CONGRESSO NACIONAL

MENSAGEM (CN) N° 5, DE 2020

Encaminha, em cumprimento ao art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988, a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019.

AUTORIA: Presidência da República

DOCUMENTOS:

- Mensagem
- Anexo
- Exposição de Motivos

DESPACHO: À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Página da matéria

MENSAGEM Nº 148

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Em cumprimento aos arts. 84, inciso XXIV e 49, inciso IX, da Constituição, e ao art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, encaminho a Vossas Excelências as contas do Governo Federal relativas ao exercício de 2019, exclusivamente em meio eletrônico.

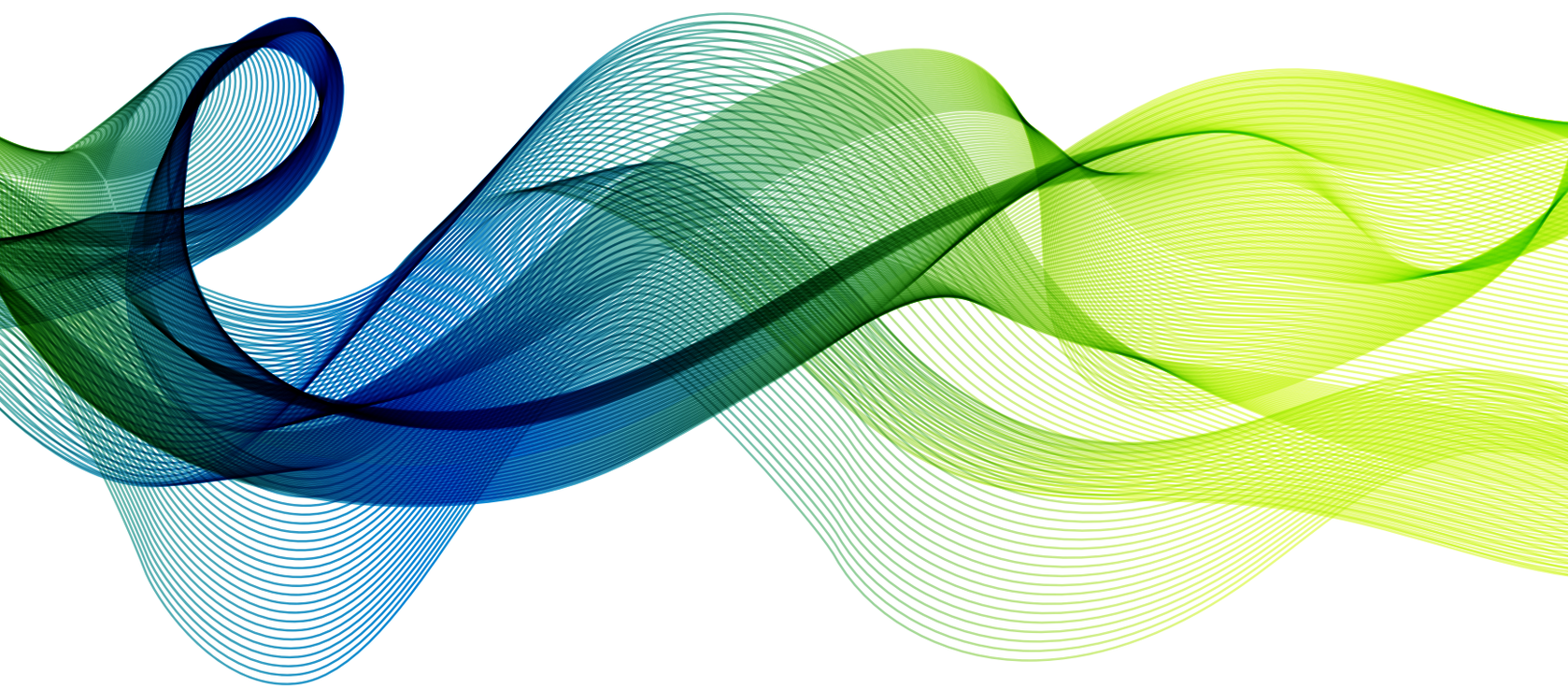
Brasília, 2 de abril de 2020.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

2019

POLÍTICA ECONÔMICO-FINANCEIRA • EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO
RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO • BALANÇO GERAL DA UNIÃO



PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

2019

POLÍTICA ECONÔMICO-FINANCEIRA • EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO
RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO • BALANÇO GERAL DA UNIÃO

Copyright © 2020
Controladoria-Geral da União

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos,
desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessado em sua versão digital
(www.cgu.gov.br)

Publicação em formato digital.

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Ministro de Estado da Economia

Paulo Guedes

MINISTRO DE ESTADO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Wagner de Campos Rosário

SECRETÁRIO-EXECUTIVO
José Marcelo Castro de Carvalho

SECRETÁRIO FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
Antônio Carlos Bezerra Leonel

SECRETÁRIO FEDERAL DE CONTROLE INTERNO - ADJUNTO
Gustavo de Queiroz Chaves

DIRETOR DE AUDITORIA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS E DE DESENVOLVIMENTO
Lennon Mota Cantanhede

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS
Alexandre de Sales Lima

COORDENADOR DE AUDITORIA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS
Etivaldo Rodrigues da Silva Junior

EQUIPE TÉCNICA
Adalberto Carvalho Pinto
Almir Furtado de Souza
Delberson Faria Jardim
Itamar José Padilha
Noeme Botelho
Paterson da Rocha Severo
Patrícia Ferreira e Silva G. Souza
Remer Coelho Diniz Oliveira

Informações: (61) 2020-6886/ 2020-7223
Endereço Eletrônico: www.cgu.gov.br
Correio Eletrônico: sfc.cgpec@cgu.gov.br

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Secretaria Federal de Controle Interno
REVISÃO DE TEXTO: Coordenação-Geral de Auditoria de Políticas Econômicas
DIAGRAMAÇÃO: Assessoria de Comunicação Social

APRESENTAÇÃO

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

De forma complementar, a Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001 e o Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, conferiram à Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a atribuição de elaborar as contas presidenciais prestadas anualmente, bem como mantê-las disponíveis para consulta da sociedade, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para esta missão, compete à Secretaria Federal de Controle Interno desta Controladoria o papel de organizar as contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, para seu encaminhamento ao Congresso Nacional, no citado prazo constitucional, contado da abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura, ocorrida em 03 de fevereiro de 2020.

Inobstante o dever legal conferido ao Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, ressalto que as informações que integram esta obra são provenientes de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, responsáveis pela sua consistência e veracidade, e contemplam os mais variados aspectos da atuação governamental no exercício de 2019, sendo estruturadas em seis capítulos, assim compreendidas:

Capítulo I	Política Econômico-Financeira
Capítulo II	Execução dos Orçamentos da União
Capítulo III	Atuação por Área Temática
Capítulo IV	Balanço Geral da União
Capítulo V	Providências sobre as Recomendações do Tribunal de Contas da União
Capítulo VI	Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno

O Capítulo I evidencia o desempenho da economia brasileira, evidenciando as condições econômicas e financeiras para o desenvolvimento das atividades da Administração Pública Federal no exercício de 2019.

O Capítulo II apresenta uma visão consolidada dos Orçamentos da União: Fiscal e Seguridade Social e de Investimentos, evidenciando a autorização legislativa para a previsão e fixação das receitas e despesas públicas, bem como a sua execução no exercício de 2019. Ainda, são apresentadas as informações referentes às Empresas Estatais não dependentes do Poder Executivo Federal, vinculadas ao Orçamento de Investimento.

O Capítulo III – Atuação por Área Temática contempla a ação governamental segregada em áreas de atuação do Poder Executivo, (Social e Segurança Pública, Infraestrutura e Desenvolvimento Produtivo e Ambiental), mantendo alinhamento com o Plano Plurianual - PPA 2016-2019, e privilegiando a informação por programa temático e objetivos, com vistas a apresentar à sociedade prestação de contas com foco no desempenho da Administração Pública, evidenciando-se os resultados das políticas públicas alcançados no exercício de 2019.

O Balanço Geral da União, integrante do Capítulo IV, foi elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Economia, e contempla a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, materializada nos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial e nas demonstra-

ções das variações patrimoniais, dos fluxos de caixa e das mutações do patrimônio líquido, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Complementam os balanços as notas explicativas, que buscam evidenciar aspectos relevantes que afetam a elaboração e detalham o conteúdo das informações contábeis.

O Capítulo V retrata as providências adotadas pelos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal, quanto às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União no relatório e parecer prévio emitidos por ocasião da apreciação da Prestação de Contas do exercício de 2018, bem como quanto àquelas recomendações e alertas, relativos aos exercícios de 2015 a 2017, que se encontravam pendentes de implementação na data do citado parecer.

O Capítulo VI - Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno contempla as ações da Controladoria-Geral da União nas áreas de Auditoria Governamental, Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção, Ouvidoria e Correição do Poder Executivo Federal, além de análise da Secretaria Federal de Controle Interno sobre a execução dos Orçamentos da União e de limites da LRF.

Ressalta-se que a responsabilidade pelo processo de elaboração da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) é atribuída majoritariamente a dois órgãos: Controladoria-Geral da União e Ministério da Economia.

Todo o conteúdo da PCPR encontra-se organizado neste único volume, contemplando: Relatório, abrangendo informações da atuação de vários órgãos e entidades do Poder Executivo, tais como ministérios, secretarias e bancos oficiais, e o Balanço Geral da União, que reúne todos os balanços contábeis dos três Poderes da República, exigidos pela Lei nº 4.320/64.

As informações que compõem a PCPR referente ao exercício de 2019 foram elaboradas seguindo diretrizes do contínuo aperfeiçoamento em relação aos anos anteriores, objetivando conceder maior transparência e qualidade à Prestação de Contas Presidencial.

Em observância ao Princípio da Transparência na Gestão Fiscal, contido na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), esta Prestação de Contas encontra-se disponível, na íntegra, no endereço eletrônico www.cgu.gov.br, de forma que a sociedade brasileira possa exercer seus direitos, no que concerne ao processo de fiscalização das receitas e despesas públicas, realizando o controle social sobre as Contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

É importante salientar que esta Prestação de Contas é dirigida não apenas ao Congresso Nacional ou ao Tribunal de Contas da União, mas, sobretudo ao cidadão, como instrumento de transparência e prestação de contas à sociedade brasileira dos recursos arrecadados e aplicados pelo Governo Federal.

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

CONTEÚDO

CAPÍTULO I – POLÍTICA ECONÔMICO-FINANCEIRA 13

1.1. DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA 13

1.1.1. Cenário Econômico 13
1.1.2. Panorama do Sistema Financeiro Nacional 17
1.1.3. Política Cambial e Gestão das Reservas 22
1.1.4. Política Monetária 30
1.1.5. Gestão de Dívida Pública 38

CAPÍTULO II - EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO 58

2.1. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2019 58

2.1.1 Ordenamento Jurídico do Sistema de Administração Financeira 58
2.1.2. Política Adotada para a Programação Financeira do Exercício 59
2.1.3. Execução Financeira 60
2.1.4. Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social 63
2.1.5. Política de Restos a Pagar 75
2.1.6. Créditos Adicionais 78

2.2. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – EMPRESAS ESTATAIS 78

2.2.1.Aspectos Gerais 78
2.2.2. Análise dos Investimentos 82

2.3. DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO 96

2.3.1. Arrecadação de Receitas 96
2.3.2. Renúncia de Receitas 98
2.3.3. Parcelamentos 100
2.3.4. Dívida Ativa da União (DAU) 103
2.3.5. Dívida Ativa sob a Gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) 103
2.3.6. Dívida Ativa sob a Administração da Procuradoria-Geral Federal (PGF) 111
2.3.7. Dívida Ativa sob a Gestão da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBCB) 120
2.3.8. Demonstrativos da Dívida Ativa Contabilizada no Siafi 121

2.4. AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO 127

2.4.1. Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento 127
2.4.2. Banco da Amazônia S.A. (Basa) 131
2.4.3. Banco do Brasil S.A. (BB) 138
2.4.4. Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) 151
2.4.5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) 153
2.4.6. Caixa Econômica Federal (Caixa) 158
2.4.7. Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) 160
2.4.8. Demonstrativo do Tesouro Nacional - Empréstimos e financiamentos concedidos pelas Agências Oficiais de Fomento 165

2.5. ANÁLISE DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS 165

2.5.1. Regra de Ouro 165
2.5.2. Novo Regime Fiscal (Teto dos Gastos) 166
2.5.3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 168
2.5.4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) 171
2.5.5. Ações e Serviços Públicos de saúde 173
2.5.6. Aplicação dos Recursos Mínimos Destinados à Irrigação 174
2.5.7. Refinanciamento do Principal da Dívida Mobiliária 175
2.5.8. Metas e Prioridades da Administração Pública Federal 175
2.5.9. Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual 176

CAPÍTULO III – ATUAÇÃO POR ÁREA TEMÁTICA 178

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL – PPA 2016 – 2019 178

3.2. ÁREA TEMÁTICA – SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA 179

3.2.1. Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) 179
3.2.2. Programa 2019 – Incusão Social por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais 187
3.2.3. Programa 2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) 196
3.2.4. Programa 2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária 202
3.2.5. Programa 2080 - Educação de Qualidade Para Todos 206
3.2.6. Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública 217

3.3. ÁREA TEMÁTICA: INFRAESTRUTURA 222

3.3.1. Programa 2017 – Aviação Civil 222
3.3.2. Programa 2025 - Comunicações Para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia 226
3.3.3. Programa 2033 - Energia Elétrica 231
3.3.4. Programa 2049 - Moradia Digna 238
3.3.5. Programa 2053 - Petróleo e Gás 244
3.3.6. Programa 2068 - Saneamento Básico 246
3.3.7. Programa 2086 - Transporte Aquaviário 252
3.3.8. Programa 2087 - Transporte Terrestre 258

3.4. ÁREA TEMÁTICA: DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL 267

3.4.1. Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação 267
3.4.2. Programa 2077 – Agropecuária Sustentável 273
3.4.3. Programa 2084 - Recursos Hídricos 278

3.5. RELATÓRIO SOBRE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL 283

CAPÍTULO IV – BALANÇO GERAL DA UNIÃO 301

4.1. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DA UNIÃO 301

4.1.1. Apresentação 301
4.1.2. Balanço Patrimonial 303
4.1.3. Demonstração das Variações Patrimoniais 305
4.1.4. Balanço Orçamentário 307
4.1.5. Balanço Financeiro 309
4.1.6. Demonstração dos Fluxos de Caixa 311
4.1.7. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido 313

4.2. NOTAS EXPLICATIVAS 315

4.2.1. Base de Preparação das Demonstrações e das Práticas Contábeis 315
4.2.2. Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) 317
4.2.3. Resumo dos Principais Critérios e Políticas Contábeis 319
4.2.4. Principais Mudanças nas Práticas e Procedimentos Contábeis 327
4.2.5. Reestruturação Organizacional 329
4.2.6. Conformidade Contábil das Demonstrações Contábeis 331
4.2.7. Caixa e Equivalentes de Caixa 333
4.2.8. Créditos a Receber 339
4.2.9. Demais Créditos e Valores 361
4.2.10. Investimentos 364
4.2.11. Imobilizado 368
4.2.12. Intangível 376
4.2.13. Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais 377
4.2.14. Empréstimos e Financiamentos 379

4.2.15. Fornecedores e Contas a Pagar 383
4.2.16. Provisões 384
4.2.17. Demais Obrigações 397
4.2.18. Atos Potenciais Ativos 400
4.2.19. Atos Potenciais Passivos e Passivos Contingentes 403
4.2.20. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 411
4.2.21. Contribuições 411
4.2.22. Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos 412
4.2.23. Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Concedidos 413
4.2.24. Juros e Encargos de Mora Ativos 414
4.2.25. Variações Monetárias e Cambiais Aumentativas 415
4.2.26. Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras 416
4.2.27. Aportes do Banco Central do Brasil 417
4.2.28. Reavaliação de Ativos 417
4.2.29. Ganhos com Incorporação de Ativos 418
4.2.30. Ganhos com Desincorporação de Passivos 419
4.2.31. Resultado Positivo de Participações 420
4.2.32. Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas 420
4.2.33. Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas 421
4.2.34. Remuneração a Pessoal e Encargos Patronais 422
4.2.35. Benefícios a Pessoal 424
4.2.36. Benefícios Previdenciários e Assistenciais 426
4.2.37. Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo 427
4.2.38. Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos 430
4.2.39. Variações Monetárias e Cambiais Diminutivas 430
4.2.40. Aportes ao Banco Central do Brasil 431
4.2.41. Transferências e Delegações Concedidas 431
4.2.42. Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas 431
4.2.43. Desincorporação de Ativos 433
4.2.44. Resultado Negativo de Participações 434
4.2.45. Incentivos 434
4.2.46. Subvenções Econômicas 435
4.2.47. Constituição de Provisões 436
4.2.48. Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas 437
4.2.49. Resultado Patrimonial 438
4.2.50. Execução Orçamentária da Receita 441
4.2.51. Execução Orçamentária da Despesa 448
4.2.52. Resultado Orçamentário 453
4.2.53. Execução dos Restos a Pagar 459
4.2.54. Execução Efetiva do Gasto Público por Função de Governo 459
4.2.55. Receita Orçamentária 461
4.2.56. Despesa Orçamentária 462
4.2.57. Resultado Financeiro 462
4.2.58. Geração Líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa 463
4.2.59. Ajustes de Exercícios Anteriores 465
4.2.60. Conciliação entre os Saldos Finais da DMPL 466
4.2.61. Partes Relacionadas 467
4.2.62. Evolução da Arrecadação de Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio 475
4.2.63. Regime Geral de Previdência Social 476
4.2.64. Despesas com Militares Inativos 482
4.2.65. Resultado do Banco Central do Brasil 484
4.2.66. Integração de Saldos Contábeis e Fundação Nacional do Índio (Funai) 487
4.2.67. Eventos Subsequentes 488

4.3. GLOSSÁRIO 491

CAPÍTULO V – PROVIDÊNCIAS ADOTADAS SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO 498

5.1. RECOMENDAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2015 498

5.2. ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2016 506

5.3. ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2017 522

5.4. RECOMENDAÇÕES SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2018 543

CAPÍTULO VI - RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL 577

6.1. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PROGRAMAS DE GOVERNO 577

6.1.1. Programas Temáticos do PPA 2016-2019 – Execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) em 2019 578

6.2. ANÁLISE CONSOLIDADA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 584

6.2.1. Execução da Receita 584

6.2.2. Execução da Despesa Orçamentária 585

6.3. ANÁLISE DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) - RGF 593

6.3.1. Despesas com Pessoal da União 593

6.3.2. Dívida Consolidada Líquida (DCL) 596

6.3.3. Garantias e Contragarantias de Valores 598

6.3.4. Operações de Crédito 599

6.3.5. Disponibilidades e Restos a Pagar 601

6.4. AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL 603

6.4.1. Avaliação 605

6.4.2. Consultoria 610

6.4.3. Apuração 611

6.4.4. Outras Atribuições Inerentes ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal 613

6.5. COMBATE À CORRUPÇÃO 616

6.5.1. Acordos de Leniência 616

6.5.2. Operações Especiais 617

6.5.3. Atividades de Inteligência e de Produção de Informações Estratégicas 618

6.5.4. Análise Prévia das Pessoas Indicadas para Nomeações e Designações no âmbito do Poder Executivo Federal 619

6.6. TRANSPARÊNCIA, PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL 619

6.6.1. Transparência e Acesso à Informação 619

6.6.2. Ações de Prevenção da Corrupção 623

6.6.3. Ações de Integridade 625

6.6.4. Monitoramento dos gastos públicos e promoção do controle social 629

6.7. SISTEMA DE OUVIDORIA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E PLATAFORMA FALA.BR 630

6.8. SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL 635

6.8.1. Responsabilização de Agentes Públicos 636

6.8.2. Responsabilização de Entes Privados 636

6.8.3. Inovação Tecnológica 636

6.8.4. Normatização e Capacitação 637

6.8.5. Cooperação Nacional 638

6.8.6. Cooperação Internacional 639

CAPÍTULO I – POLÍTICA ECONÔMICO-FINANCEIRA

1.1. DESEMPENHO DA ECONOMIA BRASILEIRA

1.1.1. Cenário Econômico

Ambiente Externo

O ano de 2019 foi marcado por desafios advindos do mercado internacional, em grande parte decorrentes do conflito comercial entre Estados Unidos e China, cujo acirramento tem influenciado os fluxos mundiais de comércio. Como consequência da perspectiva de redução das operações de exportações ou importações, a confiança dos empresários, nos diversos países, tem sido afetada. Isso tem resultado em impactos negativos sobre os gastos de investimento e sobre a produção industrial.

Ao longo de 2019, houve desaceleração da atividade global, em parte devido às incertezas políticas, decorrentes do impasse para solução do conflito comercial entre Estados Unidos e China e da indefinição do processo de saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*). Em conjunto, esses eventos afetaram a confiança dos empresários, o que exerceu influência negativa sobre o comércio internacional e, portanto, sobre o fluxo de exportações e importações e os potenciais lucros decorrentes dessas atividades. A consequência de todos esses fatores acarretou o arrefecimento da demanda global.

Diante dessa desaceleração, as autoridades monetárias de diversos países e regiões, inclusive Estados Unidos e União Europeia, passaram a sinalizar reduções nas taxas básicas de juros, iniciando novo ciclo de leve afrouxamento monetário. Isso reforçou a liquidez internacional e os fluxos financeiros, com impactos positivos sobre os preços dos ativos e sobre o crédito. Nesse sentido, já é possível observar uma melhora das condições financeiras globais, mesmo com a desaceleração do crescimento.

Outro ponto de tensão internacional, em 2019, foi a elevação dos preços do petróleo, devido aos embates diplomáticos entre EUA (Estados Unidos) e Irã, com reflexos nos preços dos combustíveis, na inflação e no comércio.

Também contribuiu para as incertezas do ambiente externo a elevação dos preços de carnes, devido a problemas decorrentes da gripe suína africana, que afetou a produção chinesa. Com isso, houve aumento das importações chinesas de carnes oriundas do Brasil, principalmente aves e bovinos, com repercussão nos preços nacionais de atacado e varejo e nos índices de inflação. Esse episódio favoreceu o aumento das exportações de carnes, todavia pode provocar queda nas exportações de soja para a China, tendo em vista que este produto é utilizado como insumo nas rações dos suínos.

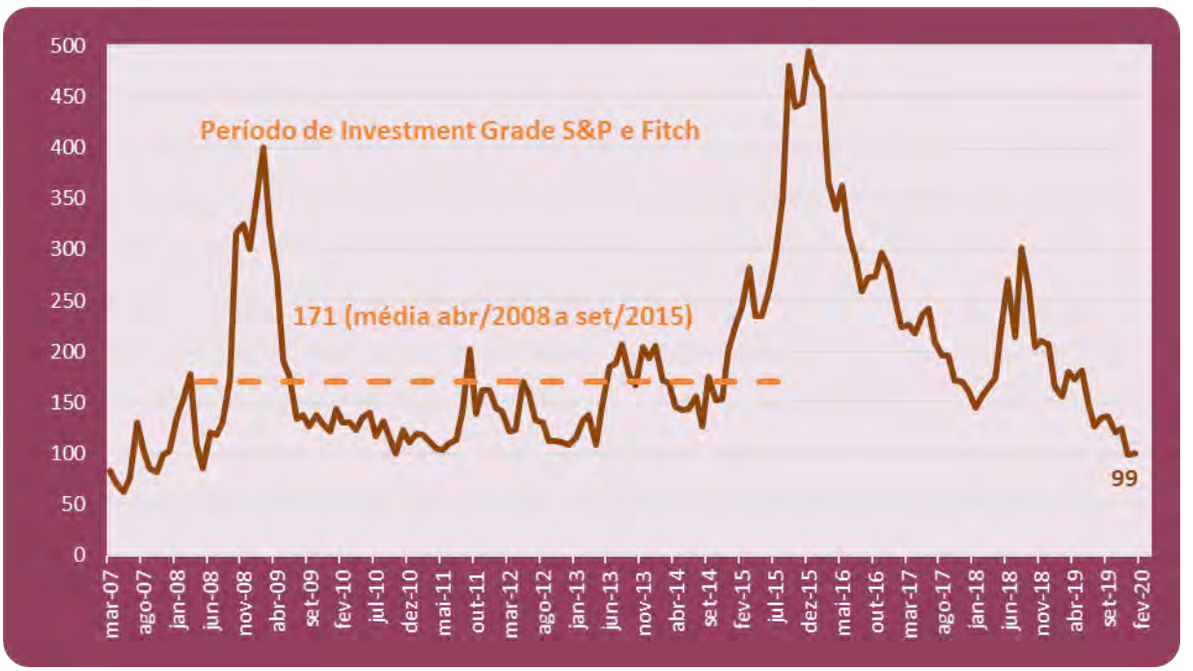
Houve ainda o acirramento de tensões políticas em países da América do Sul, em especial devido a distúrbios políticos e econômicos, com manifestações e protestos na Venezuela, Chile, Equador, Peru e Paraguai, além da transição política na Bolívia e na Argentina.

Essas condições internacionais têm afetado o nível de atividade da economia brasileira, por meio do comércio e dos fluxos financeiros. Por um lado, o arrefecimento da demanda mundial tem gerado impacto negativo sobre as exportações brasileiras. Por outro lado, isso tem sido suavizado pelo ciclo de afrouxamento monetário em diversos países, pela consequente expansão da liquidez global, que tem melhorado as condições financeiras domésticas.

Nota-se que o ambiente externo na transição para 2020 mostra gradual diminuição do ritmo do crescimento global, mas com tendência à estabilização da atividade e manutenção da inflação em níveis baixos. Permanecem incertezas relacionadas à disputa comercial entre EUA e China e ao desfecho do *Brexit*. O afrouxamento monetário, por outro lado, continua favorecendo a paulatina recuperação dos fluxos de capitais para economias emergentes. Nesse sentido, com a melhoria das condições fiscais já se observa importante redução do risco país, que está em níveis inferiores à média do período de classificação do Brasil como grau de investimento (abr/2008 a set/2015).

O EMBI+ BR[1] fechou o ano de 2019 a 215 pontos base, abaixo da média do período de *investment grade* (242 p.b.). Já o CDS (*Credit Default Swap*) 5 anos fechou 2019 em 99 pontos base, bem inferior à média de 171 p.b. no *investment grade*. Mesmo com as incertezas do mercado internacional, o Brasil tem conquistado uma posição de credibilidade que se destaca entre seus pares no cenário internacional.

BRASIL - CDS 5 ANOS (P.B.)



Fonte: Bloomberg.

Apesar do ambiente internacional conturbado, o Brasil tem procurado fazer o ajuste interno por meio de reformas pró-mercado. A retomada do crescimento da economia brasileira é fruto de um conjunto de reformas de reequilíbrio fiscal, onde a Nova Previdência assume papel de protagonismo, bem como pela melhora do ambiente de negócios, em que o investimento capitaneado pelo setor privado possa ser guiado pelas melhores oportunidades de mercado, ampliando a produtividade e gerando maior crescimento e desenvolvimento. É importante lembrar que níveis elevados de *deficit* fiscal e de dívida pública implicam em redução do investimento privado, uma vez que parcela substancial da poupança da economia é alocada para cobrir o rombo do setor público, com aumento dos custos financeiros decorrentes do aumento de juros. A queda da produtividade e a deterioração das contas públicas levaram o País a um crescimento potencial mais baixo. Nesse sentido, a melhoria das condições fiscais torna-se condição necessária para a retomada sustentável do crescimento.

Para corrigir essas distorções, diversas agendas encontram-se em pleno andamento, seja para obter equilíbrio fiscal (Nova Previdência, combate à corrupção e a desperdícios; Cessão Onerosa; reforma tributária; reforma administrativa), seja para aumento da produtividade (Abertura Econômica com acordo entre Mercosul e União Europeia; aumento da Liberdade Econômica, com redução de burocracia e regulação excessiva; Novo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço); choque de energia barata; e privatizações. Essas medidas contribuem para o crescimento econômico e geração de emprego e renda, e tem ajudado o País na obtenção de melhor inserção no cenário internacional.

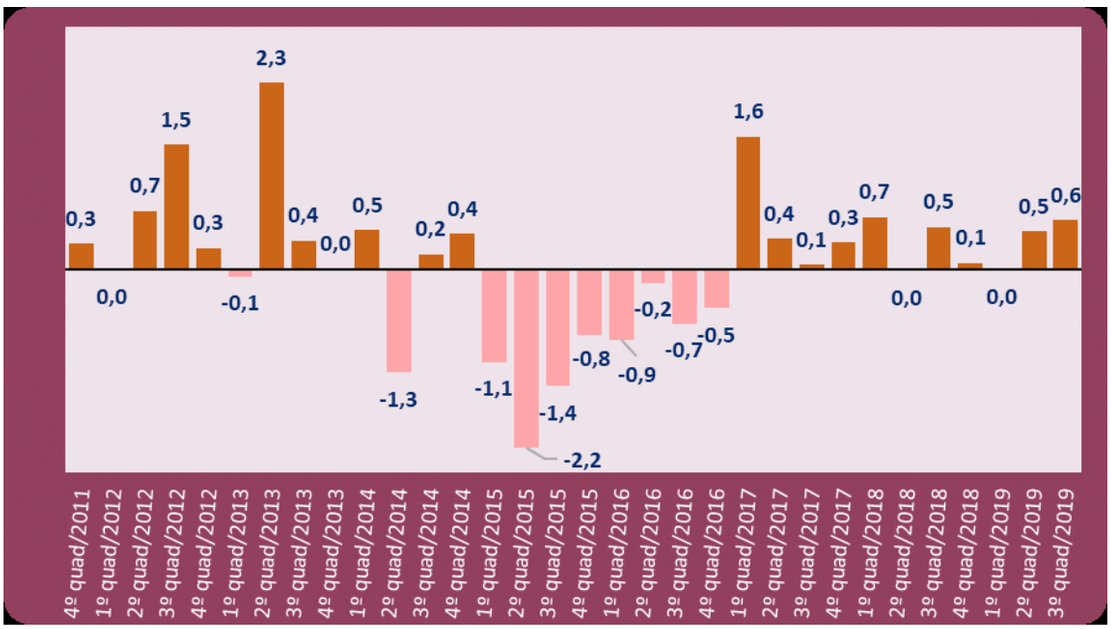
Crescimento e o Emprego

O ano de 2019 marca a retomada do crescimento na economia brasileira, que passa a ter trajetória de recuperação gradual, com maior vigor dos indicadores econômicos nos últimos meses do ano, por consequência, gerando boas perspectivas para 2020 e anos seguintes. Boa parte dessa retomada reflete os resultados das medidas e reformas adotadas pelo governo.

O início do ano de 2019 foi bastante desafiador, dado que a economia brasileira passou por diversos choques de curto prazo que aprofundaram o resultado de crescimento, como as incertezas intrínsecas ao período eleitoral, a tragédia de Brumadinho/MG e a crise da Argentina, que juntos produziram um ambiente de arrefecimento do

crescimento. Além disso, o ambiente externo tem gerado incertezas e reduzido o potencial tanto do comércio exterior assim quanto dos fluxos de investimentos. Devido a isso, projetos foram adiados e a economia tendeu a se recuperar em ritmo mais lento que o esperado.

PIB - VAR % - TRIM/TRIM-1 COM AJUSTE SAZONAL



Fonte: IBGE. Elaboração: SPE/ME.

No 1º trimestre de 2019, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro apresentou estabilidade (0.0%) na comparação com o trimestre imediatamente anterior, com ajuste sazonal. Houve queda na indústria (-0,4%); compensada pela alta na agropecuária (+1,8%) e nos serviços (+0,3%). No caso da indústria, houve impacto da tragédia de Brumadinho/MG com reflexos na produção extrativa mineral. No que se refere à indústria de transformação, a crise na Argentina gerou reflexos nas exportações brasileiras de manufaturados. A agropecuária teve bom resultado, apesar dos reflexos de intempéries climáticas no início do ano.

A economia brasileira começou a apresentar sinais de melhora no ritmo de atividade já no 2º trimestre de 2019, com alta de 0,5% no PIB, ante o trimestre anterior e com ajuste sazonal. Em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, o PIB cresceu 1,2%, sendo a décima taxa positiva seguida. Merece destaque, nesse resultado, a positiva composição do crescimento do PIB, tanto do lado da oferta (indústria e serviços), quando do lado da demanda (investimento e consumo das famílias). Nesse período, houve queda nas exportações, que refletiu impactos externos à economia, como a crise na Argentina, 4º maior destino de exportações brasileiras. Vale destacar que as exportações à Argentina nos últimos 12 meses representaram apenas 59% do valor total em 2017. Assim, boa parte dos efeitos da recessão argentina já apresentaram seus impactos pela nossa economia desde 2018, especialmente na indústria, cujas exportações à Argentina representavam peso maior. Além dos efeitos via exportação, outro possível canal de transmissão dos impactos da recessão argentina seria via efeito contágio, que não tem se verificado, dado o descolamento substancial dos CDS entre Brasil e Argentina.

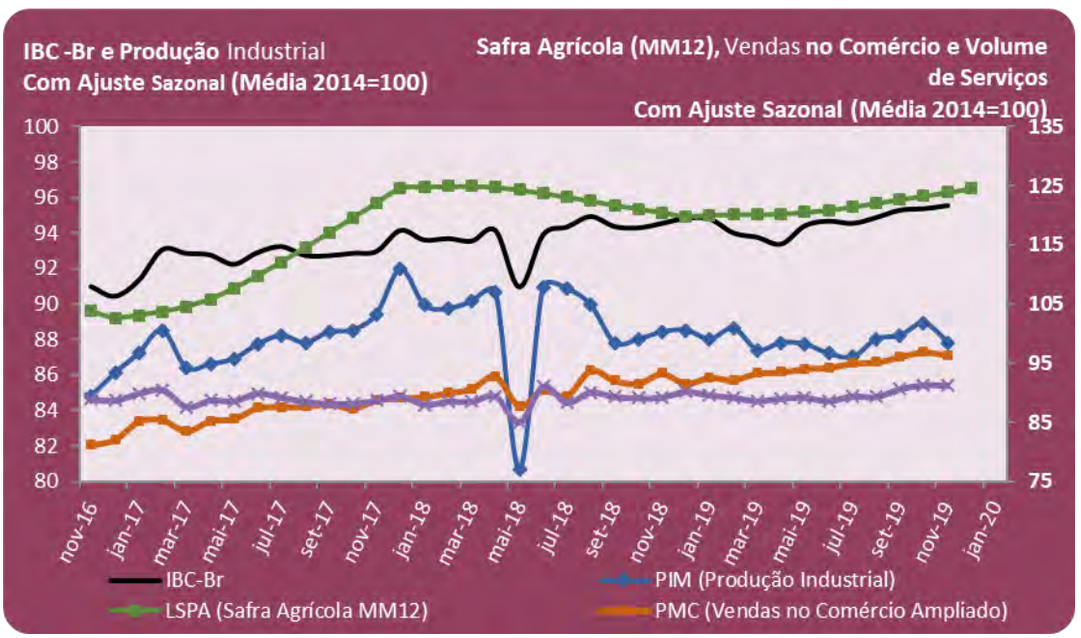
No 3º trimestre de 2019, a economia brasileira apresentou sinais mais consistentes de continuidade do processo de retomada do crescimento. O PIB apresentou alta de 0,6% na comparação com o trimestre imediatamente anterior, com ajuste sazonal. Esse aumento reforçou a alta observada no trimestre anterior. Destaque para a alta na Agropecuária (1,3%), seguida da Indústria (0,8%) e Serviços (0,4%). Na agropecuária, nota-se recuperação da safra de grãos - Levantamento sistemático da produção agrícola /IBGE (LSPA), com a melhora das condições climáticas. Quanto ao comércio, notou-se crescimento como reflexo da maior confiança do consumidor e os primeiros efeitos da liberação do saque imediato do FGTS e dos saldos das contas de PIS/Pasep (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

O maior dinamismo da atividade econômica também se reflete no aumento do emprego no 3º trimestre de 2019, com destaque para a maior ocupação nos ramos de alimentação, comércio, transportes e construção civil. Juros mais baixos, inflação sob controle e maior confiança de empresários e consumidores, permitiram a continuidade

da expansão do crédito, especialmente o imobiliário, aquisição de veículos e empréstimo consignado. A expansão do crédito livre é um importante fator para a retomada da economia, e, recentemente, apresenta um comportamento de crescimento consistente, substituindo o crédito direcionado. O crédito livre é alocado para investimentos com maior retorno. Assim, a substituição de crédito direcionado por livre, além de contribuir para a redução efetiva dos juros de equilíbrio, tende a favorecer o aumento da produtividade.

