que o Consumo das Famílias (aumento de 1,9%) foi o principal responsável pelo resultado positivo do PIB em 2018.

15. A taxa de Poupança Nacional Bruta em percentual do PIB, que pode servir para financiar os investimentos do País, igualmente apresentou resultado ligeiramente melhor em 2018 (14,5%) em relação a 2017 (14,3%). A taxa de investimento (formação bruta de capital fixo mais variações de estoques) também teve pequena melhora em 2018, quando alcançou 15,8%, sendo que a formação bruta de capital fixo relativamente ao PIB alcançou 15,4% contra 15,0% no ano anterior. Ao se comparar com os resultados dos anos de 2010 a 2013, no entanto, nota-se sensível redução nos indicadores, pois, naqueles exercícios, a taxa de Poupança Nacional Bruta em percentual do PIB situou-se em patamares próximos ou superiores a 18% e a formação bruta de capital fixo em percentual do PIB atingiu valores maiores que 21,4%.

16. Por outro lado, no ano de 2018, a arrecadação de tributos foi de cerca de R\$ 2,3 trilhões, com destaque para o maior aumento da arrecadação dos municípios em comparação a 2017. Após alteração metodológica, apurou-se que a carga tributária com relação ao PIB no ano passado (33,58%) foi a maior do período analisado (2010 a 2018), superior em 0,97 p.p. à de 2017.

17. Essa situação tende a manter a posição do Brasil, na comparação com os países do grupo dos Brics e da América Latina, entre aqueles de maior carga tributária, pois, de acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2016, o Brasil (30,51% do PIB) ficou atrás apenas da Rússia (32,71%), da Argentina (35,07%) e da Bolívia (32,69%).

18. Nota-se que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2010 a 2018, queda de 2,06 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,18 p.p. no mesmo período.

19. Por fim, tem-se que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 58,7 bilhões ao final do exercício de 2018, segundo maior valor da série elaborada desde 1989, com

exportações de US\$ 239,9 bilhões e importações de US\$ 181,2 bilhões, só sendo inferior ao saldo de US\$ 67 bilhões obtido no encerramento de 2017.

20. Da mesma forma que em 2017, esse desempenho 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\$ 7,2 bilhões, ao final de 2017, para US\$ 14,5 bilhões, ao final de 2018, a valores de março/2018.

21. A inflação medida em 2018, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 3,75%, inferior ao centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mas superior à do ano anterior (2,95%).

22. No mesmo período, a taxa básica de juros (taxa Selic), que reflete a política monetária para o controle dos preços e que representa o principal componente das taxas de captação de recursos no mercado pelo governo federal, passou de 7% a.a. em 2017 para aproximadamente 6,4% em 2018. A redução da taxa Selic acarretou também retração na taxa de juros real, que passou de 4,05% a.a. em 2017 para 2,65% em 2018.

23. Quanto à taxa de desocupação média anual da população (12,3% em 2018), embora tenha ocorrido uma tendência de alta no período entre 2014 e 2017, apresentou pequena queda de 0,5 p.p. no exercício de 2018 em relação ao ano anterior. A tendência de queda também foi observada nas avaliações realizadas durante o ano de 2018, pois a taxa de desocupação passou do percentual de 13,1%, relativo ao trimestre móvel de janeiro a março, para o de 11,6%, referente ao último trimestre do exercício.

24. O rendimento médio real anual, por seu turno, manteve a tendência de alta do período de 2013 a 2017, alcançando R\$ 2.323,00 durante 2018, valor ligeiramente maior do que o do ano anterior (R\$ 2.303).

Política Fiscal

25. A política fiscal do governo, cujo objetivo é promover a gestão equilibrada dos recursos público visando ao crescimento sustentável, classifica as receitas e as despesas em financeiras e primárias, de forma a permitir a compreensão da sustentabilidade da dívida pública.

26. A Lei Orçamentária Anual de 2018 (LOA 2018) previu a arrecadação de receitas primárias em R\$ 1,46 trilhão, ao passo que o valor efetivamente arrecadado no fim do exercício superou as expectativas em R\$ 22,2 bilhões.

27. Em 2017 foi interrompida a tendência de decréscimo das receitas primárias brutas, que se mantinha desde 2010, apresentando leve recuperação no seu desempenho.

28. Porém, é necessário ressaltar a importância de uma política fiscal que estimule a recuperação da economia e inclua medidas como a otimização dos benefícios tributários concedidos, de forma a contribuir para o crescimento da receita primária nos próximos anos.

29. No que se refere às despesas primárias, a LOA 2018 previu uma execução de R\$ 1,37 trilhão, mas a execução foi inferior ao valor orçado em R\$ 21,6 bilhões.

30. O exame das Contas identificou relativa estabilidade da despesa primária a partir de 2015, influenciada pela redução de outras despesas obrigatórias e também das discricionárias, apesar dos contínuos e significativos aumentos nos gastos com benefícios previdenciários. Embora tal fato seja positivo para redução do endividamento público, há que se chamar atenção ao fato de que a estabilidade das despesas primárias decorre da redução cada vez maior das despesas discricionárias.

31. Em que pese se tratar de despesas discricionárias, não se pode olvidar de sua importância, pois incluem gastos essenciais ao funcionamento da máquina pública e ao desenvolvimento da economia e da sociedade, a exemplo das despesas de investimentos e de programas e políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, à saúde e à educação. Nesse contexto, considerando as projeções de diminuição das despesas discricionárias para os próximos anos, essa situação pode se tornar crítica a ponto de comprometer a prestação e a continuidade dos serviços públicos, que tem parcela significativa de suas dotações concentrada em despesas discricionárias.

32. Quanto à meta fiscal de resultado primário do governo federal para 2018, foi inicialmente estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2018), Lei 13.473/2017, como deficitária em R\$ 132,5 bilhões, dos quais R\$ 129 bilhões são relativos ao deficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - OFSS (governo central), e R\$ 3,5 bilhões correspondentes ao deficit das empresas estatais federais.

33. Posteriormente, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais da LDO de 2018, estabelecendo a nova meta de deficit de resultado primário do governo federal em R\$ 162,5 bilhões, composto pelos deficit dos OFSS (governo central) de R\$ 159 bilhões e das empresas estatais de R\$ 3,5 bilhões.

34. Ao final do exercício, o governo federal apurou deficit primário de R\$ 112,7 bilhões, sendo R\$ 116,2 bilhões de deficit relativos ao governo central e R\$ 3,5 bilhões de superavit correspondentes às empresas estatais, cumprindo a meta fiscal do governo federal para 2018.

35. O resultado primário do governo central de 2018, apurado pelo Banco Central, apresentou pequena melhora em relação à 2017, que apurou deficit de R\$ 118,4 bilhões, em decorrência do crescimento da receita primária líquida superior ao crescimento da despesa primária total, influenciado pela melhora da atividade econômica e arrecadação das receitas.

36. Porém, analisando a trajetória do resultado primário do governo central, embora o deficit apurado em 2018 tenha diminuído em comparação a 2017, o cenário não é favorável para a economia do país tendo em vista que o resultado primário evoluiu de um superavit de R\$ 71,3 bilhões (2,3% do PIB) em 2008 para deficit de R\$ 116,2 bilhões (-1,7%) em 2018.

37. Em relação ao resultado nominal do governo central, que inclui o resultado primário e os juros nominais pagos, foi apresentado em 2018 deficit de R\$ 426,5 bilhões (-6,2% do PIB), confirmando a tendência de redução observada desde 2015, quando o resultado nominal alcançou o seu pior patamar, de R\$ 513,9 bilhões (-7,6% do PIB).

38. Entretanto, a trajetória do resultado nominal do governo central apresenta situação análoga à do resultado primário, considerando que a sua apuração passou de um deficit de R\$ 24,9 bilhões (-0,8% do PIB) em 2008 para o deficit de R\$ 426,5 bilhões (-6,2%) em 2018.

39. Nesse contexto, é oportuno destacar que o Decreto 9.590/2018 ampliou o limite autorizado para empenho em R\$ 6,5 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, cerca de 5% do total das despesas, passando de R\$ 128,9 bilhões para R\$ 135,4 bilhões, mesmo frente ao deficit primário apresentado.

40. Em decorrência do cenário relatado, cumpre ressaltar que, embora o resultado fiscal de 2018 tenha sido melhor do que o do ano anterior, com deficit menores nos resultados primário e nominal, é forçoso observar uma deterioração da situação fiscal do País nos últimos 10 anos.

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

41. A concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios, que constituem renúncias de receitas, afeta de forma significativa a política fiscal da União, na medida em que reduz o volume dos recursos disponíveis para financiar as despesas públicas. Porém, segundo o art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, tais benefícios são relevantes à execução de políticas públicas por serem instrumentos para redução das desigualdades sociais e regionais.

42. Levando em consideração o atual contexto de crise fiscal enfrentada pela União e que a concessão de tais benefícios provoca sobrecarga fiscal para os setores da economia não beneficiados, o exame das Contas deve permitir compreender o seu impacto nas finanças públicas, bem como a sua efetiva operacionalização de forma a contribuir para reduzir as desigualdades sociais nas diversas regiões brasileiras.

43. Em 2018, a União renunciou a arrecadação de receitas no montante de R\$ 314,2 bilhões, que corresponde a 25,6% da receita primária líquida e a 4,6% do PIB. Desse montante, R\$ 292,8 bilhões correspondem a benefícios tributários (gastos tributários) e R\$ 21,4 bilhões, a benefícios financeiros e creditícios. Embora tenha havido redução na concessão dos benefícios nos últimos três anos, a renúncia fiscal realizada em 2018 ainda é alta, podendo comprometer o equilíbrio das contas públicas.

44. No que se refere à regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, a distribuição em 2018 repetiu o mesmo padrão observado nos exercícios anteriores, de alta concentração dos benefícios na região Sudeste (48,7%), em detrimento das regiões Nordeste (14,8%), Sul (14,1%), Norte (12,4%) e Centro-Oeste (10,0%).

45. Analisando a distribuição desses benefícios de acordo com o tamanho populacional das regiões brasileiras, a discrepância fica ainda maior. Por exemplo, os benefícios tributários per capita distribuídos para a região Nordeste (R\$ 671) representam menos da metade da média nacional (R\$ 1.405). De maneira similar, ao considerar os benefícios tributários de natureza social, que incluem funções como Assistência Social, Saúde e Educação, regiões que apresentam menores indicadores econômicos e sociais como Norte e Nordeste, ficaram com os menores valores (R\$ 222 e R\$ 253, respectivamente), comparados com as regiões Centro-Oeste e Sudeste (R\$ 1.073 e R\$ 953, respectivamente).

46. Dessa forma, observo que a estrutura atual de distribuição dos benefícios tributários, financeiros e creditícios não tem atendido o propósito de redução das desigualdades regionais e sociais conforme estabelecido pela Carta Magna.

47. Analisando mais detalhadamente a natureza dos benefícios, no caso dos gastos tributários, houve expressivo crescimento de renúncia de receitas em relação ao montante de receita arrecadada pela Receita Federal no período de 2011 (16,2%) a 2018 (21,5%). Em termos práticos, isso significa dizer que, em 2018, a cada R\$ 100 arrecadados pela Fazenda Nacional, R\$ 21 foram renunciados.

48. Nesse contexto, cabe enfatizar que, embora a concessão de benefícios tributários faça parte da política fiscal adotada pelo Estado e possa afetar diversos outros fatores, inclusive estimulando a economia, são insuficientes e quase inexistentes mecanismos que permitam avaliar se as receitas renunciadas servem ao fomento de políticas prioritárias e não afetam negativamente outras ações governamentais necessárias para equilibrar as contas públicas. Assim, a concessão de tais benefícios deve ser vista pelo Estado como despesas indiretas, constituído fontes de financiamento público nas ações orçamentárias em que são alocadas.

49. Por exemplo, levando em consideração apenas as renúncias incidentes sobre a contribuição previdenciária, que inclui modalidades como o “Simples Nacional” e a “Desoneração da Folha de Salários”, a concessão de benefícios ocorrida no período de 2014 a 2018 implicou renúncia de receitas de R\$ 302,5 bilhões. Comparativamente, esse valor é superior ao montante que o governo pretende economizar nos primeiros 4 anos de vigência em uma das possíveis propostas de reforma da Previdência, que prevê uma economia de R\$ 189 bilhões para o período correspondente.

50. Outro ponto que merece atenção é a avaliação dos programas decorrentes das leis de incentivo à cultura, que geraram em 2018 uma renúncia fiscal de R\$ 1,6 bilhão, sendo 77,7%

representados pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet). Embora um dos objetivos expressos da mencionada lei seja promover a distribuição regionalizada dos recursos, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, historicamente isso não vem acontecendo. Por exemplo, em 2018, o montante captado apenas pela região Sudeste representou 77,3% dos recursos relativos à Lei Rouanet, demonstrando que não há aplicação isonômica dos recursos.

51. No caso dos incentivos fiscais concedidos pelas Leis 8.685/1993 e 10.179/2001 e pela MP 2.228-1/2001, que dizem respeito ao setor audiovisual, verifica-se que a concentração de recursos captados é ainda maior. Em 2017 e 2018 a região Sudeste concentrou 93% do total, enquanto o Nordeste, Centro-Oeste e Sul foram beneficiados com 2% e a região Norte com 0%.

52. Não obstante esse cenário de desigualdade regional na aplicação dos benefícios oriundos das leis de incentivo à cultura, há o problema crônico, já identificado em outros processos desta Corte de Contas, referente às dificuldades do Ministério da Cultura e da Ancine em analisar tempestivamente as prestações de contas sobre o uso desses recursos. Tal situação revela que o mecanismo de geração desses benefícios tributários requer melhorias, de forma a atingir o seu objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Dívida Pública

53. A dívida pública representa o montante de obrigações contraídas pelo Tesouro Nacional no setor privado ou nas agências multilaterais para financiar o deficit orçamentário do governo federal.

54. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange as dívidas da União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou em R\$ 417,3 bilhões durante o exercício de 2018, alcançando o montante de R\$ 5,27 trilhões, passando de 74,1% para 77,2% do PIB. Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que exclui a da Petrobras e da Eletrobras, elevou-se em R\$ 312,9 bilhões, alcançando o montante de R\$ 3,6 trilhões, ou 54,1% do PIB, ao final de 2018. Por fim, a Dívida Pública Federal, publicada pela STN, aumentou R\$ 317,8 bilhões, alcançando o montante de R\$ 3,8 trilhões em 2018.

55. O endividamento público tem apresentando, ano após ano, crescimento extremamente acelerado. Apenas nos últimos dois anos, a Dívida Bruta do Governo Geral saltou de 69,86% do PIB para 77,22%, mostrando um completo descontrole fiscal em nosso País. Quando acrescentamos o endividamento líquido das empresas estatais, incluindo Petrobras e Eletrobras, o endividamento total do governo geral salta para 92,5% do PIB.

56. Especificamente em relação ao endividamento bruto, somente em 2018 houve aumento de R\$ 417,3 bilhões, decorrente principalmente do impacto da dívida mobiliária do Tesouro Nacional, das operações compromissadas do Bacen e do aumento da dívida externa nas três esferas de governo.

57. Em relação à Dívida Líquida do Setor Público, nos últimos dois anos houve um aumento significativo. Representava, em 2016, 46,16% do PIB e passou para 54,13% em 2018, sobretudo em face do custo da dívida, impactado pelos juros nominais e pelos constantes deficit primários.

58. Ocorre que, entre os diversos fatores que levaram ao elevado patamar atual de dívida líquida, como o estoque pretérito, diferencial de taxas de juros entre ativos e passivos detidos pela União, assunção de passivos ou baixa de ativos e variação do PIB, o resultado primário é a única variável da dívida sobre a qual o governo exerce algum grau de controle.

59. Tendo em vista a necessidade de manter equilibrado o resultado primário, a realidade é que o deficit apurado tem sido crescente, ano após ano. Nesse cenário, destaco novamente a importância e a necessidade de um forte ajuste fiscal e de controle das metas fiscais, para que a sociedade brasileira possa novamente usufruir de estabilidade econômica.

60. Esse panorama é ainda mais preocupante quando se analisa a trajetória de expansão da Dívida Bruta em valores nominais nos últimos 10 anos, avançando de R\$ 1,74 trilhão, ou 55,9% do PIB, no final de 2008, para R\$ 5,27 trilhões, ou 77,2% do PIB, em 2018.

61. Ao lado do nível crítico de endividamento enfrentado pelo País, há que se mencionar também o elevado custo da dívida pública, representado pelos juros nominais, que alcançaram em 2018 o montante de R\$ 379,2 bilhões (5,6% do PIB). A título comparativo, durante 2018 o governo federal empenhou o montante de R\$ 54,4 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino e R\$ 116,8 bilhões com ações e serviços públicos de saúde. Isso significa que o custo do governo federal só com os encargos da dívida pública é mais do que o dobro de todo o investimento público em saúde e educação.

Resultado Previdenciário e Despesas com Militares Inativos

62. A previdência social, direito garantido pela Constituição Federal, inclui: i) o Regime Geral de Previdência Social, que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; ii) o Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), relativo aos servidores federais civis; iii) e o sistema de inatividade e pensão dos militares da União, considerado à parte por suas peculiaridades.