Ao final do ano, no 4º trimestre de 2019, a economia brasileira continuou a mostrar sinais de recuperação do ritmo de crescimento da atividade. Houve aumento do emprego e da renda, com consequente redução da taxa de desocupação. A inflação manteve-se controlada, a despeito dos choques recentes, e permitiu que os juros chegassem a seus menores patamares históricos. Com a melhora do desempenho macroeconômico, houve aumento das expectativas em relação à economia brasileira, que se traduziu em queda do risco-país e maior confiança de empresários e consumidores.

Pelo lado da oferta, no setor agrícola, confirmou-se a recuperação da safra de grãos ao longo de 2019, segundo os dados disponíveis da LSPA, resultando em uma safra que atingiu seu maior patamar histórico, com 241,5 milhões de toneladas. Nos prognósticos da LSPA, espera-se novo recorde para 2020, com alta de 0,7% ante 2019, devido principalmente ao desempenho de recuperação da safra de soja. Já a indústria, embora indique acomodação nos dois últimos meses de 2019, mostrou bom desempenho, impulsionado pela construção civil e transformação. Também apontando retomada da atividade, o setor de serviços apresentou recuperação, sendo que os dados da PMS (Pesquisa Mensal de Serviços/IBGE) até outubro/2019 apontam para alta de 0,8%, no acumulado no ano.



Fonte: BCB: Índice de Atividade Econômica do Banco Central - Brasil. IBGE: Pesquisa Industrial Mensal (PIM), Pesquisa Mensal do Comércio (PMC), Pesquisa Mensal de Serviços (PMS) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA).

Em termos de emprego, a Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua/IBGE) registrou elevação de 1,6 milhão de postos de trabalho, ajustado sazonalmente, no ano de 2019 até novembro, quando comparado ao final de 2018. A criação de novos postos de trabalho foi acompanhada pelo ganho real de 0,8% no rendimento médio, resultando em aumento de 2,7% na massa salarial. Nota-se que a taxa de desemprego tem recuado gradualmente, atingindo o patamar de 11,2% em novembro/2019.

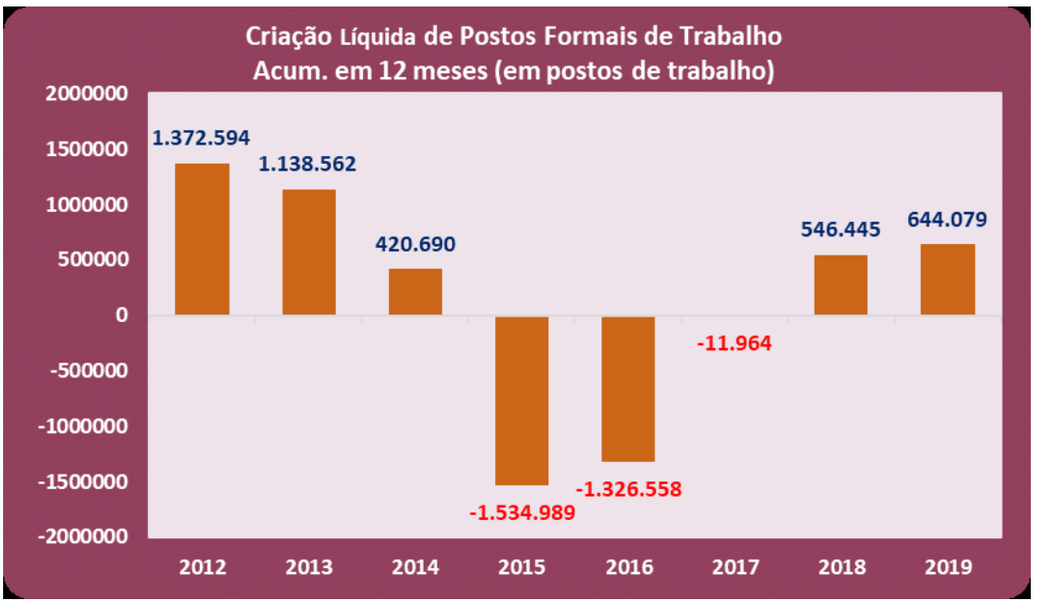
Reforçando a melhora no mercado de trabalho, os dados anuais do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) mostram o melhor resultado para o emprego formal, desde 2013. Em 2019, foram contabilizados 644,1 mil novos postos formais (total líquido de admissões descontados os desligamentos), ante 529,5 mil em 2018.

A evolução favorável no ambiente econômico, na atividade e no emprego se refletiu em melhora importante no nível de confiança ao longo de 2019, segundo a sondagem da FGV (Fundação Getúlio Vargas), tanto para as expectativas de empresários quanto para as dos consumidores. Em 2019, houve alta nos índices de confiança do comér-

cio (3,0%), dos serviços (3,6%) e da construção (4,6%). A confiança do consumidor também registrou alta (3,1%). Esse ambiente proporciona uma melhoria do cenário macroeconômico, com melhora das expectativas para 2020.

A inflação sob controle também contribuiu para esse ambiente favorável. O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo/IBGE), medida oficial de inflação, ficou abaixo do centro da meta (4,25%) ao longo de todo o ano de 2019, tendo se elevado nos meses de novembro e dezembro, devido ao impacto do aumento dos preços da carne e do feijão. No entanto, os preços controlados permitiram a redução consistente dos juros básicos na economia, com a meta da Taxa Selic encerrando o ano em seu menor patamar (4,5% a.a). O IPCA acumulou alta de 4,31% nos 12 meses em dezembro/2019. Em 2020, espera-se que a inflação permaneça em torno do centro da meta (4,0%).

Para o ano de 2020, há expectativa de elevação ainda maior no ritmo de atividade no País. Nessa direção, apontam fatores como a melhoria das expectativas em relação ao desempenho da economia brasileira, os efeitos da queda da taxa básica de juros, os resultados das reformas estruturais e os impactos do ajuste fiscal em andamento. As medidas estruturais de ajuste fiscal, a redução de direcionamento de crédito, a eliminação de custos e cunhas ao setor privado e no mercado de trabalho, tem ajudado na busca de mais eficiência e de melhor alocação de recursos na economia brasileira (combate aos efeitos de *misallocation*) e produzirão efeitos permanentes na produtividade e na renda do País.



Fonte: ME - CAGED (dados ajustados).

Os indicadores de emprego e atividade têm apresentado um cenário consistente para a retomada da economia em 2020. O emprego formal tem apresentado aceleração nos últimos meses, dando sinais de aquecimento da economia, elemento fundamental para a atividade econômica, uma vez que a produtividade no setor formal é maior que a do setor informal. Nesse sentido, destaca-se a elevada correlação histórica entre o resultado de criação líquida de empregos formais e o PIB, que leva a uma aceleração na previsão de crescimento.

Estima-se que o impacto da liberação de recursos do FGTS se estenda ao longo do primeiro trimestre de 2020. Por sua vez, a criação do saque aniversário tem o potencial de mudar as perspectivas nos mercados de trabalho e crédito, impulsionando a economia nos próximos anos. Na mesma direção, a redução das taxas de juros deve começar a apresentar efeitos na atividade no primeiro semestre de 2020, especialmente a partir do segundo trimestre.

1.1.2. Panorama do Sistema Financeiro Nacional

O sistema financeiro brasileiro operou sem turbulências ao longo de 2019, em um cenário de recuperação gradual da economia. O sistema bancário manteve capital robusto, em nível e em qualidade, e capaz de suportar o crescimento da carteira de crédito. Liquidez e rentabilidade não geraram preocupações para a estabilidade do sistema.

Liquidez

Assim como em 2018, a liquidez não representou, em 2019, risco para a estabilidade financeira. Não houve pressão sobre as fontes de financiamento dos bancos. Ressalta-se que a estrutura de balanço dos bancos tem permitido índice de liquidez estrutural em elevação há mais de três anos, o que mitiga o risco de liquidez no longo prazo.

Crédito

A taxa de crescimento do crédito bancário às empresas oscilou em 2019 e fechou o ano em nível semelhante ao de 2018, no entanto, as mudanças estruturais do ambiente financeiro nos últimos anos têm permitido forte crescimento do mercado de capitais. O avanço do mercado de capitais é reflexo da busca das empresas não financeiras por financiamentos menos onerosos e da demanda dos Fundos de Investimento (FI) por ativos mais rentáveis.

O crédito às famílias, por sua vez, cresceu no ritmo mais elevado desde o final de 2015. Esse avanço é favorecido pelas taxas de inflação e de juros historicamente baixas e pelo aumento médio da confiança do consumidor nos últimos quatro anos. Destaca-se o crescimento em modalidades voltadas ao consumo, que avançam em ritmo semelhante ao do início do arrefecimento do crédito em 2012.

A materialização do risco de crédito relacionado às empresas de grande porte persiste elevada. Não obstante, os ativos problemáticos[2] relacionados às empresas declinaram levemente, principalmente, em razão da queda do risco advindo das Pequenas e Médias Empresas (PME). Já os ativos problemáticos na carteira das famílias apresentaram leve aumento, embora estejam próximos aos mínimos históricos. Ressalta-se que o nível de provisões tem-se mantido confortável, em linha com o perfil de risco das carteiras, tanto para empresas quanto para famílias, não indicando a necessidade de novas provisões que possam comprometer o capital disponível.

Rentabilidade

A rentabilidade do sistema bancário permaneceu em elevação em 2019, influenciada pela retomada gradual do crescimento do crédito, e por alterações no *mix* da carteira, com maior participação do crédito às famílias e às pequenas e médias empresas. Essa dinâmica difere da verificada em 2017 e em 2018, quando os avanços da rentabilidade foram impulsionados pela redução das despesas de provisão e dos custos de captação.

Solvência

A solvência do sistema continuou avançado em nível e em qualidade em 2019, aumentando a capacidade dos bancos para suportar o ritmo de crescimento do crédito. Os indicadores de capitalização e de alavancagem permaneceram significativamente superiores aos requeridos pela regulação. A retenção de lucros tem sido a principal fonte do aumento do Capital Principal.

A solidez demonstrada pelo sistema bancário, por meio dos indicadores de liquidez, de nível de provisionamento, de rentabilidade e de solvência tem repercutido positivamente nos resultados dos testes de estresse de capital e nas análises de sensibilidade aos principais fatores de risco. Os resultados dos testes atestam a resiliência do sistema bancário, que se mostra capaz de absorver perdas nos diversos cenários avaliados pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Medidas de Aperfeiçoamento do Sistema Financeiro

Em 2019, o Banco Central do Brasil concebeu e implementou uma pauta de trabalho abrangente e diversificada, que consistiu de um conjunto de ações regulatórias e de eventos denominada Agenda BC#, estruturado em quatro dimensões, quais sejam: i) inclusão, que visa a proporcionar facilidade de acesso ao mercado para todos: pequenos e grandes investidores e tomadores, nacionais e estrangeiros; ii) competitividade, que busca a adequada precificação por meio de instrumentos de acesso competitivo aos mercados; iii) transparência, que tem foco no processo de formação de preço e nas informações de mercado e do Banco Central; e iv) educação, que busca a conscientização do cidadão para que todos participem do mercado e cultivem o hábito de poupar.

As dimensões dessa agenda de trabalho expressam, de forma sintética, o escopo das medidas adotadas no exercício, em cumprimento das competências legais e regulamentares do Banco Central e do Conselho Monetário Na-

2 No Brasil, a definição de ativo problemático foi incorporada à estrutura regulatória por meio da Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital. Para fins de monitoramento da estabilidade financeira, considera-se como ativos problemáticos as operações de crédito em atraso há mais de noventa dias e as operações nas quais existem indícios de que respectiva obrigação não será integralmente honrada. (Relatório de Estabilidade Financeira - abril 2018).

cional relacionadas com as áreas de políticas monetária e cambial, capitais internacionais, reservas internacionais do País, meio circulante, regulação financeira e educação financeira da população.

As ações da Agenda BC# buscam criar as bases para a estruturação do sistema financeiro do futuro, mais eficiente, mais inclusivo, com mais oferta de produtos e serviços financeiros, no qual as operações terão curso em um ambiente econômico e social caracterizado pelo uso intensivo de tecnologia da informação. Nesse sentido, está em implementação duas medidas regulatórias que visam a instituir as condições para usar todo o potencial tecnológico disponível para aumentar a eficiência das instituições desse sistema. Trata-se da instituição do *Sandbox* regulatório, ambiente de teste controlado destinado a criação de novos modelos de negócio, bem como oferta de produtos e serviços inovadores, e do *Open Banking*, que consiste no compartilhamento de dados e serviços pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, por meio de infraestruturas de sistemas de informação.

Essas duas medidas configuram o estado da arte de uma nova realidade desejada e delineada para o sistema financeiro. Após a implementação plena dessas duas medidas, o sistema financeiro nacional terá internalizado as melhores práticas regulatórias internacionais, tornando suas instituições muito mais eficientes em suas atividades de intermediação financeira.

As medidas descritas a seguir apresentam as principais ações regulatórias desenvolvidas no exercício:

Projeto de Lei sobre Mercado de Câmbio

O Banco Central do Brasil elaborou texto de projeto de lei com o objetivo de modernizar a legislação que disciplina o mercado de câmbio e a prestação de informações relativas aos capitais internacionais. O projeto de lei está em consonância com as melhores práticas internacionais e a implantação de suas normas será uma etapa fundamental para viabilizar a conversibilidade do real. A proposta foi encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, onde tramita como Projeto de Lei nº 5.387, de 2019.

Com a aprovação do Projeto, espera-se aumentar a concorrência e a eficiência do mercado, o que deve beneficiar, especialmente, as pessoas com pequenos valores a receber ou a enviar para o exterior.

Open Banking

O Banco Central do Brasil aprovou os requisitos fundamentais para a implementação, no Brasil, do Sistema Financeiro Aberto (*Open Banking*), divulgados por meio do Comunicado nº 33.455, de 24 de abril de 2019. O *Open Banking* consiste no compartilhamento padronizado de dados e serviços pelas instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, mediante a abertura e a integração de plataformas e de infraestruturas de sistemas de informação.

No modelo de *Open Banking*, o compartilhamento ocorre por meio eletrônico, de forma segura, ágil, precisa e conveniente, observando, entre outros, requisitos de transparência e de prévio consentimento do cliente, compatível com a legislação em vigor, inclusive com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), que determina como os dados dos cidadãos poderão ser coletados, tratados e compartilhados no País.

O *Open Banking* figura como um dos assuntos relevantes da agenda institucional do Banco Central do Brasil, por ter o potencial de aumentar a competitividade no âmbito do sistema financeiro e a eficiência no mercado de crédito e de pagamentos no País, promovendo, por conseguinte, um ambiente de negócio mais inclusivo, competitivo e seguro.

Cadastro Positivo

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil estabeleceram regras concernentes à formação e à consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito, mais conhecidos como cadastro positivo. Os gestores de tais bancos de dados podem definir para cada pessoa natural ou jurídica um escore de crédito, de acordo com o histórico de pagamento

de obrigações financeiras, a exemplo de operações de crédito, *leasing*, consórcio, e de contas de serviços públicos, como água, luz e telefone.

Essas medidas regulatórias vão propiciar a formação de bases de dados contendo informações de consumidores de produtos e serviços financeiros imprescindíveis para expandir o mercado de crédito em condições mais favoráveis a todas as partes envolvidas, privilegiando os bons pagadores, fomentando a concorrência e a eficiência no sistema financeiro e aumentando a segurança na concessão de crédito.

Crédito Imobiliário

Com a edição da Resolução nº 4.739, de 19 de agosto de 2019, o Conselho Monetário Nacional estendeu ao âmbito do Sistema Financeiro da Habitação a possibilidade de contratação de financiamentos imobiliários com cláusula de atualização do saldo devedor baseada em índices de preços de conhecimento público, regularmente calculados, proporcionando maior flexibilidade na concessão dos financiamentos e estimulando o interesse das companhias securitizadoras pela aquisição desses créditos, o que contribui para aumentar o aporte de recursos para a realização de novas operações.

A Resolução nº 4.763, de 27 de novembro de 2019, facultou às cooperativas de crédito a emissão de Letra Imobiliária Garantida e estabeleceu a possibilidade de que as instituições do referido segmento sejam autorizadas a captar depósitos de poupança no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, desde que atendidos determinados requisitos. Essa medida propicia condições para que as instituições integrantes do referido segmento possam atuar no mercado de crédito imobiliário em igualdade de condições com outras instituições financeiras, contribuindo para aumentar a concorrência e a oferta de produtos e serviços no âmbito do sistema financeiro e, consequentemente, criar as condições favoráveis para o crescimento sustentável do mercado de crédito imobiliário.

Disciplina do Cheque Especial

A Resolução nº 4.765, de 27 de novembro de 2019, estabeleceu nova disciplina aplicável às operações de crédito de cheque especial contratadas com pessoas naturais e microempreendedores individuais, com o objetivo de corrigir distorções e falhas de mercado, considerando que esse produto é pouco sensível aos efeitos da concorrência, por criar vínculos de dependência financeira entre o devedor e a instituição credora, sendo usado pelos clientes muitas vezes de forma não condizente com a natureza emergencial do crédito, onerando, principalmente, os clientes de menor poder aquisitivo. Com a medida adotada, foi instituído limite máximo de 8% a.m. para a taxa de juros remuneratória a ser cobrada sobre o uso do cheque especial.

Registro de Recebíveis de Cartão

O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil disciplinaram, por meio da Resolução nº 4.734, de 27 de junho de 2019, e da Circular nº 3.952, de 27 de junho de 2019, respectivamente, as condições e os procedimentos para a realização de operações de desconto de recebíveis de arranjo de pagamento integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro.

Pretende-se, com isso, que a sistemática proposta propicie aos estabelecimentos comerciais maior flexibilidade para utilizar seus recebíveis como forma de obter financiamento, bem como amplie a oferta de crédito, inclusive por meio do mercado de capitais, criando condições mais favoráveis para o aumento da concorrência no mercado de crédito e, consequentemente, para a redução das taxas de juros.

Abertura e Encerramento de Contas de Depósito por Meio Eletrônico

A regulamentação vigente permite a abertura e o encerramento de contas de depósito por meio eletrônico aos clientes pessoas naturais, aos microempreendedores individuais, e às pessoas jurídicas de qualquer porte. Visando a modernizar e a racionalizar ainda mais o processo, considerando as mudanças nos hábitos dos consumidores financeiros e os novos modelos de negócios, nos quais se verifica o uso cada vez mais intensivo de dispositivos eletrônicos para a contratação e uso de serviços financeiros, o Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolu-

ção nº 4.753, de 26 de setembro de 2019, estabeleceu um novo marco regulatório sobre a abertura, manutenção e encerramento de contas de depósitos.

Portabilidade de Operações de Crédito

A Resolução nº 4.762, de 27 de novembro de 2019, aprimorou as regras da portabilidade de operações de crédito realizadas com pessoas naturais, visando a dar mais efetividade ao processo, contribuir para redução do custo do crédito e fomentar a concorrência no âmbito do sistema financeiro. Essa Resolução aumentou a abrangência da portabilidade, alcançando também as operações de cheque especial, de forma a permitir a transferência de dívida de uma linha de crédito tradicionalmente cara para outras modalidades mais baratas.

Autorização de Débitos em Conta

A Resolução nº 4.771, de 19 de dezembro de 2019, instituiu nova disciplina aplicável às autorizações e ao cancelamento de autorizações de débitos em contas de depósitos e em conta-salário. Essa Resolução visou a tornar o processo mais racional, seguro e eficiente, mediante aumento da transparência na relação entre instituições financeiras e seus clientes, redução dos riscos operacionais, fomento da concorrência, bem como formar um ambiente de negócios mais favorável, considerando inclusive os novos entrantes no mercado não detentores de contas de depósitos.

Sandbox Regulatório

A notável evolução tecnológica ocorrida nas últimas décadas, aliada à disseminação do uso da internet, permitiu a concepção de novos modelos de negócio, bem como mudou o foco das empresas para o desenvolvimento de produtos e serviços mais adequados às necessidades dos consumidores, marcando o surgimento de empresas especializadas na criação e na oferta de produtos e serviços financeiros mediante uso intensivo de tecnologias, entre as quais se destacam as *Fintechs*.

Em virtude de as instituições do sistema financeiro operarem em um ambiente econômico muito regulado em todo o mundo, por se tratar de atividades economicamente sensíveis, tendo em vista que eventuais problemas em uma instituição podem provocar contágio de todo o sistema, o Banco Central do Brasil concebeu e desenvolve a implementação do *sandbox* regulatório, ambiente de teste controlado, no qual as instituições podem criar novos modelos de negócio, oferecendo produtos e serviços inovadores, de maneira limitada, sem necessidade de cumprir toda a carga regulatória aplicada a esse sistema.

O modelo de *Sandbox* regulatório é inspirado nas práticas da ciência da computação, que desenvolve ambientes controlados para a realização de testes de novos produtos, sem risco de comprometer a segurança de todo o sistema. O modelo de *Sandbox* está estruturado em propostas de atos normativos que tratam das operações realizadas em Ambiente Controlado de Testes para Inovações Financeiras e de Pagamento (*Sandbox* Regulatório), no âmbito do Sistema Financeiro Nacional e do Sistema de Pagamentos Brasileiro, submetidos a consulta pública em 28 de novembro de 2019.

O *Sandbox* regulatório permitirá que instituições já autorizadas e ainda não autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil testem projetos inovadores (novos produtos, serviços ou modelos de negócio) com clientes reais, sujeitos a requisitos regulatórios específicos estabelecidos nos atos normativos submetidos à consulta pública.

Operações de Microcrédito

O Conselho Monetário Nacional, por meio da Resolução nº 4.713, de 28 de março de 2019, consolidou e aprimorou as regras sobre microcrédito, a fim de adequá-las ao disposto na Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, que deu novo marco legal ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

De acordo com essa Lei, alterada pela Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, as operações de microcrédito produtivo orientado são operações para financiamento de atividades produtivas, que têm como público-alvo pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas urbanas e rurais, apresentadas de forma individual ou coletiva, com renda ou receita bruta limitada ao valor máximo de receita bruta estabelecida para a microempresa, que atualmente é de R$ 360 mil. O limite de crédito por tomador, na mesma instituição

financeira, aumentou de R$ 15 mil para R$ 21 mil. Por sua vez, o limite máximo para o saldo devedor de todas as operações de crédito de um mesmo tomador, contratadas no âmbito do sistema financeiro, excetuado o saldo devedor de eventuais operações de crédito habitacional, aumentou de R$ 40 mil para R$ 80 mil.

Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade

Nos últimos anos, foram editados diversos atos normativos com o objetivo de reduzir as assimetrias da contabilidade das instituições reguladas pelo Banco Central do Brasil em relação às normas internacionais. No ano passado, foram aprovadas a Resolução nº 4.720, de 30 de maio de 2019, e a Circular nº 3.959, de 4 de setembro de 2019, que tratam dos critérios para elaboração e divulgação de demonstrações financeiras, em consonância com os pronunciamentos IAS 1 – *Presentation of Financial Statements* e IAS 34 – *Interim Financial Reporting*. Além do alinhamento com as melhores práticas internacionais, essas medidas propiciam maior comparabilidade e liberdade na apresentação e divulgação das demonstrações financeiras pelas instituições reguladas pelo Banco Central do Brasil.

Além disso, foram editadas, em 29 de agosto de 2019, as Resoluções nº 4.747 e nº 4.748, que estabelecem critérios para reconhecimento e mensuração contábeis de ativos não financeiros mantidos para venda e para a mensuração do valor justo de elementos patrimoniais e de resultado, respectivamente. As referidas Resoluções adotam conceitos similares aos estabelecidos nos pronunciamentos IFRS 5 – *Non-current Assets Held for Sale and Discontinued Operations* e IFRS 13 – *Fair Value Measurement*.

1.1.3. Política Cambial e Gestão das Reservas

Política e Intervenções BCB no Mercado Cambial

A política cambial do Banco Central do Brasil (BCB) é pautada no regime de câmbio flutuante, por meio do qual a Autarquia não persegue nível ou tendência específicos para a taxa de câmbio. Entretanto, o BCB atua no mercado local de câmbio caso identifique alguma anomalia em seu regular funcionamento. Para a execução da política cambial, o BCB utiliza os seguintes instrumentos de intervenção:

- os *swaps* cambiais, instrumento que oferece proteção contra a variação cambial sem impacto sobre a liquidez de dólares à vista no sistema bancário;
- as linhas em dólar, instrumento que oferece liquidez ao mercado por prazo determinado, não afetando a oferta de dólares de forma permanente, portanto, sem impacto direto sobre a taxa de câmbio; e
- os leilões de *spot*, instrumento que modifica a oferta de dólares no País de forma permanente, impactando a liquidez do sistema e a taxa de câmbio.

A utilização de cada um dos instrumentos se dá, de forma contingencial, em função das condições de mercado, do ambiente econômico e das eventuais disfuncionalidades detectadas em cada momento.

O primeiro semestre de 2019 foi marcado pela moderação na volatilidade do real (BRL) relativamente ao semestre anterior, apesar de permanecerem incertezas nos planos doméstico e externo. No cenário externo, o dólar teve estabilidade no semestre. As moedas globais apresentaram variações contidas, refletindo : i) a permanência de riscos associados a uma desaceleração da economia global, entre os quais se destaca aquele relativo a disputa comercial

entre os Estados Unidos e a China; e ii) as expectativas sobre as decisões de política monetária do *Federal Reserve*, que vêm sinalizando maior flexibilização nos próximos meses.

Nos primeiros seis meses de 2019, o BRL oscilou cerca de 13% entre a máxima e a mínima, tendo atingido o menor valor em maio. Ainda nesse período, foi registrado fluxo cambial líquido negativo de US$ 5,7 bilhões, contra um fluxo positivo de US$ 22,1 bilhões registrados em igual período do ano anterior.

Em resposta ao cenário de fluxo de saída observado no primeiro semestre de 2019, o BCB atuou por meio de leilões de linha, rolando 80% do volume que venceu no período e oferecendo US$ 3,6 bilhões de linhas adicionais, com o intuito de prover liquidez ao mercado à vista de câmbio.

No mercado de derivativos, o BCB efetuou leilões para fins da rolagem integral dos contratos de *swap* tradicional de sua posição em aberto (passiva em câmbio) totalizando um valor nocional de US$ 51 bilhões, durante o primeiro semestre. Dessa forma, a posição em aberto do BCB em contratos de *swap* na B3 (Brasil, Bolsa, Balcão) se manteve em US$ 68,9 bilhões.

O segundo semestre de 2019 foi marcado por persistentes fluxos cambiais de saída. No período, o fluxo líquido foi negativo em US$ 39,7 bilhões, 68% acima do fluxo líquido negativo observado no mesmo período de 2018. Trata-se do fluxo cambial de segundo semestre mais negativo da série histórica. Explicam essa dinâmica o movimento de substituição de financiamentos corporativos externos pela emissão de dívida no mercado local e os níveis historicamente baixos de juros, que estimularam saídas financeiras referentes a vendas de títulos no País. Também contribuíram, embora em menor escala, fluxos de saída associados a vendas de ações.

No cenário externo, a guerra comercial entre Estados Unidos e China e expectativas sobre as decisões de política monetária do *Federal Reserve* continuaram como determinantes para o desempenho do mercado internacional de moedas. Na América Latina, instabilidades políticas dos países vizinhos ao Brasil, a exemplo da Argentina e do Chile, trouxeram incertezas aos mercados financeiros, provocando um movimento de aversão ao risco. Em relação ao BRL, nos últimos seis meses, a moeda oscilou cerca de 15% entre a máxima e a mínima, tendo atingido o menor valor de fechamento em 27 de novembro.

Em resposta ao fluxo de saída observado nos últimos seis meses do ano, o BCB atuou novamente por meio de leilões de linha, rolando 74% do volume vincendo no período e oferecendo US$ 3,5 bilhões em linhas adicionais, com o objetivo de prover liquidez ao mercado de câmbio à vista.

Em agosto, dados os constantes fluxos líquidos de saída e o elevado e volátil custo da liquidez em dólares no País, o BCB passou a oferecer ao mercado a alternativa de trocar parcelas do estoque de *swaps* cambiais por dólares à vista referenciados na taxa Ptax, a taxa de câmbio oficial divulgada pelo BCB. A realização desses leilões simultâneos supriu a demanda do mercado, reduzindo o custo de rolagem da carteira de *swaps* pelo BCB, e colaborando para aumentar a liquidez no mercado à vista, mitigando ainda os riscos de disfuncionalidade no mercado de câmbio. A atuação é neutra sobre a taxa de câmbio, uma vez que ambas as liquidações ocorrem na taxa Ptax, mantendo inalterada a posição cambial líquida do BCB. No segundo semestre de 2019, o BCB realizou um total de US$ 33,4 bilhões em trocas de swaps cambiais por dólares à vista.

Ainda no segundo semestre de 2019, em virtude das condições de deterioração do mercado local de câmbio, com o BRL operando descolado das moedas pares, o BCB realizou leilões de venda de dólares a taxas de mercado pela primeira vez desde 2009 e também realizou a primeira venda de dólares pela Ptax, colocando um total de US$ 3,5 bilhões nessas operações. Após estas intervenções, a moeda passou a operar com uma dinâmica mais equilibrada, refletindo uma melhor formação de preços.

No semestre, o BCB rolou US$ 20,6 bilhões em contratos de *swap* cambial e colocou US$ 33,4 bilhões em *swaps* reversos, trocados por dólares à vista. Dessa forma, a posição do BCB em contratos de *swap* na B3 foi reduzida para US$ 35,5 bilhões ao fim do período.

Fluxos Cambiais

O saldo total do mercado de câmbio contratado foi deficitário em US$ 44,8 bilhões em 2019 (*deficit* de US$ 995 milhões em 2018), composto por *superavit* de US$ 17,5 bilhões no segmento comercial (importação e exportação de bens) e *deficit* de U$ 62,2 bilhões no segmento financeiro (demais operações, incluindo serviços, rendas, capi-

tais brasileiros e capitais estrangeiros). Até então, o maior deficit no mercado de câmbio contratado havia ocorrido em 1999, US$ 16,2 bilhões.

Em 2019, a ampliação de US$ 43,8 bilhões no *deficit* do mercado de câmbio contratado, comparativamente a 2018, decorreu da redução de US$ 30,4 bilhões no *superavit* do segmento comercial, e da ampliação de US$ 13,5 bilhões no *deficit* do segmento financeiro. No segmento comercial, as contratações de câmbio para pagamentos de importação permaneceram estáveis, enquanto aquelas relativas a recebimentos de exportação recuaram os mesmos US$ 30,4 bilhões no ano (-13,4%), decréscimo concentrado em operações de Pagamento Antecipado (PA).

TABELA: MOVIMENTO DE CÂMBIO CONTRATADO - US$ MILHÕES

PERÍODO		COMERCIAL						FINANCEIRO			SALDO C= A - B
		EXPORTAÇÃO				IMPORTAÇÃO	SALDO (A)	COMPRAS	VENDAS	SALDO (B)	
		TOTAL	ACC	PA	DEMAIS						
2018	JAN	15 877	1 981	4 943	8 953	13 341	2 535	50 509	44 982	5 527	8 063
	FEV	13 958	2 884	3 288	7 786	10 596	3 362	33 144	37 960	-4 816	-1 454
	MAR	19 578	3 931	4 619	11 028	13 046	6 532	43 271	53 743	-10 472	-3 940
	ABR	21 517	3 873	4 330	13 314	13 878	7 638	45 505	38 749	6 756	14 394
	MAI	20 239	3 739	4 868	11 631	13 361	6 878	45 202	50 327	-5 126	1 753
	JUN	18 370	2 651	6 625	9 094	15 550	2 820	46 647	45 758	890	3 710
	JUL	17 087	2 386	5 673	9 029	15 959	1 128	41 133	36 359	4 774	5 902
	AGO	24 696	3 101	9 904	11 692	19 144	5 552	38 177	47 979	-9 802	-4 250
	SET	16 899	2 125	6 967	7 807	16 303	596	27 946	34 680	-6 734	-6 138
	OUT	19 201	2 945	6 922	9 334	16 756	2 445	50 966	53 076	-2 110	334
	NOV	21 581	2 001	10 775	8 806	15 208	6 373	44 824	57 810	-12 987	-6 614
	DEZ	17 816	2 554	6 000	9 263	15 937	1 879	57 331	71 966	-14 635	-12 756
	ANO	226 820	34 173	74 912	117 735	179 080	47 740	524 655	573 390	-48 735	- 995
2019	JAN	13 485	2 569	2 789	8 127	13 982	- 497	53 891	53 339	552	55
	FEV	14 357	2 724	3 308	8 325	12 287	2 070	51 737	45 181	6 556	8 626
	MAR	15 659	2 930	3 941	8 788	12 796	2 863	42 301	49 401	-7 101	-4 237
	ABR	17 806	3 160	4 009	10 637	13 680	4 126	38 116	43 867	-5 751	-1 625
	MAI	16 747	3 179	4 540	9 027	15 252	1 495	44 052	45 201	-1 149	346
	JUN	14 437	2 342	4 970	7 125	14 289	148	42 285	50 719	-8 434	-8 286
	JUL	15 114	2 493	4 318	8 303	15 797	- 682	55 464	51 869	3 595	2 912
	AGO	19 204	3 064	4 854	11 285	14 975	4 229	39 754	48 299	-8 545	-4 317
	SET	18 767	2 544	7 205	9 019	19 211	- 443	45 901	51 903	-6 002	-6 446
	OUT	17 173	2 260	5 421	9 491	16 911	262	41 069	49 825	-8 756	-8 494
	NOV	15 191	2 502	4 108	8 582	13 581	1 610	44 601	51 903	-7 301	-5 691
	DEZ	18 449	2 251	8 097	8 101	16 154	2 295	61 569	81 476	-19 907	-17 612
	ANO	196 391	32 020	57 560	106 811	178 915	17 475	560 740	622 984	-62 244	-44 768

Conjuntura Econômica e PIB

A atividade econômica global, em 2019, cresceu em torno de 2,9%, reduzindo o ritmo de crescimento verificado em 2018. Tanto as economias centrais, quanto as economias emergentes, apresentaram média de crescimento em 2019 inferior, comparativamente ao ano anterior, conforme verificado na tabela a seguir.

TABELA – CRESCIMENTO REAL DO PIB (%)

PERÍODO	2018	2019[1/]
MUNDO	3.6%	2.9%
PAÍSES AVANÇADOS	2.2%	1.7%
EUA (ESTADOS UNIDOS)	2.9%	2.3%
ZONA DO EURO	1.9%	1.2%
JAPÃO	0.3%	1.0%
PAÍSES EMERGENTES[2/]	4.5%	3.6%
CHINA	6.6%	6.1%
ÍNDIA	6.8%	4.8%
RÚSSIA	2.3%	1.1%
ÁFRICA DO SUL	0.8%	0.4%
BRASIL	1.3%	1.2%

Fonte: Fundo Monetário Internacional (World Economic Outlook).
[1/] Projeções do FMI para 2019. / [2/] O grupo inclui economias em desenvolvimento. Para o Brasil, o valor de 2018 foi de 1,1% de acordo com dados do IBGE.

O ano de 2019 foi marcado por incerteza na política de comércio internacional, principalmente por parte de EUA e China, as duas maiores potências econômicas. As tensões comerciais entre esses dois países foram refletidas em aumentos significativos de tarifas de importação e respectivas retribuições, disputas de política de tecnologia e ameaças de interrupção de comércio e de investimentos, entrecortadas por anúncios de tréguas.

A economia americana teve menor crescimento em 2019, apesar de manter seu mercado de trabalho aquecido, com as menores taxas de desemprego em 50 anos. O setor industrial apresentou queda, enquanto o setor de serviços manteve seu aquecimento. O consumo doméstico sustentou a demanda, levando a economia a permanecer em estado próximo ao equilíbrio de pleno emprego ao longo do ano, sem apresentar pressões inflacionárias. A política monetária americana, que vinha de sucessivas altas de juros em 2018, foi revertida frente à inflação abaixo da meta e às perspectivas de desaceleração da economia americana e global. O *Federal Reserve* reverteu o ciclo de aperto de política monetária e realizou três cortes em sua taxa básica de juros.

A economia chinesa continuou em seu processo de desaceleração de longo prazo. O conflito comercial com os EUA terminou por diminuir ainda mais o crescimento de sua indústria. Ao longo do ano, foram tomadas medidas de estímulo monetário para modular este movimento. Com resultados moderados, atingiu-se ainda alta taxa de crescimento, porém com as tendências de diminuição de *superav*it de transações correntes, de investimentos e do peso do setor industrial.

A Zona do Euro foi atingida pela incerteza e diminuição do crescimento do comércio internacional. As economias centrais da Europa, predominantemente exportadoras de produtos industrializados, como Alemanha e Holanda, foram mais atingidas que os países da periferia, mais concentrados em serviços. Também houve estímulo de política monetária, com o anúncio em setembro do retorno à expansão do balanço do Banco Central Europeu com um programa de compra de ativos.

No Reino Unido, a saída do país da União Europeia (UE) dominou a discussão política e econômica, aumentando ainda mais a incerteza dos agentes quanto às regras de comércio internacional e arrefecendo o investimento.

Ao longo de 2019, tensões políticas foram observadas ao redor do mundo, em diversos locais, sendo mais um fator de incerteza para a economia global. Protestos significativos ocorreram em Hong Kong, no Líbano, no Iraque e em diversos países da América do Sul, como Chile, Bolívia, Peru e Colômbia. A Argentina teve eleições presidenciais

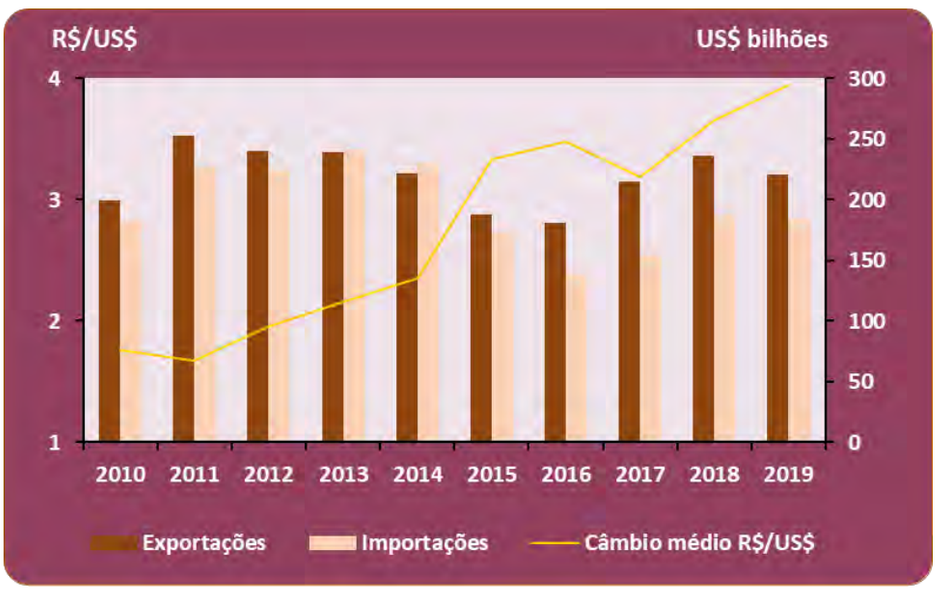
entremeadas por uma crise cambial em meio a difícil situação econômica de inflação alta e recessão. Conflitos geopolíticos entre EUA e Irã também contribuíram com a incerteza.

Indicadores Macroeconômicos

O Gráfico a seguir apresenta o comportamento das contas da balança comercial brasileira, isto é, exportações e importações, assim como o comportamento da taxa de câmbio dólar/real, no período de 2010 a 2019. Houve queda tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras em 2019, em comparação aos valores de 2018. A taxa nominal de câmbio terminou 2019 com alta de 4,02% na comparação com o final de 2018.

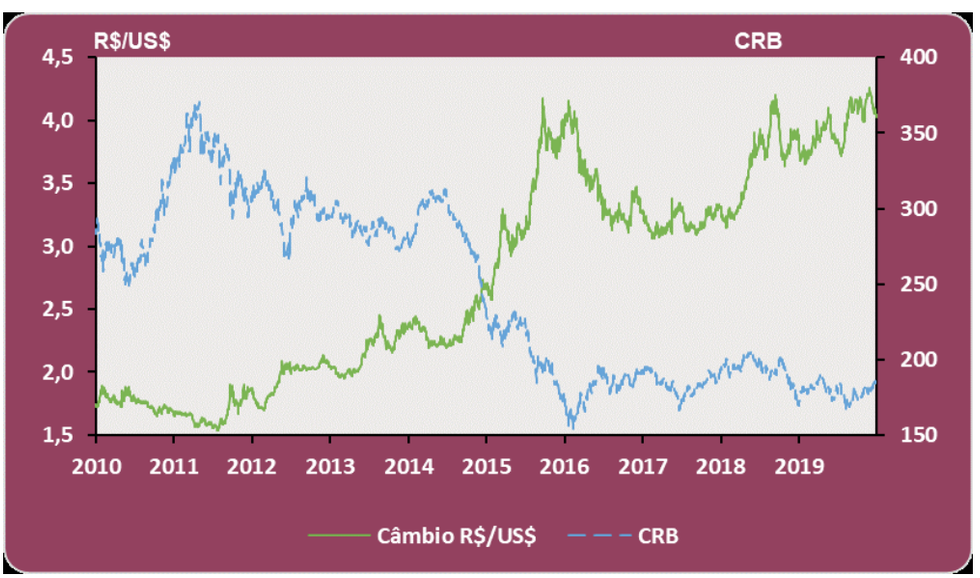
GRÁFICO – BALANÇA COMERCIAL E CÂMBIO (R$/US$)

Fonte: Banco Central do Brasil.



O Gráfico a seguir exibe a alta correlação negativa entre o índice de commodities *Commodity Research Bureau* (CRB) e a taxa de câmbio dólar/real.

GRÁFICO – CÂMBIO (R$/US$) E CRB

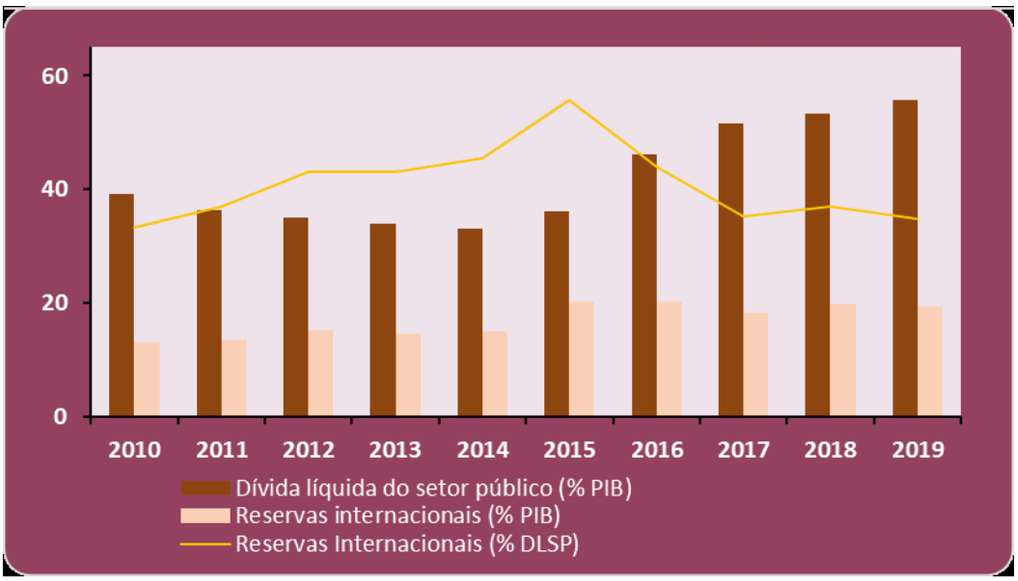


Fonte: Bloomberg.

Já o Gráfico a seguir ilustra que a dívida líquida alcançou 55,7% do PIB, um incremento em relação ao ano anterior. As reservas internacionais totalizaram 19,4% do PIB. No gráfico também é exibida a razão entre o volume de reservas internacionais e a dívida líquida. Em 31 de dezembro de 2019, as reservas internacionais do Brasil

totalizavam, pelo conceito caixa, US$ 356,88 bilhões. No final de 2018, esse valor era de US$ 374,72 bilhões. A principal razão para esta redução foi o conjunto de operações de intervenção no mercado à vista de dólar, realizadas ao longo do segundo semestre de 2019.

GRÁFICO – DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP, % PIB), RESERVASINTERNACIONAIS (% PIB) E RESERVAS INTERNACIONAIS (% DLSP)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Indicadores Financeiros

Entre os fatores que afetam a rentabilidade dos investimentos das reservas, destacam-se os indicadores dos mercados de moeda, renda variável e juros. Nos mercados de moeda, a valorização ou desvalorização do dólar americano em relação a outras moedas influencia uma parte do resultado dos investimentos das reservas. No Gráfico a seguir é exibida a evolução do índice dólar, cujo aumento representa a valorização do dólar norte-americano em relação a uma cesta de moedas e, portanto, uma desvalorização de investimentos efetuados em outras moedas, porém medidos em dólar norte-americano. Como comparação, no Gráfico seguinte também é exibida a taxa de câmbio dólar/real, pelo que se percebe sua alta correlação com o índice dólar.

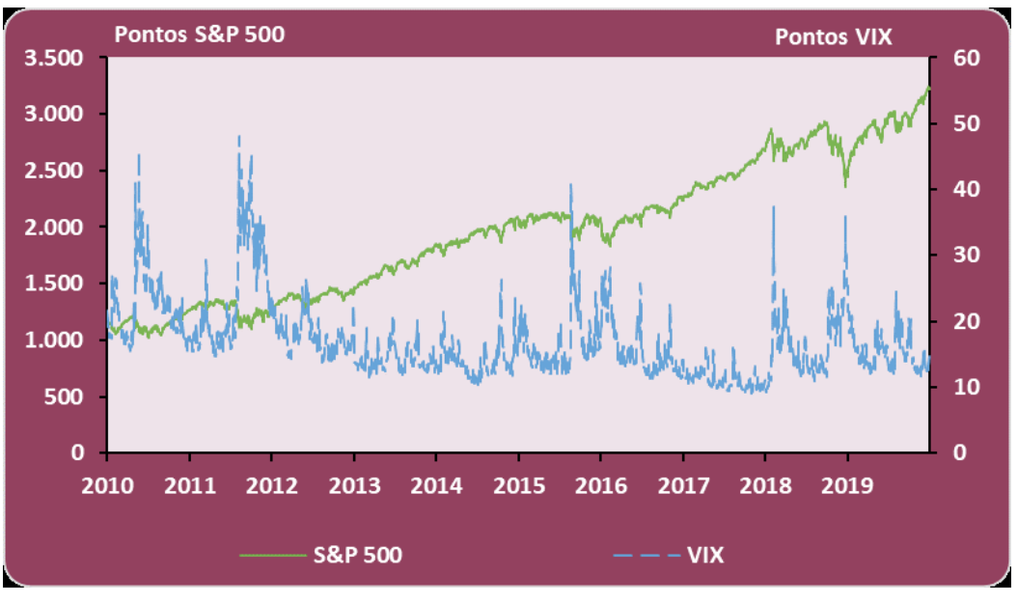
GRÁFICO – CÂMBIO (R$/US$) E ÍNDICE DÓLAR



Fonte: Bloomberg.

Em relação ao mercado acionário norte-americano, representado no Gráfico a seguir pelo índice *Standard & Poor's* - S&P 500, 2019 terminou com alta de 28,88% em relação ao final de 2018. A recuperação da queda da bolsa do final de 2018, bem como o comprometimento do *Federal Reserve* em manter o ciclo de expansão econômica, revertendo as altas de juros de 2018 ao longo de 2019, levaram o mercado acionário a acreditar na continuidade da situação próxima a pleno emprego da economia americana.

GRÁFICO – S&P 500 E VIX



Fonte: Bloomberg.

No caso dos juros, o destaque no mercado de renda fixa americano em 2019 foi o achatamento da curva, com inversão da curva no terceiro trimestre. De fato, o *spread* entre as taxas de 2 anos e 10 anos atingiu em agosto valores de 4 pontos base negativos, conforme mostra o Gráfico a seguir. A queda deste *spread*, bem como a sua inversão, são correlacionados com recessões na economia americana, como as de 1990, 2001 e 2007, e seu poder preditivo histórico intensificou os questionamentos sobre a robustez da recuperação econômica diante do ciclo de contração monetária. No quarto trimestre, com o posicionamento do *Federal Reserve* no sentido de manter a expansão econômica, a curva voltou a ter aumento de inclinação positiva, apesar de ainda em nível baixo.

GRÁFICO – YIELDS SOBERANOS DOS EUA[1/]



Fonte: Bloomberg. / [1/] Dados trimestrais.

Política de Investimento

A política de investimento é definida pela Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, no âmbito do Comitê de Governança, Riscos e Controles (GRC), em função dos objetivos estratégicos de longo prazo a serem alcançados com as reservas internacionais, tais como: fortalecer a confiança do mercado na capacidade do País de honrar seus compromissos externos e fornecer suporte à execução das políticas monetária e cambial. Como desdobramentos desses objetivos, busca-se uma alocação estratégica com características anticíclicas e que reduza a exposição do País a oscilações cambiais. Eventuais desvios da alocação estratégica podem ser feitos, respeitados limites estabelecidos pelo GRC, na gestão ativa dos investimentos.

De forma genérica, pode-se segmentar a política de investimento em termos de distribuição por moedas, por classes de ativos e pelo prazo médio de investimento. Um dos objetivos no âmbito da gestão das reservas internacionais é a redução da exposição do País ao risco cambial. Dessa forma, define-se uma carteira diversificada com perfil anticíclico e que busque a cobertura cambial da dívida externa bruta. Em dezembro de 2019, a alocação por moedas das reservas, considerando as posições estratégicas e de gestão ativa, se dava da seguinte forma: 86,77% em dólar norte-americano, 7,35% em euro, 2,11% em libra esterlina, 1,73% em iene, 0,94% em ouro e 1,22% em outras moedas, além de uma posição vendida em dólares canadenses correspondente a 0,12% das reservas. Com essa alocação, realiza-se 100% do *hedge* (proteção) cambial da dívida externa soberana e da dívida externa bruta, nas moedas com posição de dívida não residual.

Os investimentos das reservas internacionais são realizados, basicamente, em instrumentos de renda fixa, notadamente em títulos governamentais soberanos, títulos de agências governamentais de diferentes países, títulos de organismos supranacionais e depósitos bancários a prazo fixo. Agências são entidades patrocinadas por um governo nacional, criadas com o objetivo de promover e fomentar o desenvolvimento de certos setores da economia, levantando recursos, principalmente, pela emissão de papéis no mercado internacional. Os governos centrais emitem títulos soberanos para financiar seus balanços fiscais. Supranacionais são organismos multilaterais, como o BIS (*Bank for International Settlements*), que emitem títulos e, em alguns casos, agem como intermediários financeiros.

Em dezembro de 2019, a alocação se dava da seguinte forma: 93,03% em títulos governamentais; 1,78% em títulos de agências; 1,63% em depósitos em bancos centrais e em organismos supranacionais; 1,04% em ETF[3] (*Exchange Traded Fund*) de índices de ações; 0,86% em títulos de organismos supranacionais; 0,41% em depósitos em bancos comerciais; 0,15% em ETF de US MBS (*mortgage-backed securities*); e 1,12 % em outras classes de ativos, como ouro e títulos de governos locais.

A escolha do prazo médio de investimento das reservas internacionais procura atender aos critérios de segurança, liquidez e rentabilidade, nessa ordem. O prazo médio dos investimentos foi de 2,78 anos no encerramento de 2019.

Resultados

A análise dos rendimentos obtidos nas aplicações das reservas internacionais deve ser feita considerando-se os objetivos estratégicos do BCB e os diferentes mecanismos utilizados para fins de cálculo. O BCB considera o resultado contábil para a elaboração de seu balanço e os dados oriundos do sistema gerencial desenvolvido internamente para auxílio às decisões de investimento e aos controles internos.

O resultado contábil, no entanto, não é o mais adequado do ponto de vista de tomada de decisões de investimentos, já que os retornos não são calculados em função do montante investido, que é alterado com a compra ou com a venda de moeda estrangeira. Além disso, como as reservas são aplicadas no mercado internacional, a apuração em reais incorpora a flutuação da taxa de câmbio entre o real e as outras moedas, o que dificulta a análise da rentabilidade em diferentes mercados. Para solucionar esses problemas, seguindo padrão internacional, o BCB calcula a rentabilidade das reservas utilizando sistema gerencial, o qual permite a avaliação das carteiras em base diária, possibilitando, também, o acompanhamento das estratégias de investimento em mercados distintos.

Em 2019, as reservas internacionais brasileiras apresentaram resultado positivo de 4,33% (tomando o dólar norte-americano como referência). O dólar norte-americano se desvalorizou frente às demais moedas dos ativos que compõem as reservas, o que levou a resultado cambial para as reservas de 0,08%. Ao longo do ano, ocorreu queda

de juros nos EUA, com a reversão do ciclo de alta de juros do *Federal Reserve*, em resposta aos dados econômicos. Este movimento, somado ao ganho com carregamento, gerou resultado positivo com juros de 4,25%.

1.1.4. Política Monetária

1.1.4.1. Conjuntura Econômica

O processo de recuperação da economia brasileira ganhou tração ao longo de 2019 com o crescimento da atividade econômica acelerado a partir do segundo trimestre. Houve melhora do desempenho dos principais setores, refletindo em aumento da produção, recuo do desemprego e manutenção da inflação em patamar baixo. O ambiente de inflação controlada e de expectativas ancoradas, inclusive para horizontes longos, permitiu a redução da taxa de juros ao seu menor valor histórico, de 4,5% ao ano.

Após crescimento de 1,3% em 2018, a expectativa é de que 2019 tenha fechado com crescimento do PIB próximo a 1,2%[4], taxa semelhante à observada nos últimos dois anos. Do lado da oferta, projeta-se crescimento disseminado nos três setores. Pela ótica da demanda, a expansão do consumo das famílias e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) devem sobrepujar a esperada retração no consumo do governo, em contexto de ajuste fiscal.

O crescimento modesto esperado para 2019, que frustrou as expectativas mais otimistas no início do ano, refletiu efeitos retardados de choques ocorridos em 2018, notadamente a paralisação no setor de transportes de carga e a volatilidade dos indicadores financeiros em ambiente de incertezas políticas, além de impactos decorrentes do acidente em Brumadinho/MG no início do ano, do acirramento da crise na Argentina, importante destino para produtos manufaturados brasileiros, e do crescimento mundial menor do que previsto.

Apesar do crescimento modesto esperado para 2019, observa-se retomada do crescimento a partir do segundo trimestre. Após manter-se estável no primeiro trimestre, o PIB registrou taxas de crescimento de 0,5% e 0,6% no segundo e terceiro trimestres, comparativamente aos trimestres anteriores. A retomada da atividade está relacionada aos efeitos do ciclo de afrouxamento da política monetária; à melhora das expectativas em relação a economia brasileira em um ambiente de aprovação de importantes reformas, notadamente a reforma da previdência, que colocaram o País de volta ao caminho de sustentabilidade fiscal; e, mais circunscrito ao terceiro trimestre, ao impacto da liberação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) com efeitos positivos sobre o consumo das famílias.

Para 2020, espera-se aceleração do crescimento econômico. O Banco Central do Brasil (BCB) projeta expansão de 2,2% no PIB repercutindo elevação robusta da produção da agropecuária e da indústria, do lado da oferta, e do consumo das famílias e da formação bruta de capital fixo, do lado da demanda. A pesquisa Focus de 24/01/2020, do BCB, estima crescimento de 2,3% para o PIB de 2020.

A retomada gradual da atividade econômica tem se traduzido em melhora no mercado de trabalho. A taxa de desemprego média no ano de 2019 atingiu 11,9% ante 12,3% em 2018, resultado que refletiu aumento de 2% na população ocupada.

No mercado de trabalho formal houve criação líquida de 644,1 mil postos de trabalho, ante 546,4 mil no mesmo período do ano anterior de acordo com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)[5]. O rendimento continuou em recuperação, em parte, refletindo ganhos reais em ambiente de inflação controlada.

Em 2019, a atividade econômica apresentou recuperação gradual com ganho de tração a partir do segundo trimestre. O ambiente de taxas de juros historicamente baixas, de aumento da confiança de consumidores e empresários, de retomada econômica com menor dependência do setor público, além dos impactos positivos de reformas implementadas, criam condições para a aceleração sustentável da atividade econômica e melhora das condições de vida da população.

Para que esse cenário positivo se concretize, é necessário que as fragilidades estruturais continuem sendo corrigidas para que se alcance o potencial econômico e social. Nesse sentido, é importante que o processo de reformas e ajustes necessários na economia brasileira continue avançando.

1.1.4.2.Operações de Crédito

Em 2019, o estoque total do crédito do Sistema Financeiro Nacional (SFN) cresceu 6,5%, em linha com a gradual recuperação da atividade econômica. Em dezembro de 2019, o saldo atingiu R$ 3.470,5 bilhões, representando 47,8% do PIB (47,3% em dez/2018). A evolução da carteira de crédito foi influenciada, principalmente, pelas operações com recursos livres, que registraram expansão de 14,1% no ano, com aumentos de 16,6% e 11,2% nos segmentos de pessoas físicas e jurídicas, respectivamente. O saldo das operações com recursos direcionados recuou pelo quarto ano consecutivo (-2,4%), refletindo a retração de 13,6% nas modalidades voltadas a pessoas jurídicas que se sobrepuseram ao aumento de 6,3% no crédito a pessoas físicas.

O estoque de crédito a pessoas físicas aumentou 11,7% no ano, com destaque para a expansão em financiamentos de veículos (19,6%), crédito consignado (15,2%) e financiamentos imobiliários (6,0%). O saldo de crédito no segmento de pessoas jurídicas registrou ligeiro aumento (0,2%), com crescimento mais pronunciado nas modalidades de desconto de duplicatas (25,9%), financiamento de veículos (79,4%) e capital de giro (4,7%).

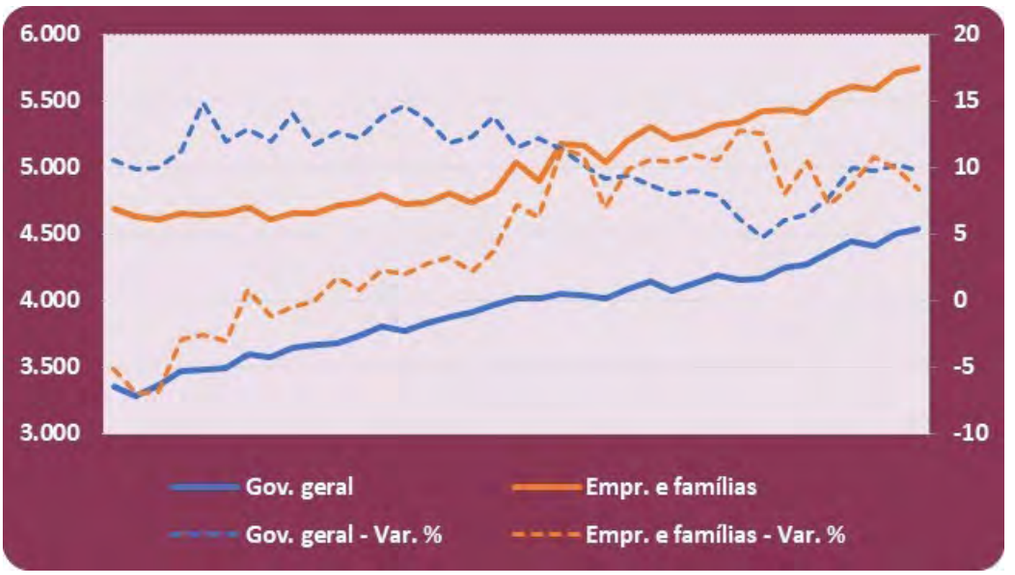
TABELA: EVOLUÇÃO DO CRÉDITO

DISCRIMINAÇÃO	R$ BILHÕES			VARIAÇÃO %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
TOTAL	3.102,1	3.257,7	3.470,5	-0,5	5,0	6,5
RECURSOS LIVRES	1.588,4	1.757,8	2.005,8	1,8	10,7	14,1
P. JURÍDICAS	736,9	813,7	905,0	-7,6	10,4	11,2
P. FÍSICAS	851,5	944,1	1.100,8	5,2	10,9	16,6
RECURSOS DIRECIONADOS	1.513,7	1.499,9	1.464,6	-2,7	-0,9	-2,4
P. JURÍDICAS	708,8	651,3	562,9	-11,1	-8,1	-13,6
P. FÍSICAS	804,9	848,6	901,7	6,1	5,4	6,3
PESSOAS JURÍDICAS	1.445,8	1.465,0	1.468,0	-6,6	1,3	0,2
PESSOAS FÍSICAS	851,5	944,1	1.100,8	5,2	10,9	16,6
	PARTICIPAÇÃO %			VARIAÇÃO P.P.		
TOTAL/PIB	47,1	47,3	47,8	-2,6	0,2	0,5

Fonte: Banco Central do Brasil.

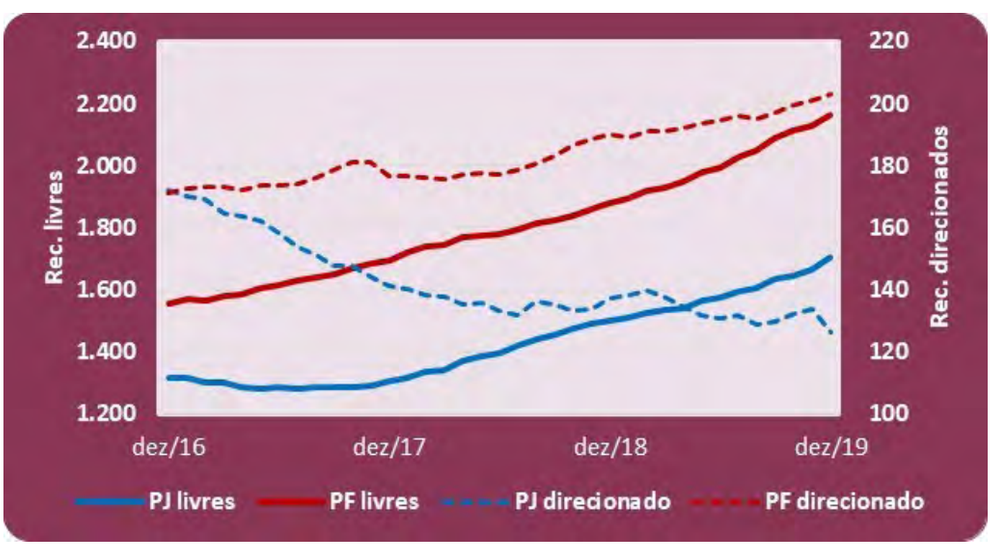
No conceito de crédito ampliado ao setor não financeiro, o estoque de financiamentos totalizou R$ 10,3 trilhões (141,7% do PIB) em dezembro de 2019, sendo 55,9% do montante referente a dívidas de empresas e famílias. O saldo da dívida aumentou 8,9% no ano, refletindo variações de 9,7% no endividamento do governo geral e de 8,3% no do setor privado não financeiro. Destaca-se o crescimento de 34,3% no estoque de títulos privados emitidos pelas empresas no mercado de capitais doméstico enquanto os empréstimos e financiamentos, majoritariamente do SFN, registraram elevação de 6,6%.

GRÁFICO: EVOLUÇÃO DO CRÉDITO AMPLIADO (R$ BILHÕES)



As concessões de crédito aumentaram 13,3% em 2019, ante alta de 11,6% em 2018, corroborando tendência de expansão do crédito junto ao SFN. Observou-se dinâmica semelhante ao saldo, com as operações de recursos livres apresentando crescimento expressivo (14,5%), ao passo que as novas contratações com recursos direcionados registraram desempenho mais modesto (0,7%) devido à retração de 7,9% no volume de novos empréstimos para pessoas jurídicas

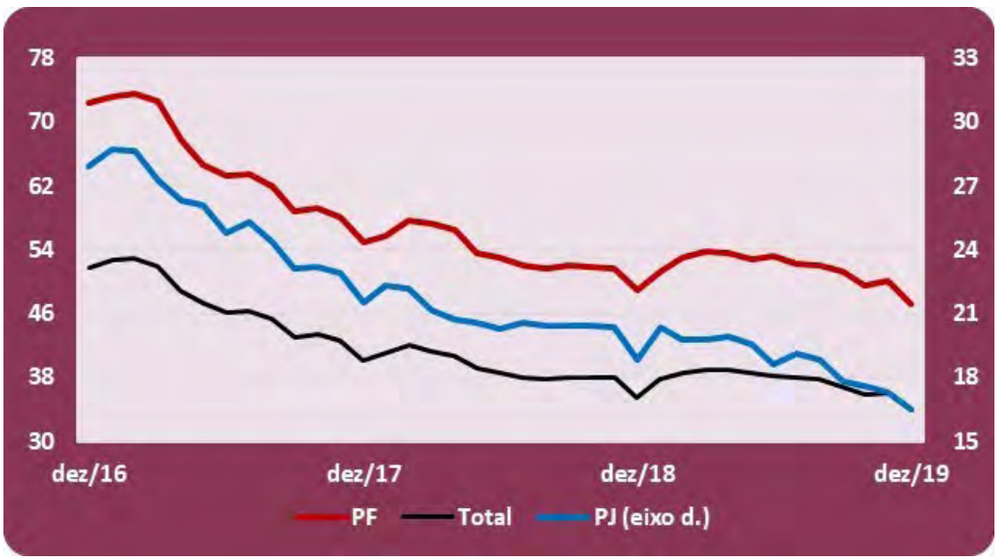
GRÁFICO: CONCESSÕES - ACUM. 12 MESES (R$ BILHÕES)



O Indicador de Custo do Crédito (ICC), que mede o custo médio das operações de crédito em aberto, independentemente da data de contratação, atingiu 20,4% a.a. em dezembro de 2019 (-0,1 p.p em doze meses), mantendo a trajetória de queda iniciada em 2017.

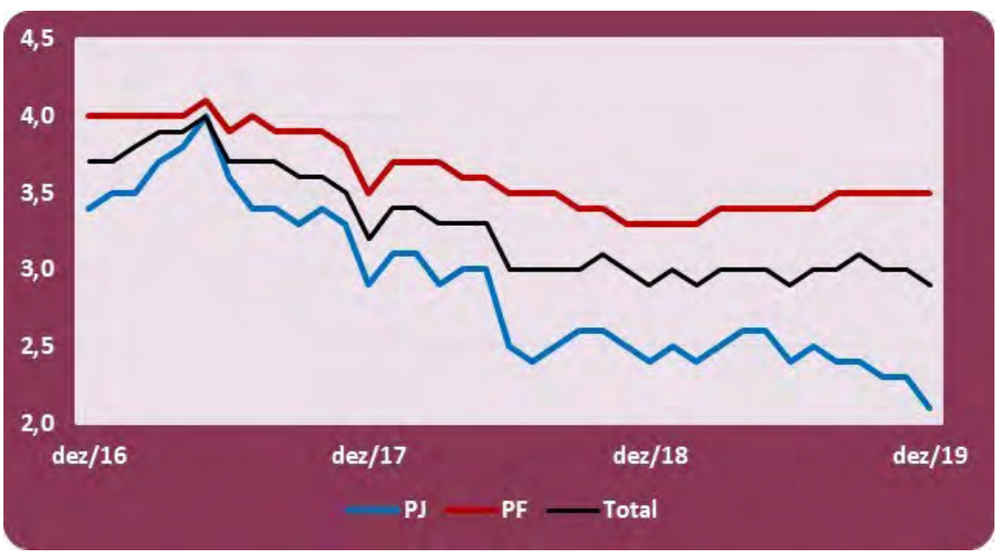
A taxa média de juros das novas operações do SFN atingiu 23,0% em dezembro de 2019, recuando 0,2 p.p. em relação a dezembro 2018. A taxa média de juros das novas contratações com recursos livres, que reflete melhor os efeitos do ciclo de política monetária, encerrou 2019 em 34,0% a.a. (-1,6 p.p. em doze meses e -6,2 p.p. em 24 meses), menor valor desde dezembro de 2013 (32,7% a.a.).

GRÁFICO: TAXA DE JUROS DAS OPERAÇÕES COM RECURSOS LIVRES (% A.A.)



A taxa de inadimplência, consideradas as operações com atrasos superiores a 90 dias, encerrou o ano em 2,9%, mantendo-se estável em relação ao ano anterior. O resultado refletiu aumento de 0,3 p.p. na inadimplência do crédito a pessoas físicas e queda de 0,3 p.p. na inadimplência do crédito a pessoas jurídicas.