63. Em 2018, o resultado previdenciário atingiu o pior resultado dos últimos dez anos por conta do constante aumento das despesas previdenciárias, não acompanhado pelo correspondente crescimento das receitas. O deficit alcançado foi de R\$ 288,7 bilhões, equivalente à diferença entre o valor arrecadado, de R\$ 428,3 bilhões, e as despesas, que chegaram a R\$ 716,9 bilhões. Do total do deficit apurado, R\$ 195,2 bilhões se referem ao resultado do RGPS, R\$ 52,6 bilhões, ao RPPS e R\$ 40,9 bilhões, ao resultado dos inativos e pensões militares.

64. O exame das Contas evidenciou a preocupante situação previdenciária do País. Em apenas 4 anos (de 2014 a 2018) o deficit previdenciário praticamente dobrou, e, em 2018, 46,4% das despesas primárias do governo se destinaram aos regimes públicos de previdência, consumindo parcela substancial das despesas da União e comprometendo a disponibilidade para aplicação em outros serviços públicos, como saúde e educação. Além disso, o aumento sucessivo do deficit previdenciário tem influenciado negativamente o resultado primário do governo federal, impactando diretamente o aumento da dívida pública federal e piorando o ambiente macroeconômico.

65. Esse cenário se mostra ainda mais grave diante da tendência de crescimento contínuo das despesas previdenciárias, que implica crescente redução dos valores disponíveis para as demais despesas da União, considerando que o Novo Regime Fiscal, imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, congela o crescimento total das despesas públicas ao patamar do ano anterior corrigido pela inflação (IPCA).

66. A incapacidade dos regimes previdenciários de se manter, dependendo de aportes cada vez maiores da União, ganha relevo diante das respectivas taxas de cobertura média. Tais parâmetros, que correspondem à parcela das despesas previdenciárias que é financiada pelas respectivas contribuições, são de apenas 83% no RGPS - aposentadoria urbana, 41% no RPPS e 8% para o regime de inatividade e pensão dos militares.

67. Esses dados, ao tempo em que apontam as principais causas do deficit e da insustentabilidade do atual sistema previdenciário, evidenciam mais uma vez que é imperioso e urgente promover ajustes com vistas a restaurar o equilíbrio fiscal.

Orçamento Público

68. A Lei Orçamentária de 2018, Lei 13.587/2018, no que se refere ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, previu a realização de receitas no total de R\$ 3.506 bilhões e fixou despesas totais em R\$ 3.504 bilhões.

69. Do total das receitas estimadas, R\$ 2.940 bilhões foram efetivamente arrecadados, montante 16,1% abaixo da previsão orçamentária. Apesar da frustração na arrecadação inicialmente prevista, as receitas correntes ficaram 1,24% acima do estimado, sendo a primeira vez que o fato ocorre nos últimos dez anos, e as receitas de capital 29,23%, abaixo das previsões, resultado impactado pela redução das operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública. Além disso, verificou-se aumento de 2,44% das receitas correntes arrecadadas em 2018 em relação a 2017, indicando leve tendência de recuperação no crescimento das receitas correntes.

70. Não obstante o crescimento das receitas correntes, a LOA previu déficit R\$ 339,88 bilhões no orçamento corrente. Isso significa que as receitas correntes arrecadadas pela União não são suficientes para cobrir os seus gastos correntes, surgindo a necessidade de parte das despesas ser financiada por meio de receita de capital, que inclui receitas de empréstimos e financiamentos. Esse cenário indica desequilíbrio fiscal no orçamento público e insustentabilidade dos gastos com custeio e manutenção da administração pública.

71. Em relação às despesas, a LOA 2018 autorizou a realização de R\$ 3.505 bilhões, sendo que o montante efetivamente empenhado foi de R\$ 2.757 bilhões, representando 78% do montante previsto.

72. Do total das despesas pagas em 2018, a maior parcela está na função Encargos Especiais, no valor de R\$ 1.411 bilhões, que inclui os gastos com o montante de dívidas e respectivos juros, entre outros. A segunda maior despesa da União no período foi na função Previdência Social, totalizando R\$ 642,89 bilhões, correspondendo a 24,53% do total pago em 2018.

73. Analisando a execução das despesas por grupo, noto que a maior parte pertenceu a Outras Despesas Correntes, cujo total empenhado em 2018 atingiu R\$ 1.256 bilhões (45,5%), seguido do grupo Amortização/Refinanciamento da Dívida, que alcançou o valor de R\$ 786,4 bilhões (28,5%). Por outro lado, as despesas com Investimentos e Inversões Financeiras permaneceram em patamares muito baixos, com R\$ 44 bilhões (1,6%) e R\$ 74 bilhões (2,7%).

74. Esses dados revelam que os sucessivos déficit fiscais, conjugados com a compressão das despesas discricionárias em relação às despesas obrigatórias, também têm diminuído a capacidade do governo brasileiro em aplicar recursos públicos em investimentos, com impacto significativo no crescimento econômico e no resultado do Produto Interno Bruto.

75. Essa situação, que também se repete nos entes federados, é ainda mais grave diante do cenário atual que se observa de deterioração do patrimônio público e ausência de investimento em infraestrutura em diversas regiões brasileiras.

III – RESULTADO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

76. O presente tópico apresenta breve descrição acerca dos resultados da atuação governamental, considerando as metas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 relativamente ao exercício de 2018, seu terceiro ano de vigência.

77. Neste trabalho, os dez programas temáticos selecionados para a análise contemplaram as áreas Social e Segurança Pública (Educação de Qualidade para Todos, Fortalecimento do Sistema Único de Saúde, Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária), Infraestrutura (Energia Elétrica e Moradia Digna), Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (Ciência, Tecnologia e Inovação, Agropecuária Sustentável e Recursos Hídricos), além de tema especial referente à Defesa Nacional. A despesa empenhada em 2018 para a execução desses programas atingiu cerca de R\$ 243 bilhões (aproximadamente 65% do total executado pela União na categoria de programas temáticos, exceto o Programa Previdência Social).

78. As principais conclusões alcançadas sobre a execução desses programas, que representam áreas bastante sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e de influência na qualidade de vida da população, foram apresentadas no relatório.

79. Quanto às metas, foram examinados critérios de qualidade (especificidade, mensurabilidade, adequação, realismo e limitação temporal) e confiabilidade (credibilidade) de 70 metas constantes do PPA de um total de 1.136 previstas (amostra de 6,2%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância.

80. Os resultados mostraram que 12 metas (17% da amostra) apresentaram problemas de confiabilidade, a exemplo da contabilização de casos de forma indevida e da fragilidade na coleta de dados, e 17 metas (35%) apresentaram deficiências de qualidade, como a não especificação de patamar quantitativo, a impossibilidade de identificar objetivamente o produto a ser entregue e a classificação de metas como qualitativas apesar de serem quantitativas.

81. Para exemplificar, destaque-se que, 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 2018 foi observado o mesmo problema indicado nas contas anteriores, relacionado à utilização de critério de contabilização inadequado, porquanto foram consideradas as moradias contratadas, e não as efetivamente disponibilizadas aos beneficiários.

82. Além disso, considerando que a construção das unidades habitacionais termina pelo menos dois anos após o início do contrato, conforme apurado em fiscalizações realizadas pelo TCU (Acórdãos 524/2014-Plenário e 2.456/2016-Plenário, relatados pelos ministros-substitutos Weder de Oliveira e Augusto Sherman, respectivamente), era de se esperar que, no final do terceiro ano do PPA, o número de unidades contratadas estivesse próximo aos 3 milhões previstos, para que houvesse, assim, a efetiva entrega das habitações aos beneficiários ao final de 2019. Entretanto, somente 46% dessas unidades foram contratadas.

83. Ademais, constatou-se a repetição de problema já abordado nos pareceres relativos às contas dos exercícios de 2016 e 2017, qual seja, o não desdobramento de metas quadriennais do PPA em metas anuais de forma a permitir o efetivo acompanhamento ano a ano de sua execução.

84. Apesar dos problemas relatados, cabe considerar que o não atingimento de algumas metas pode estar relacionado à alteração do cenário de referência do PPA, uma vez que, para o triênio 2016-2018, o plano previa alta agregada do PIB de 3,9415%, e o País experimentou, de fato, queda de 1,1609% no indicador.

85. Também é oportuno registrar o lançamento, em 2018, do Portal do Planejamento Federal, por meio do qual o cidadão pode acessar o PPA, conhecer detalhadamente sua estrutura e verificar informações sobre o acompanhamento do plano e, ainda, os aprimoramentos no processo de monitoramento pelo Poder Executivo, a exemplo da inclusão de alertas no sistema, inclusive o que indica ser a meta regionalizável, aspecto requerido pelo TCU para verificação do atendimento das disposições do art. 165, §1º, da Constituição de 1988.

86. Essas medidas, assim como a resolução de deficiências do PPA apontadas pelo TCU e por diversos atores envolvidos no plano que se encontra em elaboração para vigorar no período de 2020 a 2023, certamente têm potencial de avanços para a administração pública federal e para a avaliação da efetividade da execução das políticas públicas na melhoria da qualidade de vida da sociedade.

87. Resta, em consequência, efetuar o registro das impropriedades detectadas como ressalvas à aprovação destas contas e efetuar as recomendações pertinentes para sua definitiva solução (subitem 3.3 do relatório).

88. A propósito da recomendação para que, na elaboração do PPA 2020-2023, sejam incorporadas as correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos, importa consignar que também devem ser consideradas as críticas consignadas nos exames sobre cada um dos programas temáticos, conforme subitens 3.3.1 a 3.3.10 do relatório precedente, de forma a garantir que o plano seja, de fato, instrumento de planejamento compatível com os planos regionais e setoriais, útil na efetiva prestação de contas e esteja dotado de mecanismos que permitam monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, considerando os componentes custos, entregas e efetividade.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

89. A análise empreendida pelo TCU na PCPR também tem o objetivo de avaliar a adequação e a regularidade das gestões orçamentária e financeira quanto ao cumprimento da legislação pertinente, principalmente no que diz respeito às disposições da Constituição Federal, da LRF e das normas orçamentárias (LDO e LOA).

90. Em geral, não foram evidenciados atos desconformes com a Constituição Federal no que tange à abertura de créditos adicionais, à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, à execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais, à “regra de ouro” das finanças públicas, à execução do orçamento de investimento e ao teto dos gastos fixado a partir da Emenda Constitucional 95/2016.

91. Do mesmo modo, houve a observância aos dispositivos constantes da LRF relativos aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para metas fiscais, contingenciamento, receita corrente líquida, despesas com pessoal, disponibilidades de caixa e restos a pagar, operações de crédito, garantias e contragarantias e ações de recuperação de créditos.

92. Por conseguinte, destaca-se, a seguir, apenas alguns aspectos das análises contidas no relatório que caracterizaram irregularidades/impropriedades, na definição dada pelo art. 2º, incisos IV e V, da Resolução TCU 291/2017, oportunidade de melhoria ou necessidade de emissão de alertas ao Poder Executivo federal.

Abertura de Créditos Adicionais

93. Como dito, não foram encontradas evidências de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) abertos em 2018 em desacordo com os requisitos legais.

94. Todavia, relatou-se a utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para classificação das alterações orçamentárias efetuadas, especificamente quanto à abertura de créditos suplementares, por meio das Portarias 262 e 371/2018, ambas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - R\$ 33,8 milhões.

95. Embora a dotação inicial das ações objeto desse apontamento estivesse associada na LOA ao identificador de resultado primário 2 (primária discricionária), a Portaria MP 4.296/2018 alterou o identificador de resultado primário das ações para 1 (primária obrigatória), “visando à correta classificação das dotações do Fundo Penitenciário Nacional” (Funpen), tendo em vista o disposto no inciso I do art. 3º do Decreto 9.323/2018.

96. Assim, e por se verificar que o Siop permite que a alteração orçamentária seja classificada em um tipo de alteração inadequado ao conter, nesse tipo de alteração, filtro que considera como critério o indicador de resultado primário da LOA inicial, ainda que ele tenha sido alterado ao longo do exercício, é cabível recomendar ao Ministério da Economia que, nos parâmetros referentes aos filtros adotados no Siop para classificação do tipo de alteração orçamentária, utilize o indicador de resultado primário atual (vigente).

97. Nesse ponto, impõe-se ainda ressaltar que, ante as regras do Novo Regime Fiscal (NRF) e as disposições do art. 107, § 5º, do ADCT, que impedem o aumento real da despesa primária por meio de créditos adicionais, não há dúvidas de que aumenta a importância de definição das prioridades na escolha de políticas públicas com vistas a valorizar a qualidade no gasto público, bem como do acompanhamento, pelos órgãos de controle, do respeito a outras regras, como as referentes a benefícios tributários, financeiros e creditícios ou ao aumento de capital de empresas estatais não dependentes, visto que estas regras são mais flexíveis ou permissivas do que as pertinentes aos créditos adicionais.

Mínimo Constitucional de Irrigação

98. 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.

99. Em termos de execução orçamentária, dos R\$ 165,37 milhões empenhados pelo extinto Ministério da Integração Nacional na subfunção Irrigação, 12,03% tiveram alocação genérica denominada “nacional”, 68,88% foram direcionados à região Nordeste e 18,37%, à região Centro-Oeste. O exame desses dados permite defluir que não houve observância do mínimo exigido na região Centro-Oeste.

100. Por outro lado, os recursos com alocação “nacional” podem se referir a empenhos em favor de qualquer unidade da Federação não especificada. Além disso, não foram apresentadas informações que possibilassem aferir o cumprimento dos percentuais mínimos destinados ao Semiárido e aos agricultores familiares.

101. Com isso, repetem-se achados evidenciados em contas pretéritas do Presidente da República e outros processos de fiscalização (Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, por exemplo). Igualmente desperta atenção a baixa representatividade dos recursos destinados à irrigação quando comparada à grandiosidade do problema da seca. Porém, impende reconhecer melhora na situação porquanto, no exercício de 2017, em nenhum empenho constou que fosse destinado à região Centro-Oeste, e os empenhos na referida subfunção totalizaram cerca de 103,66 milhões, valor bem menor do que o dispendido em 2018.

102. De qualquer sorte, é devido registrar as ocorrências como irregularidades nestas contas. E, a fim de assegurar o cumprimento da legislação tão preciosa para a população residente nas áreas afigidas pela seca, o Tribunal deve efetuar novas recomendações ao Poder Executivo federal.

Regra de Ouro

103. A regra de ouro das finanças públicas (art. 167, inciso III, da Constituição de 1988) estabelece, em suma, 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.

104. Em 2018, o montante de receitas de operações de crédito, no valor de R\$ 868,35 bilhões, foi inferior aos R\$ 904,15 bilhões relativos às despesas de capital realizadas, o que indica o cumprimento da regra de ouro no exercício. A margem de suficiência (R\$ 35,8 bilhões), entretanto, foi reduzida, só não tendo sido menor, considerado o período de 2011 a 2018, à do ano de 2017, de apenas R\$ 29 bilhões. O valor dessa margem no ano de 2012, de R\$ 286 bilhões, bem ilustra a pequenez do resultado de 2018.

105. Além disso, pondera-se que o cumprimento da regra de ouro em 2018 foi possível em razão de o governo ter adotado medidas ocasionais a fim de obter receitas não recorrentes e extraordinárias, uma vez que houve devoluções antecipadas de recursos do BNDES (R\$ 130 bilhões) e transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional (R\$ 180,5 bilhões).

106. Ademais, o cenário não é otimista pois, além da grande probabilidade de o Tesouro Nacional não mais poder contar integralmente com o resultado positivo do Bacen após a promulgação da Lei 13.820/2019, projeções realizadas para os próximos exercícios revelaram que a insuficiência de recursos na apuração da regra de ouro deve ocorrer já neste exercício de 2019 e perdurar, pelo menos, até 2022, caso o governo não adote medidas estruturantes para contornar os sucessivos déficit primários e a necessidade de se contraírem novas operações de crédito para honrar despesas correntes, como pessoal, benefícios previdenciários e juros da dívida.

107. As informações coletadas são de que o valor das despesas correntes (juros e demais despesas) pagas com fontes de recursos provenientes da emissão de títulos passou de R\$ 226,7 bilhões em 2014 para R\$ 406,5 bilhões em 2018. E as projeções sinalizam para a possibilidade de alcançar insuficiência de R\$ 110 bilhões em 2019 e de R\$ 265 bilhões em 2020.

108. Sobre o assunto, é pertinente trazer a análise efetuada pelo ministro Vital do Rêgo na PCPR/2017:

“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 (...)”

109. Diante desse quadro, ainda que as variáveis que compõem o cálculo dessa regra fiscal sejam condicionadas pela dinâmica econômica e fiscal verificada ao longo dos anos e possam ser alteradas, inclusive, no decorrer do exercício, conclui-se por ser oportuno alertar, mais uma vez, o Poder Executivo federal sobre o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em face do ambiente de sucessivos déficit primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão.

Teto de Gastos

110. A partir da Emenda Constitucional 95/2016 (NRF), foram fixados limites individualizados para as despesas primárias dos diversos órgãos da Administração. Para o exercício de 2018, foi estabelecido como teto dos gastos relativos ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União as despesas primárias pagas no exercício de 2017, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses encerrado em junho/2017 (3%).

111. Neste trabalho, apurou-se que todos os quinze órgãos sujeitos ao teto cumpriram os respectivos limites, mas seis deles (Supremo Tribunal Federal, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça do Trabalho, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União) necessitaram das compensações autorizadas pelo art. 107, §§ 7º e 8º, do ADCT, na redação dada por aquela emenda.