GRÁFICO: INADIMPLÊNCIA (%)



O endividamento das famílias alcançou 44,9% em novembro de 2019, 2,4 p.p. acima do patamar de dezembro de 2018. Como consequência do maior endividamento, o comprometimento de renda das famílias, segundo dados dessazonalizados, subiu para 20,9% no mês, 1,1 p.p. acima do nível de dezembro de 2018.

1.1.4.3. Setor Externo e Balanço de Pagamentos

Os indicadores do setor externo, em 2019, refletiram o cenário internacional mais desafiador, influenciado pelas tensões comerciais; a retomada gradual do crescimento econômico brasileiro; e o impacto de revisões estatísticas na série.

O *deficit* em transações correntes em 2019 atingiu 2,8% do PIB (US$ 50,8 bilhões), ante 2,2% do PIB (US$ 41,5 bilhões) em 2018. Ressalte-se que a elevação do deficit está associada à incorporação de estatísticas revisadas nas contas de serviços e de renda primária e à deterioração do saldo da balança comercial, influenciado pelo recuo das exportações. O *deficit* continua sendo amplamente financiado pela expressiva entrada líquida de investimento direto no país (IDP), que ao final do ano representou 4,3% do PIB (US$ 78,6 bilhões), ao mesmo tempo em que o

total de reservas internacionais indica baixa vulnerabilidade, na medida em que o volume de reservas internacionais representou 19,4% do PIB (US$ 356,9 bilhões) ou 23,1 meses de importações de bens.

A necessidade de financiamento externo – soma do resultado em transações correntes e dos fluxos líquidos de investimentos diretos no País – registrou excedentes de financiamento de US$ 27,8 bilhões, equivalente a 1,5% do PIB, indicando que a situação prossegue favorável em termos de financiamento do deficit do setor externo.

A evolução das transações correntes, em 2019, repercutiu, principalmente, a redução do saldo da balança comercial, que apresentou *superavit* de US$ 39,4 bilhões, ante *superavit* de US$ 53,0 bilhões em 2018. As exportações atingiram US$ 224,4 bilhões enquanto as importações situaram-se em US$ 185,0 bilhões, reduções respectivas de 6,3% e 0,8% comparativamente ao ano anterior. O recuo nas exportações reflete a redução da demanda global, refletindo as tensões da guerra comercial entre Estados Unidos e China, bem como a crise econômica na Argentina e a retração das importações chinesas de soja devido à peste suína africana. No âmbito das importações, destaque-se a redução nas compras de produtos do setor automotivo e de plataformas de petróleo.

A conta de serviços apresentou despesas líquidas de US$ 35,1 bilhões em 2019, ligeiramente abaixo do registrado em 2018 (US$ 35,7 bilhões), enquanto o *deficit* em renda primária atingiu US$ 56,0 bilhões, ante US$ 58,8 bilhões no ano anterior.

O ingresso líquido de investimento direto no país (IDP), principal fonte de financiamento das contas externas brasileira, alcançou US$78,6 bilhões em 2019, ante US$ 78,2 bilhões em 2018. A composição dos ingressos líquidos desses investimentos, em 2019, foi similar a observada em 2018, com maior importância das operações de participação no capital (US$ 68,0 bilhões). Dessa forma, como mencionado, os ingressos líquidos de investimento direto no país (IDP), que corresponderam a 4,3% do PIB superaram com folga o deficit em transações correntes do período (2,8% do PIB).

TABELA: BALANÇO DE PAGAMENTOS - US$ BILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	2018	2019
TRANSAÇÕES CORRENTES	- 41,5	- 50,8
BALANÇA COMERCIAL	53,0	39,4
EXPORTAÇÕES	239,5	224,4
IMPORTAÇÕES	186,5	185,0
SERVIÇOS	- 35,7	- 35,1
DOS QUAIS: VIAGENS	- 12,3	- 11,7
DOS QUAIS: TRANSPORTES	- 6,2	- 5,9
DOS QUAIS: ALUGUEL DE EQUIP.	- 15,8	- 14,5
RENDA PRIMÁRIA	- 58,8	- 56,0
DOS QUAIS: JUROS	- 22,5	- 25,1
DOS QUAIS: LUCROS E DIVIDENDOS	- 36,5	- 31,1
RENDA SECUNDÁRIA	- 0,0	1,0
CONTA CAPITAL	0,4	0,4
CONTA FINANCEIRA	- 42,4	- 53,1
INVESTIM. ATIVOS[1/]	12,3	37,7
INV. DIRETO NO EXT.	2,0	22,1
INV. CARTEIRA	0,5	15,2
OUTROS INVESTIMENTOS	9,9	0,5
INVESTIM. PASSIVOS	60,4	66,4
IDP	78,2	78,6
PARTICIPAÇÃO NO CAPITAL	57,3	68,0
OPERAÇÃO INTERCOMPANHIA	20,8	10,6
AÇÕES TOTAIS[2/]	- 3,1	- 2,7
TÍTULOS NO PAÍS	- 4,3	- 4,0
EMPRÉST. E TÍT. LP[3/]	- 8,9	- 14,4
CRÉDITO COMERCIAL E OUTROS4/	- 1,4	8,9
DERIVATIVOS	2,8	1,7
ATIVOS DE RESERVA	2,9	- 26,1
ERROS E OMISSÕES	- 1,3	- 2,7
MEMO:		
TRANSAÇÕES CORR./PIB (%)	- 2,2	- 2,8
IDP / PIB (%)	4,1	4,3
TAXA DE ROLAGEM (%)	92,1	80,4

[1/] Inclui investimentos diretos, investimentos em carteira e outros investimentos.
[2/] Inclui ações negociadas em bolsas brasileiras e no exterior.
[3/] Inclui créditos de organismos, agências e compradores.
[4/] Inclui empréstimos e títulos de curto prazo.

Ao final de 2019, as reservas internacionais somaram US$ 356,9 bilhões no conceito caixa, redução de US$ 17,8 bilhões em relação ao final do ano anterior. A diminuição do estoque das reservas internacionais está relacionada a estratégia do Banco Central de vender moeda estrangeira no mercado *Spot* para prover liquidez ao mercado em ano de fluxo cambial negativo. No lado dos fatores que influenciaram o aumento do estoque, destacam-se a receita de remuneração das reservas de US$ 7,5 bilhões, e os ganhos com variações de preços de US$ 7,9 bilhões. O estoque de reservas, equivalente a 19,4% do PIB, permanece em patamar confortável.

TABELA: DEMONSTRATIVO DE VARIAÇÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS - US$ MILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	2017	2018	2019
POSIÇÃO DAS RESERVAS NO PERÍODO ANTERIOR	365 016	373 972	374 715
INTERVENÇÕES DO BANCO CENTRAL	- 795	- 4 250	- 34 611
A TERMO	-	-	-
SPOT	-	-	- 36 861
LINHAS COM RECOMPRA	- 795	- 4 250	2 250
EMPRÉSTIMOS EM MOEDA ESTRANGEIRA	-	-	-
DESEMBOLSOS	226	246	185
AMORTIZAÇÕES	-	-	-
DESPESAS DE JUROS	-	-	-
RECEITAS DE JUROS	3 792	6 439	7 514
VARIAÇÕES POR PREÇO	- 1 797	- 511	7 907
VARIAÇÕES POR PARIDADES	5 787	- 1 709	249
DEMAIS[1/]	1 743	527	925
VARIAÇÃO TOTAL	8 956	743	- 17 831
POSIÇÃO DAS RESERVAS	373 972	374 715	356 884
MEMO:			
SALDO DE LINHAS COM RECOMPRA	8 000	12 250	10 000

[1/] Compreende pagamentos/recebimentos do Convênio de Créditos Recíprocos (CCR), recebimento/pagamento de ágio/deságio, pagamento de comissões, reclassificações, alocações de Direitos Especiais de Saques (DES) e variação de derivativos financeiros (forwards).

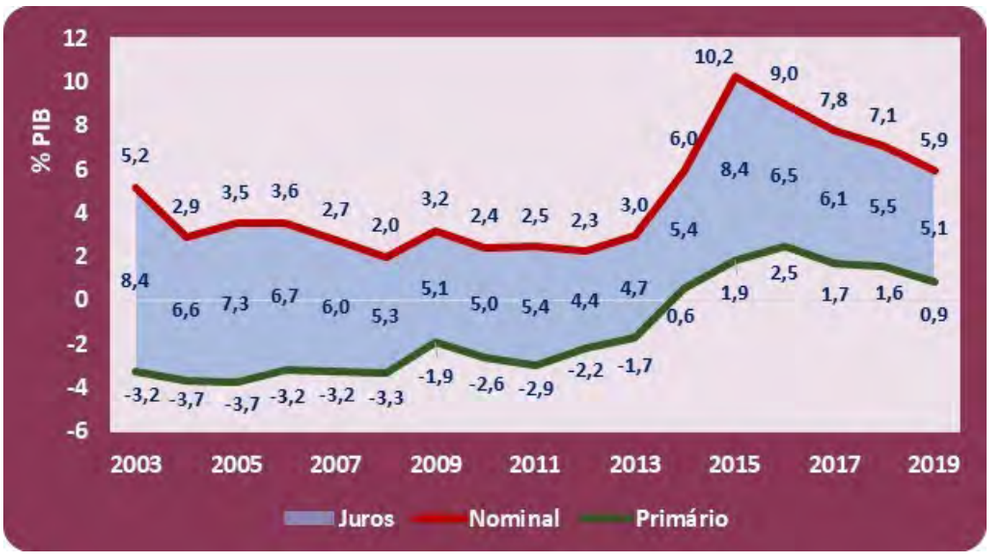
Considerados os fluxos recentes, o estoque estimado de dívida externa apresentou elevação em 2019, atingindo US$ 323,6 bilhões, ante US$ 320,6 bilhões ao final de 2018. A relação entre o estoque de reservas internacionais e os vencimentos de dívida externa em doze meses atingiu 299,0% em dezembro de 2019 (331,9% em dezembro de 2018).

1.1.4.4. Política Fiscal

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) alcançaram, em 2019, 75,8% e 55,7% do PIB, respectivamente. O comportamento da dívida pública foi beneficiado pela flexibilização monetária do período, que contribuiu, em conjunto com outras medidas estruturais de política econômica, para o comportamento mais benigno desses indicadores fiscais em relação ao que havia sido projetado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018). Destacam-se, entre tais medidas, a devolução antecipada de R$ 100 bilhões pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o retorno de R$ 11,4 bilhões em instrumentos híbridos de capital e dívida pela Caixa Econômica Federal (Caixa) no âmbito dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional.

No ano, o setor público consolidado apresentou *deficit* primário de R$ 61,9 bilhões (0,9% do PIB), inferior à meta oficial de *deficit* de R$ 132 bilhões. O Governo Central contribuiu com resultado primário deficitário de R$ 88,9 bilhões, repercutindo o *deficit* de R$ 213,2 bilhões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto os governos regionais e as empresas estatais registraram *superavits* de R$ 15,2 bilhões e R$ 11,8 bilhões, respectivamente.

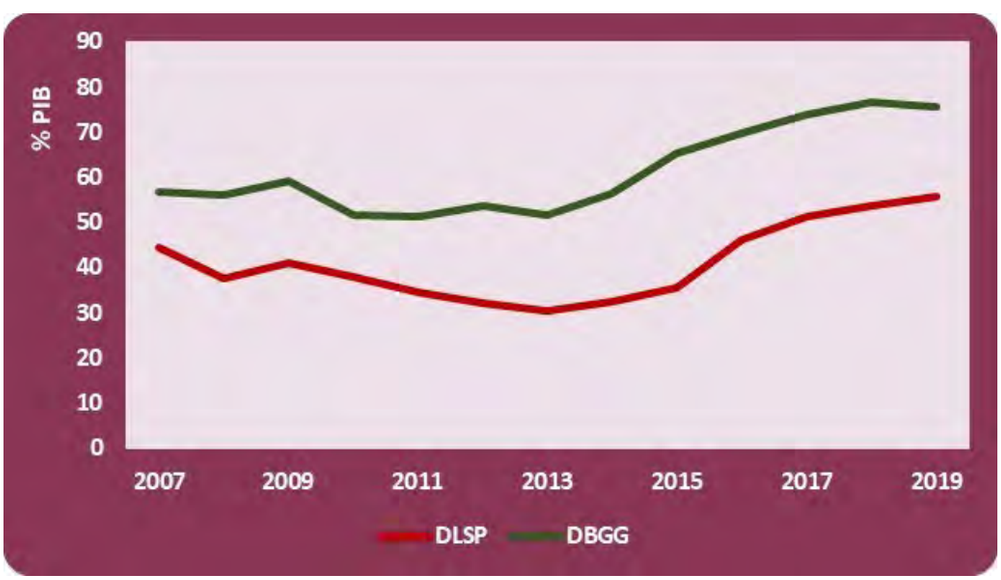
GRÁFICO: NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO



O resultado nominal do setor público compôs *deficit* de R$ 429,2 bilhões, correspondendo a 5,9% do PIB, dos quais 5,1 p.p. representam a apropriação de juros nominais e 0,9 p.p. de resultado primário deficitário. A queda nos juros nominais apurados para o Governo Central representou redução de 0,2 p.p. do PIB em relação a 2018, refletindo, conforme mencionado, a redução da taxa Selic e a manutenção da inflação ao consumidor em patamar relativamente baixo, assim como os efeitos fiscais decorrentes dos pagamentos antecipados pelo BNDES e Caixa.

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que abrange as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), as empresas estatais do setor público não-financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e o Banco Central, somou R$ 4.041,8 bilhões em 2019, atingindo 55,7% do PIB ante 53,6% em 2018. O *deficit* do governo federal, incluindo o RGPS, foi responsável pela elevação de 2,8 p.p. do PIB da dívida, em contraste com as contribuições de -0,5 p.p., -0,2 p.p. e -0,1 p.p. do Banco Central, dos governos estaduais e das empresas estatais, respectivamente.

GRÁFICO: DLSP E DBGG



A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que compreende o Governo Federal, o INSS e os governos subnacionais, atingiu R$ 5.500,1 bilhões ao final de 2019, correspondente a 75,8% do PIB (76,5% em 2018). Os fatores que mais favoreceram a redução foram o resgate líquido de dívida bruta (-2,7 p.p.) e o crescimento do PIB nominal (-3,9 p.p.), que contrastaram com o aumento dos juros nominais apropriados à dívida (5,6 p.p.).

1.1.4.5. Metas de Inflação e Taxa Selic

O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) encerrou o ano de 2019 em 4,31%, dentro do intervalo de metas proposto pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

A maior alta dos preços ao consumidor no ano foi puxada pela aceleração da inflação de alimentos (7,82%, ante 4,52%), principalmente em função do choque nos preços de proteínas animais, observado no final do ano. Os preços administrados apresentaram alta acima da inflação 5,54% (ante 6,18% no ano anterior) repercutindo contribuições mais significativas dos preços de planos de saúde, energia elétrica, gasolina, ônibus urbano e jogos de azar.

O controle da inflação e a ancoragem das expectativas, inclusive para horizontes longos, permitiu que o Banco Central reiniciasse ciclo de afrouxamento de política monetária. Nesse contexto, em 2019, a taxa Selic reduziu 2,0 p.p., de 6,5% a.a. para 4,5% a.a., finalizando em seu menor nível histórico.

1.1.5. Gestão de Dívida Pública

RESULTADOS ALCANÇADOS

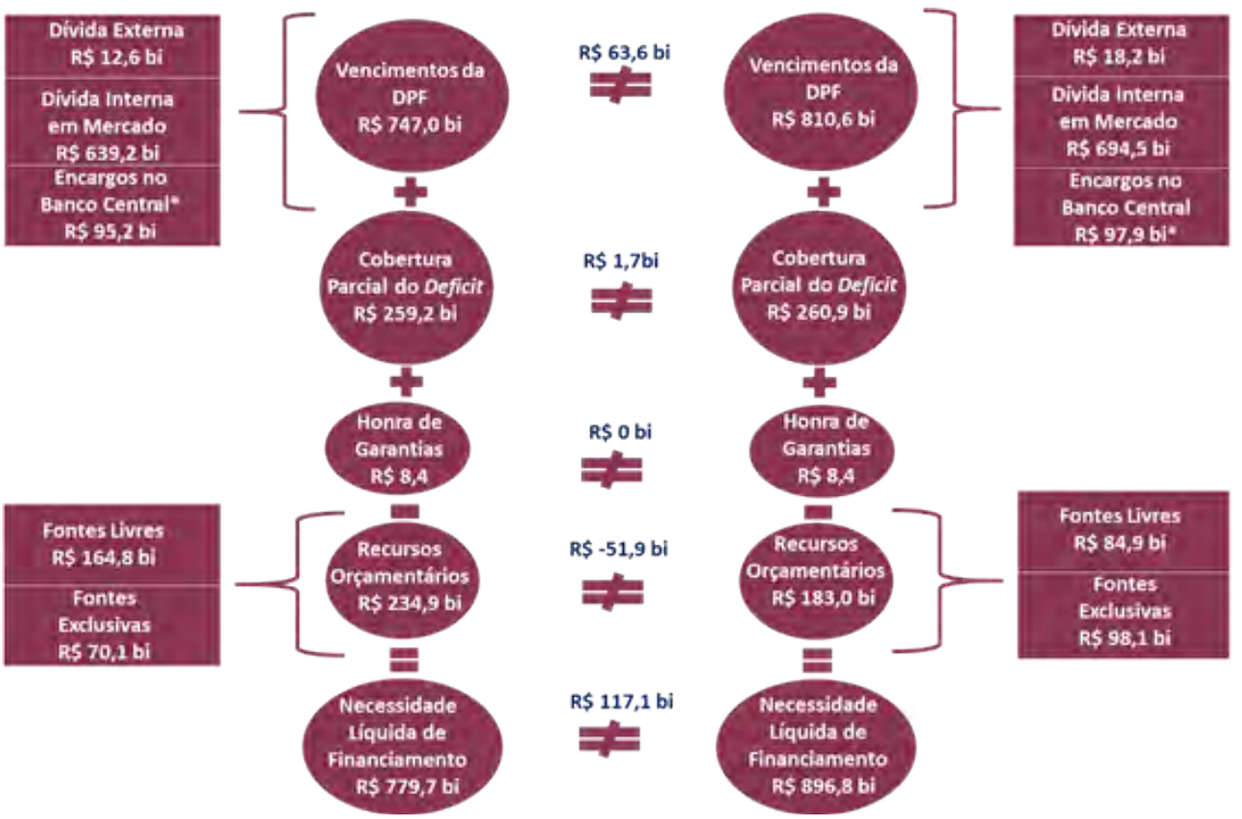
Necessidade de Financiamento

A necessidade bruta de financiamento é composta por vencimentos da DPF (Dívida Pública Federal), despesas primárias a serem pagas com a emissão de títulos públicos e honras de garantias dos entes subnacionais. Já a necessidade líquida corresponde ao resultado bruto menos o montante dos recursos orçamentários não captados por meio da colocação de títulos públicos, destinados ao pagamento da DPF.

A figura a seguir traz uma comparação entre a necessidade de financiamento estimada no Plano Anual de Financiamento (PAF) 2019 e a que efetivamente foi realizada nesse exercício. Há uma sutil diferença entre essas duas visões. O enfoque *ex-ante* do PAF está nos fluxos do próprio exercício, permitindo interpretar a necessidade líquida como o montante que o Tesouro Nacional deve emitir para pagar dívida, sem alterar o caixa disponível. Já a abordagem *ex-post* inclui o superavit financeiro (receitas não oriundas de emissão que ingressaram em exercícios passados)[6] efetivamente utilizado no ano, de forma que o resultado líquido indica o montante de despesas pagas com recursos de emissões, independentemente da variação do caixa[7].

As duas visões, contudo, podem ser consideradas como conservadoras. A necessidade *ex-ante* tem o risco mitigado pelo caixa disponível, incluindo o superavit financeiro de exercícios passados, pois a estratégia do Tesouro é se antecipar aos vencimentos de sua dívida. O indicador *ex-post*, por sua vez, não captura o efeito de recursos não oriundos de emissão que ingressaram no ano e não foram utilizados e que, portanto, incrementaram o caixa.

A necessidade líquida de financiamento efetiva de R$ 896,8 bilhões no ano foi R$ 117,1 bilhões maior que a prevista no PAF. Do lado das receitas, a diferença se explica principalmente pela menor disponibilidade financeira de recursos orçamentários relacionados a fontes livres, que foi compensada parcialmente pela maior utilização de fontes exclusivas, como receitas referentes à antecipação de pagamentos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) de contratos com o Tesouro Nacional (no valor de R$ 30 bilhões).



Do lado da despesa, os vencimentos da DPF ficaram acima da visão *ex-ante* devido, principalmente, aos resgates antecipados do Programa Tesouro Direto, no valor de R$ 21,3 bilhões, às compras de títulos, no montante de R$ 13,9 bilhões, e às emissões da dívida interna que geraram pagamentos no próprio exercício, no valor de R$ 17,7 bilhões[8]

Antecipação de Pagamentos do BNDES à Secretaria do Tesouro Nacional

Desde 2015, o BNDES vem antecipando os pagamentos dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional. Assim, entre 2015 e 2019, retornaram cerca de R$ 409 bilhões. Em 2019, particularmente, a antecipação foi de R$ 100 bilhões, em três parcelas liquidadas integralmente em dinheiro. A primeira parte foi efetivada em 31 de maio e totalizou R$ 30 bilhões; a segunda parcela, no montante de R$ 40 bilhões, ocorreu em 19 de setembro; a terceira, por fim, foi no valor de R$ 30 bilhões e ocorreu em 11 de dezembro.

8 Por definição, a necessidade de financiamento *ex-ante* não inclui os vencimentos da dívida oriundos de futuras emissões - nem o efeito das potenciais colocações de títulos de curtíssimo prazo (por exemplo, LTN com maturação no próprio exercício). O indicador *ex-ante*, portanto, só considera as projeções de fluxos derivados de dívida já emitida até a posição de 31/12/2019. Emissões ocorridas após essa data podem aumentar os vencimentos dentro do próprio exercício de 2020, mas também resultam no ingresso de recursos para atender à necessidade de financiamento.

TABELA: EFEITOS NA DBGG/PIB (PRODUTO INTERNO BRUTO) DOS PAGAMENTOS ANTECIPADOS PELO BNDES

ANO	PAGAMENTOS ADICIONAIS (R$ MILHÕES)		PAGAMENTOS ADICIONAIS ACUMULADOS (% DO PIB)		EFEITO DE CARREGAMENTO ACUMULADO (% DO PIB) (C)*	IMPACTO TOTAL ACUMULADO (% PIB)	
	ANTECIPAÇÕES	ENCURTAMENTO DOS PRAZOS	ANTECIPAÇÕES (A)	ENCURTAMENTO DOS PRAZOS (B)		SÓ ANTECIPAÇÕES (A + C)	ANTECIPAÇÕES + ENCURTAMENTO (A + B + C)
2015	15.766	0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,3
2016	113.221	0	2,1	0,0	0,0	2,1	2,1
2017	50.000	0	2,8	0,0	0,1	3,0	3,0
2018	130.000	0	4,7	0,0	0,3	5,0	5,0
2019	100.000	23.000	6,1	0,3	0,4	6,5	6,9

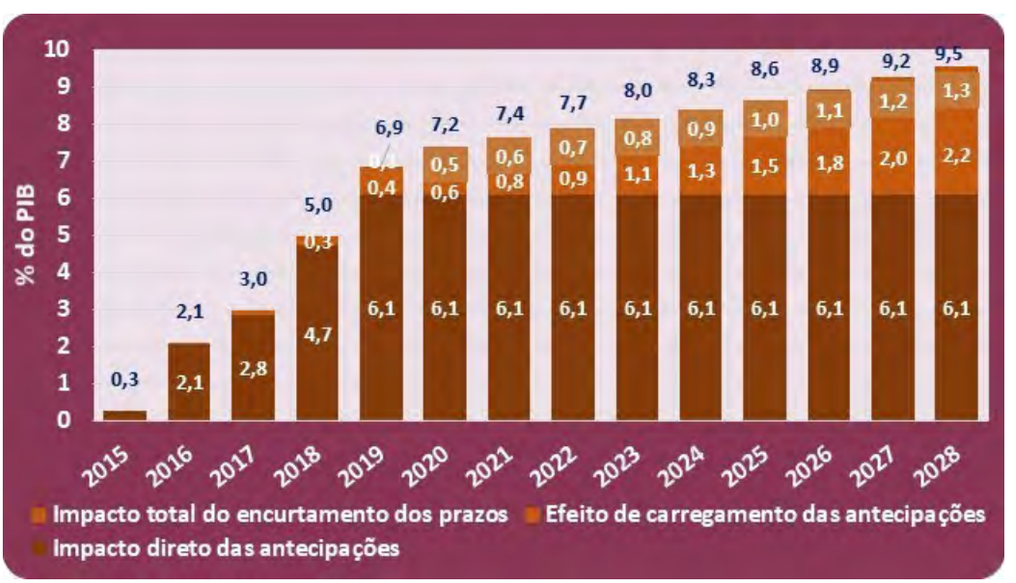
A antecipação desses R$ 100 bilhões representou 32,57% do passivo de R$ 307 bilhões do BNDES junto ao Tesouro, em valores do dia 31 de dezembro de 2018. Do montante total, apenas R$ 30 bilhões já foram utilizados no pagamento da dívida pública, em outubro de 2019. Os restantes R$ 70 bilhões foram mantidos em caixa e serão utilizados exclusivamente para o pagamento de dívida pública.

Adicionalmente, em 2019 o BNDES pagou cerca de R$ 23 bilhões em serviço contratual, já se considerando a repactuação dos contratos realizada em 2018, que encurtou o prazo dos empréstimos em relação ao fluxo original.

Os pagamentos do BNDES reduzem a DBGG (Dívida Bruta do Governo Geral) em montante equivalente e de maneira imediata, independentemente de a liquidação ocorrer em títulos ou em dinheiro. Quando a liquidação se dá por meio de títulos públicos, o seu cancelamento afeta diretamente a DPF. Por outro lado, quando a liquidação ocorre em dinheiro, o impacto ocorre por meio da liquidez do sistema e, consequentemente, do volume de operações compromissadas do Banco Central. Em ambos os casos, há redução da DBGG.

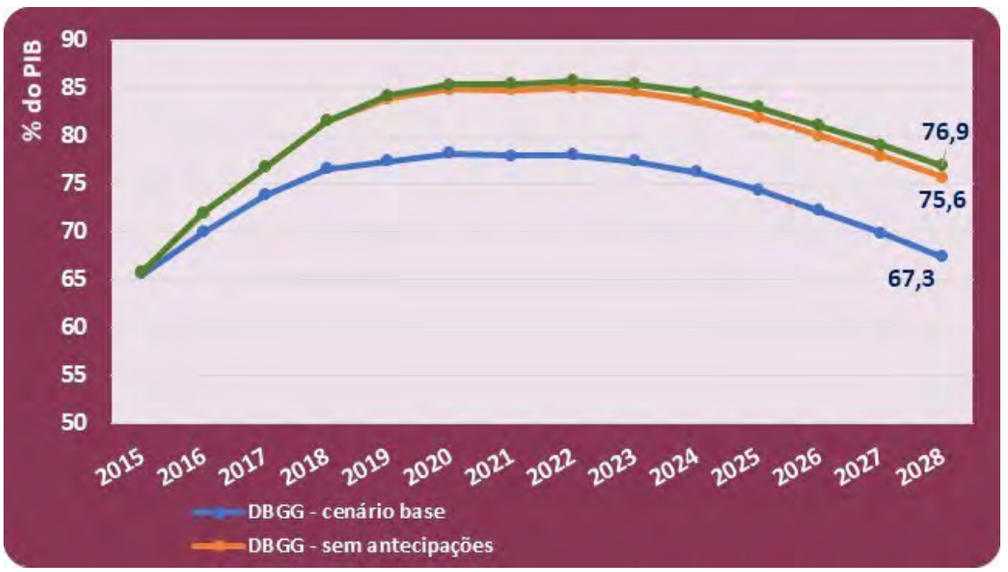
Os efeitos de carregamento das antecipações de pagamentos já ocorridas sobre o nível da DBGG se propagam para os anos seguintes. Somados, estima-se que os impactos relativos representam aproximadamente 9,5% do PIB até 2028. O exercício apresentado nos dois próximos gráficos reflete os impactos dos pagamentos antecipados na razão DBGG/ PIB.

GRÁFICO: IMPACTOS DE PAGAMENTOS DO BNDES NA DBGG/PIB NO MÉDIO PRAZO



Fonte: Tesouro Nacional.

GRÁFICO: IMPACTOS DE PAGAMENTOS DO BNDES NA DBGG/PIB NO MÉDIO PRAZO



Fonte: Tesouro Nacional.

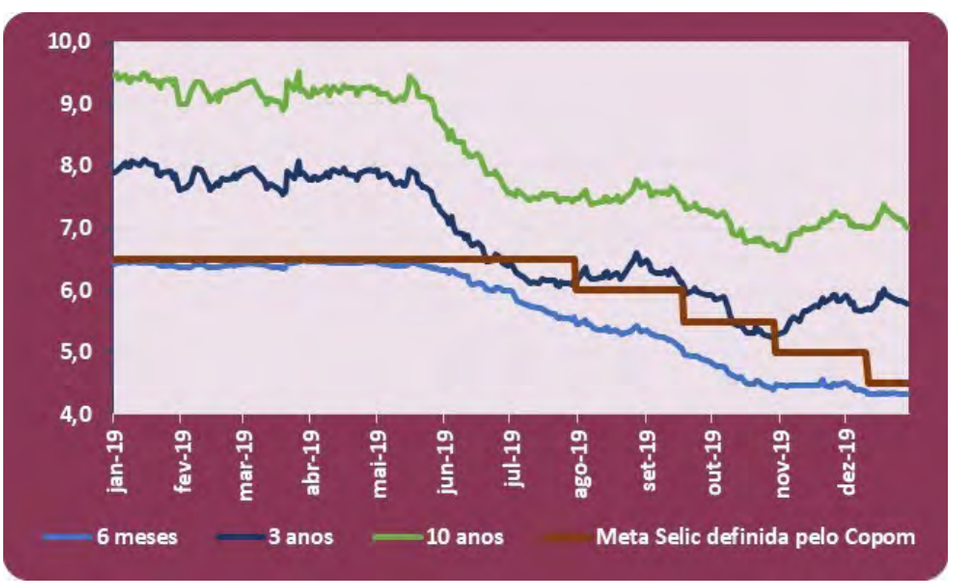
Estratégia e sua execução

A gestão da dívida foi beneficiada por um contexto macroeconômico caracterizado por inflação controlada, juros baixos (nas mínimas históricas) e avanços de reformas estruturais relevantes - sobretudo a da previdência.

Dívida Interna

A execução da estratégia de financiamento, em 2019, se beneficiou do processo de flexibilização monetária. O cenário de juros em níveis estruturalmente baixos se refletiu em queda ao longo de toda a estrutura a termo, conforme apresentado no gráfico seguinte. Em geral, ao longo do ciclo de afrouxamento monetário, é natural haver demanda maior por títulos prefixados. Por outro lado, o primeiro trimestre do ano foi caracterizado por incertezas relacionadas à aprovação da reforma da previdência, afetando negativamente a demanda por esses títulos. Ressalta-se, ainda, que, durante o ano de 2019, o fluxo de investidores estrangeiros para títulos públicos foi pontual, especialmente nos prazos mais longos da curva de juros.

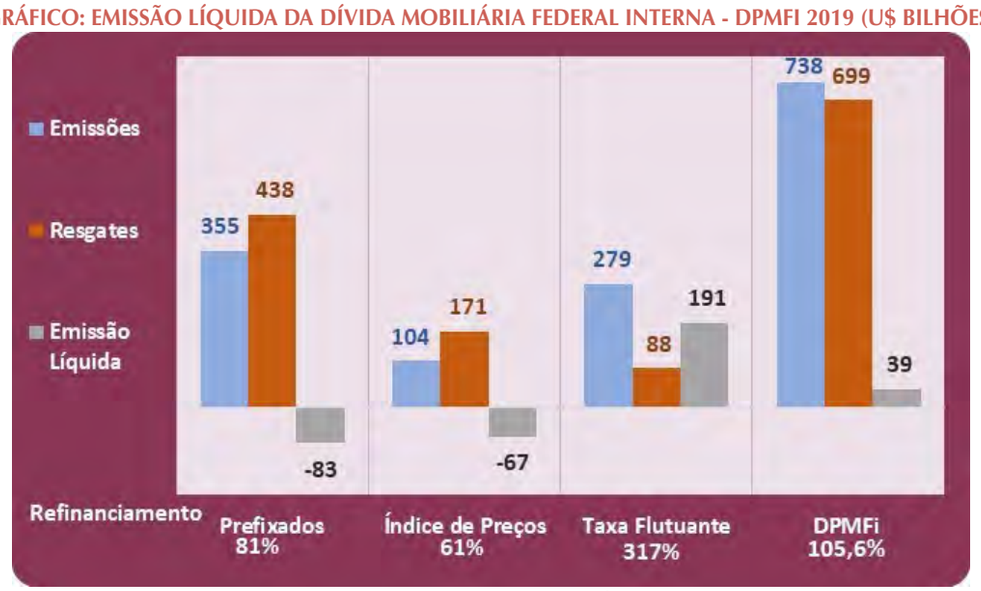
GRÁFICO: TAXAS DE JUROS PARA DIFERENTES PRAZOS- EM A.A %



Fonte: Tesouro Nacional.

Em 2019, a maior parte das emissões compreendeu instrumentos com taxas prefixadas, seguidas por colocações de títulos com taxas flutuantes. Entretanto, o confronto com o perfil de vencimentos do ano mostra que, apenas no caso desses últimos, a taxa de refinanciamento foi maior que 100%. Isso se explica pelo fato de o volume de vencimentos de LFT (Letras Financeiras do Tesouro) em 2019 ter sido relativamente baixo. O gráfico seguinte apresenta os volumes financeiros emitidos e resgatados, assim como a taxa de refinanciamento em 2019.

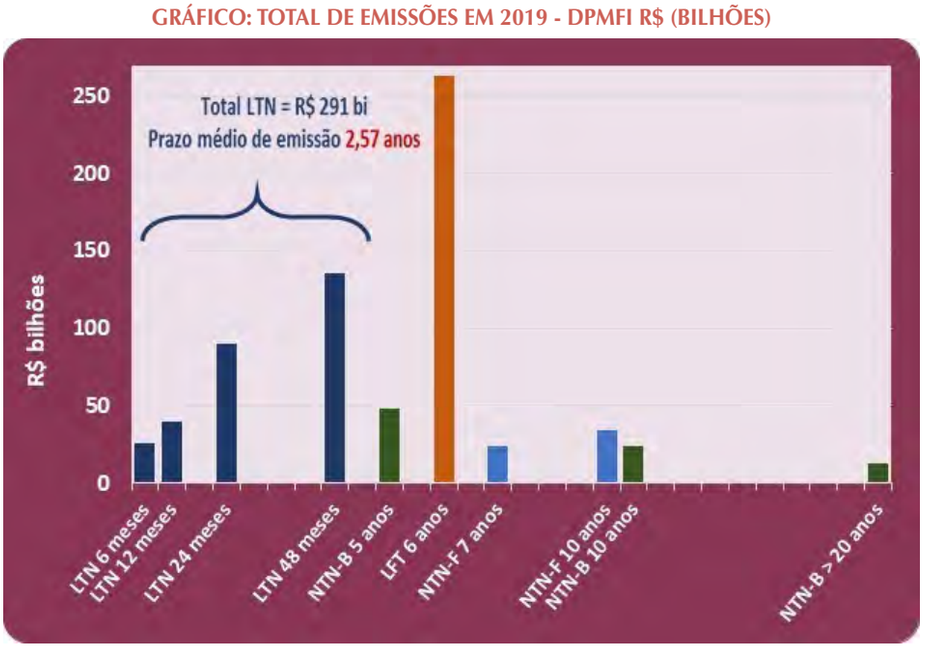
GRÁFICO: EMISSÃO LÍQUIDA DA DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA - DPMFI 2019 (U$ BILHÕES)



Fonte: Tesouro Nacional.