112. Essa situação ratifica ser imprescindível a adoção de medidas pelos órgãos para ajustar suas despesas, conforme alertas constantes do Acórdão 202/2019-TCU-Plenário (da relatoria do ministro Bruno Dantas), haja vista que tais compensações só poderão ser feitas até 2019. Especialmente nos casos da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar e do Ministério Público da União, resta evidente significativa dificuldade para redução de despesas pois, em 2018, seus gastos com pessoal (despesas com maior grau de rigidez orçamentária) atingiram 86,6%, 79,9%, 79% e 76,9%, nesta ordem, dos respectivos tetos sem compensação.

113. De forma geral, é preciso trazer para a análise as conclusões do referido Acórdão 202/2019-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal deliberou sobre o acompanhamento destinado a avaliar a previsão das receitas e a fixação das despesas contidas no Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2019, notadamente quanto à constatação de que “será exigido grande esforço por parte do governo para alcançar a meta em função do crescimento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e com pessoal e encargos sociais”.

114. Como mostrado no relatório destas contas, no período mais recente, de 2017 a 2018, o crescimento anual médio das despesas (em valores deflacionados) com benefícios previdenciários e com pessoal e outros encargos cresceram (2,0% e 1,9%, respectivamente) mais do que as outras despesas (1,1%). Além disso, o total das despesas discricionárias de 2018, em termos reais, assemelha-se ao montante executado em 2012.

115. Nesse contexto, não pode ser dissipada a preocupação externada na PCPR/2017 quanto a eventual prejuízo na prestação de serviços públicos que têm parcela significativa de suas dotações concentradas em despesas discricionárias, a exemplo dos recursos destinados ao custeio de programas de saúde, educação e segurança, além dos investimentos e do funcionamento da máquina pública, entre outros itens.

116. Destarte, é importante alertar, mais uma vez, o Poder Executivo de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos a partir da Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

117. Na edição de lei, em sentido amplo, que trate da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária de que decorra renúncia de receita, devem ser observadas várias exigências dispostas no ordenamento jurídico (arts. 150, § 6º, da Constituição de 1988, 113 do ADCT, 14 da LRF e, no exercício de 2018, arts. 112 e 114 da Lei 13.473/2017).

118. Em 2018, foram instituídas, por meio de nove atos normativos, desonerações no valor estimado de R\$ 13,2 bilhões (que inclui renúncias de receitas decorrentes de anistias e remissões que entraram em vigor no ano, decorrentes de quatro normas legais no montante estimado de R\$ 9 bilhões para o exercício). Tal valor foi bem superior ao estimado em 2017, de 700 milhões, mediante dezessete atos normativos.

119. Neste trabalho, foram examinadas sete normas editadas em 2018 para avaliar o cumprimento dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis. Em que pese o resultado da avaliação tenha revelado o não atendimento a todos os requisitos em relação à edição das Leis 13.594/2018 e 13.606/2018 e da Lei Complementar 162/2018, as ocorrências não serão levadas em consideração no Parecer Prévio destas Contas do Presidente da República porque as falhas ocorreram no âmbito do Congresso Nacional.

120. Sobre o ponto, lembre-se que este Tribunal, no subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, já recomendou às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedam ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de se verificar o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF.

121. Por outro lado, a não observância de todas as regras quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018 constituem irregularidade a ser registrada no citado Parecer Prévio.

122. Anote-se que deixaram de ser cumpridos requisitos como a projeção do impacto orçamentário-financeiro; a comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas dos resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação; a fixação de vigência máxima de cinco anos; e a apresentação do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos.

123. Em vista disso, ainda que este Tribunal, por várias vezes, tenha expedido orientações sobre o assunto, conforme extenso rol de deliberações apresentado no relatório, e que as mesmas irregularidades tenham constado das PCPR de 2016 e 2017, impõe-se novamente alertar o Poder Executivo federal acerca do não cumprimento das normas.

Intervenções Federais

124. O exercício de 2018 foi marcado pela decretação de duas intervenções federais. A primeira foi parcial no Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, limitando-se à área de segurança pública, e a segunda foi de forma plena no Poder Executivo do estado de Roraima, em atendimento a pedido da Procuradoria-Geral da República.

125. Embora em ambos os casos a intervenção tenha tido o propósito de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, com base no art. 34, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a análise das Contas concluiu que o principal motivo que levou às intervenções foi a crise financeiro-fiscal enfrentada pelos estados.

126. As intervenções realizadas em 2018 representaram custo para o governo federal de aproximadamente R\$ 1,426 bilhão, sem considerar as despesas com salário do efetivo federal deslocado para a realização das operações necessárias nos entes. Somem-se a isso os ônus impostos à União decorrentes do refinanciamento de dívidas dos estados e o repasse extraordinário de R\$ 4,1 bilhões em razão dos Jogos Olímpicos e intervenção federal para o estado do Rio de Janeiro.

127. Merece destaque a situação identificada por esta Corte de Contas na intervenção realizada pela União no estado de Roraima.

128. Por meio de medida provisória, o presidente da República criou a obrigação para a União de R\$ 225 milhões com vistas a auxiliar as ações relativas à intervenção federal, cuja importância

deveria ser aplicada de forma integral nas áreas que justificaram o ato de intervenção, incluídas as despesas de pessoal e de investimento.

129. Porém, a análise empreendida por este Tribunal verificou que, do total transferido pela União, R\$ 17,3 milhões foram destinados à folha de pagamento de outros poderes, mais especificamente para a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público de Contas, áreas não relacionadas com as razões que desencadearam a intervenção, podendo configurar caso de desvio de finalidade e ofensa à determinação constante do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário.

130. O aprofundamento de tais questões, contudo, será objeto de exame em processo apartado, autuado no âmbito da Segecex.

131. Nesse contexto, além de ressalva quanto a possível utilização de recursos em áreas não abrangidas pela intervenção, o TCU deve expedir recomendações à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União e, ainda, alerta ao Poder Executivo federal sobre o impacto das irregularidades cometidas durante a intervenção federal nos estados-membros e o reflexo delas na apreciação das Contas de Governo.

Opinião sobre a Execução dos Orçamentos

132. Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do TCU, conclui-se que a PCPR/2018 demonstrou a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como das 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 e resumidas, a seguir:

a) utilização de indicador de resultado primário desatualizado nos parâmetros de filtro utilizados no Siop para classificação das alterações orçamentárias;

b) ausência de prova do cumprimento da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o art. 42, inciso I, do ADCT;

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

d) falta de comprovação acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares, segundo exigência do parágrafo único daquele dispositivo constitucional;

e) ausência dos requisitos definidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 112 e 114 da LDO/2018 para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita;

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

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

h) impossibilidade de verificar a fiel observância do disposto no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.986/2018-TCU-Plenário, em razão dos indícios de desvio de finalidade na destinação de parte significativa dos repasses federais, visto que as áreas beneficiadas não guardam relação direta com os fundamentos que embasaram a intervenção federal.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

Limitações à auditoria financeira

133. A auditoria financeira realizada por esta Corte de Contas no Balanço Geral da União (BGU) de 2018 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 31/12/2018, 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.

134. As demonstrações consolidadas, que integram a Prestação de Contas do Presidente da República de 2018, 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.

135. Em primeiro lugar, diante da complexidade relacionada à emissão de opinião de auditoria sobre o Balanço consolidado de 2018, julgo necessário fazer breve histórico sobre os problemas enfrentados pelo TCU em auditar as informações tributárias do governo federal administradas pela Receita Federal do Brasil.

136. O TCU, por meio do Acórdão 977/2018-Plenário, de relatoria do ministro Vital do Rêgo, expressamente se manifestou pela impossibilidade de auditar as contas de créditos tributários a receber e dívida ativa tributária no exercício de 2017. Na oportunidade, a falta de acesso aos dados fiscais mantidos pela Receita e o consequente impedimento à obtenção de informações necessárias à realização da auditoria comprometeram a emissão de opinião conclusiva.

137. Na sequência da referida decisão, ao analisar o impacto da falta de dados para concluir sobre a confiabilidade dos valores registrados a título de crédito tributário e dívida ativa, o Relatório das Contas de Governo de 2017, apreciado pelo Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, também de relatoria do ministro Vital do Rêgo, registrou que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis poderia comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

138. Diante desse cenário, foram tomadas algumas medidas pela Receita Federal com o fim de contornar os obstáculos enfrentados nos trabalhos de fiscalização pelos órgãos de controle, como a edição da Portaria RFB 1.343/2018, que criou ambiente seguro e controlado, denominado “sala de sigilo”, para disponibilizar acesso aos dados fiscais necessários para a realização das auditorias.

139. Ocorre que, ao proceder às fiscalizações sobre as demonstrações financeiras do Ministério da Fazenda do exercício de 2018, a equipe de auditoria do TCU novamente se deparou com limitações ao trabalho. As dificuldades quanto à solicitação e à disponibilização dos dados impostas pelas regras e procedimentos criados em virtude da “sala de sigilo”, além dos controles físicos de segurança, na prática impediram os auditores de ter qualquer acesso a dados que possibilitassem obter evidências para formar uma conclusão de auditoria.

140. Em razão das limitações impostas, e a partir de solicitação formulada pelo chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia, este Tribunal instruiu processo específico para avaliar o funcionamento da “sala de sigilo”, criada pela portaria da RFB. A deliberação proferida pelo Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, concluiu que, embora a criação da sala tenha representado iniciativa positiva, a forma como foi implementada não possibilitou a efetiva melhora do grau de auditabilidade do órgão. A decisão também informou aos

auditados que apenas a disponibilização da sala de sigilo para fornecimento de informações solicitadas pelas equipes de auditoria poderia caracterizar obstrução à fiscalização.

141. Com o propósito de aprofundar os exames sobre questão tão complexa, o Tribunal deu início a fiscalização voltada especificamente para avaliar as condições de auditabilidade da RFB e a capacidade de obtenção de evidências apropriadas e suficientes para suportar a emissão de opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras daquele órgão, dado um nível de risco aceitável. A conclusão proferida recentemente por meio do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, foi que há falta de auditabilidade e transparência no Sistema Tributário Nacional. Com o objetivo de promover mudanças estruturais nesse sistema e conferir efetividade ao exercício do controle, o TCU fixou prazo para o desenvolvimento de um plano de ação voltado à correção das deficiências apontadas no relatório.

142. Traçado esse cenário, a auditoria realizada nas demonstrações financeiras de 2018 do então Ministério da Fazenda, que representa a parcela de maior materialidade do BGU, novamente se deparou com a falta de acesso aos dados fiscais mantidos pela Receita Federal do Brasil. Apesar da criação da “sala de sigilo”, o acesso às informações necessárias para a realização da auditoria continuou sendo restrinido sob a oposição de sigilo fiscal. Por esse motivo, a limitação enfrentada pela equipe de auditoria impossibilitou novamente obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar uma opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações, impactando diretamente os demonstrativos que integram o Balanço Geral da União.

143. Além dos entraves relacionados à verificação da confiabilidade do crédito tributário, a não disponibilização de informações protegidas por sigilo fiscal teve impacto na análise de outros aspectos materialmente relevantes para as demonstrações consolidadas, como o montante da dívida ativa do governo federal e as obrigações decorrentes de demandas judiciais, com reflexos significativos na análise das Contas de 2018.

144. Segundo dados de 31/12/2018, dos R\$ 5,2 trilhões de bens e direitos da União registrados em contas do ativo do Balanço Patrimonial, R\$ 3,3 trilhões são geridos pelo antigo Ministério da Fazenda, o que equivale a mais de 60% do total das demonstrações consolidadas. A limitação de escopo causada pela falta de fornecimento dos dados impôs concluir que cerca de 23% dos ativos da União, referentes aos créditos tributários a receber e dívida ativa tributária e não tributária, 43% das variações patrimoniais aumentativas, referente à impostos e contribuições sociais, e 37% das receitas orçamentárias, referentes a impostos e contribuições, não são passíveis de ser auditados.

145. Nesse contexto, resta claro que os elementos a respeito dos quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria são materialmente relevantes e representam parcela substancial das demonstrações financeiras consolidadas.

146. Essa limitação oposta ao TCU é ainda maior, em termos gerais, do que a registrada em face da Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos (*Government Accountability Office* – GAO) nos anos fiscais de 2017 e 2018. Ao analisar as demonstrações consolidadas do governo norte-americano, o GAO foi impedido de expressar uma opinião conclusiva, visto que 31% dos ativos e 17% dos custos líquidos declarados sofreram limitações ao trabalho de auditoria.

147. Tem-se, ainda, que, desde que a Receita Federal Norte-Americana (IRS) começou a ser auditada pelo *Government Accountability Office* (GAO), em 1992, ela recebeu oito relatórios consecutivos de abstenção de opinião nas demonstrações financeiras antes de ser alterada a opinião sobre as contas.

148. Convém observar ainda que, diferentemente da auditoria de 2017, que levou o TCU a abster-se de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações de créditos

tributários a receber a cargo da Receita Federal do Brasil, a auditoria realizada em 2018 não se restringiu a certas contas contábeis selecionadas, mas envolveu todo o conjunto das demonstrações financeiras do então Ministério da Fazenda.

149. Essa ampliação do escopo dos trabalhos da equipe técnica, resultado do fortalecimento da auditoria financeira no TCU em atendimento ao Acórdão 3.608-TCU-Plenário, defrontou-se com as mesmas limitações do trabalho anterior – falta de acesso a informações essenciais para emitir uma opinião de auditoria; dessa vez, no entanto, com reflexos ainda maiores na análise das Contas de Governo.

150. Nesse sentido, é importante destacar que as limitações impostas às auditorias financeiras não só comprometem a confiabilidade das informações relacionadas à principal fonte de financiamento público, a saber as receitas tributárias, mas, no tocante ao exercício de 2018, também implicaram objeção a que o Tribunal exercesse plenamente as suas competências estabelecidas na Constituição, gerando grande prejuízo à transparência quanto ao uso dos recursos públicos.

151. Sendo assim, julgo que o encaminhamento adequado, alinhado com a decisão tomada pelo TCU nas Contas do Governo de 2017 e com as normas de auditoria aplicáveis, é no sentido da ausência de evidências apropriadas e suficientes para fundamentar opinião conclusiva do TCU sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União no exercício de 2018. Em acréscimo, julgo pertinente emitir alerta à Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

152. Nesse ponto, por dever de justiça, devo reconhecer que o atual Ministério da Economia, em alguns dos processos referenciados, apresentou a este Tribunal diversas ações tendentes a alterar significativamente o panorama de impossibilidade de exercício do controle externo sobre as demonstrações contábeis administradas pela RFB.

153. As medidas acenadas envolvem relevante mudança na compreensão do Poder Executivo sobre o sigilo fiscal oposto aos órgãos de controle, o que permite vislumbrar maior transparência e efetividade na fiscalização de matéria tão relevante.

154. Ocorre, contudo, que tais ações, algumas a exigir mudanças estruturais nas unidades auditadas, potencialmente capazes de alterar o cenário a partir do exercício financeiro de 2019, não permitem afastar os impedimentos havidos nas auditorias financeiras que cuidaram das contas do exercício de 2018 e viabilizar a emissão de conclusão apropriada sobre a confiabilidade das informações geridas pela RFB no presente processo.

155. Igualmente, não poderia deixar de reconhecer o esforço constante empreendido pela Secretaria do Tesouro Nacional em aperfeiçoar a qualidade das informações apresentadas no Balanço Geral da União. A atuação da Secretaria, sempre em cooperação com os trabalhos deste Tribunal, contribuiu para um avanço significativo da contabilidade aplicada ao setor público, bem como para a melhoria da qualidade e da transparência das informações contábeis divulgadas pelo governo federal.

Distorções relevantes identificadas no BGU

156. Após discorrer sobre a principal limitação enfrentada pela auditoria, passo agora a abordar as demais distorções relevantes identificadas no Balanço Geral da União.

157. A equipe também enfrentou limitações para aferir a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União, provocadas pelas alterações dos critérios de classificação de riscos estabelecidos inicialmente pela Portaria AGU 40/2015. A mudança promovida no normativo, além de provocar subavaliação das obrigações da União, reduziu a

transparência e dificultou o controle social e legislativo no acompanhamento dos riscos fiscais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por existir processo específico para abordar a matéria, deixo de propor recomendação nesta análise das Contas.

158. Outro ponto de destaque da auditoria foi a identificação da existência de subavaliação no patrimônio da União diante da falta de controle e de evidenciação do quantitativo e do valor dos terrenos situados na Amazônia Legal, de terras de regularização fundiária e terras devolutas de fronteira.

159. Ressalto que as deficiências no controle desses importantes recursos da União, além de já terem sido objeto de diversas deliberações por parte deste Tribunal, a exemplo do exame das Contas de 2016 e 2017, prejudicam não só a correta transparência e a evidenciação do patrimônio público, mas também comprometem a tomada de decisão quanto aos recursos alocados pelo governo federal na escolha das políticas públicas fundiárias. Assim, julgo necessário tecer recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que, em conjunto com o Incra, tome ações no sentido de viabilizar melhores controle e registro contábil desses ativos.

160. Por último, cabe citar as deficiências relacionadas à projeção e à ausência de política de registros contábeis dos encargos financeiros futuros da União com os militares inativos.

161. Nesse ponto, logo de início, permito-me ressalvar que não pretendo adentrar à discussão sobre a natureza das despesas com militares inativos, se previdenciária ou não, eis que a matéria é analisada em processo específico deste Tribunal, que está sob a relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

162. Também ressalto os esforços empreendidos pela Casa Civil, STN e Ministério da Defesa em atender à recomendação proferida no âmbito da apreciação das Contas de 2017, por meio do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, que permitiu a evidenciação dos referidos encargos financeiros em notas explicativas das demonstrações contábeis de 2018. Em razão do atendimento da recomendação, deixo de considerar a falta de evidenciação das obrigações como uma ressalva à análise das Contas de 2018.