A oferta de títulos prefixados contou com quatro prazos de referência para as LTN (curto prazo: seis e 12 meses; médio prazo: 24 e 48 meses) e dois prazos para as NTN-F[9] (longo prazo: sete e 10 anos). Na média, a taxa de refinanciamento desses títulos ficou em 81% - superior à de 2018, que registrou 72%. Esse aumento justificou-se, em certa medida, pela tendência de queda das taxas ao longo de toda a curva de juros. Como demostra o próximo gráfico, ao longo do ano o Tesouro priorizou a emissão do vértice de 48 meses. Em particular, houve forte restrição da oferta dos vértices de seis e 12 meses, de maneira a minimizar a concentração de vencimentos no curto prazo.

GRÁFICO: TOTAL DE EMISSÕES EM 2019 - DPMFI R$ (BILHÕES)

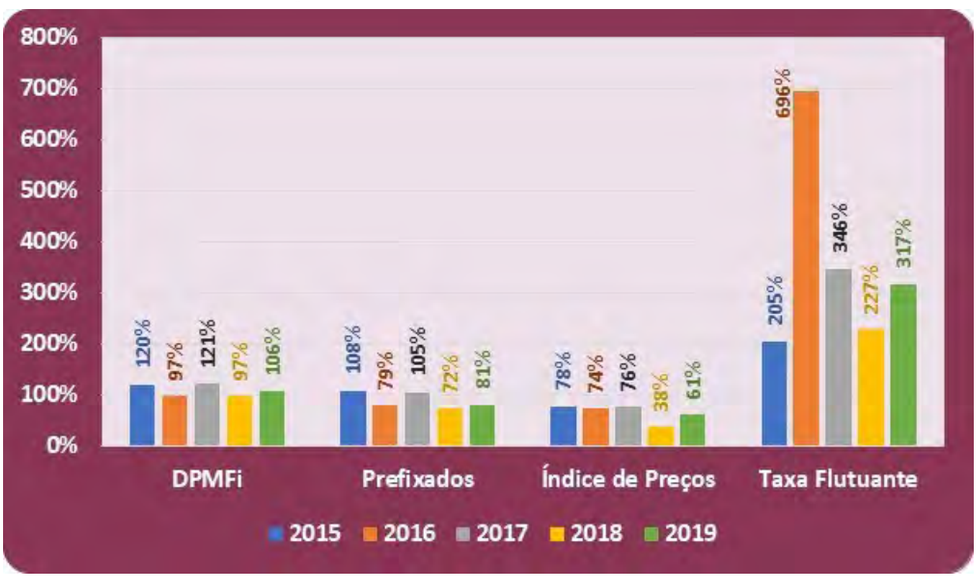


Fonte: Tesouro Nacional.

Os títulos remunerados por índices de preços, por sua vez, tiveram, em 2019, *benchmarks* organizados em dois grupos. Os vértices do Grupo I compreenderam as NTN-B[10] com vencimentos em agosto de 2024 e agosto de 2028, enquanto os do Grupo II corresponderam às NTN-B com vencimentos em maio de 2035 e maio de 2055. De maneira geral, as colocações desses títulos vêm observando uma tendência decrescente em sua demanda, em especial, no Grupo II.

A taxa de refinanciamento[11] da DPMFi (Dívida Pública Mobiliária Federal Interna) atingiu 106% em 2019, ante 97% no ano anterior. O volume de emissões superou o refinanciamento integral dos vencimentos de principal e juros do período, contribuindo para manter a reserva de liquidez (colchão) da dívida em níveis confortáveis e, ao mesmo tempo, ampliar a participação da DPF na DBGG. Desde 2015, a estratégia da dívida (DPF) vem mantendo a taxa de refinanciamento próxima ou superior a 100%, com o objetivo de fortalecer a reserva de liquidez (colchão da dívida) e fazer frente aos sucessivos *deficits* primários. O gráfico a seguir apresenta a taxa de refinanciamento por título e no agregado da DPMFi, de 2015 a 2019.

GRÁFICO: EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE REFINANCIAMENTO DA DPMFI



Fonte: Tesouro Nacional.

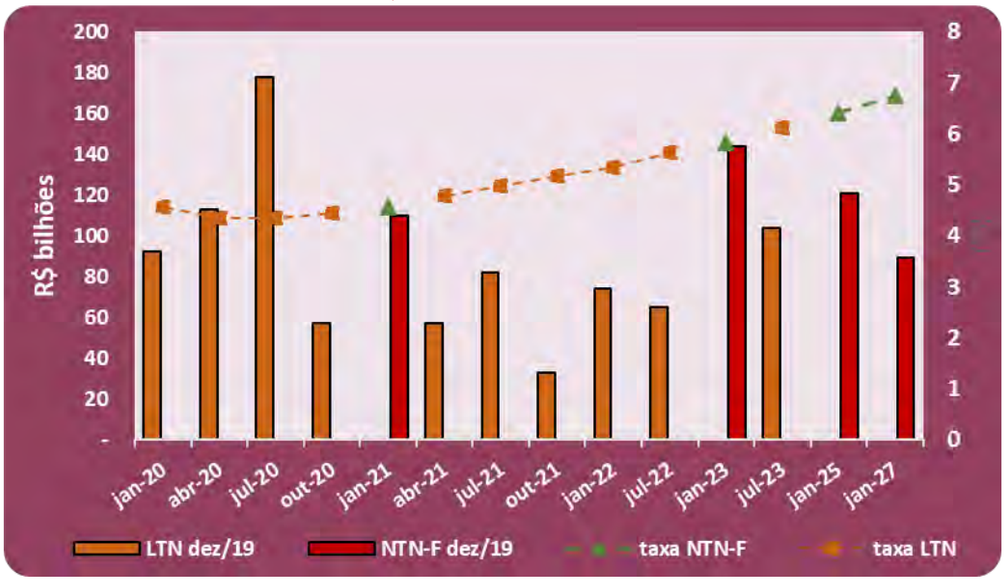
Além da taxa de refinanciamento global da DPF, convém analisar a taxa de refinanciamento por tipo de título, o que sinaliza mudanças na composição da dívida ao longo do tempo. Conforme apresentado no gráfico anterior, a taxa de refinanciamento da LFT foi bem superior aos demais títulos, em decorrência sobretudo do baixo volume de resgates de LFT em relação aos outros títulos. Tal comportamento está em linha com o que vem sendo observado desde 2015. O crescimento da participação de LFT na DPF tem ajudado na redução mais acentuada dos custos da dívida, principalmente em um contexto de taxas de juros em mínimas históricas. O aprofundamento do processo de consolidação fiscal, por meio de reformas estruturais, é fundamental para a criação das condições macroeconômicas que possibilitem ao Tesouro alcançar uma composição da DPF que mitigue a exposição da dívida aos movimentos da política monetária e lhe permita utilizar mecanismos para suavizar o aumento do custo da dívida, caso a taxa de juros de curto prazo (Selic) aumente.

A estratégia de gestão da dívida pública contempla não apenas o seu financiamento, mas também o desenvolvimento do mercado de renda fixa. Neste contexto, o estoque de títulos públicos em mercado, com regras de colocações estáveis, favorece a liquidez e a descoberta de preços. Os dois próximos gráficos ilustram os estoques, por vencimento, dos títulos prefixados e indexados a índices de preços ao final de 2019, assim como as estruturas a termo das taxas de juros nominal e real ao fechamento do ano.

10 Pós-fixado, com rentabilidade vinculada à variação da inflação medida pelo IPCA, acrescida dos juros definidos no momento da compra e com pagamento de juros semestrais.

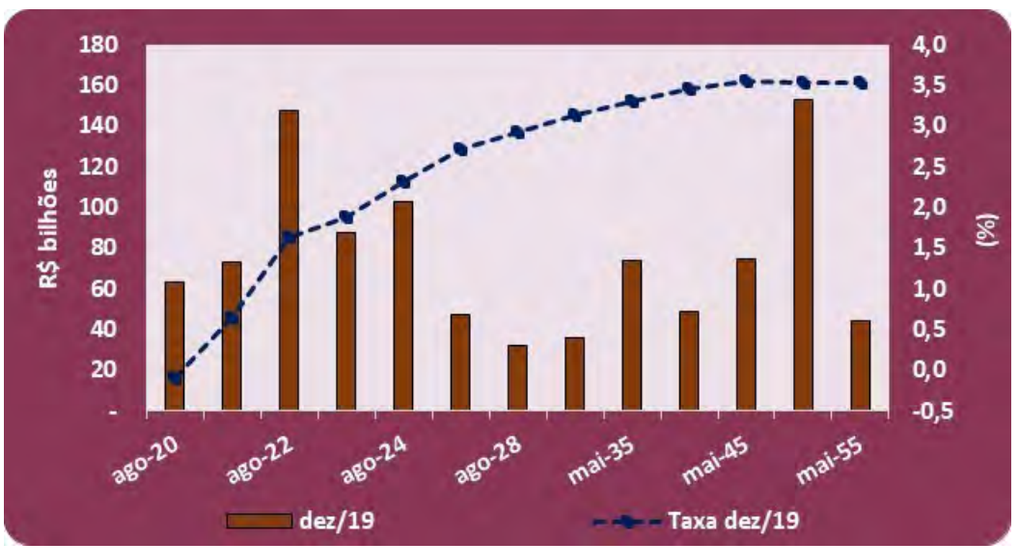
11 Por taxa ou percentual de refinanciamento (rolagem) denomina-se a razão entre emissões e resgates (juros e principal).

GRÁFICO: ESTOQUE E TAXAS DOS TÍTULOS PREFIXADOS



Fonte: Tesouro Nacional e Anbima.

GRÁFICO: ESTOQUE E TAXAS DOS TÍTULOS ATRELADOS A ÍNDICES DE PREÇOS



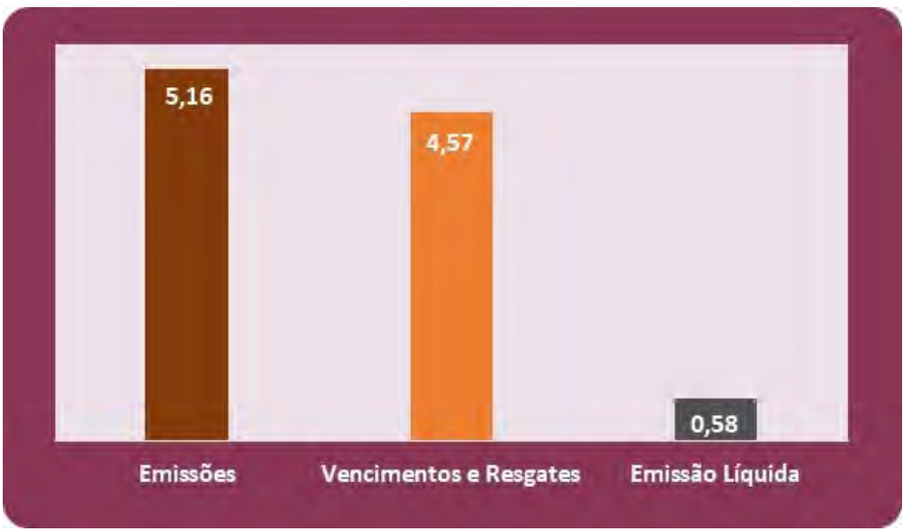
Fonte: Tesouro Nacional e Anbima.

Além das operações tradicionais de oferta pública, o Tesouro Nacional realizou leilões trimestrais de troca de NTN-B, com o objetivo de alongar e favorecer o perfil de maturação da dívida. Tais leilões apresentaram baixo interesse pelos participantes do mercado, demonstrando boa profundidade do mercado secundário desses papéis.

Dívida Externa

Em que pese a significativa redução da dívida externa ao longo dos últimos anos, as colocações de títulos no mercado internacional representam importante instrumento de diversificação de base de investidores, de referência de preços adequadas para o setor corporativo e de alongamento da dívida pública. De fato, a estratégia adotada há mais de uma década consiste na colocação de *benchmarks*, buscando o aperfeiçoamento da curva de juros externa, por meio de atuações qualitativas. Ao longo do ano de 2019, foram emitidos US$ 5,16 bilhões, enquanto os vencimentos e resgates totalizaram US$ 4,57 bilhões (ver gráfico seguinte), aproximadamente.

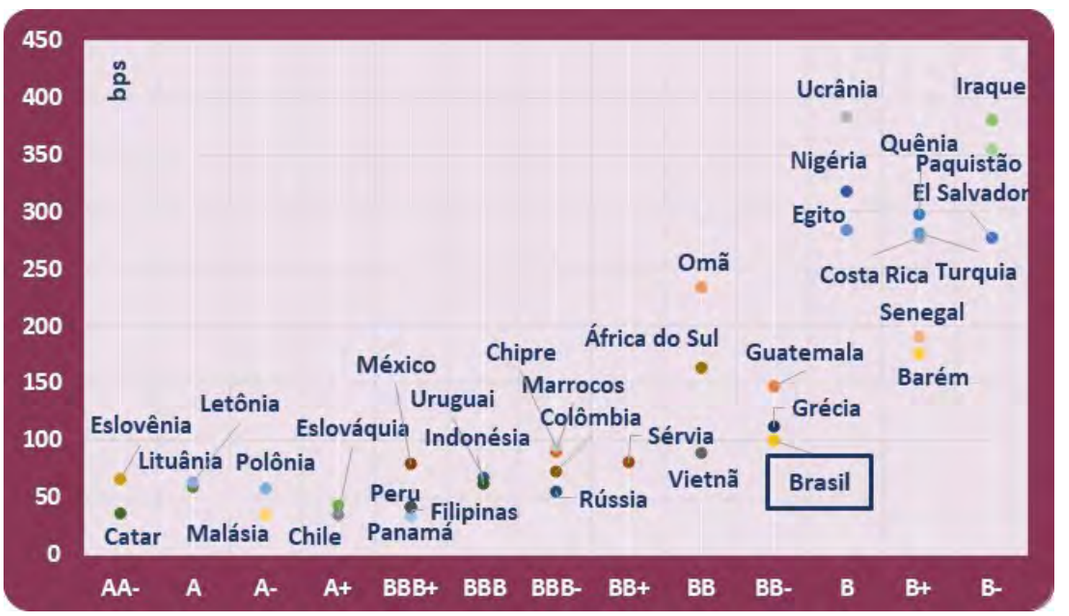
GRÁFICO: EMISSÃO LÍQUIDA DA DPFE EM 2019 (EM US$)



Fonte: Tesouro Nacional.

O Tesouro Nacional aproveitou a elevada liquidez internacional e a melhora do sentimento dos investidores em relação ao País para estabelecer novos *benchmarks* de 10 e 30 anos. As boas condições se refletiram na tendência observada no *Credit Default Swap* (CDS) ao longo do ano, que renovou mínimas desde a perda do grau de investimento em 2015 (ver gráfico seguinte), permitindo à República realizar duas operações no mercado internacional.

GRÁFICO : CDS 5 ANOS (EM PONTOS-BASE) VERSUS RATING



Fonte: Bloomberg.

Em 21 de março de 2019, foi emitido um novo *benchmark* de 10 anos, o bônus Global 2029, com taxa de retorno para o investidor de 4,700% a.a. e prêmio (*Spread*) em relação ao título do Tesouro Americano de 215,8 pontos-base. Essa operação captou o montante de US$ 1,5 bilhão.

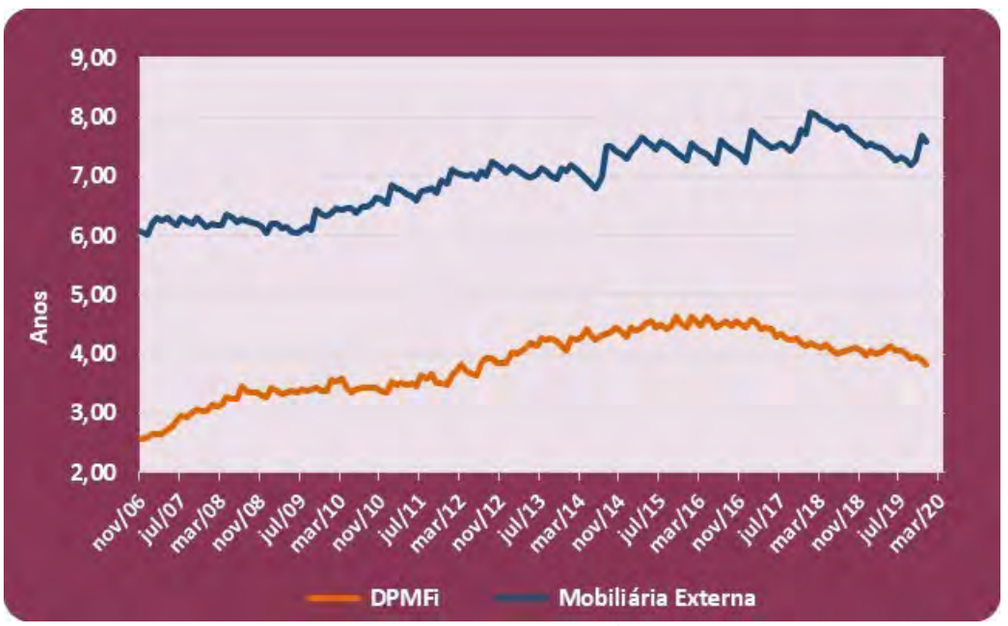
A segunda operação ocorreu em 04 de novembro de 2019. Nessa oportunidade, o Tesouro Nacional realizou a sua primeira emissão *dual tranche* no mercado internacional, emitindo um novo *benchmark* de 30 anos (Global 2050) e reabrindo o Global 2029. Concomitantemente à operação, foi anunciada a recompra de parte dos títulos externos em mercado.

O Global 2050 resultou na captação de US$ 2,5 bilhões, com taxa de retorno para o investidor de 4,914% a.a., que corresponde a um prêmio de 265 pontos-base acima do título do Tesouro Americano de prazo similar. Já a reabertura do Global 2029 se deu no montante de US$ 500 milhões, com taxa de retorno para o investidor de

3,809% a.a., reduzindo em torno de 89 pontos-base em relação à sua emissão inicial em março, o que reflete uma melhora nas condições de financiamento para o Brasil ao longo do ano. O prêmio em relação ao título americano ficou em 203 pontos-base.

Do total de US$ 2,5 bilhões dos recursos captados com a emissão do Global 2050, aproximadamente US$ 1,04 bilhão foi utilizado na recompra de títulos em mercado, formando a ponta de gerenciamento do passivo externo da operação. Os títulos recomprados pagavam encargos entre 5,000% e 12,250%, em contraposição ao Global 2050, com cupom de 4,750%, custo este mais aderente às condições atuais de financiamento. Além da economia de custo, a recompra contribuiu para o alongamento de prazo da Dívida Pública Federal externa – DPFe (ver gráfico seguinte).

GRÁFICO: PRAZO MÉDIO (EM ANOS)



Fonte: Tesouro Nacional.

Indicadores da DPF e Gestão de Riscos

A gestão da dívida, em 2019, apresentou resultados aderentes às expectativas constituídas no PAF 2019, destacando-se o incremento da participação de títulos remunerados por juros flutuantes na DPF, decorrente sobretudo dos baixos vencimentos de LFT e da adoção de estratégia visando ao refinanciamento acima de 100% dos vencimentos de principal e juros no ano. Outro destaque foi a redução do custo médio da dívida, que acompanhou a evolução da taxa Selic e o movimento de toda a curva de juros doméstica.

A tabela seguinte mostra que os principais indicadores de estoque, composição e estrutura de vencimentos situaram-se dentro dos limites de referência definidos no PAF 2019.

TABELA: PRINCIPAIS RESULTADOS PARA A DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

INDICADORES	DEZ/18	DEZ/19	LIMITES PARA 2019	
			MÍNIMO	MÁXIMO
ESTOQUE (R$ BILHÕES)				
DPF	3.877,1	4.248,9	4.100,0	4.300,0
COMPOSIÇÃO (%)				
PREFIXADOS	33,0	31,0	29,0	33,0
ÍNDICE DE PREÇOS	27,5	26,0	24,0	28,0
TAXA FLUTUANTE	35,5	38,9	38,0	42,0
CÂMBIO	4,0	4,1	3,0	7,0
ESTRUTURA DE VENCIMENTOS				
% VINCENDO EM 12 MESES	16,3	18,7	17,0	20,0
PRAZO MÉDIO (ANOS)	4,1	4,0	3,9	4,1

Fonte: Tesouro Nacional.

Em 2019, o estoque da DPF cresceu R$ 371,8 bilhões, ou seja, cerca de 10% em relação ao ano anterior. A variação incorporou, principalmente, a apropriação de juros no valor de R$ 330,7 bilhões, como aponta a tabela a seguir. Ademais, as emissões líquidas do período contribuíram para que a taxa de crescimento fosse superior ao custo médio dessa dívida (que será visto mais adiante). No caso da DPFe, a apropriação de juros contempla o efeito de oscilações cambiais sobre seu estoque.

FATORES DE VARIAÇÃO DA DPF (R$ BILHÕES)

INDICADORES	ESTOQUE		VARIAÇÃO	FATORES DE VARIAÇÃO			
	2018	2019		EMISSÕES	RESGATES	EMISSÕES LÍQUIDAS	JUROS APROPRIADOS(3)
				(A)	(B)	(A-B)	(C)
DPF	3.877,1	4.248,9	371,8	759,2	718,1	41,1	330,7
DPMFI	3.728,9	4.083,2	354,3	738,1	699,9*	38,2	316,2
DPFE	148,2	165,7	17,5	21,1	18,2	2,9	14,5

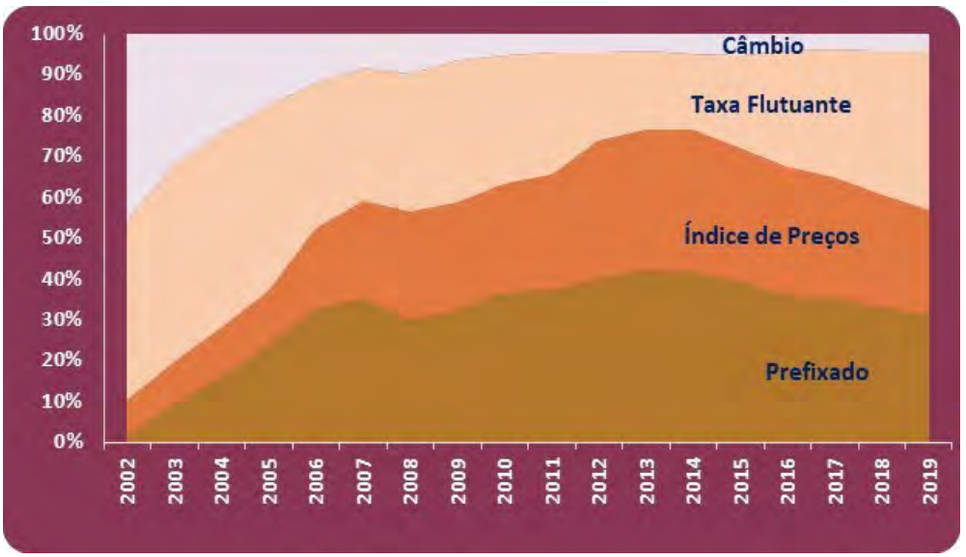
**Inclui operação de transferência de carteira entre mercado e BCB no valor de R$ 1.068 milhões, conforme explicitado na planilha 2.9 do anexo RMD/dez/19.*

Fonte: Tesouro Nacional.

Composição e Evolução do Endividamento Interno e Externo no Exercício de 2019

A tendência iniciada, em 2015, de elevação na participação de títulos remunerados a taxas flutuantes continuou em 2019. Tais títulos apresentaram um incremento de 3,4 pontos percentuais com relação ao final de 2018, passando de 35,5% para 38,9%. Por outro lado, os prefixados e os remunerados por índices de preço registraram uma queda na participação de 33% para 31%, e de 27,5% para 26%, respectivamente. A composição da DPF ao longo do tempo é apresentada no gráfico a seguir. As mudanças ocorridas em 2019 refletem emissão líquida de títulos flutuantes e resgate líquido de títulos prefixados e remunerados por índices de preço.

GRÁFICO: COMPOSIÇÃO POR INDEXADORES DA DPF



Fonte: Tesouro Nacional.

Ao longo da última década, houve um aumento significativo do endividamento público. Alterações nos indicadores da DPF, principalmente na composição, refletem o novo patamar da dívida. A LFT é o instrumento que permite ao Tesouro Nacional incrementar a captação de recursos financeiros, sem pressionar a curva de juros e sem concentrar os vencimentos no curto prazo. Uma das alternativas a essa estratégia de financiamento seria aumentar a emissão de LTN de 6 e 12 meses, o que tenderia a incrementar o custo e o risco de refinanciamento de curto prazo.

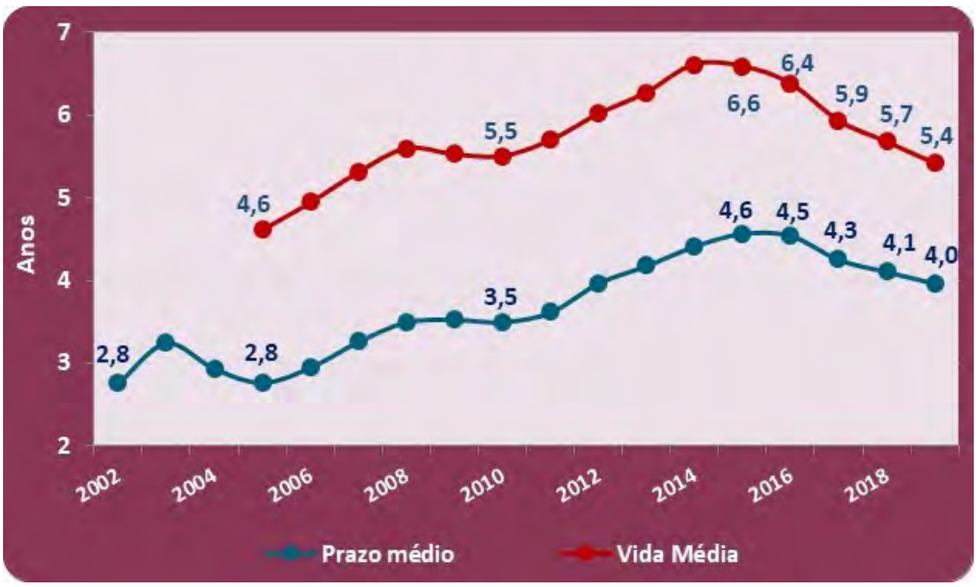
Dessa forma, a estratégia adotada desde 2015 tem sido vantajosa, especialmente considerando a redução de custo decorrente do novo patamar de taxas de juros. No entanto, cabe ponderar que o crescimento da proporção de LFT aumenta a exposição da dívida a oscilações nas taxas de juros de curto prazo, o que teria impactos negativos em um ciclo de aperto mais acentuado da política monetária e das condições gerais de financiamento.

Apesar das mudanças na composição da DPF em anos recentes, o Tesouro Nacional mantém sua diretriz de longo prazo no sentido de substituir, gradualmente, títulos remunerados pela taxa Selic por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índice de preços. Há de se reconhecer, contudo, que o alcance da composição ótima está condicionado ao progresso da agenda de reformas estruturais, de maneira a completar o processo de consolidação fiscal e viabilizar a plena recuperação da economia.

Estrutura de Vencimentos e Risco de Refinanciamento

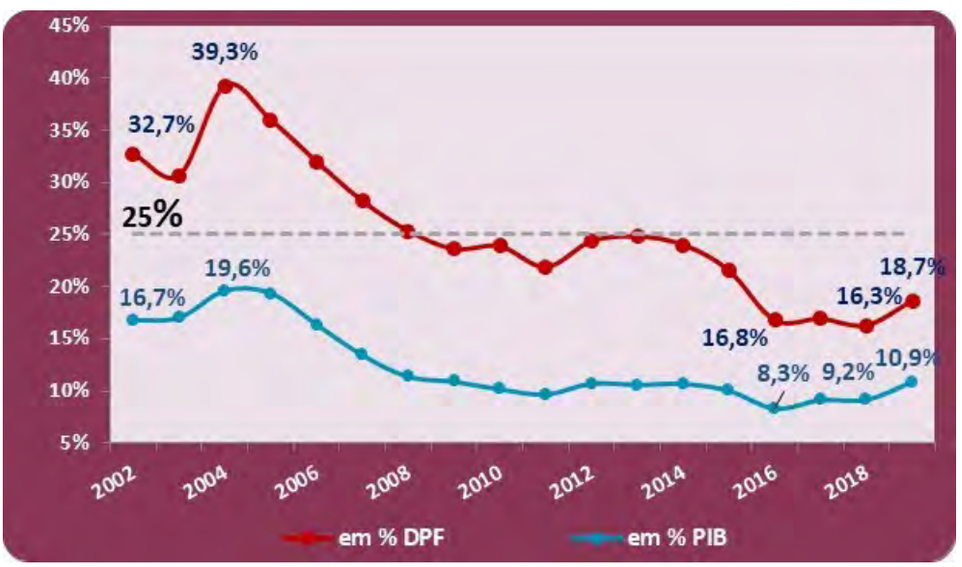
O risco de refinanciamento da DPF está diretamente relacionado à sua estrutura de vencimentos e seus principais indicadores são o percentual vincendo em doze meses, que é um termômetro de concentração de dívida no curto prazo, e o prazo médio do estoque, que reflete a média de tempo restante para os pagamentos de dívida. Como explicitam dois gráficos a seguir, o percentual vincendo em 12 meses aumentou de 16,3%, em 2018, para 18,7% em 2019. O prazo médio, por sua vez, reduziu-se de 4,1 anos para quatro.

GRÁFICO: ESTRUTURA DE VENCIMENTOS DA DPF



Fonte: Tesouro Nacional.

GRÁFICO: ESTRUTURA DE VENCIMENTOS DA DPF



Fonte: Tesouro Nacional.

A estratégia de financiamento é definida de maneira a otimizar as emissões de títulos, sujeita às restrições de mercado. A estratégia adotada pelo Tesouro de reduzir a oferta de LTN de 6 e 12 meses, por exemplo, vem contribuindo para a manutenção do percentual vincendo em doze meses em patamares inferiores a 20% da DPF - nível historicamente baixo para o Brasil. Entretanto, o aumento da necessidade de financiamento, desde 2014, teve como consequência um maior volume de vencimentos em 2020, o que explica a elevação no percentual vincendo em 12 meses.

A redução no prazo médio, por sua vez, é explicada sobretudo por restrições de demanda. Os principais instrumentos de alongamento de prazo da DPMFi são a NTN-F, cujos principais demandantes são investidores não-residentes, e a NTN-B do Grupo II, cujos principais demandantes são fundos de pensão. A demanda por esses instrumentos tem se mantido estável ao longo dos últimos anos, em que pese o maior patamar de endividamento.

A redução no prazo médio decorre da menor participação relativa de instrumentos de longo prazo nas colocações de títulos públicos.

Ressalte-se que, apesar do comportamento recente dos indicadores de prazo, o risco de refinanciamento se mantém plenamente mitigado por meio da manutenção da reserva de liquidez em níveis historicamente elevados.

Além do prazo médio, o Tesouro Nacional divulga regularmente a vida média (ATM, do inglês "*Average Term to Maturity*") da DPF, indicador ideal para comparações internacionais, uma vez que muitos países utilizam essa métrica para calcular a maturidade de suas dívidas - não o conceito de prazo médio[12].

Custo da Dívida Pública

O atual ciclo de flexibilização da política monetária impactou o custo da dívida, que manteve trajetória de queda em 2019, conforme ilustra o gráfico a seguir. O custo médio acumulado em 12 meses do estoque da DPMFi reduziu-se de 9,37% a.a., em dezembro de 2018, para 8,66% a.a., em dezembro de 2019. Essa queda foi parcialmente suavizada pelo efeito das variações cambiais sobre o custo médio da dívida externa (DPFe), que apresentou valor mais alto no acumulado em 12 meses, de 9,65% a.a., que a DPMFi.

GRÁFICO: CUSTO MÉDIO DA DPF (TAXA ACUMULADA EM 12 MESES)

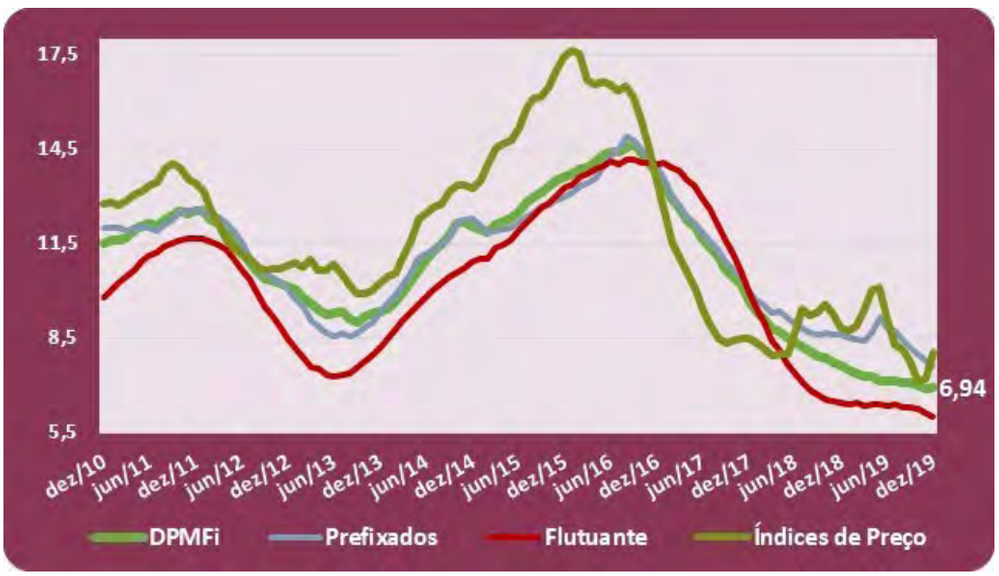


Fonte: Tesouro Nacional.

O custo médio de emissão da DPMFi, que mede as condições de acesso ao mercado nos últimos doze meses, também apresentou redução ao longo de 2019. O indicador encerrou o ano em 6,94% a.a., contra 7,64% a.a. em dezembro de 2018. A análise por tipo de indexador mostra queda no custo médio de emissão em todos os títulos.