163. Não obstante o avanço já alcançado pelo atendimento da recomendação, entendo que, em observância às normas contábeis e às melhores práticas internacionais, é necessária a evidenciação da referida obrigação da União por meio do registro contábil, a favor da transparência das obrigações fiscais e da prestação de informações completas e fidedignas à sociedade, para permitir ainda um adequado planejamento financeiro do Governo Federal.

164. Para aliar a necessidade do registro contábil com a ausência de definição sobre a natureza da despesa, diante da ponderações apresentadas pelo ministro Bruno Dantas, cabe determinar à SecexPrevidência que avalie, no âmbito do TC 034.660/2014-3, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, o disposto na seção 5.3.1.11 do Relatório das Contas de Governo 2018.

VI – MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES ANTERIORES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015, 2016 E 2017

165. No âmbito deste trabalho, foram monitoradas as medidas adotadas para atender às recomendações e aos alertas emitidos por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, relatadas, respectivamente, pelos ministros José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

166. Consoante o levantamento realizado pela Semag, de um total de 48 recomendações expedidas pelo TCU na apreciação das referidas contas, vinte e duas foram consideradas plenamente

atendidas; quatro, parcialmente atendidas; dezoito, em atendimento; três não foram atendidas; e uma não é mais aplicável. Já com relação aos cinco alertas emitidos, um foi tido como observado; três, como parcialmente observados; e um, como não observado.

167. Em vista do reduzido número de comandos não atendidos ou não observados, destaca-se a aderência dos entes 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.

168. Apenas para ilustrar, é pertinente ressaltar as providências tomadas para o saneamento de relevante problema detectado pelo TCU e objeto de comentários no voto referente à PCPR/2017, relativo à ausência de metodologia de análise do custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor.

169. De acordo com o apurado, criou-se o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas) com a finalidade de monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos, de forma a orientar a ação estatal para a geração de valor à sociedade, em consonância com as boas práticas de governança pública. Além disso, o então Ministério da Fazenda, cuja estrutura foi incorporada ao Ministério da Economia, passou a produzir publicações regulares do Boletim sobre os Subsídios da União, com estudo sobre política de subsídios selecionada.

170. Essas medidas favorecem, além da transparência das ações governamentais, a avaliação a respeito do atingimento do propósito inerente a essa política de redução das desigualdades regionais e sociais. Concretamente, não é aceitável que ações públicas, nas quais o Estado abra 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 atinjam seus nobres objetivos.

171. Com efeito, cabe reconhecer a importância das medidas implementadas pelos gestores em atendimento aos alertas e às recomendações proferidos pelo TCU no sentido de prevenir a ocorrência de irregularidades, corrigir 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.

172. Quanto às recomendações não atendidas, as ocorrências que as ensejaram foram objeto de novos registros neste trabalho. Para a completa solução dos problemas, são propostas novas recomendações.

173. Por fim, no que diz respeito ao alerta efetuado, na PCPR/2017, ao então Ministério da Fazenda de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas, o qual foi considerado como não observado, registra-se a desnecessidade de adoção de qualquer providência no âmbito destas contas, porquanto a questão da auditabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) foi tratada em processos recentemente apreciados por este Tribunal, consoante os Acórdãos do Plenário 1.095 e 1.174/2019, da relatoria dos ministros Bruno Dantas e Raimundo Carreiro, respectivamente.

VII – OUTRAS CONSIDERAÇÕES

174. Ante todo o exposto, percebe-se que os dados contidos nesta PCPR do ano de 2018 revelam a delicada situação das contas públicas federais, que tende a manter o Brasil em posição não muito privilegiada na comparação com outros países, a não ser que medidas estruturantes sejam implementadas de forma a transpor definitivamente os problemas atuais.

175. A análise feita no subitem 3.1 do relatório comprova essa assertiva. Com base em metodologia elaborada pelo Fórum Econômico Mundial, consistente no Índice de Competitividade Global (ICG), verificou-se que o Brasil, apesar de ter alcançado a 48^a posição no ranking do ICG 2012-2013 entre 144 países, caiu para a 81^a posição no ICG 2016-2017 entre 138 países. Atualmente, de acordo com a nova metodologia desenvolvida (Índice de Competitividade Global 4.0), o Brasil ficou na 72^a colocação entre 140 países classificados.

176. Embora a alteração da metodologia dificulte uma comparação histórica da evolução do Brasil no período recente, é certo que os fatores apontados como problemáticos para fazer negócios com o País, como cobrança de altas taxas de impostos e fornecimento de infraestrutura inadequada, ainda não foram plenamente resolvidos.

177. Além disso, nota-se que os pilares nos quais o desempenho do País foi relativamente ruim em 2018 (Estabilidade Macroeconômica - 122^a posição, Mercado de Produtos - 117^a posição, Mercado de Trabalho - 114^a posição e Dinamismo Empresarial - 108^a posição) correspondem a áreas de extrema importância para alavancar o crescimento do Brasil e propiciar melhores condições de vida para a grande população de baixa renda.

178. Os resultados do desempenho nos indicadores escolhidos para o exame bem retratam a necessidade premente de adoção de políticas públicas efetivas para o bem-estar da população. No “Indicador 5.01 - Expectativa de vida saudável”, o desempenho do Brasil em 2018, mesmo que possa ser considerado mediano (72º lugar, com nota 79,6 e expectativa de vida “saudável” de 65,5 anos), revelou que o País está abaixo da média dos países da América Latina e do Caribe (82,7 pontos) e atrás da Costa Rica, Chile, Peru, Colômbia, Argentina, México, Venezuela e El Salvador. Já no “Indicador 6.04 - Habilidades dos graduados”, o desempenho do Brasil foi ainda pior (124^a posição, com nota 3,4), tendo caído nove posições no ranking em relação ao ano anterior e ficado no mesmo patamar de países como Bangladesh, Malauí e Paraguai.

179. Na área da Segurança Pública, os dados do Global Peace Index (GPI)¹ de 2018, produzido pelo Institute for Economics and Peace (IEP), mostram que o Brasil ficou na 106^a posição entre 163 países pesquisados e na 9^a posição entre os 11 países da América do Sul participantes, à frente apenas, neste último caso, da Venezuela e da Colômbia.

180. Aspecto interessante dessa pesquisa diz respeito à correlação estabelecida entre a violência e a economia ao se indicar que, em 2017, o impacto econômico da violência na economia mundial foi calculado em US\$ 14,76 trilhões, com base no método da paridade do poder de compra (PPP), equivalentes a 12,4% da atividade econômica mundial (produto mundial bruto), ou US\$ 1.988 para cada pessoa.

181. Uma das conclusões do relatório do IEP é a de que os países com índices de paz mais altos apresentam vantagens econômicas consideráveis em relação aos países menos pacíficos. Foi afirmado que nestes as taxas de inflação tendem a ser maiores e menos estáveis e o investimento estrangeiro direto representa quase a metade do dos países mais pacíficos.

182. Consoante a pesquisa, os países com os mais altos níveis de paz tiveram crescimento *per capita* três vezes maior nos últimos 70 anos em relação aos países menos pacíficos. Considerando o período de 2005 a 2016, as informações são de que os países com melhorias no GPI tiveram 1,45% a mais de crescimento do PIB por ano em comparação aos países onde a paz diminuiu.

183. O Regimento Interno desta Corte prevê que o relatório sobre as contas do Presidente da República deve conter informações sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária federal

¹ O GPI procura medir o nível de paz em todo o mundo, sendo que a pesquisa abrange 99,7 % da população mundial e utiliza 23 indicadores quantitativos e qualitativos, que são agrupados em três áreas principais: conflitos em andamento, segurança e proteção e militarização, conforme notícia publicada em <https://economia.uol.com.br/noticias/pr-newswire/2018/06/06/global-peace-index-o-mundo-esta-menos-pacifco-hoje-do-que-em-qualquer-outro-periodo-da-ultima-decada.htm?cmpid=copiaecola> e dados coletados, em 4/6/2019, no endereço eletrônico <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>

no desenvolvimento econômico e social do País. Em que pese a complexidade dessa tarefa no plano geral, os dados coletados constituem evidência do grande papel do governo no fomento ao desenvolvimento do Brasil em todos os aspectos.

184. Nesse contexto, é com preocupação que se vê o fato de a trajetória de crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, continuar a comprimir a capacidade de investimento do governo e, em consequência, dificultar a retomada do crescimento da economia.

185. Muito embora se deva reconhecer os efeitos positivos da Emenda Constitucional 95/2016 para conter o nível de aumento dessas despesas, não se olvida que a execução de políticas públicas desenvolvimentistas e sociais importantes para o cidadão pode não satisfazer os anseios da coletividade em virtude da redução, a fim de garantir o cumprimento do teto dos gastos, do espaço para as despesas de natureza discricionária e os investimentos em áreas nas quais o Estado é capaz de induzir o crescimento, como nas obras de infraestrutura.

186. Ademais, outros problemas identificados neste trabalho são de custosa resolução, a exemplo do nível crítico de endividamento enfrentado pelo País, do crescimento do deficit previdenciário em relação ao PIB, do alto volume de renúncia de receitas federais, da baixíssima capacidade de recuperação dos créditos regularmente inscritos em dívida ativa (0,84% em 2018) e dos indícios de comprometimento da sustentabilidade econômica e financeira de algumas empresas estatais federais formalmente classificadas como não dependentes.

187. Nesse cenário, a adoção de medidas estruturantes que solucionem o atual desequilíbrio fiscal e permitam retomar a trajetória sustentável da dívida pública constitui grande desafio para os gestores das políticas públicas no sentido de permitir que elas possam atender plenamente às necessidades dos cidadãos em diversas áreas, como a educação, a saúde e a segurança pública.

188. Consoante lembrado pelo ministro Vital do Rêgo nas contas anteriores, e mais uma vez constatado nesta PCPR de 2018, a solução do desequilíbrio por meio da expansão da arrecadação não é tarefa de fácil execução, seja em razão do efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos, seja em decorrência da aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

189. Nesse último caso, é de se compreender a repulsa da população em pagar maiores tributos por não serem raras as situações noticiadas de prestação de serviços públicos com suficiência e qualidade aquém das desejadas.

190. Assim, e tendo em vista que a carga tributária com relação ao PIB no ano passado foi a maior desde 2010, infere-se que o panorama, de fato, não favorece esse tipo de medida sem causar maior sacrifício à população.

191. Desse modo, uma vertente a ser considerada na busca pelo equilíbrio das contas públicas, dentre outras que impulsionem a arrecadação, como novas concessões e privatizações em áreas nas quais a presença do Estado não seja fundamental e o aprimoramento dos procedimentos de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, é, efetivamente, a contenção das despesas primárias, ao amparo das normas positivadas na Constituição de 1988, em especial as que dizem respeito ao Teto dos Gastos e à Regra de Ouro.

192. Isso, todavia, torna maior o desafio do governo, ante a imprescindibilidade da tomada de ações que garantam maior produtividade da máquina pública, dado o papel de destaque do Estado brasileiro na economia, e as projeções de que, já a partir deste ano, não haverá excedente das despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito.

193. Em face dessas circunstâncias, é de se esperar que os dados registrados de forma detalhada no relatório precedente, além de permitir 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 –, constituam subsídio ao Poder Executivo para enfrentar as dificuldades impostas.

VIII – CONCLUSÃO

194. Em suma, a análise empreendida nas informações constantes da PCPR 2018 detectou ocorrências referentes 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 ser aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme parecer prévio que submeto à deliberação deste Colegiado.

195. Anote-se que as ressalvas fundamentam a emissão de alertas e recomendações, cuja observância deve propiciar melhorias no âmbito do Poder Executivo com vistas a fortalecer, entre outros princípios, a transparência e a confiabilidade das informações em prol de facilitar o seu entendimento por parte dos diversos setores sociais e municiá-los com dados que favoreçam o incremento da efetividade na execução de políticas públicas.

196. Da mesma forma, apesar de não ter sido possível emitir opinião de auditoria sobre a adequação da situação patrimonial e dos resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2018, em decorrência da não obtenção de evidências apropriadas e suficientes para fundamentá-la, diante das limitações postas ao trabalho de fiscalização do BGU, os exames evidenciaram distorções e impropriedades que deverão ser saneadas mediante o cumprimento das recomendações a serem expedidas, em complemento aos esforços já despendidos pela STN com o objetivo de aperfeiçoar a contabilidade aplicada ao setor público e melhorar a qualidade e a transparência das informações contábeis.

197. E os indicativos coletados, sobretudo advindos do Ministério da Economia, são no sentido de que as limitações derivadas da oposição de sigilo fiscal ao TCU poderão ser ultrapassadas, de forma a possibilitar o pleno exercício do controle externo sobre os demonstrativos contábeis consolidados da União. Evidência disso está na recente Ordem de Serviço Segecex 12, de 3/6/2019 (BTCU 105, de 5/6/2019), que instituiu grupo de trabalho para acompanhar as tratativas e providências tomadas pelo Ministério da Economia a fim de atender ao disposto no subitem 9.1 do citado Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, referente à operacionalização do acesso do TCU aos bancos de dados da RFB e ao compartilhamento desses bancos de dados com esta Corte de Contas.

198. Ao fim, a conclusão é de que, como um todo, as Contas do Presidente da República do ano de 2018 devem ser aprovadas com ressalvas, exclusivamente em relação ao conteúdo analisado, porquanto as impropriedades, irregularidades e distorções identificadas, pela materialidade e gravidade, não implicam sua rejeição.

Diante do exposto, VOTO por que este Tribunal adote as minutas de relatório e parecer que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

ANA ARRAES
Relatora

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhora Ministra-Relatora,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, cumprimento a eminentíssima Relatora, Ministra Ana Arraes, pela excelência do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), das demais unidades da Segecex 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 2018, que se configura na mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal consoante seu art. 71, inciso I, para subsidiar o julgamento das contas pelo Congresso Nacional, conforme dispõe o art. 49, inciso IX, da Carga Magna.

Com as vêrias, porém, da nobre Relatora, e com a aquiescência de meus dignos Pares, não obstante minha integral aderência à proposta de Sua Excelência, gostaria de tecer considerações sobre uma questão que considero crucial para a ação transformadora que este Tribunal pretende produzir com sua atuação.

Minhas considerações partem das brilhantes conclusões da ministra Ana Arraes, que suscitam, no meu modo de ver, uma reflexão a respeito do próprio modelo de Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). Destaca a nobre relatora, do alto de sua sabedoria, o arcabouço normativo brasileiro, que previu uma série de princípios e regras norteadores da atuação dos governantes, objetivando zelar pelo adequado funcionamento da estrutura do Estado brasileiro. Ainda segundo a ministra, essa estrutura, ao final de todas as suas intervenções, deve oferecer aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela própria Constituição Federal.

Ocorre que o Decreto 9.203/2017, que inaugurou a Política de Governança Pública no país, em 2017, no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, representa hoje o mais atualizado normativo brasileiro, instituído para definir a regra de conduta da alta liderança, a quem chamamos de governantes, no trato da estrutura do Estado. Segundo o texto do normativo, editado pela própria presidência, a alta administração dos órgãos e das entidades deve implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos naquele Decreto.

Esse olhar sobre a organização da estrutura da Administração Pública, atualizado pelas diretrizes da nova Política de Governança, tem como endereço final a criação de valor público, definido no Decreto 9.203 como o conjunto de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização, em resposta às necessidades ou às demandas de interesse público da sociedade ou de grupos específicos que necessitam da intervenção estatal. No mesmo sentido, a Ministra Ana destaca em seu voto que gerar valor nada mais é do que “oferecer aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela própria Constituição Federal”.

Se esses bens e serviços, ofertados principalmente por meio de políticas públicas, não chegam aos seus destinatários a tempo e a hora, e com qualidade, o “Principal” (que delega aos agentes a tarefa de gerir todas essas políticas), deve compreender com exatidão as causas que levaram aos insucessos relatados na prestação de contas. E parte considerável dessas causas pode ter decorrido da forma como

a Política de Governança, iniciada em novembro de 2017, foi planejada, executada, monitorada e avaliada ao longo de 2018.

Essa avaliação, no entanto, tão importante sobre as ações integradas da Governança, não ganha relevo na forma como hoje são prestadas as contas do Presidente que, ao lançar a Política de Governança, se comprometeu a cumprir todo o seu ciclo. Ora, como em qualquer política pública, após o lançamento do Decreto, deveria ser assegurado o sucesso das demais etapas: planejamento da execução; implementação; monitoramento; e avaliação. O modelo atual da PCPR, no entanto, não permite uma conclusão no tocante a essa empreitada.

Faz-se necessária, assim, uma nova reflexão sobre o modelo utilizado, à luz das evoluções recentes promovidas nas prestações de contas dos gestores. Para essas contas, o TCU, por meio da Decisão Normativa TCU 170/2018, alterou a estrutura básica geral do relatório de gestão, que doravante toma como base o modelo do relato integrado, desenvolvido a partir de boas práticas internacionais por uma coalizão de reguladores, investidores, empresas e outros atores que entendem que os relatos corporativos devem comunicar a quem os recebe o sucesso que os agentes tiveram naquele período.