O custo médio de emissão reflete as taxas de financiamento da dívida em captações mais recentes, razão pela qual esse indicador tende a acompanhar a evolução da taxa de juros básica da economia. O custo médio do estoque, por outro lado, tende a ser mais estável, levando mais tempo para responder a mudanças de curto prazo dos parâmetros de juros. Isso acontece porque o custo do estoque é um reflexo de todas as emissões de títulos, inclusive aquelas feitas em passado mais distante, que ainda não venceram.

GRÁFICO: CUSTO DE EMISSÃO DA DPFMI (TAXA ACUMULADA EM 12, % A.A.)



Fonte: Tesouro Nacional.

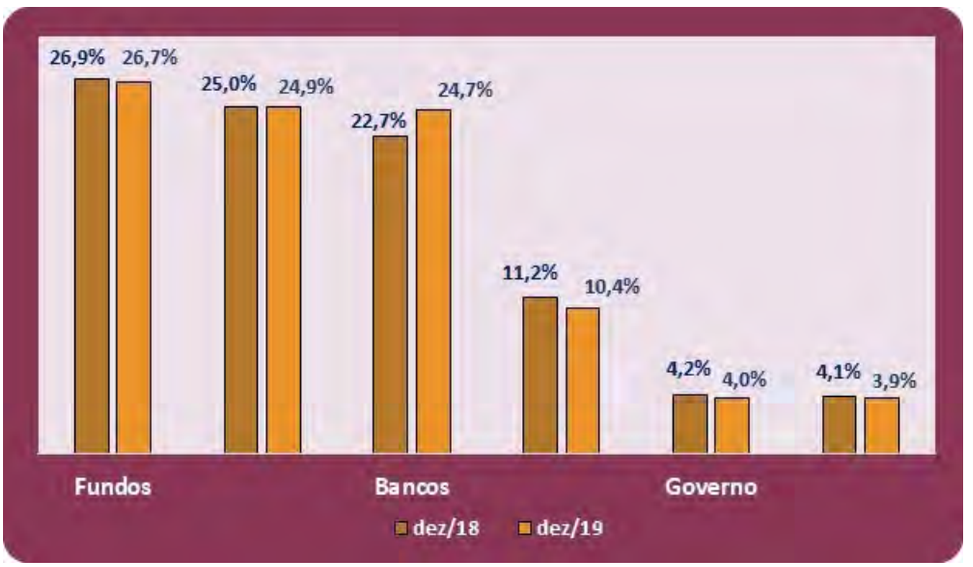
A atual composição da DPF, com aproximadamente 40% de títulos indexados à taxa Selic, incorpora rapidamente aos indicadores de custo da DPF a queda da taxa de juros do atual ciclo de flexibilização da política monetária. Por conseguinte, uma reversão desse ciclo, com aumento da taxa de juros de curto prazo (Selic), tem o potencial de impactar os indicadores de custo com a mesma magnitude e tempestividade. Isso demonstra a necessidade premente de uma consolidação fiscal que crie condições macroeconômicas favoráveis à implementação das diretrizes da DPF, no sentido de aumentar a parcela de títulos prefixados e atrelados a índice de preços.

Base de Investidores

Uma das diretrizes que norteiam a elaboração das estratégias de financiamento da DPF e contribuem para que a sua gestão seja mais eficiente é a ampliação e a diversificação da base de investidores. A existência de diferentes perfis de risco e de horizontes de investimento minimiza os efeitos do comportamento de determinado grupo sobre preços dos títulos públicos e mitiga riscos da dívida na medida em que contribui para ampliar a liquidez dos títulos no mercado secundário e reduzir sua volatilidade.

Em 2019, os Fundos de Investimento permaneceram como o principal grupo de detentores, encerrando o ano com participação 26,7%, próxima à estabilidade. Em seguida, vem o grupo Previdência, com participação de 25,0%, número também semelhante ao do ano anterior. Conforme explicitado no próximo gráfico, a base de investidores da DPMFi manteve-se diversificada, sem alterações expressivas, o que corrobora a sua relevância para a gestão de riscos da dívida.

GRÁFICO: EVOLUÇÃO DA BASE DOS DETENTORES DA DPMFI (% DA DPMFI)



Fonte: Tesouro Nacional e Selic.

Em comparação a 2018, a variação do estoque do grupo de não-residentes apresentou um crescimento de R$ 7,4 bilhões em 2019, o que contribuiu para que houvesse uma redução da participação relativa desse grupo na DPMFi, saindo de 11,2% para 10,4% (ver gráfico seguinte). Espera-se que, com a retomada do crescimento da economia, à medida que a implementação de reformas estruturais progrida, a entrada desse grupo seja ainda mais expressiva.

GRÁFICO: VARIAÇÃO DA CARTEIRA DE NÃO-RESIDENTES (R$ BILHÕES)

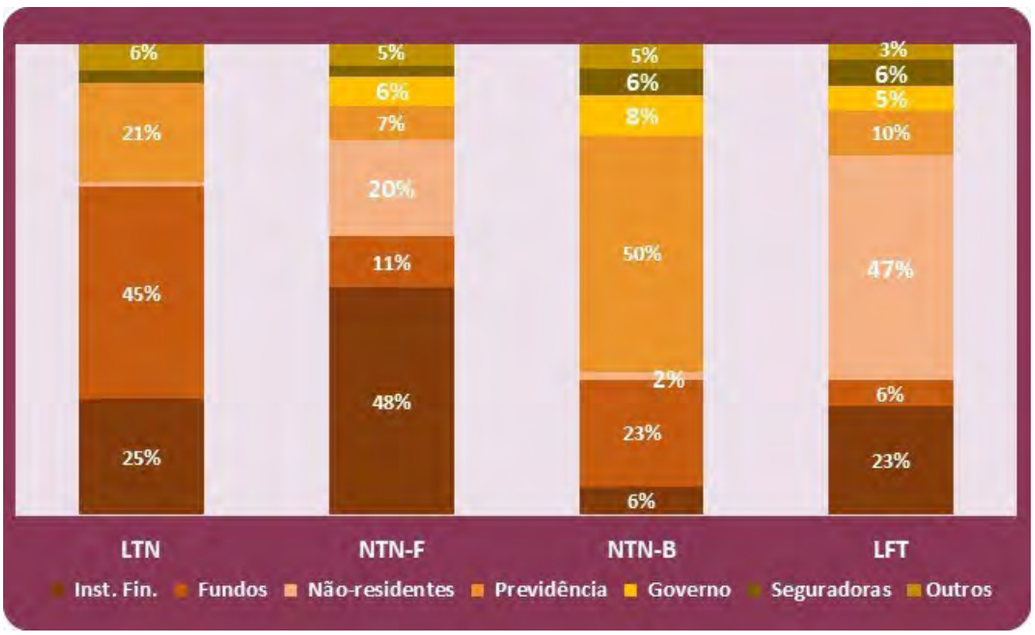


Fonte: Tesouro Nacional, BCB e CVM.

Independentemente da variação percentual, todos os grupos apresentaram um incremento no estoque em 2019: Instituições Financeiras (em R$ 160 bilhões), Previdência (em R$ 85,3 bilhões) e Fundos de Investimento (em R$ 85,9 bilhões) foram os grupos com as variações mais significativas.

O gráfico a seguir, referente à participação dos detentores por título, explicita algumas especificidades: o grupo Previdência detém 50% do total de NTN-B em mercado; os não- residentes possuem 47% da NTN-F; 48% da LTN está na carteira de Instituições Financeiras; e 45% do estoque de LFT encontra-se com Fundos de Investimento.

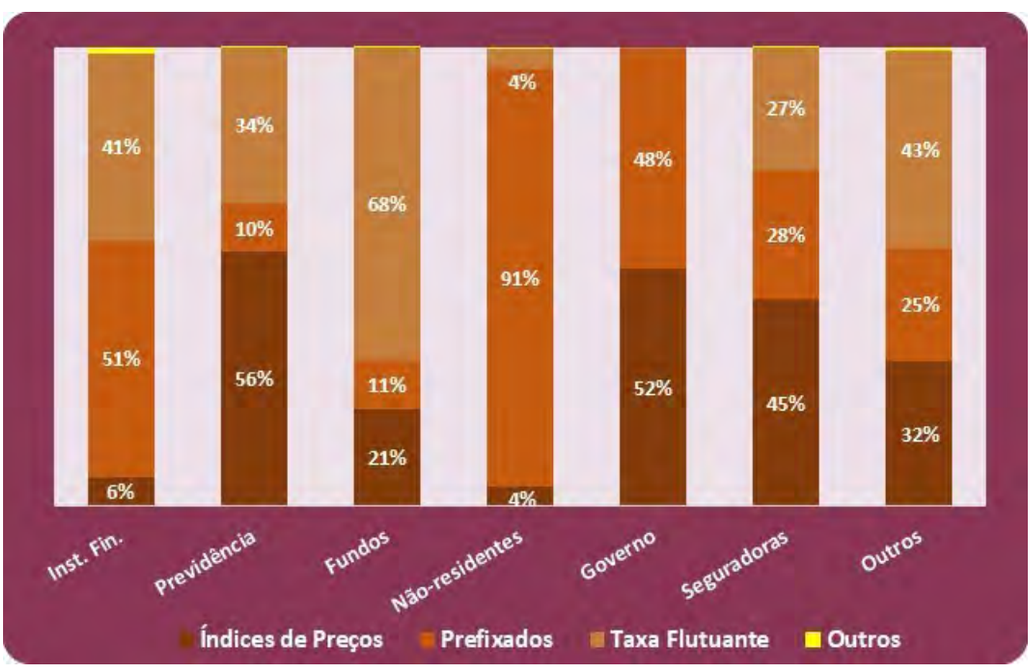
GRÁFICO: PARTICIPAÇÃO DOS DETENTORES DOS TÍTULOS



Fonte: Tesouro Nacional, BCB e CVM.

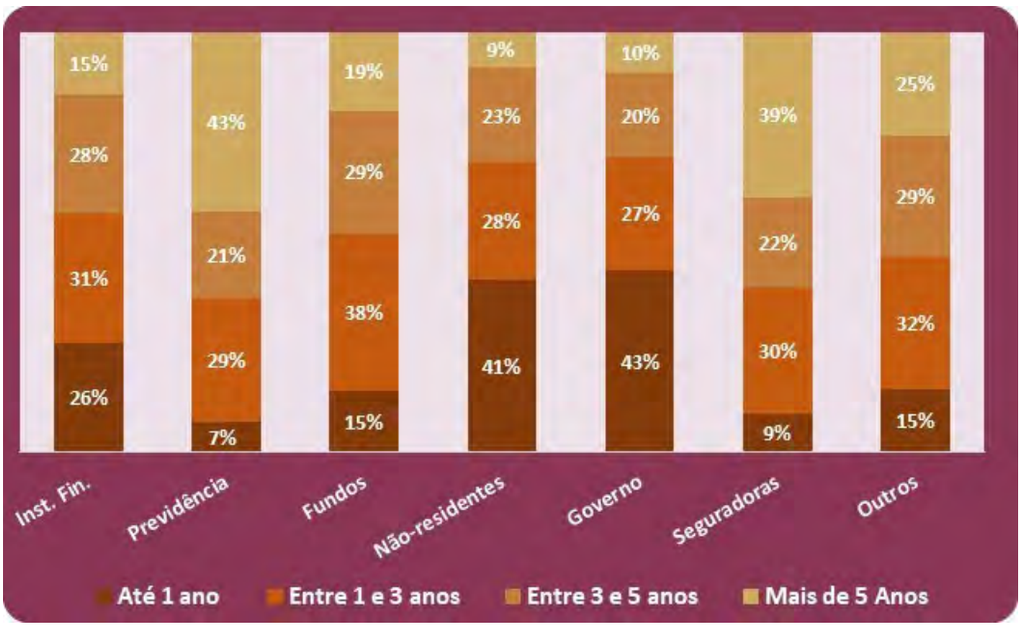
A composição da carteira dos principais grupos de detentores e a distribuição por prazo de vencimento são apresentadas nos próximos dois gráficos. Entre outros pontos, evidencia-se que 91% das aplicações de não-residentes em títulos públicos é direcionada à prefixados e 43% da carteira de Previdência tem prazo superior a cinco anos.

GRÁFICO: DISTRIBUIÇÃO POR PRAZO DE VENCIMENTO



Fonte: Tesouro Nacional. BCB e CVM.

GRÁFICO: DISTRIBUIÇÃO POR CARTEIRA DE DETENTORES



Fonte: Tesouro Nacional, BCB e CVM.

AVANÇOS E INOVAÇÕES NO GERENCIAMENTO DA DÍVIDA

Dentre os avanços e inovações no gerenciamento da Dívida Pública Federal, destacamos o lançamento dos fundos de índices de renda fixa apoiado pelo Tesouro Nacional - ETF (*Exchange-Traded Fund*), o lançamento do novo site do Tesouro Direto, a redução no *Spread* do Tesouro Selic do Programa Tesouro Direto e o aperfeiçoamento do sistema de *Dealers* da DPF, entre outros assuntos.

ETF Apoiado pelo Tesouro Nacional

Ao longo da sua história, o Tesouro Nacional vem desenvolvendo iniciativas que contribuem para o desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro, em especial com o mercado primário e secundário de títulos públicos federais. Um mercado financeiro mais eficiente, líquido e transparente tem o potencial de melhorar as condições de financiamento do País, com benefícios para toda a sociedade.

Em maio de 2019, o Tesouro Nacional voltou a celebrar a conclusão de mais uma iniciativa: o lançamento do *IT NOW ID ETF IMA-B* (IMAB11) – um *Exchange-Traded Fund* (ETF) de renda fixa referenciado no índice IMA-B de títulos públicos, concebido no âmbito do Projeto ID ETF do Banco Mundial, que escolheu o Brasil para implementá-lo de forma pioneira.

Atento ao potencial de externalidades positivas do ETF, o Tesouro trabalhou para a construção de estruturas regulatórias, arcabouço tributário e sistemas necessários ao desenvolvimento da indústria de ETF de renda fixa. Como resultado, o IMAB11 representou o primeiro ETF de renda fixa referenciado em índice de títulos públicos no País, sendo observadas novas ofertas de ETF dessa classe de ativos na esteira do seu lançamento.

O número de investidores de ETF no Brasil vem aumentando expressivamente nos últimos anos. Atualmente existem 20 ETF listados na bolsa brasileira, sendo responsáveis pela gestão de aproximadamente R$ 22 bilhões em ativos – R$ 18 bilhões do segmento de renda variável e R$ 4 bilhões do segmento de renda fixa. O Tesouro Nacional acredita no enorme potencial de crescimento de forma autônoma desse mercado, com diversidade de gestores e de investidores, aspectos que devem fortalecer ainda mais o mercado de capitais do Brasil.

Lançamento do Novo Site do Programa Tesouro Direto

Em setembro, foi disponibilizado o novo site do Tesouro Direto (TD), que não somente contém um layout mais moderno e amigável, como também oferece funcionalidades que facilitam a experiência dos investidores. Benefícios:

- Acesso mais rápido às principais informações do Programa;
- Nova área transacional para as operações de investimento e resgate;
- Versão atualizada do simulador, que facilita as comparações com os outros produtos de renda fixa; e
- Histórico de preços e taxas.

Redução no Spread do Tesouro Selic do Programa Tesouro Direto

Em abril/2019, houve uma redução no spread do Tesouro Selic do Programa Tesouro Direto, de 4 bps para 1 bp. Benefícios:

- Melhora da competitividade do Tesouro Selic em um cenário de juros estruturalmente baixos; e
- Maior rentabilidade para o investidor.

Aperfeiçoamento do Sistema de Dealers e Mercado Secundário de Títulos

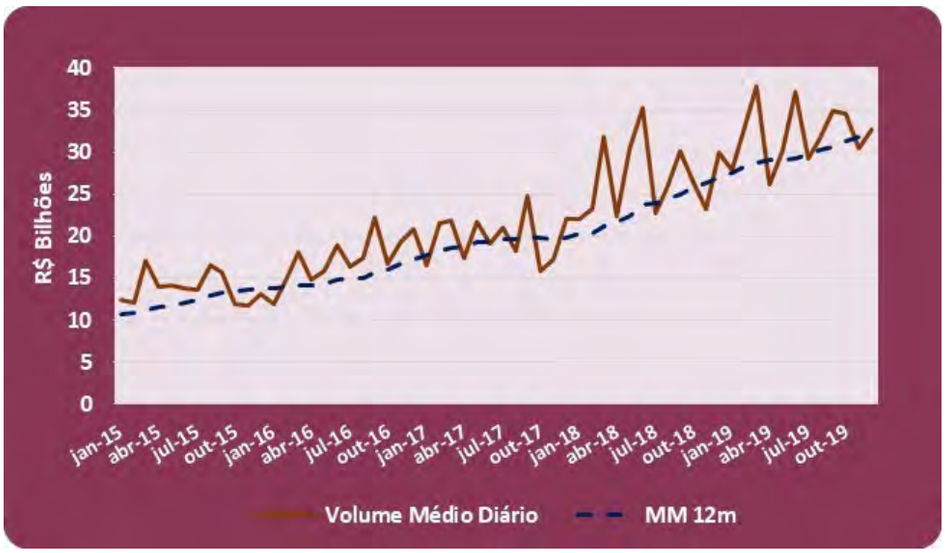
O Tesouro Nacional credencia instituições financeiras com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Conhecidas como *Dealers*, essas instituições atuam tanto nas emissões primárias de títulos públicos federais, nas quais o Tesouro exige delas uma participação mínima nas ofertas públicas, quanto no mercado secundário desses títulos via distribuição e formação de mercado, contribuindo para um monitoramento mais eficiente do segmento secundário e dos desdobramentos da indústria na qual essas instituições se inserem.

Com o objetivo de aperfeiçoar o Sistema de *Dealers*, o Tesouro Nacional publicou a Portaria STN nº 534, de 09 de agosto de 2019, que terá efeito a partir de 10 de fevereiro de 2020. A principal novidade do documento foi revisar os pesos atribuídos às operações no mercado secundário de títulos públicos federais, de modo a aumentar os incentivos para as transações envolvendo papéis de maior prazo.

Os dados dos gráficos a seguir, ilustram a tendência de crescimento do volume negociado no mercado secundário desde a separação do Sistema de *Dealers* do Banco Central e do Tesouro Nacional em 2015. O volume médio diário, que era de aproximadamente R$ 12 bilhões em janeiro de 2015, alcançou R$ 32 bilhões em dezembro de 2019, considerando o conceito extragrupo (negociações entre instituições de diferentes conglomerados financeiros). Em particular, em 2019, houve evolução no volume negociado em relação ao estoque dos respectivos títulos, métrica importante de liquidez.

Página 57 de 1696 Avulso da MCN 5/2020.

GRÁFICO: VOLUMES NEGOCIADOS NO MERCADO SECUNDÁRIO DE TÍTULOS PÚBLICOS



Fonte: Tesouro Nacional.

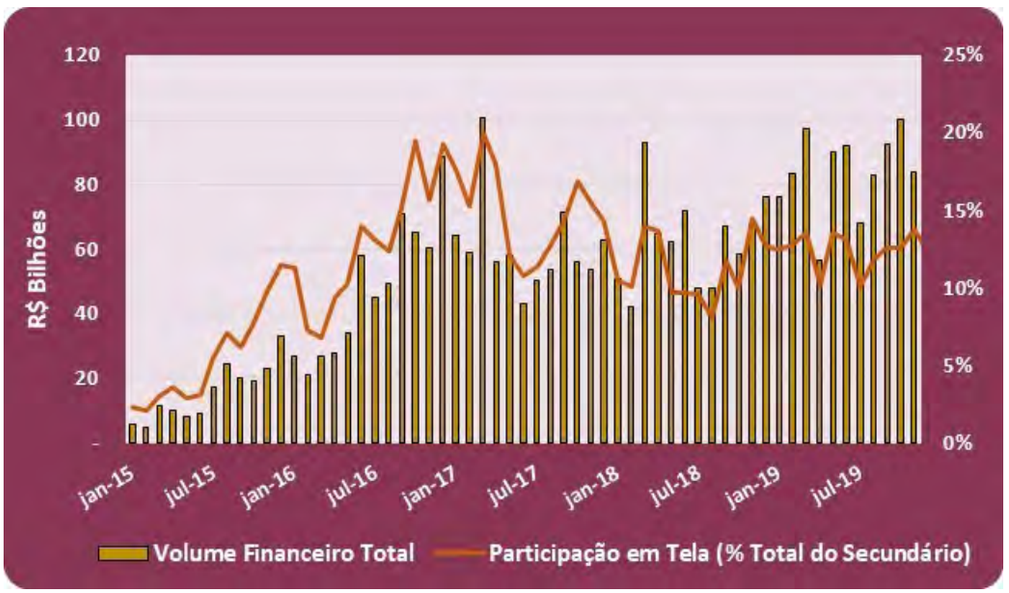
GRÁFICO: VOLUME MÉDIO DIÁRIO EM RELAÇÃO AO ESTOQUE



Fonte: Tesouro Nacional.

Outro segmento que o Tesouro Nacional busca incentivar por meio de seu sistema de *Dealers*, de modo a fomentar a liquidez e a transparência de preços, é o de plataformas eletrônicas de negociação de títulos públicos. O avanço nessa frente foi positivo nos últimos anos, saindo de cerca de R$ 6 bilhões de volume negociado em plataformas eletrônicas em janeiro de 2015 para cerca de R$ 85 bilhões em dezembro de 2019.

GRÁFICO: MERCADO SECUNDÁRIO EM PLATAFORMA ELETRÔNICAS



Fonte: Tesouro Nacional.

CAPÍTULO II - EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO

2.1. PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO EXERCÍCIO DE 2019

2.1.1 Ordenamento Jurídico do Sistema de Administração Financeira

O Sistema de Administração Financeira Federal regulamentado pela Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, visa ao equilíbrio econômico-financeiro do Governo Federal, dentro dos limites da receita e despesa pública e compreende, entre suas atividades, a programação financeira da União.

Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional o papel de Órgão Central do referido sistema, e às unidades de programação financeira dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República e órgãos equivalentes dos Poderes Legislativo, Judiciário, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União o papel de órgãos setoriais. Incluem aqui, também, as agências reguladoras e outras unidades orçamentárias com prerrogativas de órgãos setoriais de acordo com o § 1º do artigo 3º, combinado com o artigo 51, ambos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

As atividades de programação financeira compreendem a descentralização de recursos aos órgãos setoriais de programação financeira, bem como outras transferências de recursos dispostas no Decreto de programação orçamentária e financeira. A partir dos órgãos setoriais, os recursos financeiros são descentralizados para as unidades gestoras vinculadas, responsáveis pela execução dos programas de trabalho do Governo Federal.

Conforme artigo 12 da Lei nº 10.180/2001, compete ao Órgão Central, entre outras atribuições:

- zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;
- administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional;
- elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;
- gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional;
- controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional;
- administrar as operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
- manter controle dos compromissos que onerem, direta ou indiretamente, a União junto a entidades ou organismos internacionais;
- editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública; e
- promover a integração com os demais Poderes e esferas de Governo em assuntos de administração e programação Financeira.

Compete aos Órgãos Setoriais a elaboração da programação financeira dos órgãos e entidades vinculadas, bem como a coordenação, a orientação e o acompanhamento das atividades relacionadas e respectiva execução.

A Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita; geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras; dívidas consolidada e mobiliária; operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; concessão de garantia; e despesas de restos a pagar.

As leis de diretrizes orçamentárias estabelecem as regras para a elaboração do orçamento, e as leis orçamentárias anuais viabilizam a realização anual dos programas constantes do Plano Plurianual (PPA), mediante a quantificação das metas e a alocação de recursos para as ações orçamentárias.

Objetivando compatibilizar a realização da receita e a execução da despesa com as metas de resultado primário estabelecidas na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, foram definidos limites para a movimentação e empenho e para o pagamento das despesas dos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo e respectivos restos a pagar de exercícios anteriores.

A inscrição de valores em Restos a Pagar ao final do exercício de 2019 obedeceu ao contido no artigo 68 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e no Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018.

2.1.2. Política Adotada para a Programação Financeira do Exercício

Nos termos do artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, LRF, foi publicado o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019, tendo como referência os valores fixados na Lei Orçamentária Anual de 2019, a Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019.

Ao longo do exercício de 2019, quando das reavaliações bimestrais de receitas e despesas, o Decreto nº 9.711/2019, foi alterado pelos Decretos abaixo relacionados:

- Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019;
- Decreto nº 9.809, de 30 de maio de 2019;
- Decreto nº 9.943, de 30 de julho de 2019;
- Decreto nº 10.028, de 26 de setembro de 2019;
- Decreto nº 10.079, de 23 de outubro de 2019 – Extemporâneo;
- Decreto nº 10.119, de 21 de novembro de 2019 – Extemporâneo;
- Decreto nº 10.136, de 28 de novembro de 2019; e
- Decreto nº 10.181, de 19 de dezembro de 2019 – Extemporâneo.

Foram efetuados contingenciamentos, ampliações e remanejamentos nos valores disponibilizados para movimentação e empenho e nos disponibilizados para pagamento. Essas alterações foram efetivadas com o intuito de evitar prejuízos ao desenvolvimento das ações prioritárias do Governo e atender às necessidades e peculiaridades de cada órgão sem, contudo, comprometer as metas fiscais e limites anuais estabelecidos. Para esse fim, foram editados Decretos assinados conjuntamente pelo Presidente da República e pelo Ministro de Estado da Economia, além da edição de portarias assinadas pelo Secretário Especial de Fazenda[1].

As principais características do Decreto de programação orçamentária e financeira foram as seguintes:

- a necessidade de garantir o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que determinou o nível de execução das despesas de custeio e investimento dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo, constantes da Lei Orçamentária Anual;
- os valores globais autorizados para empenho das despesas de custeio e investimento corresponderam ao Anexo I do Decreto nº 9.711/2019. Já os autorizados para pagamento corresponderam aos Anexos II, III, IV e V do Decreto nº 9.711/2019. Tanto os limites de movimentação e empenho quanto os de pagamento foram alterados pelos Decretos posteriores supracitados;
- os valores autorizados para empenho e pagamento englobaram as fontes de recursos do Tesouro Nacional e aquelas arrecadadas diretamente pelos órgãos do Poder Executivo do Governo Federal;
- as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram incluídas no Anexo IV do Decreto nº 9.711/2019, com alterações realizadas pelos Decretos posteriores supracitados;

- as ações decorrentes de emendas impositivas individuais e de emendas impositivas de bancada (com marcação de resultado primário 6 e 7, respectivamente), bem como restos a pagar de emendas, foram incluídas no Anexo V do Decreto nº 9.711/2019, com alterações realizadas pelos Decretos posteriores supracitados; e

- as ações decorrentes de despesas obrigatórias com controle de fluxo, nos termos do § 2º do artigo 58 da LDO 2019 (Lei nº 13.707/2018), tiveram o seu cronograma de pagamento estabelecido no Anexo XIII do Decreto nº 9.711/2019, com alterações realizadas pelos Decretos posteriores supracitados.

2.1.3. Execução Financeira

No exercício financeiro de 2019, o resultado primário do Governo Central pelo critério acima da linha, foi um *deficit* de R$ 95,1 bilhões. Este resultado foi R$ 43,9 bilhões menor do que meta de *deficit* de R$ 139,0 bilhões estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O resultado negativo de R$ 95,1 bilhões é composto pelo *superavit* de R$ 118,1 bilhões do Tesouro Nacional (e do Banco Central) e pelo *deficit* de R$ 213,2 bilhões na Previdência Social (Regime Geral da Previdência Social).

Ainda avaliando o *deficit* primário do Governo Central, verifica-se que a diferença de R$ 43,9 bilhões inferior à meta de R$ 139,0 bilhões é explicada pela execução da despesa R$ 41,5 bilhões inferior ao programado e por a receita líquida ter sido R$ 2,4 bilhões superior ao projetado.

Abaixo, segue a execução financeira do Tesouro Nacional em 2018 e 2019 sob a ótica de pagamento efetivo.

TABELA - EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOURO NACIONAL
R$ MILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	2018	2019
1. RECEITA TOTAL	1.488.259,1	1.635.111,0
1.1. RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	905.052,4	946.082,9
1.2. INCENTIVOS FISCAIS	-14,1	-47,8
1.3. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA INSS	391.181,8	413.331,3
1.4. RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS PELA RFB	192.038,9	275.744,6
2. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	256.723,7	288.330,8
3. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (1-2)	1.231.535,4	1.346.780,2
4. DESPESA TOTAL	1.351.756,7	1.441.845,0
4.1. BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA	586.378,8	626.510,4
4.2. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	298.020,9	313.087,3
4.3. OUTRAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	201.338,0	195.201,8
4.4. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS - TODOS OS PODERES	266.019,0	307.045,4
5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL		
6. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOV. CENTRAL (3 - 4 + 5)	-120.221,3	-95.064,7
TESOURO NACIONAL E BANCO CENTRAL	74.975,7	118.114,3
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	-195.197,0	-213.179,1

Fonte: Siafi. Elaborado pela STN/Cofin.

As despesas empenhadas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Exercício de 2019, pelos Órgãos Superiores das Unidades Orçamentárias, segundo Grupo de Natureza da Despesa são apresentadas na tabela a seguir.

TABELA - DESPESAS EMPENHADAS, POR ÓRGÃO, SEGUNDO GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA[2]
R$ MILHÕES

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	JUROS E AMORTIZAÇÃO	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	4.873,1	-	985,6	22,6	5.881,3
02000 - SENADO FEDERAL	3.733,4	-	626,6	23,8	4.383,8
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	1.897,7	-	235,3	14,0	2.147,0
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	487,4	-	205,5	26,4	719,3
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.200,0	-	317,5	27,0	1.544,5
12000 - CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL	10.313,2	-	1.823,0	288,9	12.425,1
13000 - JUSTIÇA MILITAR	458,5	-	105,1	7,2	570,7
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	5.527,8	-	2.212,0	178,2	7.918,0
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	18.557,5	-	2.403,5	660,2	21.621,2
16000 - JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	2.521,0	-	394,8	24,9	2.940,6
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	79,7	-	109,5	22,0	211,2
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	330,9	-	248,4	6,6	585,8
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.881,1	-	1.050,4	84,4	7.015,8
59000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	51,4	-	39,9	1,0	92,4
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.306,8	-	761,4	124,0	2.192,3
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	9.145,4	-	3.050,4	9.386,0	21.581,8
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	3.186,0	-	3.470,5	3.125,2	9.781,7
24211 - AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES-ANATEL	389,5	-	150,7	36,2	576,4
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	66.539,7	1.035.876,7	952.892,8	23.141,7	2.078.451,0
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	67.028,1	-	59.846,5	17.881,3	144.755,9
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	11.210,5	-	2.930,6	2.479,7	16.620,7
30211 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE	12,4	-	32,4	10,5	55,2
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1.212,4	0,0	87.955,9	83,2	89.251,5
32265 - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP	230,2	-	165,2	21,6	416,9
32266 - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL	186,9	-	1.104,4	7,7	1.299,0
32396 - AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM	271,8	-	72,7	10,7	355,1
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.556,9	-	2.118,1	61,9	3.736,9
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	18.515,0	-	112.603,6	4.186,2	135.304,8
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA	596,9	-	160,3	13,7	770,8
36213 - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS	183,5	-	138,5	6,4	328,4
37000 - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	987,3	-	106,1	13,4	1.106,8
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	4.093,0	-	1.197,7	10.947,8	16.238,5
39250 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	259,3	-	310,4	16,8	586,5
39251 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ	111,3	-	37,4	3,2	151,9
39254 - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC	386,3	-	131,7	16,9	534,8
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	1.699,2	-	863,3	672,0	3.234,5
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	81.102,9	1.877,2	13.976,9	15.329,4	112.286,4
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2.368,6	11,6	3.038,4	27.428,7	32.847,3
53210 - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA	100,1	-	276,0	13,2	389,4
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	69,9	-	229,1	824,9	1.123,9
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	687,9	-	97.811,2	1.718,6	100.217,7
55208 - AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE	90,3	-	40,7	1,7	132,6
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	8,0	-	6,8	0,7	15,6

2 Inclui recursos de todas as fontes, as transferências constitucionais e legais para estados e municípios e as despesas com benefícios previdenciários.

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	JUROS E AMORTIZAÇÃO	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS	TOTAL
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	3.447,5	-	490,9	15,8	3.954,2
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	57,5	-	209,0	169,4	435,9
TOTAL	332.953,7	1.037.765,5	1.356.936,7	119.135,5	2.846.791,4

Fonte: Siafi.

Elaborado pela STN/Cofin.

2.1.4. Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Neste tópico, apresenta-se uma avaliação circunstanciada sobre os contingenciamentos realizados e sobre os fatores determinantes para atingimento ou não da meta fiscal, demonstrando a evolução dos principais impactos nas receitas, nas despesas e nos resultados primário e nominal alcançados no exercício e especificando:

- A evolução dos limites de empenhos e movimentação financeira por órgão no âmbito do Poder Executivo e os indicadores para os demais Poderes e Ministério Público da União, estabelecidos nos Decretos de Programação Financeira e nas Portarias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), inclusive a de limites finais;
- Montante das dotações orçamentárias sujeitas a contingenciamento por Ministério e base contingenciável dos demais Poderes e do Ministério Público Federal;
- Montante dos restos a pagar no âmbito do Poder Executivo sujeito a contingenciamentos por Ministério e base contingenciável dos demais Poderes e do Ministério Público da União (MPU);
- Montante contingenciado e não contingenciado por programa orçamentário e suas ações referente a cada órgão do Poder Executivo, com as respectivas justificativas de priorização;
- Quadro da distribuição da variação dos limites de empenho e movimentação financeira entre os poderes e o MPU, contendo os valores da LOA-2019, variações por bimestre e o limite final; e
- Justificativas para eventual omissão de contingenciamento nos montantes necessários, considerando a meta fiscal estabelecida pela LDO 2019, em atenção ao disposto no artigo 9º da LRF.

Para fins de cumprimento do artigo 8º da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi editado o Decreto nº 9.711[3], de 15 de fevereiro de 2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira do Governo Central para o exercício de 2019.

Encerrado o primeiro bimestre, procedeu-se à reavaliação de receitas e despesas primárias, conforme determinação do artigo 9º da LRF e do artigo 59 da LDO-2019. Tal reavaliação está retratada no relatório encaminhado ao Congresso Nacional, por meio Mensagem Presidencial nº 95, de 21 de março de 2019. Nesse relatório, foi evidenciada a necessidade de limitação de R$ 29.782,5 milhões, operacionalizada, no Poder Executivo, por meio do Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019[4].

Findo o 2º bimestre, analogamente ao ocorrido no 1º bimestre, foram revisadas as projeções das receitas e despesas primárias com base em dados realizados até o mês de abril e parâmetros macroeconômicos atualizados, apontando-se a necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira em R$ 2.181,1 milhões. As atualizações indicadas nesse relatório foram operacionalizadas pelo Decreto nº 9.809, de 30 de maio de 2019[5].

A revisão de receitas e despesas primárias realizadas ao término do 3º bimestre sinalizaram a necessidade de limitação das despesas discricionárias em R$ 2.267,0 milhões para não comprometer a meta de resultado primário da LDO-2019. O Decreto nº 9.943, de 30 de julho de 2019[6], estabeleceu a programação orçamentária e financeira com base nas estimativas da Avaliação mencionada.

Ao fim do quarto bimestre, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, com dados realizados, em sua maioria, até agosto de 2019, e parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, que indicou a possibilidade de elevação de valores no montante de R$ 12.459,4 milhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, do MPU e da Defensoria Pública da União (DPU), enviada ao Congresso Nacional, mediante a Mensagem Presidencial nº 437, de 20 de setembro de 2019, e implementado, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto nº 10.028, de 26 de setembro de 2019[7].

Em 14 de outubro de 2019, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Extemporâneo de Outubro de 2019, por meio da Mensagem Presidencial nº 506, dessa mesma data. Dado o exíguo prazo entre o referido relatório e o do 4º bimestre, a revisão das estimativas dos agregados de receita e despesa primárias foi efetuada, em sua maioria, com base na arrecadação verificada até agosto/2019 e mantidos os parâmetros macroeconômicos constantes do relatório do 4º bimestre. A elaboração da avaliação extemporânea em outubro foi necessária devido à ocorrência de arrecadação extraordinária, oriunda da realização do leilão relativo à 16ª rodada de concessões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), à

iminência da realização do leilão relativo ao excedente da Cessão Onerosa e à necessidade de operacionalizar os pagamentos decorrentes desse ingresso de receitas. O Decreto nº 10.079, de 23 de outubro de 2019[8], estabeleceu a programação orçamentária e financeira com base nas estimativas da Avaliação mencionada.

Em virtude do valor realizado no leilão do excedente da Cessão Onerosa, ocorrido em 06 de novembro de 2019, que foi superior ao valor estimado na Avaliação Extemporânea de Outubro, fez-se necessária a elaboração de um novo relatório, para operacionalizar o pagamento das transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios incidentes sobre a diferença entre o valor previsto e o valor realizado do leilão. Tendo em vista o prazo estabelecido na LDO para o encaminhamento de Projetos de Lei ao Congresso Nacional (até 14 de novembro de 2019), não foi possível aguardar a publicação do Relatório do 5º Bimestre, em 22 de novembro de 2019. Dessa forma, elaborou-se um novo relatório extemporâneo com base na autorização legal constante do § 5º, artigo 59 da LDO-2019.

Findo o 5º bimestre, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, com dados realizados, em sua maioria, até outubro de 2019, e parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com a política econômica vigente, que indicou a possibilidade de elevação de valores no montante de R$ 7.235,7 milhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, do MPU e da DPU, respeitados os limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, e enviada ao Congresso Nacional mediante a Mensagem Presidencial nº 608, de 21 de novembro de 2019, e implementada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto nº 10.136, de 28 de novembro de 2019[9].

Dada a ocorrência de fatos supervenientes que resultaram na necessidade de abertura de créditos adicionais, tais como a medida cautelar concedida pelo Tribunal de Contas da União, ratificada pelo Acórdão nº 3.072 - TCU - Plenário, de 10 de dezembro de 2019; o pagamento, a menor do que o previsto, da despesa decorrente da revisão do contrato de Cessão Onerosa de que trata a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, com o consequente aumento das transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios incidentes sobre esse valor, e; a estimativa dos recursos necessários ao atendimento do Programa Bolsa Família calculada a menor na avaliação do 5º bimestre, tornou-se imperiosa a realização de avaliação extemporânea em dezembro a fim de viabilizar a abertura desses créditos. Dessa forma, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, a qual indicou a possibilidade de elevação de valores no montante de R$ 1.380,4 milhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, do MPU e da DPU, implementada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto nº 10.181, de 19 de dezembro de 2019[10] .

Destaque-se que a programação orçamentária e financeira, bem como a limitação de empenho e movimentação financeira em atendimento aos artigos 8º e 9º da LRF não ocorrem por programa orçamentário e ação, mas por ministério. Desse modo, não é possível atender ao item que trata do montante contingenciado e não contingenciado por programa orçamentário e suas ações referente a cada órgão do Poder Executivo, com as respectivas justificativas de priorização.

Na tabela a seguir, encontra-se a evolução das propostas de programação de receitas e despesas do Governo Federal com base nos relatórios de avaliações bimestrais elaborados ao longo do exercício de 2019.

TABELA - EVOLUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES NOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS DE 2019
R$ BILHÕES

DISCRIMINAÇÃO	DEC 9711,	DEC. 9.741, 1º BIMESTRE	DEC. 9.809, 2º BIMESTRE	DEC. 9.943, 3º BIMESTRE	DEC. 10.028, 4º BIMESTRE	DEC. 10.079, EXTEMP. OUTUBRO	DEC. 10.119, EXTEMP. NOVEMBRO	DEC. 10.136, 5º BIMESTRE	DEC. 10.181, EXTEMP. DEZEMBRO	REALIZADO
1. RECEITA TOTAL	1.155,0	1.132,0	1.132,3	1.125,5	1.134,5	1.194,1	1.216,6	1.222,8	1.222,8	1.221,8
1.1 RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	961,8	950,6	945,2	939,2	947,5	945,7	945,7	946,0	946,0	946,0
1.2 RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS	193,2	181,4	187,1	186,3	187,0	248,4	271,0	276,7	276,7	275,7
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	275,2	271,6	275,5	276,2	276,6	276,4	288,1	290,3	290,3	288,3
2.1 FPE/FPM/IPI-EE	207,1	208,7	211,8	210,9	211,3	211,1	211,1	212,6	212,6	213,6
2.2 DEMAIS	68,1	62,9	63,7	65,2	65,3	65,4	77,0	77,7	77,8	74,7
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	879,9	860,4	856,8	849,4	857,9	917,7	928,5	932,5	932,4	933,4
4. DESPESAS	800,8	781,4	779,0	772,5	778,9	838,8	849,7	854,0	855,8	815,3
4.1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	324,9	326,2	325,0	324,6	318,8	318,8	318,8	318,8	318,7	313,1
4.2 OUTRAS CORRENTES E DE CAPITAL	475,9	455,2	454,0	447,9	460,1	520,0	530,9	535,2	537,0	502,2
4.2.1 NÃO DISCRICIONÁRIAS	193,8	199,6	199,7	196,0	194,9	194,9	194,9	192,2	192,2	182,9
4.2.2 DISCRICIONÁRIAS - TODOS OS PODERES	282,1	255,6	254,2	251,9	265,2	325,1	336,0	343,1	344,8	319,3
4.2.2.1 LEJU/MPU/DPU	13,3	13,2	13,3	13,3	13,4	13,6	13,6	13,3	13,3	12,3
4.2.2.2 PODER EXECUTIVO	268,9	242,5	240,9	238,6	251,8	311,5	322,4	329,8	331,6	307,0
5. RESULTADO DO TESOURO (3-4)	79,0	79,1	77,9	76,9	79,0	78,9	78,9	78,5	76,7	118,1
6. RESULTADO DA PREVIDÊNCIA (6.1-6.2)	-218,0	-218,1	-216,6	-215,9	-218,0	-217,9	-217,9	-217,5	-215,7	-213,2
6.1 ARRECADAÇÃO LÍQUIDA INSS	419,8	413,1	413,5	415,0	412,9	413,1	413,1	411,9	411,9	413,3
6.2 BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA	637,9	631,2	630,2	630,9	631,0	631,0	631,0	629,3	627,6	626,5
7. RESULTADO PRIMÁRIO DO OF E DO OSS (5+6)	-139,0	-139,0	-138,8	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-139,0	-95,1

Fonte: Decretos de Programação Financeira – DOU. Elaborado por Cofin/STN.

Embora pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, o efetivo cumprimento da meta se verifique mediante o resultado "abaixo da linha" apurado pelo Banco Central, a tabela anterior, que demonstra o resultado "acima da linha" apurado pelo Tesouro Nacional, sinaliza que a meta de resultado primário de 2019, de *deficit* de R$ 139,0 bilhões, estabelecida na Lei nº 13.707 (LDO-2019), de 14 de agosto de 2018, foi cumprida, dado que o resultado primário apurado no exercício de 2019 foi de *deficit* de R$ 95,1 bilhões.

Ressaltamos que o processo de programação financeira bimestral, baseado no Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, não inclui os pagamentos de juros, tratando apenas do impacto do resultado primário.

Com base nos mesmos relatórios de avaliação bimestral de 2019, a tabela seguinte apresenta a evolução da proposta de distribuição da limitação de despesas discricionárias sujeitas ao contingenciamento para os Poderes Legislativo, Judiciário, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União.

TABELA - EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA LIMITAÇÃO ENTRE OS DEMAIS PODERES/DPU/MPU NOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO BIMESTRAL
R$ MIL

ÓRGÃO	LOA 2019	1º BIM	2º BIM	3º BIM	4º BIM	EXTEMP. OUT.*	EXTEMP. NOV.	5º BIM	EXTEMP. DEZ.	LIMITES FINAIS
CÂMARA DOS DEPUTADOS	929.840	-4.930	-361	-375	2.063	9.889	0	0	0	936.125
SENADO FEDERAL	458.199	-296	-22	-23	124	594	0	0	0	458.577
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	259.854	-22	-2	-2	9	44	0	0	0	259.882
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	214.597	-121	-9	-9	51	243	0	0	0	214.752
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	258.069	-5.117	-375	-389	2.141	10.264	0	0	0	264.592
JUSTIÇA FEDERAL	1.327.033	-25.649	-1.878	-1.952	10.730	51.447	0	0	0	1.359.730
JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	84.879	-597	-44	-45	250	1.198	0	0	0	85.641
JUSTIÇA ELEITORAL	1.362.346	-31.445	-2.303	-2.393	13.155	63.072	0	0	0	1.402.432
JUSTIÇA DO TRABALHO	2.234.573	-115.296	-8.443	-8.776	48.234	231.263	0	0	0	2.381.554
JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	209.845	-1.749	-128	-133	732	3.508	0	0	0	212.075
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	139.616	-6.813	-499	-519	2.850	13.665	0	0	0	148.301
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	859,362	0	0	0	0	0	0	0	0	859,362
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	782.103	-7.653	-560	-582	3.201	15.350	0	0	0	791.859
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	41.436	0	0	0	0	0	0	0	0	41.436
TOTAL	8.303.252	-199.688	-14.624	-15.200	83.539	400.537	0	0	0	8.557.816

** Destaca-se que a ampliação indicada na Avaliação Extemporânea de Outubro de 2019 para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU não foi efetuada em sua totalidade em função dos limites estabelecidos pela EC 95/2016*

Fonte: Siop. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

A programação financeira de desembolso, por órgão, foi estabelecida pelo Decreto nº 9.711/2019, com alterações efetuadas pelos Decretos posteriores e Portarias do Ministério da Economia de ajustes de limites de pagamento.

As tabelas a seguir apresentam a evolução por órgão dos limites de pagamento e de empenho, respectivamente, estabelecidos por cada Decreto de Programação publicado ao longo do exercício de 2019 e não incluem os valores das despesas obrigatórias com controle de fluxo.

TABELA - EVOLUÇÃO DOS LIMITES DE PAGAMENTO EM 2019 – R$ MIL

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DECRETO Nº 9.711/2019	DECRETO Nº 9.741/2019	DECRETO Nº 9.809/2019	DECRETO Nº 9.943/2019	DECRETO Nº 10.028/2019	DECRETO Nº 10.079/2019 - EXTEMPORÂNEO OUTUBRO	DECRETO Nº 10.119/2019 - EXTEMPORÂNEO NOVEMBRO	DECRETO Nº 10.136/2019	DECRETO Nº 10.181/2019 - EXTEMPORÂNEO DEZEMBRO
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	719.132	540.247	494.447	651.947	711.947	711.947	711.947	840.494	840.494
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	2.301.165	1.629.516	1.483.916	1.488.335	1.526.036	1.526.036	1.970.371	2.453.286	2.453.286
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	5.079.185	2.965.634	3.265.634	3.205.851	3.107.690	3.107.690	3.531.049	4.671.823	4.764.865
24211	AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL (*)	0	0	0	0	178.161	178.161	178.161	178.161	178.161
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	12.628.176	8.969.647	8.485.847	8.204.488	9.901.113	9.901.113	10.401.113	11.650.042	14.187.596
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (**)	24.670.367	17.800.002	17.800.002	17.457.911	19.207.911	19.207.911	20.073.804	22.936.175	22.936.175
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	3.832.155	2.653.093	2.486.606	2.465.391	2.681.508	2.681.508	2.681.508	3.338.781	3.338.781
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE (***)	0	0	0	0	30.883	30.883	30.883	42.291	42.291
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.737.359	935.865	854.765	1.204.765	855.345	855.345	855.345	35.520.085	35.520.085
32265	AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (*)	0	0	0	0	159.609	159.609	193.609	216.667	216.667
32266	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL (*)	0	0	0	0	130.857	130.857	130.857	165.579	165.579
32396	AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM (*)	0	0	0	0	58.953	58.953	62.953	71.919	71.919
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.642.937	1.314.221	1.196.821	1.163.935	1.413.935	1.413.935	1.442.226	1.642.639	1.642.639
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	20.046.930	19.446.937	19.446.937	19.656.930	19.665.823	19.665.823	19.865.823	21.759.218	23.813.366
36212	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA (*)	0	0	0	0	228.150	228.150	228.150	176.150	176.150
36213	AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS (*)	0	0	0	0	133.790	133.790	133.790	133.790	133.790
37000	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	110.111	95.089	86.589	86.589	101.589	101.589	110.110	110.111	110.111
39000	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	10.902.906	5.818.857	7.818.857	7.878.857	7.791.985	7.791.985	8.675.910	9.418.745	10.618.745

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DECRETO Nº 9.711/2019	DECRETO Nº 9.741/2019	DECRETO Nº 9.809/2019	DECRETO Nº 9.943/2019	DECRETO Nº 10.028/2019	DECRETO Nº 10.079/2019 - EXTEMPORÂNEO OUTUBRO	DECRETO Nº 10.119/2019 - EXTEMPORÂNEO NOVEMBRO	DECRETO Nº 10.136/2019	DECRETO Nº 10.181/2019 - EXTEMPORÂNEO DEZEMBRO
39250	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (*)	0	0	0	0	358.355	358.355	363.505	384.350	384.350
39251	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ (*)	0	0	0	0	41.118	41.118	41.118	45.000	45.000
39254	AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC (*)	0	0	0	0	137.400	137.400	143.813	150.000	150.000
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	821.128	633.696	633.696	623.500	623.500	623.500	633.500	793.427	793.427
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	13.227.056	6.868.542	6.462.442	6.909.742	8.559.742	8.559.742	9.745.742	14.616.793	19.933.793
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9.211.580	5.444.918	6.244.918	6.645.059	7.422.751	7.422.751	8.183.751	12.225.676	12.225.676
53210	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA (*)	0	0	0	0	27.308	27.308	27.308	27.308	34.057
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	598.103	346.049	318.049	273.762	273.762	273.762	273.762	490.071	490.071
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	4.296.219	3.079.100	3.479.100	2.887.199	3.081.752	3.081.752	3.433.494	4.798.973	5.809.137
55208	AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE (*)	0	0	0	0	40.001	40.001	40.001	53.066	53.066
60000	GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	7.600	7.600	6.900	6.900	6.900	6.900	7.600	9.000	9.000
63000	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	450.000	360.002	327.802	347.802	377.802	377.802	440.302	450.000	450.000
81000	MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	373.373	296.333	298.333	353.333	413.333	413.333	413.333	222.656	322.656
-	EMENDAS INDIVIDUAIS	9.143.740	7.178.605	7.178.606	7.178.606	7.711.711	9.143.740	9.143.740	9.143.740	9.143.740
-	EMENDAS DE BANCADA	4.579.970	3.589.323	3.589.323	3.589.323	3.855.877	4.579.970	4.579.970	4.579.970	4.579.970
-	RESERVA FINANCEIRA	0	8.355.045	4.203.306	1.632.447	5.087.412	62.523.428	67.618.799	20.287.025	9.348.774
TOTAL	129.379.192	98.328.321	96.162.896	93.912.672	105.904.009	165.496.147	176.367.347	183.603.011	184.983.417	

Elaborado por Cofin/STN.

(*) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

(**) A partir do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

(***) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º, combinado com o art. 51, ambos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

TABELA - EVOLUÇÃO DO LIMITES DE EMPENHO POR ÓRGÃO EM 2019 – R$ MIL

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DECRETO Nº 9.711/2019	DECRETO Nº 9.741/2019	DECRETO Nº 9.809/2019	DECRETO Nº 9.943/2019	DECRETO Nº 10.028/2019	DECRETO Nº 10.079/2019 - EXTEMPORÂNEO OUTUBRO	DECRETO Nº 10.119/2019 - EXTEMPORÂNEO NOVEMBRO	DECRETO Nº 10.136/2019	DECRETO Nº 10.181/2019 - EXTEMPORÂNEO DEZEMBRO
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	719.882	572.075	521.600	531.600	632.100	632.100	841.244	841.244	821.444
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	2.923.623	1.629.516	1.968.822	1.913.977	2.033.977	2.033.977	3.075.458	3.075.458	3.822.134
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	5.104.856	2.947.016	3.266.122	3.206.399	3.108.238	3.108.238	4.697.093	4.697.093	4.824.766
24211	AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL (*)					178.161	178.161	178.161	178.161	178.161
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	12.646.657	8.989.833	8.512.226	8.231.034	9.953.988	9.954.174	11.626.107	11.626.107	13.953.740
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (**)	26.048.712	17.793.868	18.840.865	18.660.584	20.647.334	20.647.334	23.883.544	23.883.544	25.833.392
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	4.521.400	2.994.309	3.263.042	3.262.542	3.559.830	3.559.830	4.584.099	4.584.099	4.621.938
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE (***)					30.883	30.883	42.291	42.291	42.291
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.737.358	969.060	882.460	882.460	884.040	907.024	35.527.216	35.520.085	35.610.346
32265	AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (*)					149.610	149.610	209.658	209.658	209.658
32266	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL (*)					130.857	130.857	165.579	165.579	156.840
32396	AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM (*)					57.953	64.789	64.789	71.920	71.920
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.642.938	1.314.221	1.196.821	1.163.935	1.413.801	1.413.801	1.642.639	1.642.639	1.642.639
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	27.198.789	19.446.936	25.217.082	25.195.791	25.533.684	25.533.684	27.775.200	27.775.200	29.887.243
36212	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA (*)					227.150	227.150	176.150	176.150	176.150
36213	AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS (*)					133.790	133.790	133.790	133.790	133.790
37000	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	110.111	95.089	86.589	86.589	101.589	101.589	110.111	110.111	110.111
39000	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	11.182.913	6.600.283	8.812.924	8.872.924	8.810.966	8.818.466	9.581.347	9.581.347	10.779.934
39250	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (*)					358.440	344.340	364.185	364.185	364.185
39251	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ (*)					41.118	41.118	45.000	45.000	45.000
39254	AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC (*)					137.399	143.813	150.000	150.000	150.000
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	824.778	633.697	635.632	625.436	705.864	705.864	797.077	797.077	1.077.577
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	13.484.387	8.119.206	7.584.402	7.584.313	9.277.289	9.313.289	14.023.968	14.023.968	19.564.198
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	11.575.953	6.228.789	8.818.861	9.415.501	9.475.715	9.475.715	13.002.470	13.002.470	14.760.538
53210	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA (*)					17.308	17.308	21.729	21.729	21.729
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	838.048	375.266	509.039	409.039	409.039	409.039	727.199	727.199	855.084

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DECRETO Nº 9.711/2019	DECRETO Nº 9.741/2019	DECRETO Nº 9.809/2019	DECRETO Nº 9.943/2019	DECRETO Nº 10.028/2019	DECRETO Nº 10.079/2019 - EXTEMPORÂNEO OUTUBRO	DECRETO Nº 10.119/2019 - EXTEMPORÂNEO NOVEMBRO	DECRETO Nº 10.136/2019	DECRETO Nº 10.181/2019 - EXTEMPORÂNEO DEZEMBRO
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	4.911.470	3.245.811	4.208.995	3.589.241	3.779.239	3.779.239	4.798.487	4.798.487	5.984.905
55208	AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA -					40.001	41.001	53.066	53.066	53.066
60000	GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	7.600	7.600	6.900	6.900	6.900	6.900	9.000	9.000	7.700
63000	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	450.000	360.002	327.802	327.802	377.802	377.802	450.000	450.000	450.000
81000	MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	449.716	296.333	344.424	348.844	401.244	401.244	298.642	298.642	405.092
	RESERVA ORÇAMENTÁRIA (****)	0	16.140.628	1.588.494	1.658.879	4.101.902	63.627.220	18.125.252	25.360.917	9.181.052
	TOTAL	129.379.191	98.759.538	96.593.099	95.973.789	106.717.212	166.309.350	177.180.550	184.416.215	185.796.623

Elaborado por SOF.

OBS: Os limites de empenho incluem os valores de PAC, emendas individuais, de bancada e demais discricionárias alocados por órgão.

(*) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

(**) A partir do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

(***) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º, combinado com o art. 51, ambos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

(****) Inclui as Reservas para Emendas Impositivas Individuais e de Bancada e a Autorização para Ampliação dos Limites de Movimentação e Empenho (art. 8º, caput, inciso I, Decreto nº 9.711, de 2019).

TABELA - VARIAÇÃO DOS LIMITES DE PAGAMENTO POR ÓRGÃO EM 2019 ESTABELECIDOS ENTRE OS DECRETOS BIMESTRAIS – R$ MIL

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DEC 1º BIM – DEC FEV	DEC 2º BIM – 1º BIM	DEC 3º BIM – 2º BIM	DEC 4º BIM – 3º BIM	EXT OUT – 4º BIM	EXT NOV – EXT OUT	DEC 5º BIM – EXT NOV	EXT DEZ - DEC 5º BIM
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	-178.885	-45.800	157.500	60.000	0	0	128.547	0
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	-671.649	-145.600	4.419	37.701	0	444.335	482.915	0
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	-2.113.551	300.000	-59.783	-98.161	0	423.359	1.140.774	93.042
24211	AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL (*)	0	0	0	178.161	0	0	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	-3.658.529	-483.800	-281.359	1.696.625	0	500.000	1.248.929	2.537.554
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (**)	-6.870.365	0	-342.091	1.750.000	0	865.893	2.862.371	0
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	-1.179.062	-166.487	-21.215	216.117	0	0	657.273	0
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE (***)	0	0	0	30.883	0	0	11.408	0
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	-3.801.494	-81.100	350.000	-349.420	0	0	34.664.740	0
32265	AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (*)	0	0	0	159.609	0	34.000	23.058	0
32266	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL (*)	0	0	0	130.857	0	0	34.722	0
32396	AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM (*)	0	0	0	58.953	0	4.000	8.966	0
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	-328.716	-117.400	-32.886	250.000	0	28.291	200.413	0
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	-599.993	0	209.993	8.893	0	200.000	1.893.395	2.054.148
36212	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA (*)	0	0	0	228.150	0	0	-52.000	0
36213	AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS (*)	0	0	0	133.790	0	0	0	0

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DEC 1º BIM – DEC FEV	DEC 2º BIM – 1º BIM	DEC 3º BIM – 2º BIM	DEC 4º BIM – 3º BIM	EXT OUT – 4º BIM	EXT NOV – EXT OUT	DEC 5º BIM – EXT NOV	EXT DEZ - DEC 5º BIM
37000	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	-15.022	-8.500	0	15.000	0	8.521	1	0
39000	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	-5.084.049	2.000.000	60.000	-86.872	0	883.925	742.835	1.200.000
39250	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (*)	0	0	0	358.355	0	5.150	20.845	0
39251	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ (*)	0	0	0	41.118	0	0	3.882	0
39254	AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC (*)	0	0	0	137.400	0	6.413	6.187	0
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	-187.432	0	-10.196	0	0	10.000	159.927	0
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	-6.358.514	-406.100	447.300	1.650.000	0	1.186.000	4.871.051	5.317.000
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	-3.766.662	800.000	400.141	777.692	0	761.000	4.041.925	0
53210	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA (*)	0	0	0	27.308	0	0	0	6.749
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	-252.054	-28.000	-44.287	0	0	0	216.309	0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	-1.217.119	400.000	-591.901	194.553	0	351.742	1.365.479	1.010.164
55208	AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE (*)	0	0	0	40.001	0	0	13.065	0
60000	GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0	-700	0	0	0	700	1.400	0
63000	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	-89.998	-32.200	20.000	30.000	0	62.500	9.698	0
81000	MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	-77.040	2.000	55.000	60.000	0	0	-190.677	100.000
-	EMENDAS INDIVIDUAIS	-1.965.135	1	0	533.105	1.432.029	0	0	0
-	EMENDAS DE BANCADA	-990.647	0	0	266.554	724.093	0	0	0
-	RESERVA FINANCEIRA	8.355.045	-4.151.739	-2.570.859	3.454.965	57.436.016	5.095.371	-47.331.774	-10.938.251
	TOTAL	-31.050.871	-2.165.425	-2.250.224	11.991.337	59.592.138	10.871.200	7.235.664	1.380.406

Elaborado por Cofin/STN.

(*) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

(**) A partir do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

(***) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º, combinado com o art. 51, ambos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

TABELA - VARIAÇÃO DOS LIMITES DE EMPENHO POR ÓRGÃO EM 2019 ESTABELECIDOS ENTRE OS DECRETOS BIMESTRAIS – R$ MIL

ÓRGÃO SUPERIOR DA UO		DEC 1º BIM – DEC FEV	DEC 2º BIM – 1º BIM	DEC 3º BIM – 2º BIM	DEC 4º BIM – 3º BIM	EXT OUT – 4º BIM	EXT NOV – EXT OUT	DEC 5º BIM – EXT NOV	EXT DEZ - DEC 5º BIM
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	-147.808	-50.475	10.000	100.500	0	209.144	0	-19.800
22000	MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	-1.294.107	339.306	-54.845	120.000	0	1.041.481	0	746.677
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	-2.157.840	319.106	-59.723	-98.161	0	1.588.855	0	127.672
24211	AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL (*)	0	0	0	178.161	0	0	0	0
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	-3.656.824	-477.607	-281.191	1.722.953	187	1.671.933	0	2.327.633
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (**)	-8.254.844	1.046.997	-180.281	1.986.750	0	3.236.210	0	1.949.848
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	-1.527.091	268.733	-500	297.288	0	1.024.269	0	37.839
30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE (***)	0	0	0	30.883	0	11.408	0	0
32000	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	-3.768.298	-86.600	0	1.580	22.985	34.620.192	-7.131	90.261
32265	AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (*)	0	0	0	149.610	0	60.048	0	0
32266	AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL (*)	0	0	0	130.857	0	34.722	0	-8.739
32396	AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM (*)	0	0	0	57.953	6.835	0	7.131	0
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	-328.717	-117.400	-32.886	249.867	0	228.838	0	0
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	-7.751.852	5.770.146	-21.291	337.893	0	2.241.516	0	2.112.042
36212	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA (*)	0	0	0	227.150	0	-51.000	0	0
36213	AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS (*)	0	0	0	133.790	0	0	0	0
37000	CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	-15.022	-8.500	0	15.000	0	8.522	0	0
39000	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	-4.582.630	2.212.641	60.000	-61.957	7.500	762.881	0	1.198.588
39250	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (*)	0	0	0	358.440	-14.100	19.844	0	0
39251	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ (*)	0	0	0	41.118	0	3.882	0	0
39254	AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC (*)	0	0	0	137.399	6.413	6.187	0	0
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	-191.081	1.935	-10.196	80.428	0	91.213	0	280.500
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	-5.365.181	-534.804	-89	1.692.976	36.000	4.710.679	0	5.540.230
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	-5.347.164	2.590.072	596.641	60.213	0	3.526.756	0	1.758.067
53210	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA (*)	0	0	0	17.308	0	4.421	0	0
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	-462.782	133.773	-100.000	0	0	318.160	0	127.886
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	-1.665.659	963.183	-619.754	189.999	0	1.019.247	0	1.186.419
55208	AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE (*)	0	0	0	40.001	1.000	12.065	0	0
60000	GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0	-700	0	0	0	2.100	0	-1.300
63000	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	-89.998	-32.200	0	50.000	0	72.198	0	0
81000	MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	-153.383	48.091	4.420	52.400	0	-102.602	0	106.450
-	RESERVA ORÇAMENTÁRIA (****)	16.140.628	-14.552.135	70.386	2.443.023	59.525.318	-45.501.969	7.235.665	-16.179.865
TOTAL	-30.619.653	-2.166.439	-619.310	10.743.423	59.592.138	10.871.200	7.235.665	1.380.408	

Elaborado por SOF.

(*) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

(**) A partir do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

(**) A partir do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

(****) Inclui as Reservas para Emendas Impositivas Individuais e de Bancada e a Autorização para Ampliação dos Limites de Movimentação e Empenho (art. 8º, caput, inciso I, Decreto nº 9.711, de 2019).

A tabela seguinte apresenta os valores das dotações orçamentárias do Poder Executivo que foram sujeitas ao contingenciamento no exercício de 2019. As tabelas na sequência, demonstram respectivamente a base contingenciável dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União no exercício de 2019, e a Execução dos Restos a Pagar no Exercício de 2019 do Poder Executivo, sujeitos ao contingenciamento.

TABELA - DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS INICIAIS E FINAIS DO PODER EXECUTIVO SUJEITAS AO CONTINGENCIAMENTO, LIMITES FINAIS DE EMPENHO E PAGAMENTO, NO EXERCÍCIO DE 2019, POR ÓRGÃO – R$ MIL

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÕES INICIAIS	DOTAÇÕES FINAIS	LIMITES DE EMPENHO FINAIS	LIMITES DE PAGAMENTO FINAIS
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	719.132	820.694	820.694	840.494
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	2.301.165	3.224.212	3.224.212	2.703.286
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	4.901.024	5.163.465	4.813.465	4.945.649
24211 - AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL (*)	178.161	178.161	178.161	178.161
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	12.628.177	14.996.206	13.938.810	14.187.596
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (**)	23.633.510	24.478.726	24.478.726	23.938.117
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	3.789.864	3.916.088	3.916.088	3.338.781
30211 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE (***)	42.291	42.291	42.291	42.291
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.279.661	36.341.019	35.612.746	35.520.085
32265 - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP (*)	209.658	209.658	209.658	216.667
32266 - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL (*)	184.971	156.840	156.840	165.579
32396 - AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM (*)	63.069	71.920	71.920	71.919
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	1.642.938	1.642.639	1.642.639	1.642.639
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	19.685.989	23.296.462	23.296.462	23.283.366
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA (*)	227.150	176.150	176.150	176.150
36213 - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS (*)	133.790	133.790	133.790	133.790
37000 - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	110.111	110.111	110.111	110.111
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	10.292.706	10.545.012	10.545.012	10.618.745
39250 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (*)	415.200	364.100	364.100	384.350
39251 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ (*)	45.000	45.000	45.000	45.000
39254 - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC (*)	150.000	150.000	150.000	150.000
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	821.128	1.073.427	1.073.427	1.073.427
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	13.227.055	19.304.865	19.304.865	20.427.793
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9.189.851	13.173.563	13.173.563	12.225.676
53210 - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA (*)	21.729	21.729	21.729	34.057
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	598.104	620.012	620.012	490.071
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	4.243.153	5.433.949	5.433.949	5.984.137
55208 - AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE (*)	53.066	53.066	53.066	53.066
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	7.600	7.700	7.700	9.000
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	450.000	450.000	450.000	450.000
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	373.373	329.156	329.156	322.656
RESERVA PARA AMPLIAÇÃO DE LIMITES	0	0	7.678.572	6.967.049
EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS	9.143.740	9.143.740	9.143.740	9.143.740
EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA	4.579.970	4.579.970	4.579.970	4.579.970
TOTAL	128.342.333	180.253.719	185.796.623	184.453.418

Fonte: Siafi. Elaborado por SOF e STN.

Obs. 1: As dotações iniciais e finais e os limites de empenho finais e de pagamento distribuídos dentro dos órgãos incluem PAC e demais despesas e excluem as emendas individuais (RP 6) e as de bancada (RP 7), que encontram-se em rubrica própria nas duas últimas linhas.

Obs. 2: Os limites finais autorizados para movimentação e empenho no exercício de 2019 foram divulgados na forma do Anexo à Portaria SEF nº 66, de 2 de janeiro de 2020.

(*) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

(**) A partir do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO-2019).

(***) Unidade com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º, combinado com o art. 51, ambos da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

TABELA - BASE CONTINGENCIÁVEL DOS DEMAIS PODERES, MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO EXERCÍCIO DE 2019 R$ MIL

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	BASE INICIAL	BASE FINAL
01000 CÂMARA DOS DEPUTADOS	21.390	21.390
02000 SENADO FEDERAL	1.285	1.285
03000 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	95,9	95,9
10000 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	526	526
11000 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	22.200	22.200
12000 JUSTIÇA FEDERAL	111.275	111.275
13000 JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	2.592	2.592
14000 JUSTIÇA ELEITORAL	136.421	136.421
15000 JUSTIÇA DO TRABALHO	500.202	500.202
16000 JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	7.587	7.587
17000 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	29.556	29.556
29000 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	0	0
34000 MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	33.200	33.200
59000 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	0	0
TOTAL	866.329	866.329

Fonte: Siop. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

TABELA - EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NO EXERCÍCIO DE 2019, SUJEITOS AO CONTINGENCIAMENTO – R$ MIL

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	RP INSCRITOS	RP CANCELADOS	RP PAGOS	RP A PAGAR
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	421.825	94.448	268.435	58.943
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	3.677.066	1.076.345	1.376.339	1.224.382
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	1.097.800	277.710	606.974	213.116
24211 - AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL	91.013	10.617	63.048	17.348
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	4.308.621	919.031	2.721.011	668.579
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	16.490.467	7.788.999	5.851.996	2.849.472
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	2.272.586	376.298	1.030.324	865.963
30211 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE	21.281	5.930	8.706	6.645
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	358.494	105.134	217.564	35.796
32265 - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP	52.722	6.089	35.262	11.372
32266 - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL	57.087	16.090	38.338	2.659
32396 - AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM	13.794	1.560	10.671	1.563
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	123.625	16.329	94.045	13.250
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	13.447.819	1.100.961	5.182.603	7.164.255
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA	50.182	10.395	31.040	8.748
36213 - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS	21.175	9.316	11.545	314
37000 - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	28.688	4.976	20.826	2.886
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	7.080.689	2.077.597	3.327.710	1.675.382
39250 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	166.834	19.918	112.762	34.154
39251 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ	9.082	3.020	6.060	2
39254 - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC	43.145	3.343	37.735	2.067
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	268.217	53.511	118.808	95.898
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	5904814,102	338843,6132	4203973,155	1361997,334
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	18.903.565	2.510.383	5.141.707	11.251.476
53210 - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA	12.681	620	12.057	4
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	2.992.823	638.312	453.854	1.900.657
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	4361077,241	729494,669	1564721,536	2066861,036
55208 - AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE	17.181	7.689	8.090	1.402
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	50	24	26	0
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	124.292	32.599	61.603	30.089
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	213.145	37.714	124.528	50.902
TOTAL	82.631.839	18.273.296	32.742.360	31.616.183

Fonte: Siafi.
Obs.: Inclui PAC e emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7).
Elaborado por Cofin/STN.