Ao utilizar esse novo modelo, o relatório das contas de governo terá a sociedade como seu destinatário primordial, constituindo-se em um documento mais conciso, focado na demonstração dos resultados alcançados. E ao comunicar os principais resultados da ação governamental de forma mais efetiva à população, por certo será também mais útil aos seus representantes do Congresso Nacional que, ao avaliarem o parecer prévio do TCU, compreenderão com mais facilidade se as principais causas de todos os desequilíbrios relatados nas contas estão efetivamente se agravando ou sendo sanadas.

Nesse novo contexto, a análise sobre a governança seria mais um importante elemento de compreensão das verdadeiras causas de insucessos brasileiros, relatados na PCPR, como o desequilíbrio fiscal, o alto endividamento público, o desemprego e a má utilização de recursos em várias políticas públicas, tais como a da irrigação, que acabam não cumprindo seu papel, como bem destacado pela eminente ministra.

II

Com essas considerações, peço licença à Relatora para sugerir ao Presidente José Múcio que inicie um novo estudo nesta Casa tendente a revisar o modelo e estrutura da Prestação de Contas do Presidente da República, avançando ainda mais nas recomendações da OCDE, feitas no bojo da Revisão de Pares desse relevante instrumento.

Aliás, valho-me das palavras do então presidente Benjamin Zymler, no âmbito daquela Revisão de Pares, para reforçar a defesa que faço de mais esse avanço na estrutura das Contas de Governo. No bojo daquele trabalho, o eminente ministro destacou que mudanças ocorrem rapidamente e somos constantemente confrontados com novos desafios. E que a sociedade está ansiosa não apenas por informações que digam respeito à legalidade ou conformidade dos atos praticados pelos gestores, mas também pelos reais resultados da ação governamental.

Relembro, também, que na última reunião deste Plenário debatemos a necessidade de o Tribunal contribuir de forma decisiva para reduzir a pesada burocratização brasileira, em brilhante trabalho relatado pelo eminente ministro Vital do Rego. Minha proposta decorre, em boa parte, das ponderações do senhor presidente, do relator, e de meus pares sobre as disfunções da burocracia.

Para não correr o risco de ser vista pela sociedade apenas como mais uma peça da nossa burocracia, o novo modelo de relatório das Contas de Governo, que ora proponho, terá por foco as

ações do Presidente para sanar os graves problemas brasileiros, sem deixar de analisar, por óbvio, a fidedignidade das demonstrações financeiras e o cumprimento da lei e das normas vigentes.

Por fim, reitero minha aderência à proposta de encaminhamento apresentada pela eminente Relatora, Ministro Ana Arraes, a quem mais uma vez saúdo e parabenizo 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 12 de junho de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União exerce pela 84^a (octagésima quarta) vez uma de suas mais importantes competências, prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República.

2. A relatora, Ministra Ana Arraes, nos brinda com um trabalho extenso, mas ao mesmo tempo objetivo, no qual é feito um panorama preciso das finanças públicas e do Balanço Geral da União (BGU).

3. Como demonstrado no minudente relatório das contas, o endividamento público continua sua preocupante trajetória de crescimento. A dívida bruta do governo geral (DBGG), que abrange todas as esferas de governo, cresceu R\$ 417,3 bilhões, de modo que, no ano de 2018, passou a representar 77,2% do PIB, contra os 74,2% verificados em 2017, ainda que tenha havido uma queda no pagamento dos juros nominais de R\$ 439,8 bilhões em 2017 para R\$ 379,2 bilhões em 2018.

4. Houve **deficit** primário do Governo Central (GC) de R\$ 116,2 bilhões, o que assegurou o cumprimento da meta de resultado primário, correspondente a um **deficit** de até R\$ 159,0 bilhões para o GC.

5. Esse cenário de restrição fiscal, no qual a proposta orçamentária já é elaborada com previsão de **deficit** primário – por absoluta impossibilidade de se reduzirem imediatamente as chamadas despesas obrigatórias, dentre as quais se destacam as previdenciárias, que respondem por 43,4% das despesas primárias – e no qual existe iminente risco de violação ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal (a chamada regra de ouro) - termina por limitar o volume de investimentos públicos, que compõem as despesas discricionárias.

6. Assim, a melhoria da infraestrutura nacional, fator essencial para assegurar o crescimento econômico num cenário internacional extremamente competitivo, passa a depender, cada vez mais, do capital privado, por meio de concessões e permissões. De toda sorte, é imperativo assegurar a efetividade da aplicação dos cada vez mais escassos recursos federais disponíveis para investimento em infraestrutura.

7. Nessa seara, além de acompanhar a evolução da economia e a execução orçamentária, inclusive do Plano Plurianual (PPA), nas Contas do Governo da República, o Tribunal, desde 2013, tem avaliado a conformidade da gestão governamental, bem assim a confiabilidade das informações prestadas pelo Presidente da República.

8. Para tanto, a planificação setorial contida no Plano Plurianual é examinada sob o prisma da estrutura dos programas temáticos, seus indicadores, objetivos e metas. Essa atuação está em consonância com as recomendações do estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a respeito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, conduzido em parceria com esta Corte e publicado em 2012.

9. O acompanhamento do PPA – instrumento de planejamento de médio prazo, que atualmente contém 54 programas temáticos – tem por objetivo verificar a efetividade das políticas públicas. Para tanto, é feito um exame crítico das metas, que são entregas esperadas à população e representam a medida de alcance dos objetivos dos respectivos planos.

10. Infelizmente, a despeito da previsão contida na Lei 13.249/2016, o PPA não estabeleceu metas anuais e nem todas as metas previstas contêm parâmetros que permitam seu acompanhamento anual, o que dificulta a adoção de medidas corretivas ao longo do processo. Contudo, espera-se uma melhoria nesse quadro no PPA 2020/2023 em razão da alteração do Guia de Monitoramento do PPA, ocorrida em 2017.

11. Na área de infraestrutura, dois foram os programas examinados este ano: Energia Elétrica (programa temático 2033) e Moradia Digna (programa temático 2049). Também foi examinado o programa Recursos Hídricos (programa temático 2084), classificado na área Desenvolvimento Produtivo e Ambiental.

12. Nesta oportunidade, limitar-me-ei a tecer comentários sobre os programas Energia Elétrica e Recursos Hídricos.

13. O planejamento governamental para a energia elétrica é feito por meio do Plano Decenal de Expansão de Energia, de modo que o PPA reflete parte desse planejamento.

14. Segundo o relatório, a execução orçamentária efetiva (despesas liquidadas) do programa Energia Elétrica foi de 95,7% (R\$ 933,7 milhões, de um total de R\$ 975,0 milhões), o que demonstra que as dotações orçamentárias previstas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) são realistas, em que pese não serem elevadas (0,07% das despesas primárias liquidadas). Isso porque a maior parte dos investimentos públicos federais no setor ocorrem por meio do Orçamento de Investimento das Estatais (OI), com despesas autorizadas para o grupo Eletrobrás no montante de R\$ 7,7 bilhões, do qual R\$ 3,5 bilhões foram executados. Além disso, prepondera no modelo adotado para o setor elétrico as concessões e permissões, de modo que o papel atribuído ao Ministério das Minas e Energias (MME) consiste em “dar suporte” para assegurar que os empreendimentos iniciem sua operação.

15. Quatro foram as metas selecionadas para exame: 000D (“monitorar e viabilizar a entrada em operação de 670 empreendimentos para expansão da Transmissão do Sistema Elétrico Brasileiro em apoio ao Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico”); 044Z (“promover a ampliação do intercâmbio energético com países vizinhos, por meio da comercialização de 7.500 GWh de trocas de energia por acordos bilaterais”); 04FX (“monitorar e viabilizar a entrada em operação de 730 empreendimentos para expansão da capacidade de geração do Sistema Elétrico Brasileiro, em apoio ao Comitê de Monitoramento do Sistema Elétrico”) e 04JX (“desenvolver políticas voltadas às Redes Elétricas Inteligentes”).

16. Vou me ater aos problemas observados nas metas relativas aos empreendimentos de transmissão (000D) e geração (04FX).

17. Essas metas, a despeito de suas descrições imprecisas, consistem na entrada em operação de 670 empreendimentos de transmissão do Sistema Elétrico brasileiro e 730 do Sistema de Geração no período de vigência do PPA. Contudo, o parâmetro considerado para verificar o cumprimento da meta 000D (transmissão) foi o número de empreendimentos outorgados e incluídos na base da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), apesar de a outorga constituir apenas uma das fases iniciais dos empreendimentos. Logo, o indicador adotado não é apto a comprovar o cumprimento da meta.

18. O indicador da meta 04FX (geração) consiste no número de empreendimentos que entraram em funcionamento. Contudo, esse indicador é alimentado com informações relativas à

comercialização de energia em ambiente de contratação regulada, o que também pode ocorrer antes da entrada em funcionamento do empreendimento.

19. Além disso, o relatório aponta inconsistência até mesmo nos dados utilizados para atestar o cumprimento da meta 04FX (geração).

20. Segundo o MME, 802 empreendimentos teriam entrado em funcionamento no período de vigência do PPA 2016-2019. Para confirmar a veracidade dos dados utilizados pelo MME, foi feita uma circularização das informações e verificou-se, em consulta à base de dados da Aneel, que, entre 2011 e 2018, houve concessão de outorga a apenas 626 empreendimentos de geração, parte dos quais não comercializou energia no mercado regulado.

21. Dessarte, o relatório apontou problemas de confiabilidade e qualidade – por sua falta de especificidade (“*monitorar e viabilizar a entrada em operação de empreendimentos do setor elétrico*”) – nas metas 000D (transmissão) e 04FX (geração).

22. No tocante ao programa Recursos Hídricos (que envolve MME, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério do Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba e Serviço Geológico do Brasil), a despesa liquidada do programa em 2018 foi R\$ 1,44 bilhão, de uma dotação de R\$ 2,36 bilhões, ou seja, execução efetiva de 60,4% da despesa.

23. Além de problemas de confiabilidade dos indicadores utilizados para medir o alcance das metas, o relatório apontou uma preocupante realidade: a falta de dados confiáveis para medir 2 das 12 metas examinadas (de um total de 26), a saber: 044B (*ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3m³/s*) e 016Z (*ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³*). De acordo com o relatório, o Ministério “*pode ter dificuldade em coletar os dados com exatidão, uma vez que os empreendimentos realizados para o atingimento dessas metas são de responsabilidade de vários estados da Federação, que podem utilizar metodologias diferentes em sua apuração*”. Assim sendo, entendeu-se que as metas 044B e 016Z devem ser rejeitadas no tocante à credibilidade.

24. Ainda nas contas de 2005 (das quais fui relator), relativas ao exercício de 2004, buscou-se elaborar uma série estatística com dados sobre investimentos em infraestrutura realizados no período de 1999 a 2004. Naquela ocasião, foram reportadas inconsistências nos dados sobre investimentos públicos (especialmente na área de transportes) e ausência de dados relativos a investimentos privados em infraestrutura, em alguns casos. Assim, o trabalho realizado pela então Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid) levou à elaboração de banco de dados sobre esses investimentos, para o qual foram necessárias extrações por métodos matemáticos, dada a insuficiência ou baixa qualidade dos dados disponíveis.

25. Em 2008, no exame das contas relativas ao exercício de 2007, também de minha relatoria, verificou-se a mesma sorte de problemas quando se buscou a atualização do mencionado banco de dados, pois os órgãos setoriais ainda não dispunham de informações sistematizadas e completas.

26. Como se vê, os dados oficiais relativos à infraestrutura ainda não estão devidamente sistematizados, ao menos no que se refere à infraestrutura hídrica.

27. Finalizando essa matéria, observo que a maior parte dos investimentos em infraestrutura do Governo Federal é executada por meio do OI das empresas estatais. O valor total executado desse orçamento foi de R\$ 84,8 bilhões em 2018, dos quais R\$ 77,0 bilhões pelo grupo Petrobras (de uma dotação de R\$ 113,9 bilhões) e R\$ 3,5 bilhões pelo grupo Eletrobras (de uma dotação de R\$ 7,7 bilhões). Apesar de não haver informação detalhada sobre a natureza dos investimentos desses grupos, é razoável supor que parte significativa seja destinada à infraestrutura.

28. Por fim, gostaria de ressaltar que a abstenção de opinião em relação à fidedignidade do BGU retrata antes uma evolução da qualidade do trabalho de auditoria deste Tribunal que uma piora da qualidade das informações contabilizadas. Registre-se que a aprovação do primeiro Manual de Auditoria Financeira ocorreu apenas no ano de 2016.

29. A abstenção deve-se à impossibilidade de fiscalizar de forma plena as demonstrações contábeis do Ministério da Fazenda, de alta materialidade no BGU, em razão de obstáculos colocados pela Receita Federal do Brasil; impossibilidade de atestar a totalidade dos valores de provisões e passivos contingentes para perdas judiciais; superavaliação do estoque dos títulos da dívida pública interna; subavaliação do ativo e incerteza na obtenção de evidências relacionadas ao quantitativo e valor de glebas situadas na Amazônia Legal.

30. Esses problemas, evidentemente, não surgiram no exercício de 2018, mas foram agora apontados pela equipe técnica em decorrência dos trabalhos de fiscalização recentemente realizados.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pela eminente relatora e louvo a qualidade do trabalho ora apresentado, o qual contou com a valiosa colaboração de diversas unidades técnicas deste tribunal, em especial da Secretaria de Macroavaliação Governamental.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não poderia deixar de parabenizar a eminente Ministra Ana Arraes nesta oportunidade, em razão do excelente trabalho submetido à apreciação deste Plenário. A profundidade e o primor técnico com que os diversos temas foram apresentados, aliados a uma visão geral da conjuntura econômica, financeira e orçamentária do país, certamente valorizam ainda mais essa nobre missão constitucional outorgada ao Tribunal de Contas da União. Estendo meus cumprimentos, ainda, a todos os servidores desta Casa que contribuíram para a elaboração dos documentos técnicos que subsidiaram a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República.

De início, manifesto minha concordância com as análises feitas e acompanho, na essência, a proposta que Sua Excelência submete a este Colegiado, sem prejuízo de tecer alguns comentários que considero relevantes.

No cenário macroeconômico, vale registrar que o ano de 2018 apresentou uma discreta melhora nos indicadores, tais como o crescimento do PIB em 1,1% e a redução da taxa de desemprego de 12,8% para 12,3%. Essa conjuntura, refletida no âmbito fiscal, contribuiu para o crescimento das receitas primárias e para a redução do déficit primário em relação a 2017.

Contudo, a situação das contas públicas ainda permanece delicada. O resultado primário do governo vem apresentando sucessivos déficit desde 2014, repercutindo no aumento da dívida bruta, que atingiu o patamar de 77,2% do PIB em 2018, maior valor entre os países integrantes do grupo Brics e maior do que as médias verificadas nos países da América Latina e nos países emergentes integrantes do G-20.

Ao tempo em que descortino tais índices e estatísticas referentes ao exercício de 2018, não poderia me furtar ao conhecimento de informações mais recentes em relação à economia do país, sobretudo na condição de relator das contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019. Nesse sentido, é preocupante verificar que, segundo dados divulgados pelo IBGE, no primeiro trimestre de 2019 o PIB apresentou queda de 0,2% em relação ao trimestre anterior e a taxa de desemprego subiu para 12,7%. Assim, alguns dos pontos críticos de análise abordados no Relatório das Contas de Governo ora apreciados continuarão a demandar atenção desta Corte de Contas no próximo ano.

Um desses pontos se refere à denominada “Regra de Ouro” das finanças públicas. Em 2018, consoante apresentado no Relatório, as despesas de capital superaram o montante das operações de crédito em apenas R\$ 35,8 bilhões. Considerando os últimos dez anos, esse valor superou apenas a margem apurada em 2017, de R\$ 29 bilhões. No entanto, cabe ressaltar que o Poder Executivo tem contado com receitas esporádicas que contribuíram para o cumprimento da regra de ouro e que podem não se repetir em exercícios futuros. Cita-se, por exemplo, as devoluções antecipadas de recursos do BNDES ao Tesouro Nacional, cujos montantes em 2017 e 2018, foram de R\$ 50 bilhões e R\$ 130 bilhões, respectivamente, e as transferências do resultado positivo do Banco Central para o Tesouro Nacional, que somaram R\$ 180,5 bilhões em 2018.

Nesse contexto, cabe registrar que o Acórdão 202/2019-TCU-Plenário, do qual fui relator, já havia identificado o risco de que, em 2019, as operações de crédito superem as despesas de capital em R\$ 258,2 bilhões, conforme previsão contida no PLOA 2019, o que demandaria a aprovação de créditos suplementares pelo Poder Legislativo. Com efeito, cumpre registrar que o Congresso Nacional aprovou, na data de ontem, o projeto de lei que autoriza a abertura de crédito suplementar de R\$ 248,9 bilhões para cobrir despesas correntes por meio da emissão de títulos do Tesouro. Dessa forma, embora o risco de descumprimento do art. 167, inciso III, da Constituição Federal tenha sido mitigado com a autorização aprovada pelo Poder Legislativo, ainda julgo pertinente o alerta proposto quanto à

indesejável situação fiscal de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital.

Outro alerta presente no parecer prévio sobre as Contas do Governo que merece destaque diz respeito ao teto de gastos imposto a partir da Emenda Constitucional 95/2016. No exercício de 2018, as despesas obrigatórias corresponderam a cerca de 80% das despesas primárias totais, referentes principalmente a despesas com benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais. Do outro lado, os 20% restantes das despesas corresponderam às despesas discricionárias, a partir das quais se viabilizam grande parte dos recursos para execução de políticas públicas, prestação de serviços e investimentos. Contudo, considerando que as despesas obrigatórias apresentaram crescimentos superiores às demais, observa-se que a regra do teto de gastos tende a impor maior limitação às despesas discricionárias, podendo comprometer a aplicação de recursos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura.