2.1.5. Política de Restos a Pagar

A política de restos a pagar segue as regras estabelecidas pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Em 28 de junho de 2018, foi publicado o Decreto nº 9.428, que alterou os parágrafos 2º a 9º do artigo 68 do Decreto nº 93.872/1986, para estabelecer uma nova dinâmica de bloqueio e cancelamento dos restos a pagar não processados.

As alterações mais relevantes efetuadas pelo Decreto nº 9.428/2018, com vigência a partir de 31 de dezembro de 2018 foram duas. Primeiro, os restos a pagar não processados relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino passam a se sujeitar a bloqueio, caso não sejam liquidados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Incluiu como exceção à regra de bloqueio, os restos a pagar não processados decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016. Segundo, estabeleceu que os restos a pagar não processados

bloqueados que vierem a ser desbloqueados serão cancelados ao final do exercício financeiro subsequente ao do desbloqueio, caso não sejam liquidados.

Além desses pontos, o Decreto nº 9.428/2018 alterou regras para vigorar na sua publicação, dentre as quais destaca-se a prorrogação da validade dos restos a pagar não processados e não liquidados inscritos no exercício financeiro de 2016.

Adicionalmente, o artigo 3º do Decreto nº 9.428/2018 previu o tratamento do estoque dos restos a pagar inscritos ou reinscritos até o exercício de 2016, na condição de não processados e que não foram liquidados até 31 de dezembro de 2019, os quais foram cancelados pela Secretaria do Tesouro Nacional naquela data, e ainda revogou o artigo 70 do Decreto nº 93.872/1986, que tratava da prescrição de cinco anos da dívida passiva relativa aos restos a pagar.

Também, é importante destacar que foi incluído no Decreto 93.872, o art. 68-A, que dispõe sobre a possibilidade doMinistério da Fazenda estabelecer limites para os empenhos a serem inscritos e reinscritos em restos a pagar a cada exercício financeiro. Este procedimento não foi efetuado em 2019.

Assim, para o exercício de 2019, a política de restos a pagar seguiu as regras estabelecidas pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 ajustado pelo Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018.

Dessa forma, o artigo 68 do Decreto 93.872/1986 passou a ter a seguinte redação:

> *Art. 68 (...)*
>
> *§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi);*
>
> *§ 3º Não serão objeto de bloqueio os restos a pagar não processados relativos às despesas:*
>
> *I - do Ministério da Saúde; ou*
>
> *II - decorrentes de emendas individuais impositivas discriminadas com identificador de resultado primário 6, cujos empenhos tenham sido emitidos a partir do exercício financeiro de 2016; e*
>
> *(...)*
>
> *§ 7º Os restos a pagar não processados, desbloqueados nos termos do § 4º, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio.*

No decorrer de 2019, houve ainda a publicação do Decreto nº 9.896, de 27 de junho de 2019, o qual dilatou o prazo de que trata o § 2º do art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, prorrogando, excepcionalmente, o prazo de bloqueio até 14 de novembro de 2019, em relação aos restos a pagar inscritos em 2017 na condição de não processados e que não forem liquidados.

Assim, no exercício de 2019, o estoque de restos a pagar inscritos foi de R$ 189,6 bilhões. Já o montante de restos a pagar, cancelados no decorrer de 2019, foi de R$ 29,8 bilhões. Do montante de restos a pagar cancelados, R$ 11,7 bilhões foram de restos a pagar bloqueados, cancelados no dia 31 de dezembro de 2019, como efeito do Decreto nº 9.428/2018.

Já em 2020, o estoque de restos a pagar inscritos foi de R$ 180,7 bilhões. Assim, houve uma redução de R$ 8,9 bilhões.

A tabela a seguir apresenta os valores totais de execução dos restos a pagar ao longo do exercício de 2019.

TABELA - EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NO EXERCÍCIO DE 2019 - R$ MILHÕES

ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	RP INSCRITOS	RP CANCELADOS	RP PAGOS	RP A PAGAR
01000 - CÂMARA DOS DEPUTADOS	108	25	66	17
02000 - SENADO FEDERAL	81	37	31	13
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	35	14	15	6
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	46	4	37	6
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	71	19	45	7
12000 - CONSELHO DE JUSTIÇA FEDERAL	208	39	154	15
13000 - JUSTIÇA MILITAR	32	7	12	13
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	320	44	229	47
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	377	141	201	34
16000 - JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS	64	26	28	9
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	19	4	14	1
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	73	20	39	13
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	164	53	104	8
59000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	2	1	2	0
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	1.656	145	1.377	135
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	6.287	1.209	2.832	2.246
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	1.741	363	860	517
24211 - AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL	118	11	90	17
25000 - MINISTÉRIO DA ECONOMIA	59.178	5.880	52.076	1.223
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	30.878	9.713	12.531	8.633
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	3.516	489	1.886	1.141
30211 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE	22	6	10	7
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1.622	174	1.405	43
32265 - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP	4.751	1.856	2.025	870
32266 - AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL	73	20	50	3
32396 - AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO - ANM	35	2	31	2
35000 - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	163	16	134	13
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	20.748	1.256	11.869	7.624
36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA	90	11	71	9
36213 - AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR - ANS	35	12	23	0
37000 - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	117	13	86	19
39000 - MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	7.499	2.138	3.642	1.720
39250 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT	185	20	131	34
39251 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ	17	3	14	0
39254 - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC	70	3	65	2
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	389	61	232	96
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	12999	426	11036	1537
53000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	23.886	3.767	6.129	13.989
53210 - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA	66	7	47	12
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	3.453	833	570	2.049
55000 - MINISTÉRIO DA CIDADANIA	7.647	890	4.254	2.503
55208 - AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE	23	8	13	1
60000 - GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0	0	0	0
63000 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	455	33	298	125
81000 - MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS	236	42	133	60
TOTAL	189.557	29.839	114.898	44.820

Fonte: Siafi.
Obs.: Inclui PAC e emendas impositivas (RP 6 e RP7).
Elaborado por Cofin/STN.

2.1.6. Créditos Adicionais

A seguir, apresenta-se o montante dos créditos adicionais abertos no exercício de 2019, por cada tipo de crédito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e o montante global cancelado, ou seja, o valor da dotação já prevista na LOA que foi simplesmente remanejada para atender aos créditos.

TABELA - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (OFSS) - 2019 (EM R$ 1,00)

CRÉDITOS ADICIONAIS	2019
SUPLEMENTARES	404.302.239.345,00
ESPECIAIS	50.191.002.903,00
ABERTOS NO EXERCÍCIO	49.968.272.903,00
REABERTOS	222.730.000,00
EXTRAORDINÁRIOS	402.781.212,00
ABERTOS NO EXERCÍCIO	388.717.253,00
REABERTOS	14.063.959,00
TOTAL BRUTO	454.896.023.460,00
CANCELAMENTOS	402.897.150.501,00
SUPLEMENTARES	399.041.876.930,00
ESPECIAIS	3.722.202.903,00
EXTRAORDINÁRIOS	133.070.668,00
TOTAL LÍQUIDO	51.998.872.959,00
DOTAÇÃO INICIAL (LOA)	3.262.199.303.823,00
DOTAÇÃO FINAL (LOA + CRÉDITOS 31/12)	3.314.198.176.782,00
TOTAL LÍQUIDO DE CRÉDITOS ADICIONAIS	51.998.872.959,00

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Opção: BI > Relatórios > "Alterações Orçamentárias" + Créditos Publicados no Exercício (PCPR – CGU).

Data de geração deste relatório: 12/02/2020.

2.2. ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – EMPRESAS ESTATAIS

2.2.1.Aspectos Gerais

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 165, § 5º, que a lei orçamentária anual compreende os orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 14/08/2018 – LDO-2019), restringe a previsão constitucional, ao determinar, em seu artigo 5º, que as empresas que recebam recursos do Tesouro Nacional terão as suas receitas e despesas compreendidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Excluem-se dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social as empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União, conforme parágrafo único do artigo 5º da LDO-2019, em virtude de:

- participação acionária;
- fornecimento de bens ou prestação de serviços;
- pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e
- transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea "c" do inciso I do caput do artigo 159, e no § 1º do artigo 239 da Constituição Federal.

Assim, o Orçamento de Investimento abrange todas as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, não incluídas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e que

tenham investimentos programados para o exercício, independentemente da fonte de financiamento utilizada, conforme artigo 44, caput e § 5º da LDO-2019.

São considerados investimentos, nos termos do artigo 44, § 1º, da LDO, as despesas com:

- aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo Grupo, controladas diretamente e/ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento;
- benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e
- benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Na forma do disposto na LDO, o Orçamento de Investimento das estatais segue a mesma estrutura funcional programática dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consolidando-se as contas em grandes agregados que indicam para que estão sendo canalizados os recursos em termos de função, subfunção e programa. Os programas constituem instrumentos de organização da ação governamental, voltados para a concretização dos objetivos pretendidos.

O objetivo de cada programa é atingido por meio da execução, pelas unidades orçamentárias, dos projetos e atividades constantes das ações que o compõem. O Orçamento de Investimento discrimina a totalidade das aplicações das empresas estatais por projeto/atividade para determinado exercício, indicando as fontes de recursos que dão suporte a esses dispêndios, tomando-se como referência os indicadores e as metas fiscais definida na LDO para esse segmento de Governo.

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais para 2019 foi aprovado pela Lei nº 13.808, de 15/01/2019 – Lei Orçamentária Anual (LOA), publicada no Diário Oficial da União de 16/01/2019, no valor global de R$ 120.014.717.996,00 (cento e vinte bilhões, quatorze milhões, setecentos e dezessete mil, novecentos e noventa e seis reais). Esse montante agregava dotações para a execução de obras ou serviços em 240 projetos e 254 atividades, distribuídos em 84 empresas estatais federais.

Fatores diversos, verificados no decorrer do processo de execução do Orçamento de Investimento de 2019, a exemplo de mudanças das condicionantes macroeconômicas, novas perspectivas de mercado, reestruturação institucional e corporativa de empresas e grupos, ensejaram alteração na programação aprovada inicialmente na LOA, bem como inclusão de novas unidades (empresas) e programas que dela não constaram. Nesse sentido, foram aprovados créditos adicionais ao Orçamento de Investimento, promovendo suplementações ou cancelamentos em dotações de subtítulos pré-existentes, além de inserções de novos projetos/atividades e inclusão da empresa Itaguaçu da Bahia Energias Renováveis S.A. (IBER), do grupo Eletrobras.

A consolidação dos valores da Dotação Autorizada Inicial com o movimento decorrente dos créditos aprovados resultou na chamada Dotação Autorizada Final, que define o limite anual de gasto autorizado para cada subtítulo.

O Orçamento de Investimento de 2019 teve sua dotação aumentada em decorrência da reabertura de créditos, transposições, incorporações e suplementações de créditos adicionais no decorrer do exercício, no montante R$ 7.442.046.634,00 (sete bilhões, quatrocentos e quarenta e dois milhões, quarenta e seis mil, seiscentos e trinta e quatro reais). Desse movimento resultou uma Dotação Autorizada no montante de R$ 127.456.764.630,00 (cento e vinte e sete bilhões, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e trinta reais). Ademais, tendo em vista a inclusão da empresa IBER, o número de empresas estatais federais abrangidas no Orçamento de Investimento passou para 85, sendo 78 do setor produtivo e sete do setor financeiro. Não foram computadas as entidades cuja programação consta integralmente dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, nem aquelas que não programaram investimentos.

Na tabela a seguir, está demonstrado o movimento que resultou na Dotação Autorizada de R$ 127.456.764.630,00 (cento e vinte e sete bilhões, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e trinta reais). Como consequência, o Orçamento de Investimento de 2019 passou a agregar dotações para a execução de obras e serviços em 241 projetos e 258 atividades.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO
DEMONSTRATIVO DA EVOLUÇÃO DA DOTAÇÃO CONSTANTE DA LOA 2019
VALORES EM R$ 1,00

ESPECIFICAÇÃO	CRÉDITOS	CRÉDITOS	MOVIMENTO
DOTAÇÃO INICIAL (LEI N 13.808, DE 15 DE JANEIRO DE 2019)	-	-	**120.014.717.996**
LEI 13.936, DE 13/12/2019 (CRÉDITO ESPECIAL)	5.418.248.000	0	5.418.248.000
PETROBRAS *NETHERLANDS* B.V. - PNBV	5.418.248.000	0	5.418.248.000
PORTARIA DEST 3.228, DE 23/09/2019 (ALTERAÇÃO DO IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO, MANTENDO-SE OS DEMAIS ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO)	1.435.354	1.435.354	0
COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE - CODERN	1.435.354	1.435.354	0
LEI 13.938, DE 13/12/2019 (SUPLEMENTAÇÃO ACIMA DOS LIMITES AUTORIZADOS PELA LOA)	490.805.637	5.758.723	485.046.914
COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO - CODESA	29.326.762	0	29.326.762
COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - CODESP	53.621.482	5.758.723	47.862.759
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	407.857.393	0	407.857.393
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 130, DE 01/04/2019 (TRANSPOSIÇÃO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE UMA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA OUTRA, NO CASO DE REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO)	67.950.950	67.950.950	0
AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS S.A. - ABGF	1.778.000	1.778.000	0
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES	66.172.950	66.172.950	0
LEI 13.937, DE 13/12/2019 (SUPLEMENTAÇÃO ACIMA DOS LIMITES AUTORIZADOS PELA LOA)	1.822.892.800	1.822.892.800	0
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	1.822.892.800	1.822.892.800	0
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 305, DE 19/06/2019 (SUPLEMENTAÇÃO DE SUBTÍTULOS DE PROJETOS OU ATIVIDADES ATÉ O LIMITE DE 30% DO RESPECTIVO VALOR CONSTANTE DA LEI Nº 13.587, DE 02 DE JANEIRO DE 2018 (LOA-2018).)	1.725.482.200	1.725.482.200	0
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	1.725.482.200	1.725.482.200	0
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 305, DE 19/06/2019 (SUPLEMENTAÇÃO DE SUBTÍTULOS CONSTANTES DA LOA-2014 IDENTIFICADOS COM RP 3 OU 5 (PAC) POR ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES OU GERAÇÃO ADICIONAL DE RECURSOS)	434.347.732	0	434.347.732
PETROBRAS *NETHERLANDS* B.V. - PNBV	434.347.732	0	434.347.732
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO P278, DE 06/06/2019 (REABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL DEST)	115.000.000	0	115.000.000
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS - EMGEPRON	100.000.000	0	100.000.000
FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	15.000.000	0	15.000.000
LEI 13.943, DE 13/12/2019 (SUPLEMENTAÇÃO ACIMA DOS LIMITES AUTORIZADOS PELA LOA)	691.020.920	31.048.565	659.972.355
AMAZONAS GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA S.A. - AMGT	502.180	502.180	0
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES	8.806.317	8.806.317	0
COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA - CGTEE	67.017.708	0	67.017.708
ELETROBRAS TERMONUCLEAR S.A. - ELETRONUCLEAR	459.158.917	0	459.158.917
ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	4.809.068	4.809.068	0
EÓLICA CHUÍ IX S.A.	305.940	0	305.940
EÓLICA HERMENEGILDO I S.A.	999.012	0	999.012
EÓLICA HERMENEGILDO II S.A.	999.012	0	999.012
EÓLICA HERMENEGILDO III S.A.	896.040	0	896.040
FRONTEIRA OESTE TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	32.784.855	0	32.784.855
FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	7.700.000	7.700.000	0
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	9.231.000	9.231.000	0
TRANSMISSORA SUL BRASILEIRA DE ENERGIA S.A. - TSBE	1.700.000	0	1.700.000
TRANSMISSORA SUL LITORÂNEA DE ENERGIA S.A. - TSLE	13.377.671	0	13.377.671
TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL S.A. - TBG	82.733.200	0	82.733.200
LEI 13.944, DE 13/12/2019 (SUPLEMENTAÇÃO ACIMA DOS LIMITES AUTORIZADOS PELA LOA)	73.900.709	5.141.790	68.758.919
COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA - CODEBA	12.901.081	2.651.081	10.250.000
COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ - CDC	2.431.453	0	2.431.453
COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO - CODESA	500.000	500.000	0
COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - CODESP	500.000	500.000	0
COMPANHIA DOCAS DO PARÁ - CDP	2.321.759	1.000.000	1.321.759
COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO - CDRJ	800.000	360.709	439.291

ESPECIFICAÇÃO	CRÉDITOS	CRÉDITOS	MOVIMENTO
COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE - CODERN	23.765.640	130.000	23.635.640
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	30.000.000	0	30.000.000
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS - EMGEPRON	680.776	0	680.776
LEI 13.942, DE 13/12/2019 (CRÉDITO ESPECIAL)	4.075.480	0	4.075.480
COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO - CODESA	1.382.600	0	1.382.600
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS - EMGEPRON	692.880	0	692.880
ITAGUAÇU DA BAHIA ENERGIAS RENOVÁVEIS S/A	2.000.000	0	2.000.000
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 549, DE 08/10/2019 (SUPLEMENTAÇÃO DE SUBTÍTULOS DE PROJETOS OU ATIVIDADES ATÉ O LIMITE DE 30% DO RESPECTIVO VALOR CONSTANTE DA LEI Nº 13.587, DE 02 DE JANEIRO DE 2018 (LOA-2018)	401.455.976	194.917.031	206.538.945
AMAZONAS GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA S.A. - AMGT	2.413.500	2.413.500	0
CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A. - ELETRONORTE	250.000	250.000	0
CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA - CEPEL	3.540.000	0	3.540.000
COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA - CGTEE	45.580.000	0	45.580.000
COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO - CHESF	800.000	800.000	0
ELETROBRAS TERMONUCLEAR S.A. - ELETRONUCLEAR	82.950.000	11.786.022	71.163.978
ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	10.828.687	10.828.687	0
ENERGIA DOS VENTOS IX S.A.	3.902.000	0	3.902.000
ENERGIA DOS VENTOS V S.A.	3.414.000	0	3.414.000
ENERGIA DOS VENTOS VI S.A.	4.880.000	0	4.880.000
ENERGIA DOS VENTOS VII S.A.	4.390.000	0	4.390.000
ENERGIA DOS VENTOS VIII S.A.	3.414.000	0	3.414.000
FRONTEIRA OESTE TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	17.670.000	0	17.670.000
FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	13.642.122	13.642.122	0
GERADORA EÓLICA VENTOS ANGELIM S.A.	431.017	0	431.017
GERADORA EÓLICA VENTOS DE SANTA ROSA S.A.	347.821	0	347.821
GERADORA EÓLICA VENTOS DE UIRAPURU S.A.	463.429	0	463.429
LIQUIGÁS DISTRIBUIDORA S.A. - LIQUIGÁS	23.665.700	100.400	23.565.300
PETROBRAS	4.728.500	4.728.500	0
PETROBRAS TRANSPORTE S.A. - TRANSPETRO	12.710.000	12.710.000	0
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	128.357.800	128.357.800	0
TRANSMISSORA SUL LITORÂNEA DE ENERGIA S.A. - TSLE	1.821.600	0	1.821.600
TRANSPETRO	9.300.000	9.300.000	0
TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL S.A. - TBG	21.955.800	0	21.955.800
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 549, DE 08/10/2019 (SUPLEMENTAÇÃO DE SUBTÍTULOS CONSTANTES DA LOA-2014 IDENTIFICADOS COM RP 3 OU 5 (PAC) POR ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES OU GERAÇÃO ADICIONAL DE RECURSOS)	18.000.000	18.000.000	0
COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO - CHESF	2.000.000	2.000.000	0
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	16.000.000	16.000.000	0
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 632, DE 04/12/2019 (SUPLEMENTAÇÃO DE SUBTÍTULOS CONSTANTES DA LOA-2014 IDENTIFICADOS COM RP 3 OU 5 (PAC) POR ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES OU GERAÇÃO ADICIONAL DE RECURSOS)	156.005.872	156.005.872	0
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	156.005.872	156.005.872	0
PORTARIA/ATO/RESOLUÇÃO 632, DE 04/12/2019 (ADEQUAÇÃO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS AO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE)	50.058.289	0	50.058.289
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	50.058.289	0	50.058.289
RESUMO DOS CRÉDITOS	11.470.679.919	4.028.633.285	7.442.046.634
DOTAÇÃO TOTAL AUTORIZADA	-	-	127.456.764.630

Fonte: ME/Sest/Siop.

Ao final do exercício, as empresas estatais federais constantes do Orçamento de Investimento investiram R$ 51.558.566.261 (cinquenta e um bilhões, quinhentos e cinquenta e oito milhões, quinhentos e sessenta e seis mil e duzentos e sessenta e um reais) equivalentes a 40,5% da dotação autorizada final. O Orçamento de Investimento aprovado para 2019, teve uma redução de 3% sobre o valor da dotação final aprovada para os investimentos das

empresas estatais em 2018. Comparando o volume executado em 2019 com o do ano anterior, houve redução de 31,3%.

Finalmente, cabe ressaltar que a execução do Orçamento de Investimento foi registrada pelas empresas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

2.2.2. Análise dos Investimentos

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais para o exercício de 2019, incluindo as alterações orçamentárias, considerou a programação de 85 empresas estatais federais, sendo 78 do setor produtivo e sete do setor financeiro. Não foram computadas as entidades cuja programação consta integralmente dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, nem aquelas que não programaram investimentos.

O Plano Plurianual (PPA) é instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal, destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do Governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. É expresso em programas e integra o projeto nacional de desenvolvimento nacional, conciliando o crescimento econômico com a distribuição de renda, a inclusão social e redução das desigualdades, a partir de uma dimensão estratégica, representada pelos Programas Temáticos e os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

As empresas estatais realizaram investimentos no âmbito de 10 programas do PPA 2016/2019. O desempenho médio da realização dos investimentos ficou em 40,5% da dotação final, sendo que mais da metade dos programas executaram acima da média dos valores disponibilizados.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – 2019
DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR PROGRAMA
R$ MIL

	DOTAÇÃO (A)	CRÉDITO (B)	DOTAÇÃO (C=A+B)	REALIZADO (D)	DESEMP. (D/C)
PETRÓLEO E GÁS	93.063.223	5.929.950	98.993.173	37.378.084	37,8
COMBUSTÍVEIS	9.302.961	-37.637	9.265.324	5.661.603	61,1
ENERGIA ELÉTRICA	5.256.428	739.196	5.995.623	3.320.584	55,4
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	7.378.452	231.339	7.609.791	3.316.601	43,6
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS FEDERAIS	2.393.709		2.393.709	1.161.509	48,5
AVIAÇÃO CIVIL	540.260	460.956	1.001.216	443.204	44,3
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	1.085.336		1.085.336	135.855	12,5
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	107.581		107.581	72.966	67,8
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	404.450	118.244	522.693	52.688	10,1
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	482.319		482.319	15.472	3,2
TOTAL	120.014.718	7.442.047	127.456.765	51.558.566	40,5

Fonte: ME/Sest/Siop.

Em termos nominais, os investimentos das empresas estatais federais em 2019 tiveram redução de 35,7% em relação ao ano de 2015. Em 2019, a realização total dos investimentos ficou em 40,5% da dotação final.

A próxima tabela mostra a evolução dos gastos com investimentos das empresas não dependentes por programa. Destaca-se que o Programa de Petróleo e Gás foi mais representativo no período.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2015 / 2019
DEMONSTRATIVO DA DESPESA REALIZADA POR PROGRAMA
R$ MIL

PROGRAMA	2015	2016	2017	2018	2019
PETRÓLEO E GÁS	57.425.429	42.722.335	38.155.233	71.418.102	37.378.084
COMBUSTÍVEIS	9.121.444	4.418.473	4.293.848	4.503.912	5.661.603
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	4.014.232	2.608.671	2.471.412	3.173.058	3.316.601
ENERGIA ELÉTRICA	6.226.208	4.151.450	3.432.832	3.787.287	3.320.584
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS FEDERAIS	1.286.995	1.216.943	953.910	1.050.250	1.161.509
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	596.558	350.142	327.599	217.477	135.855
AVIAÇÃO CIVIL	1.055.135	671.048	532.378	506.009	443.204
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	119.316	73.327	37.670	13.157	15.472
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	366.572	231.635	164.902	94.174	52.688
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	35.552	60.966	26.399	38.196	72.966
TOTAL	80.247.441	56.504.991	50.396.185	84.801.622	51.558.566

Fonte: ME/Sest/Siop.

A seguir, apresenta-se o demonstrativo dos investimentos consolidados, discriminados para cada ministério e suas unidades subordinadas. Além disso, mostra-se a composição do gasto em relação a dotação final, bem como o percentual de execução no ano.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – 2019
DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR ÓRGÃO/UNIDADE
R$ MIL

ÓRGÃO / UNIDADE	DOTAÇÃO (A)	REALIZADO (B)	COMPOS. (B/TB)	DESEMP. (B/A)
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	61.936	899	0,0	1,5
CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DE MINAS GERAIS S.A. - CEASAMINAS	1.750	551	0,0	31,5
COMPANHIA DE ARMAZÉNS E SILOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - CASEMG	967	0	0,0	0,0
CEAGESP - COMPANHIA DE ENTREPOSTOS E ARMAZÉNS GERAIS DE SÃO PAULO	59.219	349	0,0	0,6
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	2.032.652	447.186	0,9	22,0
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP	92.998	7.819,026	0,0	8,4
EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT	921.920	332.520,091	0,6	36,1
TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S.A. - TELEBRÁS	1.017.734	106.846,954	0,2	10,5
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	6.228.806	3.403.085,04	6,6	54,6
BANCO DA AMAZÔNIA S.A. - BASA	64.741	5.462	0,0	8,4
SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO	198.000	118.661	0,2	59,9
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. - BNB	144.380	22.912	0,0	15,9
CASA DA MOEDA DO BRASIL - CMB	146.165	3.591	0,0	2,5
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CAIXA	2.603.819	1.331.200	2,6	51,1
BB TECNOLOGIA E SERVIÇOS S.A.	56.763	27.984	0,1	49,3
BANCO DO BRASIL S.A. - BB	2.742.460	1.836.955	3,6	67,0
EMPRESA GESTORA DE ATIVOS - EMGEA	2.529	165	0,0	6,5
ATIVOS S.A. - SECURITIZADORA DE CRÉDITOS FINANCEIROS	2.000	726	0,0	36,3
AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS S.A. - ABGF	1.778	222	0,0	12,5
EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - DATAPREV	200.000	31.768	0,1	15,9
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES	66.173	23.440	0,0	35,4
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	115.760.735	47.175.498	91,5	40,8
CENTRO DE PESQUISAS DE ENERGIA ELÉTRICA - CEPEL	15.360	10.255	0,0	66,8
ELETROBRAS TERMONUCLEAR S.A. - ELETRONUCLEAR	1.154.016	822.862	1,6	71,3

ÓRGÃO / UNIDADE	DOTAÇÃO (A)	REALIZADO (B)	COMPOS. (B/TB)	DESEMP. (B/A)
CENTRAIS ELÉTRICAS BRASILEIRAS S.A. - ELETROBRAS	38.958	6.285	0,0	16,1
CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL S.A. - ELETRONORTE	756.059	132.910	0,3	17,6
ELETROSUL CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	191.585	53.983	0,1	28,2
COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO - CHESF	1.602.668	592.202	1,1	37,0
FURNAS - CENTRAIS ELÉTRICAS S.A.	1.137.856	643.468	1,2	56,6
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	98.839.786	41.110.330	79,7	41,6
PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A. - BR	697.890	229.646	0,4	32,9
PETROBRAS GÁS S.A. - GASPETRO	50	0	0,0	0,0
ELETROBRAS PARTICIPAÇÕES S.A. - ELETROPAR	115	0	0,0	0,0
COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO ACRE - ELETROACRE	7	0	0,0	0,0
COMPANHIA ENERGÉTICA DE ALAGOAS - CEAL	7	0	0,0	0,0
CENTRAIS ELÉTRICAS DE RONDÔNIA S.A. - CERON	7	0	0,0	0,0
TRANSPORTADORA BRASILEIRA GASODUTO BOLÍVIA-BRASIL S.A. - TBG	177.875	100.353	0,2	56,4
BOA VISTA ENERGIA S.A. - BVENERGIA	7	0	0,0	0,0
AMAZONAS DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A. - AME	9	0	0,0	0,0
PETROBRAS TRANSPORTE S.A. - TRANSPETRO	1.421.040	874.681	1,7	61,6
COMPANHIA DE GERAÇÃO TÉRMICA DE ENERGIA ELÉTRICA - CGTEE	304.436	216.194	0,4	71,0
PETROBRAS LOGÍSTICA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO S.A. - PB-LOG	200	0	0,0	0,0
PETROBRAS *NETHERLANDS* B.V. - PNBV	6.263.700	1.393.617	2,7	22,2
PETROBRAS *INTERNATIONAL* BRASPETRO B.V. - PIB BV	1.219.160	277.431	0,5	22,8
TRANSPORTADORA ASSOCIADA DE GÁS S.A. - TAG	267.616	7.169,575	0,0	2,7
LIQUIGÁS DISTRIBUIDORA S.A. - LIQUIGÁS	105.118	103.528	0,2	98,5
STRATURA ASFALTOS S.A.	4.275	556	0,0	13,0
PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL S.A. - PBIO	12.275	5.639	0,0	45,9
EÓLICA MANGUE SECO 2 - GERADORA E COMERCIALIZADORA DE ENERGIA ELÉTRICA S.A. - MANGUE SECO 2	62	4	0,0	6,7
GÁS BRASILIANO DISTRIBUIDORA S.A. - GBD	1.563	26	0,0	1,7
UIRAPURU TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	2.105	597	0,0	28,4
TRANSMISSORA SUL BRASILEIRA DE ENERGIA S.A. - TSBE	1.900	0	0,0	0,0
TRANSMISSORA SUL LITORÂNEA DE ENERGIA S.A. - TSLE	21.371	20.932	0,0	97,9
AMAZONAS GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA S.A. - AMGT	53.799	20.072	0,0	37,3
ARAUCÁRIA NITROGENADOS S.A.	130.034	15.323	0,0	11,8
EMPRESA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A. - PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. - PPSA	13.149	4.510	0,0	34,3
TRANSPETRO *INTERNATIONAL* B.V. - TI B.V.	629.200	36.500	0,1	5,8
PETROBRAS LOGÍSTICA DE GÁS S.A.	215	0	0,0	0,0
BRASIL VENTOS ENERGIA S.A.	180	45,579	0,0	25,3
TRANSENERGIA GOIÁS S.A.	13.995	4.115	0,0	29,4
GERADORA EÓLICA VENTOS ANGELIM S.A.	1.888	1.862	0,0	98,6
GERADORA EÓLICA VENTOS DE SANTA ROSA S.A.	1.590	1.588	0,0	99,8
GERADORA EÓLICA VENTOS DE UIRAPURU S.A.	2.119	2.116	0,0	99,9
GERADORA EÓLICA ARARÁ AZUL S.A.	1.372	1.285	0,0	93,7
GERADORA EÓLICA BENTEVI S.A.	733	687	0,0	93,7
GERADORA EÓLICA OURO VERDE I S.A.	1.366	1.276	0,0	93,5
GERADORA EÓLICA OURO VERDE II S.A.	1.472	1.376	0,0	93,5
GERADORA EÓLICA OURO VERDE III S.A.	1.211	1.135	0,0	93,7
ENERGIA DOS VENTOS V S.A.	94.904	73.727	0,1	77,7
ENERGIA DOS VENTOS VI S.A.	135.580	106.468	0,2	78,5
ENERGIA DOS VENTOS VII S.A.	122.020	95.141	0,2	78,0
ENERGIA DOS VENTOS VIII S.A.	94903,92	71.675,699	0,1	75,5

ÓRGÃO / UNIDADE	DOTAÇÃO (A)	REALIZADO (B)	COMPOS. (B/TB)	DESEMP. (B/A)
ENERGIA DOS VENTOS IX S.A.	108.461,909	88.505,898	0,2	81,6
FRONTEIRA OESTE TRANSMISSORA DE ENERGIA S.A.	109.367	45.360	0,1	41,5
EÓLICA HERMENEGILDO I S.A.	1.299	2	0,0	0,2
EÓLICA HERMENEGILDO II S.A.	1.299	0	0,0	0,0
EÓLICA HERMENEGILDO III S.A.	1.096	0	0,0	0,0
EÓLICA CHUÍ IX S.A.	406	0	0,0	0,0
ITAGUAÇU DA BAHIA ENERGIAS RENOVÁVEIS S/A	2.000	60	0,0	3,0
MINISTÉRIO DA SAÚDE	485.983	17.924	0,0	3,7
EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA - HEMOBRÁS	485.983	17.924	0,0	3,7
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	1.585.130	513.040	1,0	32,4
COMPANHIA DOCAS DO CEARÁ - CDC	19.194	3.581	0,0	18,7
COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO - CODESA	67.357	14.665	0,0	21,8
COMPANHIA DAS DOCAS DO ESTADO DA BAHIA - CODEBA	54.748	3.479	0,0	6,4
COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - CODESP	226.212	6.014	0,0	2,7
COMPANHIA DOCAS DO PARÁ - CDP	30.744	6.010	0,0	19,5
COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO - CDRJ	70.585	18.839	0,0	26,7
COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE - CODERN	88.074	6.561	0,0	7,4
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	1.028.216	453.891	0,9	44,1
MINISTÉRIO DA DEFESA	1.301.524	933	0,0	0,1
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS - EMGEPRON	1.301.524	933	0,0	0,1
TOTAL	127.456.765	51.558.566	100,0	40,5

Fonte: ME/Sest/Siop.

O Orçamento de Investimentos de 2019 previa orçamento para 85 empresas. No entanto, a execução demonstra que houve realização efetiva de gasto em 71 delas.

Além disso, cabe destacar as seguintes situações:

- As empresas AME, TSBE, Eólica Hermenegildo II, Eólica Hermenegildo III, Eólica Chuí IX, PB-Log e Gaspetro não apresentaram realização no período;
- A empresa Casemg não executou investimento porque está em fase de liquidação;
- As empresas Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Centrais Elétricas de Rondônia (Ceron), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Energética de Alagoas (Ceal), Uirapuru Transmissora de Energia S.A. (Uirapuru) e Logigás passaram por processos de incorporações/privatizações, concluídos após o envio do Projeto Lei Orçamentário ao Congresso; e
- A empresa Itaguaçu da Bahia Energias Renováveis S.A. (IBER) foi incluída na LOA no decorrer desse exercício.

A tabela seguinte mostra o total de investimentos, por função e subfunção, aprovados e realizados pelas empresas estatais federais em 2019. Ressalta-se que a função "Energia" responde por 91,5% do total realizado, e a subfunção "Combustíveis Minerais" contribuiu com 87,0% do total da respectiva função.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2019
INVESTIMENTO POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO
R$ MIL

FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO (A)	CRÉDITO (B)	DOTAÇÃO (C=A+B)	REALIZADO (D)	COMPOS. (D/TD)	DESEMP. (D/C)
AGRICULTURA	61.936	0	61.936	899	0,0	1,5
ADMINISTRAÇÃO GERAL	60.096	0	60.096	898	99,8	1,5
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.840	0	1.840	2	0,2	0,1
COMÉRCIO E SERVIÇOS	5.975.640	0	