Reconhecendo a importância do cumprimento de medidas de equilíbrio fiscal como o instituído a partir da Emenda Constitucional 95/2016, é essencial que se busque o controle das despesas obrigatórias, a fim de não sufocar a capacidade de atuação do Estado no atendimento às demandas dos cidadãos. Mais uma vez, sobressai a necessidade de atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo em elaborar e aprovar propostas que operem nesse sentido, como a reforma da previdência.

Ainda no tema do teto de gastos, registro que um dos obstáculos que o governo irá enfrentar para não descumprir os limites impostos pela Emenda Constitucional 95/2016 diz respeito à necessidade de efetuar o pagamento à Petrobrás dos US\$ 9,058 bilhões devidos em razão da revisão do contrato de cessão onerosa firmado com a estatal em 2010. No atual cenário fiscal do país, a compatibilização dessa despesa de grande magnitude com as regras orçamentárias e fiscais, assunto que está sendo tratado em representação da minha relatoria, certamente dependerá da atuação do Poder Legislativo.

Esclareço que o pagamento à Petrobrás é de suma importância para a realização do leilão dos volumes excedentes de petróleo das áreas do denominado Pré-sal, marcado para outubro deste ano, o qual é hoje o principal projeto do governo federal para melhorar a situação fiscal do país, com bônus de assinatura da ordem de R\$ 106 bilhões e estimativa de atração de investimentos de cerca de R\$ 1 trilhão.

Outro ponto de especial relevância, sobre o qual também me pronunciei quando da apreciação das Contas de Governo do exercício de 2017, refere-se aos benefícios fiscais. Embora o montante de benefícios tributários, financeiros e creditícios venha reduzindo desde 2016, os valores ainda são espantosos. Em 2018, esses benefícios alcançaram R\$ 314,2 bilhões, correspondendo a 25,6% da receita primária líquida e a 4,6% do PIB. Nesse aspecto, além da reflexão sobre a necessidade de acompanhamento da real efetividade de cada uma dessas medidas, minha preocupação reside em assegurar que tais benefícios não se tornem meros privilégios concedidos a determinados grupos de interesse.

Cabe registrar como positivas as medidas adotadas em atendimento a recomendação expedida quando do julgamento das Contas de Governo do exercício de 2017, no sentido de se formular metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias fiscais. Verificou-se que o Decreto 9.588/2018 criou o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (Cmas), de natureza consultiva, com a finalidade de monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos. Ademais, o então Ministério da Fazenda passou a produzir, em 2018, publicações regulares do Boletim sobre os Subsídios da União, contendo estudo sobre política de subsídios selecionada.

Por outro lado, apesar das ressalvas e dos alertas emitidos por esta Corte em relação às contas dos exercícios de 2016 e 2017, a inobservância dos requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias voltou a se repetir em 2018. Porém, enquanto o impacto das renúncias instituídas em 2017 correspondeu a R\$ 700 milhões, em 2018 entraram em vigor desonerações no valor total estimado de R\$ 13,2 bilhões. Espantosamente, dos sete atos normativos instituídos em 2018 para a concessão ou ampliação de benefícios tributários, nenhum atendeu simultaneamente a todos os requisitos exigidos pelo art. 113 do ADCT, pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e pelos arts. 112 e 114 da Lei 13.473/2017 (LDO/2018). Mas o interessante é todos esses casos se deram no primeiro semestre do ano, antes do alerta emitido pelo Tribunal no julgamento das Contas de Governo 2017, no dia 10 de julho de 2018. Ou seja, foi efetivo o alerta que proferimos aqui naquela ocasião, uma vez que, desde então, não mais ocorreram tais irregularidades.

A par disso, além da aposição de nova ressalva às contas do exercício de 2018, pondero acerca da necessidade de que este Tribunal apure rigorosamente em suas fiscalizações a observância dos normativos em tela.

Passo, então, a comentar sobre a auditoria financeira do Balanço Geral da União (BGU). Neste exercício de 2018, o Tribunal ficou impossibilitado de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no BGU, por não poder obter evidências apropriadas e suficientes para fundamentar a conclusão de auditoria. Tal situação resultou essencialmente de limitações impostas ao acesso de informações da Receita Federal em razão do alegado sigilo fiscal. Dessa forma, a auditoria financeira realizada nas demonstrações contábeis do então Ministério da Fazenda resultou na impossibilidade de verificação de 37% do ativo do órgão (R\$ 1,2 trilhão) e de 48% da sua receita orçamentária (R\$ 888,45 bilhões). Dada a representatividade do Ministério da Fazenda no BGU, com responsabilidade sobre mais de 60% dos bens e direitos da União e sobre a totalidade das receitas tributárias, as limitações influíram de maneira significativa sobre a opinião acerca dos demonstrativos do BGU.

Vale comentar que essa situação não é inédita, visto que este Tribunal também se absteve de expressar opinião sobre as demonstrações financeiras do Ministério da Fazenda do exercício de 2017. Contudo, o escopo mais reduzido daquela auditoria não prejudicou a emissão do parecer sobre o BGU do exercício de 2017. Já a auditoria realizada em 2018 apresentou escopo mais amplo, envolvendo todo o conjunto das demonstrações financeiras do ministério, resultando em significativas limitações à análise do BGU.

Como relator das contas do Ministério da Economia e de seus órgãos vinculados no biênio 2019-2020, tenho acompanhado de perto as dificuldades em se auditar a Secretaria Especial da Receita Federal (RFB). Em inspeção recentemente conduzida no âmbito da SeceXPrevidência, por exemplo, os auditores deste Tribunal enfrentaram diversas negativas de acesso e recusas do órgão em fornecer informações essenciais ao desenvolvimento dos trabalhos da equipe. A situação chegou a tal ponto que foi necessário fixar prazo para o imediato atendimento dos ofícios da equipe de auditoria, com alerta sobre a possibilidade de afastamento temporário dos responsáveis pela obstrução à fiscalização com base no art. 44 da Lei 8.443/1992.

Por sua vez, a chamada Sala de Sigilo, supostamente criada para viabilizar a fiscalização da RFB, não cumpriu esse papel. Conforme expressamente assentado no Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário, nos moldes em que foi implementada, a Sala de Sigilo não possibilita que as atividades de controle sejam realizadas minimamente a contento por este Tribunal no que diz respeito ao acesso às informações da RFB e à documentação dessas informações como papel de trabalho.

Felizmente, a despeito de todos esses entraves, recentemente temos observado uma significativa melhora dessa situação. Conforme relatado pelas equipes deste Tribunal, a RFB tem mudado sua postura e permitido o acesso a sistemas e informações antes não concedidos, havendo, também, uma atitude colaborativa do Ministério da Economia. Diante dessa importante mudança,

espero que, nos próximos exercícios, haja maior transparência na atuação da RFB, de modo a permitir a desejável e adequada atuação dos órgãos de controle e evitar a repetição da abstenção de opinião ocorrida este ano. Isso certamente contribuirá para o aprimoramento das atividades exercidas por um dos órgãos mais relevantes sob o ponto de vista da gestão fiscal do país, resultando, em última análise, em benefícios para sociedade.

Por fim, registro divergência pontual quanto à recomendação acerca da apuração e da divulgação do passivo dos militares inativos (recomendação 1.15). A partir das orientações expedidas por esta Corte, foram alcançados importantes avanços nessa matéria, de modo que julgo que o assunto pode ser encerrado até que a controvérsia de fundo, referente à natureza dessas despesas, seja definitivamente resolvida no âmbito dos processos pendentes de apreciação, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (TC 034.660/2014-3). Enquanto isso, entendo que novas recomendações tornam-se desnecessárias nas Contas de Governo. Minha ideia é que toda essa discussão acerca de registros contábeis passe a ser abordada com a devida profundidade no âmbito daqueles autos.

Feitas estas ponderações, parabenizo mais uma vez a Relatora pelo trabalho apresentado e reitero minha concordância, na essência, com a proposta de parecer prévio que ora submete a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

BRUNO DANTAS

Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhora Ministra,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores.

O Plenário desta Casa de Contas se reúne, em sessão solene, pela 84^a vez, para cumprir o relevante comando decorrente do art. 71, inciso I, da Constituição da Federal, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

2. Cumprimento a E. Ministra Ana Arraes, Relatora destas contas alusivas ao exercício de 2018, e toda a equipe técnica que, sob a sua coordenação, contribuiu para a excelente qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado. Rendo homenagens igualmente à Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores desta Casa que empreenderam esforços para o atendimento dessa nobre competência constitucional outorgada ao Tribunal de Contas da União.

3. O Relatório mostra-nos, com informações detalhadas, o cenário desafiador da administração pública federal sob os diversos aspectos concernentes à conjuntura econômica, financeira e orçamentária. Embora o resultado fiscal de 2018 tenha melhorado em relação ao do ano anterior, com a redução do déficit apurado, os números revelam uma degradação do resultado fiscal primário e nominal nos últimos dez anos, da ordem de 4% e 5,4% do PIB, respectivamente.

4. O contexto orçamentário inspira cuidados, porquanto a tendência de crescimento contínuo dos gastos com a previdência e o elevado custo da dívida pública, somados, ainda, à restrição imposta pela Emenda Constitucional 95/2016 (“teto dos gastos”), podem levar ao achatamento das despesas de natureza discricionária.

5. Assim, a manutenção ou melhoria na prestação de serviços públicos oferecidos pela União dependerá, entre outras medidas, do processo de estabilização das finanças públicas, de contenção das despesas primárias e de expansão da arrecadação.

6. Nesse contexto, chamaram-me atenção os montantes envolvidos em benefícios tributários, financeiros e creditícios. Em 2018, a União renunciou R\$ 314,2 bilhões em arrecadação de receitas, o que corresponde a 25,6% da receita primária líquida ou a 4,6% do PIB.

7. Apesar da alta representatividade desses valores, houve decréscimo da renúncia de receitas nos últimos três anos, especialmente em função da redução dos benefícios financeiros e creditícios, que caíram de 2,1% do PIB em 2015 para 0,3% do PIB em 2018.

8. Contudo, verifica-se pouca alteração relativamente aos benefícios tributários, cujo alto percentual exibe a representatividade dos valores envolvidos, em que, para cada R\$ 100,00 arrecadados pela Receita Federal do Brasil, cerca de R\$ 21,00 são renunciados, indicando a necessidade de o Governo Federal despender atenção a essa questão, ainda que se saiba ser a concessão de benefícios um instrumento de execução de políticas públicas a ser utilizado na redução de desigualdades sociais e regionais.

9. Nessa direção deveriam ser os números. No entanto, eles evidenciam que a distribuição, seguindo o padrão histórico, não beneficia as regiões menos favorecidas do país, uma vez que, do total das renúncias em 2018, 48,7% esteve concentrada na região Sudeste. A comparação da renúncia per capita indica uma desvantagem para a região Nordeste, mesmo quando se avaliam os gastos tributários de natureza social, em que os menores valores per capita, em 2018, foram para o Nordeste e o Norte do país.

10. Pelas valorosas informações trazidas no Relatório, não é possível afirmar que a política fiscal adotada pelo Estado esteja atingindo os objetivos almejados, ou ainda que os valores renunciados estejam sendo mais bem empregados do que se aplicados em outras ações governamentais.

11. Esse assunto não é novo, tendo este Tribunal já emitido recomendações e alertas a respeito do tema. Não obstante, houve, em 2018, a inobservância de requisitos constitucionais e legais aplicáveis quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, o que levou a Relatora a sugerir ressalva nas contas.

12. Lado outro, registro positivamente o atendimento à recomendação para constituição, em 2018, de grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, cujos resultados espero que assegurem a transparência necessária à gestão desses benefícios, por meio de controle e monitoramento dos indicadores socioeconômicos alcançados, direcionando as ações governamentais aos reais destinatários dessa política de governo.

13. Por fim, ressalto minha preocupação com as limitações à auditoria financeira, decorrentes da falta de acesso a dados materialmente relevantes, os quais representam, no exercício de 2018, 23% dos ativos da União, 43% das variações patrimoniais aumentativas e 37% das receitas orçamentárias. Tais percentuais correspondem à proporção de recursos não auditados por esta Corte de Contas. Desse modo, conforme enfatizado pela Relatora, não há a possibilidade de este Tribunal opinar a respeito da confiabilidade e da transparência das informações registradas no Balanço Geral da União.

Com essas breves considerações, manifesto minha anuência às propostas apresentadas por Sua Excelência, Ministra Ana Arraes, a quem reafirmo os meus cumprimentos, extensivos a todos os servidores envolvidos na elaboração do presente trabalho.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO (Ministro Raimundo Carreiro)

Ao cumprimentar a Ministra Relatora Ana Arraes pela qualidade do relatório ora apresentado, estendendo meus elogios a toda equipe de auditores da Semag e à assessoria da nobre relatora, deixo consignada, desde logo, minha concordância com as proposições formuladas em seu voto.

Essa é a décima terceira vez que participo da apreciação do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, ressaltando que fui o relator das contas referentes aos exercícios de 2009 e 2013, apreciadas, respectivamente, em 2010 e 2014.

Até o ano de 2012, a apreciação das Contas do Presidente da República era, basicamente, um relato abrangente da situação econômica e fiscal do país. A partir de 2013, a apreciação passou a ser baseada no resultado de auditorias que são executadas ao longo do ano. Esse processo está relacionado com a especialização de unidades técnicas para tratar de temas de finanças públicas, com o projeto de revisão por pares, realizada pela Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), e com o projeto de auditoria financeira desenvolvido com o apoio do Banco Mundial.

O primeiro sinal forte dessa inflexão deu-se em relação às Contas do Governo referentes a 2013, de minha relatoria, quando o Tribunal emitiu alerta de que a ausência de registro de passivos superiores a R\$ 1 trilhão no Balanço Geral da União poderia ensejar a emissão de um parecer adverso por esta Corte de Contas. Daí em diante, o processo de aprimoramento aprofundou-se, e hoje o Parecer Prévio e o Relatório produzidos pelo Tribunal refletem a conclusão de diversas fiscalizações, a maior parte delas realizada durante a própria execução orçamentária. Isso tem permitido a emissão de alertas de forma tempestiva e a emissão de opiniões de auditoria fundadas nas melhores metodologias e de acordo com padrões internacionais.

Permito-me, neste ensejo, destacar alguns pontos que julgo de peculiar relevância.

CRISE FISCAL E REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Diante do atual panorama de grave crise fiscal do Estado brasileiro, a chamada *regra de ouro* das finanças públicas merece redobrada atenção.

Fincada primordialmente no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, e replicada no art. 32, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)¹, a *regra de ouro*, basicamente, veda ao Governo contrair dívidas para pagar despesas correntes, a exemplo dos gastos com servidores e manutenção administrativa.

¹ Art. 167. São vedados: (...) III - a realização de operações de créditos 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;

“Das Operações de Crédito” (LRF):

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: (...)

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

Sua aferição é feita por meio da comparação entre o volume de recursos captados em operações de crédito e as despesas de capital. Em apertada síntese, a *regra de ouro* é quebrada quando a primeira cifra (empréstimos) supera a segunda (despesas de capital).

Trata-se de um paradigma da responsabilidade fiscal, pois a tomada de empréstimos para o custeio de despesas correntes conduz o erário a um círculo vicioso de endividamento crescente.

Conforme se verifica no Relatório apresentado pela Ministra Ana Arraes, embora em 2018 a *regra de ouro* tenha sido cumprida, ainda que com pequena margem, de apenas R\$ 36 bilhões, os sucessivos déficits primários e a elevação constante do endividamento vêm direcionando o Governo para uma situação de risco, com sua necessidade de financiamento a crescer em ritmo superior à capacidade de investimento.

Nesse contexto, a observância da *regra de ouro* mostra-se especialmente desafiadora, principalmente para o exercício de 2019, em que sua equação apresentou desbalanceamento de R\$ 248,9 bilhões.

Frente a esse panorama, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, pela primeira vez na vigência da *regra de ouro*, um projeto de lei de crédito suplementar (PLN 4/2019), a exigir aprovação por maioria absoluta dos parlamentares – conforme permissivo na parte final do inciso III do art. 167 da Constituição Federal² –, visando à autorização de operações de crédito acima do montante fixado para as despesas de capital, para equilibrar a equação da Lei Orçamentária Anual para 2019.

Ontem, dia 11/6/2019, o referido projeto de lei foi enfim aprovado pelo Congresso Nacional, em uma expressiva votação. Entre os Deputados Federais, foram 450 votos favoráveis. Entre os Senadores, 61 votos. Nenhum contrário. Isso revela a sensibilidade do Poder Legislativo à gravidade do problema.

Nessa toada, considero oportuno reprimir as seguintes palavras que expressei sobre esse tipo de risco, por ocasião das contas governamentais de 2017:

Finalmente, ainda que se considere que nos próximos anos seja necessário utilizar a ressalva prevista na Constituição, que permite o endividamento para custeio de despesas correntes caso sejam aprovados créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, a regra será cumprida, mas a consequência será nefasta: se for assim, o país continuará a se endividar para honrar seus compromissos correntes, o que pode conduzir a uma trajetória insustentável para a dívida pública.

Infelizmente, as razões do meu alerta restam confirmadas nos dias de hoje.

Em vista dessa situação de risco de quebra da *regra de ouro*, é imperioso que este Tribunal permaneça atento ao desdobramento da questão.

Ressalto também a existência de lacunas nas disposições normativas referentes a esse cânones das finanças públicas, não supridas pelas disposições já existentes na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado Federal 48/2007, que trata igualmente do tema.

Embora as implicações decorrentes do descumprimento da *regra de ouro* sejam graves – desde o cancelamento de operações de crédito e o *default*³ da dívida, até a tipificação de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária –, o regramento vigente não prevê, a contento, um regime transitório ou medidas excepcionais em face de situações econômicas adversas.

² "...ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta".

³ Ausência ou atraso no pagamento da dívida.

Como propostas de aperfeiçoamento, cito a criação de limites prudenciais e a definição de medidas corretivas automáticas, conforme consignei detalhadamente na manifestação que proferi durante a apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017, assim rememoradas, de forma resumida:

- *criação de limites prudenciais, nos moldes do que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece para o controle do endividamento e das despesas com pessoal;*
- *definição de medidas corretivas automáticas do desajuste fiscal, impedindo o agravamento da situação, como já é feito no caso do Novo Regime Fiscal; e*
- *indicativo de medidas prioritárias para obter o equilíbrio estrutural das contas públicas.*

Faço anexar à presente declaração de voto o teor integral e detalhado das proposições que apresentei naquela ocasião.

Ainda nesse passo, ressalto a existência da **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 423/2018**, em tramitação na Câmara dos Deputados, que acolhe, em boa medida, as sugestões de aprimoramento do texto constitucional que ofereci naquela oportunidade.

TETO DE GASTOS - EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 95/2016

Ainda no que tange à gestão responsável das finanças públicas, cumpre salientar os efeitos do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016, também conhecido como *teto de gastos*, cuja criação foi motivada pela crescente degradação fiscal das contas públicas federais.

Resumidamente, seu objetivo é conter o crescimento das despesas governamentais por um período de vinte anos, a contar de 2017, limitando seu acréscimo à variação inflacionária. Com essa limitação, o *teto de gastos*, o crescimento real paulatino das receitas governamentais tende, com o tempo, a reduzir a dívida pública.

A situação atual ainda é crítica. Em 2018, o déficit primário do Governo Central foi de R\$ 120,2 bilhões, e a Dívida Bruta do Governo Geral⁴, que abrange as três esferas de governo, alcançou **77,2% do PIB**.

Todavia, cumpre reconhecer que a aderência à regra fiscal imposta pela Emenda Constitucional 95/2016 contribuiu para reduzir a magnitude dos déficits, sinalizando a possibilidade de reversão da trajetória expansiva da relação dívida/PIB no horizonte de longo prazo.

O *teto de gastos* do Novo Regime Fiscal foi cumprido por todos os órgãos federais no exercício financeiro de 2018.

Estima-se que, ao longo de sua vigência, o Novo Regime Fiscal tenha logrado uma contenção de despesas da ordem de 0,5% do PIB ao ano, o que contribui para minorar os resultados fiscais já bastante deficitários desde o ano de 2014.

Por outro lado, cumpre destacar que o Novo Regime Fiscal **não alterou a dinâmica das chamadas despesas obrigatórias**. Somente estabeleceu limites para as despesas primárias, que, uma vez superados, conduz a vedações e sanções aos responsáveis.

As regras do NRF não extinguem as causas e as normas determinantes da elevação de diversos gastos, como os relacionados ao crescimento vegetativo das despesas de pessoal ou da Previdência Social. São dispêndios correntes de difícil contenção.

⁴ Segundo o Banco Central: “total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. São incluídas também as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos.”

O aumento gradual dessas despesas, de natureza vinculada, comprime as disponibilidades de recursos para o custeio restante da máquina pública e para investimentos em infraestrutura, haja vista o limite imposto pelo *teto de gastos*.

A trajetória das despesas evidencia que, **antes do exercício de 2023**, órgãos e entidades federais **correm sério risco de perder sua capacidade operacional**, visto que, para cumprimento dos limites da EC 95/2016, as despesas discricionárias terão que ser reduzidas, tendendo a tornar-se nulas.

Parte expressiva dessas despesas é de fato essencial, englobando itens como água, energia, limpeza e segurança. **Logo, sem essas despesas, órgãos e entidades tornar-se-ão incapazes de executar suas atribuições básicas**.

A par disso, **a expressiva redução das dotações destinadas a investimentos públicos também tende a acarretar consequências econômicas nefastas**.

Isso porque a carência de infraestrutura, amplamente reconhecida em nosso país, aliada ao baixo crescimento da economia por vários exercícios, tende a deteriorar ativos e inviabilizar projetos oriundos da iniciativa privada que dependam de condições logísticas, urbanas e ambientais a serem providas com recursos do Estado.

À luz desse tormentoso contexto orçamentário, é **imperioso que o gestor público direcione esforços em busca da eficiência, princípio fincado no art. 37 da Lei Maior**. Seguindo essa trilha, a Administração Pública pode, com a economia gerada, liberar recursos para outras aplicações igualmente importantes.

AUDITABILIDADE DOS DADOS DA RECEITA FEDERAL

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

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

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

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

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

9.5. Orientar a Segecex/Previdência no sentido de, em conjunto com a Secretaria de Gestão da Informação para o Controle Externo e demais unidades pertinentes da Segecex, manter contato com o Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Receita Federal do

Brasil, relativamente à operacionalização do acesso do TCU aos bancos de dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, assim como no que concerne ao compartilhamento desses bancos de dados com esta Corte de Contas, dando ciência ao relator de todas as providências sobre o assunto.

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

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

Pontuo, ao finalizar, que o parecer prévio sobre as contas presidenciais emitido pelo Tribunal de Contas da União é importante oportunidade para mitigar riscos e corrigir desvios em busca da sustentabilidade fiscal, elemento basilar da gestão governamental, para que se consiga executar as políticas públicas de forma eficiente e sustentável, e, alfin, entregar ao cidadão os resultados que se espera de um bom Governo.

Encerro esta declaração, renovando meus elogios a todos que contribuíram para realização deste excelente trabalho, em especial à Relatora, Ministra Ana Arraes, à sua competente equipe de assessores e aos servidores da Semag.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

**ANEXO À DECLARAÇÃO DE VOTO DO MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO
PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA – EXERCÍCIO DE 2018**

**PROPOSTAS APRESENTADAS PELO MINISTRO CARREIRO POR OCASIÃO DO PARECER
PRÉVIO RELATIVO AO EXERÉCIO DE 2017:**

- Sugestão de alteração para o referido art. 167 da Constituição Federal:

“Art. 167. São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos 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;

(...)"

Inclusão:

*§ 6º Caso as operações de crédito em um exercício atinjam 90% do montante das despesas de capital, o Tribunal de Contas da União emitirá **alerta** ao Poder Executivo para adoção de providências e informará ao Congresso Nacional, tendo em vista assegurar o cumprimento do que dispõe o inciso III.*

*§ 7º Caso as operações de crédito em um exercício atinjam 95% do montante das despesas de capital, sem prejuízo de outras medidas, **ficam vedadas no exercício seguinte:***

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de

membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação,

observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição

Federal.

IX - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

X - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

DECLARAÇÃO DE VOTO
CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EXERCÍCIO 2018

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

Gostaria, antes de tudo, de fazer coro com os demais ministros que me antecederam para elogiar a qualidade, a abrangência e, ao mesmo tempo, a profundidade da análise das contas do Presidente da República, exercício de 2018, sob a coordenação da **Ministra Ana Arraes** e que culminou com a elaboração do parecer prévio que ora se aprecia.

2. Após detida leitura de seu insigne voto, que perpassou pelos temas de maior relevância a fundar as conclusões, as recomendações e os alertas que integram o parecer prévio, não pude deixar de verificar que grande parte do que a eminente Ministra ali relata reproduz cenário similar àquele que vivenciei no ano passado, na qualidade de relator das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2017.

3. Apenas a título de exemplo, os achados a seguir insistem em sobreviver às recomendações e aos alertas desta Corte de Contas, seja porque a morosidade dos gestores públicos acaba por comprometer a eficácia das decisões do TCU, seja porque este Tribunal, que é de seu feitio, busca, em primazia, a adoção de soluções consensuais, com viés nitidamente resolutivo, antes de adotar medidas de caráter cogente ou punitivas.

4. Sem querer esgotar tais achados, que se repetiram em ambos os exercícios, destaco os principais: impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda; subavaliações do ativo decorrentes de não contabilização de terras de regularização fundiária e da desatualização do valor de ativos imobilizados do Incra; e a ausência de política de registros contábeis dos encargos financeiros futuros com militares inativos.

5. Não poderia deixar de trazer breves considerações relativamente à ausência de opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis do então Ministério da Fazenda.

6. No ano passado, ao relatar o Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, registrei a impossibilidade de esta Corte auditar as contas de créditos tributários a receber e a dívida tributária existente ao final do exercício de 2017.

7. Desde então, como bem assentado no voto lapidar da **Ministra Ana Arraes**, o então Ministério da Fazenda e a Secretaria de Receita Federal do Brasil (RFB) procuraram adotar ações com vistas a permitir o pleno exercício das competências desta Corte de Contas, entre elas, cito, pela relevância, o protocolo de auditabilidade estabelecido pela Portaria RFB 1.343/2018.

8. Ocorre que as iniciativas então adotadas não foram suficientes para mitigar as ocorrências registradas no voto condutor daquele acórdão. O que se observa é que tal protocolo não se prestou a dissipar ações da RFB que trouxeram óbices para que o TCU pudesse se manifestar acerca das demonstrações contábeis daquele Ministério, que representa quase 60% dos bens e direitos da União.

registrados em contas de ativo do balanço patrimonial, ou seja, R\$ 3,3 trilhões do total de R\$ 5,2 trilhões dos ativos da União.

9. Conforme apontado no relatório de auditoria elaborado no âmbito do TC 034.554/2018-1, ainda pendente de apreciação pelo Plenário desta Corte, a equipe de auditoria do TCU deparou-se, entre as mais diversas situações inusitadas, com aquela de ter que submeter toda documentação produzida à prévia análise e avaliação da RFB, em claro comprometimento do trabalho de fiscalização.

10. Como consequência de tal atitude, vale frisar que nenhum direito da União inscrito em dívida ativa, ao final de 2018, no montante aproximado de R\$ 685 bilhões, foi passível de auditoria e que 70% dos dados relativos à dívida ativa não tributária da União, no montante aproximado de R\$ 75 bilhões, também sofreram limitação em sua fiscalização.

11. A respeito do tema, não poderia deixar de fazer menção ao recente Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, de relatoria **Ministro Raimundo Carreiro**. Na ocasião, este Plenário deliberou acerca da avaliação do grau de auditabilidade da RFB, oportunidade em que exarou determinações e recomendações ao Ministério da Economia com vistas a melhorar a transparência das informações relativas à administração tributária. É de se esperar, com a mencionada decisão, que as dificuldades aqui relatadas no exercício de fiscalizações junto à RFB tendam a ser mitigadas.

12. Nesse sentido, comungo com a proposta da eminentíssima Relatora no sentido de expedir alerta à Casa Civil da Presidência da República sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações financeiras da União.

13. Outra questão que chamou minha atenção refere-se ao montante de renúncias de receitas no ano de 2018, envolvendo a concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios, no valor de R\$ 314,2 bilhões, não pela cifra em si, que corresponde a mais de 25% da receita primária líquida e que sofreu redução comparativamente ao ano de 2017, que alcançou R\$ 354,7 bilhões, mas quanto ao uso dos benefícios fiscais como instrumento para redução das desigualdades sociais e regionais.

14. Em 2018, como bem registrou a **Ministra Ana Arraes** em seu voto, a Região Sudeste, a mais rica do País, foi responsável por 48,7% do total das renúncias de receitas concedidas, valor superior aos 46% observado em 2017, enquanto que a Região Nordeste, no mesmo período, sofreu redução de 16,2% para 14,8%. Portanto, de forma contraditória, os dados indicam que as regiões menos favorecidas economicamente são as menos contempladas com as renúncias fiscais.

15. De se observar ainda que, analisadas sete das nove normas que, em 2018, instituíram desonerações no valor total de R\$ 13,2 bilhões, em quatro delas, de iniciativa do Poder Executivo (duas medidas provisórias e dois decretos), não foram observados requisitos legais para sua concessão, a exemplo da não realização da projeção do impacto orçamentário-financeiro nem da comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita na lei orçamentária e de que não afetaria as metas de resultado fiscal.

16. Por fim, como relator que fui da fiscalização de orientação centralizada (FOC) acerca da burocracia estatal que cria amarras ao desenvolvimento nacional, trago a relevo informações relativas ao Índice de Competitividade Global (ICG), elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, que corroboram, de modo geral, as conclusões da citada fiscalização.

17. Referido índice é composto pela aferição de 98 indicadores de desempenho distribuídos em 12 pilares de competitividade, envolvendo desde infraestrutura do país, passando pelo mercado de trabalho e estabilidade macroeconômica, até o dinamismo empresarial e a capacidade de inovação.

18. Assim, no universo de 140 países pesquisados, o Brasil passou da posição 48 no *ranking* global relativo ao ICG 2012-2013 para a posição 80 no ICG 2017-2018, notadamente, em razão de pontuações ruins obtidas nos indicadores relativos à capacidade de inovação e ao dinamismo empresarial que obtiveram as notas de, respectivamente, 48 e 52 de um máximo de 100.

19. Com relação ao *ranking* em cada um desses 12 pilares, o Brasil ocupava, em 2018, a posição 122, na estabilidade macroeconômica, 114, no pilar relacionado ao mercado de trabalho e 108 no que se refere ao dinamismo empresarial, provavelmente, decorrente da piora do cenário macroeconômico observada nos últimos anos.

Com essas considerações, louvando mais uma vez a qualidade do trabalho conduzido pela eminente **Ministra Ana Arraes**, acompanho *in toto* a proposta de parecer prévio apresentada por sua excelência.

Ministro VITAL DO RÊGO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar a E. Relatora, Ministra Ana Arraes, e todos desta Casa que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a excelência do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2018, ora submetido ao prudente descritivo deste Colegiado.

A apreciação pelo TCU das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deve 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 procedimentos, de extração constitucional, da mais lídima 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 importantes 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 de anseios sociais.

Na apreciação das contas do presidente da república, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre questões que considere relevantes para os destinos do País. Gostaria de tratar, nesta oportunidade, de um dos pilares para alavancar o desenvolvimento nacional, que merece a máxima atenção do Tribunal, qual seja, a infraestrutura econômica de transportes suficiente, competitiva, sustentável e adequada para nossas necessidades.

No Brasil, os custos logísticos são sobremodo elevados e estabelecem barreiras que impedem alcançar melhor patamar de competitividade internacional. Para tanto, investimentos em planejamento de logística e de infraestrutura integrada - energia, comunicações, portos, hidrovias, rodovias, ferrovias etc. - escalonado para curto, médio e longo prazo, é essencial para investimentos nacionais e internacionais.

É imperioso privilegiar a entrega de produtos à sociedade, com implementação de projetos estruturantes e corredores logísticos para escoamento da produção, para atender o mercado interno e externo e os diversos setores econômicos.

A evolução do desenvolvimento do Brasil está associada a determinadas configurações espaciais, em termos de quadro institucional e mecanismos de financiamento de infraestrutura social, econômica e produtiva, cada qual com características definidas que, de certa forma, corresponderam à dinâmica da economia. Todavia, o avanço para etapas seguintes de desenvolvimento exigem, por vezes, reestruturação e aperfeiçoamento institucional, aprimoramento ou readequação do modelo de concessão e construção de infraestruturas com novos modelos e alternativas de financiamento.

O sistema de transportes, abrangendo suas distintas infraestruturas econômicas, tornou-se essencial para consolidar o mercado interno e reduzir a distância existente entre economias territorialmente dispersas. Nesse contexto, insere-se o aperfeiçoamento da malha rodoviária que, requer readequação, duplicação e manutenção com forte aporte de recursos, daí a necessidade de participação da iniciativa privada na implementação da política de concessões.

Além disso, a ampliação da fronteira agropecuária e o consequente aumento de produção de grãos demandam infraestruturas econômicas de transportes de maior capacidade de carga, daí a necessidade de ampliar a malha ferroviária, aperfeiçoando o modelo vigente, e modernizar o setor

portuário. Ressalte-se, neste ponto, a importância da intermodalidade e a interoperabilidade do sistema de transportes a fim de se buscar redução de custos logísticos e aumentar a competitividade dos produtos nacionais.

A indução à intermodalidade e a interoperabilidade do sistema de transportes favorece a racionalização da matriz de transportes. A participação dos subsistemas ferroviário e rodoviário no transporte de cargas brasileiro é bastante distinta da situação encontrada em outros países de dimensões continentais. É imprescindível a expansão da malha ferroviária brasileira de forma integrada com outros modais de transporte, a fim de favorecer, de forma eficiente, eficaz e econômica o abastecimento e escoamento em grande escala da produção mineral, industrial e agropecuária.

Essa expansão favorece, por um lado, a redução do custo logístico da produção nacional, aumentando a competitividade do Brasil no mercado internacional. Nesse escopo, a previsão de novas concessões mostra-se acertada, na medida que propicia maior volume de carga transportada. Por outro lado, requer investimentos no subsistema hidroviário, para garantir condições de transbordo e navegabilidade e a modernização do subsistema portuário, com o intuito de assegurar condições de armazenagem e movimentação de carga.

A implementação de marco regulatório robusto e estável é decisiva para dar confiabilidade ao setor privado no que tange a novos investimentos em infraestrutura. O TCU vem apontando, há tempos, a necessidade de fortalecimento das agências reguladoras, com o preenchimento de cargos vagos de diretores, a partir de critérios técnicos e não político-partidários.

Aliado a planejamento adequado, detalhado, real e estruturante, deve-se investir em projetos de engenharia claros e robustos, a fim de minimizar inseguranças e riscos associados aos projetos. Adotar modelagem técnica, econômico-financeira clara e robusta, baseada nas melhores técnicas disponíveis e no arcabouço legal estabelecido e amplamente utilizado, dará credibilidade aos tão necessários investimentos em ferrovias pelo setor privado.

Nesse aspecto, o país parece ter encontrado o caminho para destravar os nós da infraestrutura, conseguindo evitar erros passados e avançar na implementação de novas soluções.

Por meio da Medida Provisória 727, de 12/5/2016, posteriormente convertida na Lei 13.334/2016, instituiu-se o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, incumbido de exercer as funções do Conselho Nacional de Desestatização, e criou-se a Secretaria Especial do PPI que passou a funcionar como centro de coordenação das políticas de investimentos em infraestrutura dos mais diversos setores.

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), voltado para o desenvolvimento da infraestrutura em parceria com o setor privado, tem surtido efeitos, conforme verificamos em diversos processos de outorgas que passaram por este Tribunal.

Com vistas ao planejamento integrado e abrangente, foi elaborado, em 2018, o Plano Nacional de Logística – PNL, cujo principal objetivo é a identificar e propor empreendimentos e investimentos necessários para otimizar a infraestrutura do País.

Esse movimento, por oferecer maior coordenação, estabilidade e transparência, resultou em maior atratividade para investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, colhem-se do Relatório de Gestão de 2018 do PPI números impressionantes. Como resultado dos leilões realizados no exercício em exame, foram contratados cerca de R\$ 111,4 bilhões em investimentos, bem como foram pagos cerca de R\$ 11,4 bilhões pelas outorgas.

Ao final do exercício de 2018, 124 projetos já haviam sido leiloados ou tiveram seus contratos assinados. Em novembro de 2018, foram lançados novos editais, relativos a 17 empreendimentos, materializados em doze aeroportos, na Ferrovia Norte-Sul (FNS) e em quatro terminais portuários, nos Portos de Cabedelo e Vitória, todos licitados em março deste ano.

Outro ponto que merece atenção tem sido a qualidade e maturidade dos projetos, o que tem sido essencial para assegurar a capacidade de suas implementações. Mantido o excelente nível atual de estruturação dos projetos, não haverá problemas na continuidade das aprovações pelo Tribunal.

São essas as considerações que tinha a fazer.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Redator

Processo TC-013.643-2019-3
Apreciação das Contas do Presidente da República

Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de 12/06/2019

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

Nessa Sessão especial, o Plenário da Corte de Contas reúne-se para desempenhar, pela octogésima quarta vez, aquela que, talvez, seja a mais relevante atribuição conferida ao Tribunal, constante do artigo 71, inciso I, da Carta Política de 1.988.

Na presente oportunidade, apreciam-se as contas do ex-Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, relativas ao exercício de 2018, constituídas pelos balanços gerais da União e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo federal sobre a execução dos orçamentos fiscal dos Poderes da União, de investimento das estatais e da seguridade social, previstos no artigo 165, § 5.º, da Carta Magna de 1.988.

O exaustivo trabalho desenvolvido pela eminente Relatora, Ministra Ana Arraes, com o apoio 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 2018, que ressalta alguns avanços, mas também sérios desafios a serem enfrentados nos próximos anos.

Por meio de grande esforço e apesar de enormes dificuldades, a população brasileira contribuiu para a construção de um Produto Interno Bruto que atingiu R\$ 6,8 trilhões de reais, acréscimo de 1,1% em relação ao ano de 2017.

Entretanto, se avaliarmos esse indicador a partir do PIB per capita em dólares americanos, medida que melhor traduz o grau de riqueza e de bem-estar da população e que permite uma comparação com os demais países, observa-se lamentável retrocesso na situação do brasileiro. O PIB per capita em 2018 atingiu a quantia de 8.959 dólares, o que nos leva de volta ao ano de 2008, quando o mesmo indicador correspondia a 8.864 dólares.

Não menos preocupante é a taxa média de desemprego aferida ao fim de 2018, que atingiu o percentual de 12,3%, isso sem considerar a parcela da população de brasileiros em situação de desalento, que simplesmente deixou de procurar emprego. Ademais, observou-se um incremento de 2,8% no contingente de brasileiros que trabalham por conta própria, atingindo o número recorde de 23,848 milhões de pessoas, muitas dessas lançadas à informalidade e sem proteção previdenciária, segundo dados do IBGE.

Esses indicadores se refletem ainda nas baixas taxas de poupança nacional bruta e de investimento, que fecharam 2018 em 14,5% e 15,8% do PIB, respectivamente.

Não se pode deslembra que a carga tributária brasileira atingiu o percentual de 33,58% do PIB, maior valor desde 2010, a revelar o enorme peso do Estado brasileiro e a grande capacidade de influência do gasto estatal na condução de políticas públicas e no desempenho da economia brasileira.

Na esfera federal, a análise do orçamento da União demonstra uma arrecadação realizada de R\$ 1,484 trilhão de reais, bem como uma execução de despesas da ordem de R\$ 1,351 trilhão de reais, números que desvendam o hercúleo desafio a cargo dos sistemas de controle interno e do Tribunal de Contas da União, na fiscalização da eficiente, boa e regular aplicação dos recursos públicos federais [, cada dia mais escassos].

Apesar de o percentual da despesa pública federal em relação ao PIB ter se estabilizado na faixa de 15% nos últimos anos, afere-se um incremento das despesas previdenciárias e de outros gastos obrigatórios a cargo da União, o que vem asfixiando a capacidade governamental quanto às chamadas despesas discricionárias, nas quais se inserem os possíveis investimentos a serem tocados pela máquina estatal, reduzindo a competitividade brasileira, frente aos desafios crescentes de competição internacional e de demanda por melhores condições de vida à população.

Essa constatação torna-se ainda mais urgente após a instituição do chamado “*teto de gastos*”, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, o qual foi devidamente observado nas contas ora em apreciação, mas que encerra grandes dificuldades para o atual Presidente da República, cujas contas deverão ser apreciadas no ano vindouro.

Afere-se, ainda, o cumprimento, em 2018, da regra de ouro das finanças públicas, constante do artigo 167, inciso III, da Constituição Federal de 1.988, com a estreita margem de 29 bilhões de reais, a qual se revelará de desafiador cumprimento nos exercícios subsequentes.

Não olvidemos, Senhor Presidente, que o resultado primário do governo central vem acumulando déficits sucessivos nos últimos anos, havendo fechado o ano de 2018 num valor negativo de 116,2 bilhões de reais. Esse resultado contribui para a crescente dívida bruta do governo geral, que alcançou preocupantes 77,2% do PIB, excluído o Banco Central e as empresas estatais. Somente no âmbito federal, o estoque da dívida pública atingiu R\$ 3,87 trilhões de reais, incremento de 3,1% em relação ao ano de 2017. Note-se que o custo da referida dívida pública representou, em 2018, 5,6% do PIB brasileiro.

Dada a trajetória crescente da dívida, aquiescemos ao que defende a eminente Ministra Relatora em seu voto, por intermédio do qual salienta a necessidade de implementação de medidas de ajuste fiscal e de controle de metas fiscais, sem que os Poderes republicanos descuidem dos direitos individuais e dos mecanismos de proteção social que amparam a população mais humilde do nosso país.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, mais uma vez repisamos a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de concessão e de controle das renúncias de receitas tributárias, concretizados, em sua maioria, pelo deferimento de subsídios. De acordo com o levantamento realizado pela Semag, de cada R\$ 100 reais arrecadados pela Receita Federal do Brasil, R\$ 21,00 são renunciados. E em alguns casos relatados, há subsídios que beneficiam, em maior valor, as regiões mais ricas do país, deixando de cumprir a

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

função original de vetor de estímulo à economia, bem como de redistribuição de renda e de riqueza.

Outro aspecto que gostaria de salientar refere-se à análise empreendida a partir dos resultados obtidos pelo estudo realizado pelo Fórum Econômico Mundial e que originou o denominado Índice de Competitividade Global 4.0. Ao serem comparados 140 países, avaliados com base em 12 pilares de competitividade e tabulados após a coleta de 98 indicadores, o Brasil ficou situado na septuagésima segunda colocação.

Ao percorrermos o referido levantamento, chama-nos a atenção o fato de o Brasil ocupar a pior colocação no quesito “peso da regulação governamental” – “*burden of government regulation*”. Ademais, apuraram-se indicadores desalentadores [repiso, numa comparação com 140 outros países] para os quesitos crime organizado (centésima vigésima quarta posição), taxa de homicídios (posição n.º 133), dinâmica da dívida (131.º), tempo para se abrir um negócio (137.º), percentual de importações em relação ao PIB (139.º), habilidades dos estudantes graduados (124.º), habilidades digitais da população (125.º), prevalência de barreiras não tarifárias (136.º) e efeitos distorcivos de tributos e subsídios sobre a competição (132.º).

Tais indicadores fornecem um claro resumo de algumas das grandes dificuldades, dos enormes desafios a serem enfrentados pelo poder público, bem como de possíveis rumos a serem traçados na busca de um país mais competitivo e mais distributivo.

Encaminhando-me para o final, Senhor Presidente, gostaria de salientar que vejo com preocupação a restrição mais uma vez imposta à Corte de Contas, que deixou de emitir parecer conclusivo sobre o Balanço Geral da União devido à inconsistência e à insuficiência de informações de posse do atual Ministério da Economia.

Como bem salientou a Ministra Ana Arraes, várias medidas estão sendo tomadas em outros processos que tratam especificamente dessa questão. Espera-se que, nas próximas contas do Presidente da República, sejam efetivamente superados os entraves que impedem a devida análise do referido balanço, a qual se constitui em competência legal a cargo da Corte de Contas, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

No tocante ao mérito do feito, entendo acertado o encaminhamento proposto pela nobre Relatora, que se posiciona no sentido de que as presentes contas do Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia, relativas ao exercício de 2018, poderão ser aprovadas pelo Congresso Nacional com as ressalvas, recomendações e alertas constantes do voto proferido pela Senhora Ministra.

Encerrando esse breve pronunciamento, reitero minhas homenagens à eminente Ministra Ana Arraes pelo excelente trabalho, parabenizando ainda o seu gabinete, os gabinetes dos nobres Ministros, bem como as equipes da Semag e do Ministério Público de Contas envolvidas no estudo das presentes contas.

Obrigada, Senhor Presidente.

Uma ótima tarde a todos.

Brasília, 12 de junho de 2019



MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE

CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Esta presidência, por justiça, tem o dever e a satisfação de aplaudir a Ministra Ana Arraes pelo primoroso trabalho agora apresentado, que significa a grandeza que a Constituição Federal deu a esta Corte, em termos de competências.

Gostaria de falar rapidamente sobre aspectos econômicos abordados no relatório, pois, afinal, são o ponto de partida para o desenvolvimento do País e o consequente bem-estar da população.

Em 2018, embora se possa falar de uma ou outra melhoria aqui ou ali, o fato é que os indicadores econômicos, quase todos, continuam negativos de forma alarmante.

Claro que há fatores conjunturais, como crescimento econômico, inflação e desemprego, que se compreendem como difíceis de governar.

Outros elementos, como carga tributária, gastos previdenciários, renúncia de receitas, desigualdades regionais e transparência fiscal, pioram um pouco a cada ano, pois não são tratados de forma adequada pelos governos que se sucedem.

A falta de habilidade dos governos, em articulação com o Congresso Nacional, na racionalização dos tributos, coloca o Brasil entre os países que mais pesadamente oneram seus cidadãos.

Pela mesma deficiência administrativa, as despesas previdenciárias crescem descontroladamente, com tendência de inviabilizarem o País.

A falta de boa gestão atinge ainda a renúncia de receitas, instrumento que deveria servir à diminuição das desigualdades regionais, mas que, na prática atual,



perversamente as faz aumentar. Como evidenciado no voto da Ministra Ana Arraes, quase 50% dos benefícios tributários ficam na Região Sudeste, sabidamente a mais rica do País. No campo cultural, a situação é mais lastimável: de 77 a 93% dos recursos de receitas renunciadas atendem ao Sudeste.

Por último, não poderia deixar de dizer da falta de transparência de parte significativa dos números fiscais, que compromete a auditagem do balanço da União.

Conforme mostrado pela Ministra Ana Arraes, não foi possível ao TCU avaliar a conformidade dos registros de 23% dos créditos tributários e da dívida ativa, nem de cerca de 40% das receitas de impostos e contribuições.

O quadro é gravíssimo, mas o Tribunal, é certo que, já no limite, tem trabalhado e acreditado numa promissora solução negociada com o governo. Fica o alerta.

Enfim, mais uma vez, parabenizo a Relatora, bem como seu gabinete e a equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental, liderada pelo Auditor Leonardo Albernaz.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2019.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

MANIFESTAÇÃO

CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Senhor Presidente,
 Senhora Ministra,
 Senhores Ministros e Ministros-Substitutos,
 Senhora Procuradora-Geral.

Inicialmente, parabenizo a Ministra Ana Arraes pela presidência dos trabalhos de auditoria que resultaram no relatório sobre as contas de governo. Parabenizo igualmente seu gabinete e a Secretaria de Macroavaliação Governamental por toda a atuação desenvolvida desde o ano de 2018.

Este parecer prévio, e com essa expressão refiro-me ao conjunto das ações realizadas pelo Tribunal sob a liderança da eminente relatora, é mais um degrau que avançamos na melhor e mais escorreita compreensão da função desta Corte de Contas na apreciação das contas apresentadas pelo Presidente da República, anualmente, como requer a Constituição Federal.

Já em 2009, manifestava em reuniões com dirigentes do Tribunal, em especial à Semag, minha visão de que cabia-nos auditar os “balanços gerais” e a execução dos orçamentos da União em maior extensão e profundidade do que até então fazíamos. Isso em razão do disposto no art. 36 da Lei 8443/1992: “as contas 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”.

Passados dez anos, uma persistente política interna de aprimoramento foi posta em prática e hoje temos um processo de auditoria das contas de governo melhor, mais sistematizado e mais complexo e desafiador, como não poderia deixar de ser a apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, atinente a um Orçamento Geral da União de montante superior a R\$ 3,5 trilhões de reais; processo em contínua evolução, acompanhando as vicissitudes das finanças públicas do país, as quais como bem demonstra o relatório, impõem-nos profundo escrutínio, em razão da gravidade da situação e das possibilidades e responsabilidades que tem esse Tribunal de bem informar o Congresso Nacional, o Governo e a opinião pública.

A auditoria financeira desenvolveu-se expressivamente desde então, como resultado do programa desenvolvido em parceria desta Corte com o Banco Mundial, coetaneamente à celebrada com a OCDE sobre as contas de governo. Tenho propugnado, em linha com as ações desenvolvidas em várias presidências do Tribunal, pela mudança do status interno desse tipo de auditoria, pois a auditoria financeira das contas públicas está no cerne da atuação das entidades fiscalizadoras superiores, em todo o mundo, e sua substância fez parte das motivações para criação do Tribunal de Contas, no final do século XIX, sob a inspiração de Rui Barbosa. Na primeira Constituição da República, de 1891, competia ao hoje TCU, “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

Na emissão deste parecer prévio, o avanço da auditoria financeira das contas de governo permitiu aos auditores emitirem opinião, embasada nas normas profissionais

aplicáveis, no sentido de não ter sido possível “obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar conclusão de auditoria, e, tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não são detectados representam ou podem representar parcela substancial das demonstrações financeiras”, de modo que a equipe não teve “outra alternativa a não ser propor se abster de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2018”.

A eminente Ministra Ana Arraes, em seu didático voto, endossou essa opinião, endereçando alerta à Casa Civil “sobre a necessidade de adotar medidas efetivas para viabilizar os trabalhos de auditoria do TCU nas demonstrações financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República”.

Percebe-se a relevância desse passo, que suscita preocupação sobre a opinião que possa vir a ser demandada na apreciação das próximas contas de governo como conclusão de um conjunto de auditorias bem planejadas e desenvolvidas, não só atinentes aos balanços, mas, também e necessariamente, à execução dos orçamentos, área que evoluiu um pouco menos.

A auditoria financeira tem o potencial de vitalizar outras auditorias em ações de controle externo e, portanto, deve ser potencializada também nas contas anuais dos administradores, evolução necessária sob vários aspectos, inclusive para dar suporte ao exame das contas prestadas pelo Presidente da República.

Estamos, portanto, passando por um processo célere de reflexão sobre a elaboração do BGU e de demais demonstrativos contábeis, financeiros, fiscais e de desempenho, assim como sobre a execução do OGU – Orçamento Geral da União.

O Tribunal, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, responsável pela elaboração do relatório da execução dos orçamentos (integrante das contas do Presidente) e o Ministério da Economia, devem caminhar *pari passu* neste processo, para que a evolução da capacidade de auditar desta Corte, em cumprimento ao mandamento constitucional, encontre do outro lado capacidade e vontade de se antecipar, solucionar problemas e mitigar riscos na produção de informações tão essenciais à compreensão das contas públicas, ao entendimento da situação das finanças públicas e à *accountability* dos governos.

É essa, Senhor Presidente, a manifestação que solicito a Vossa Excelência seja consignada na ata desta sessão, de 12 de junho de 2019, destinada a apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 2018.

Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA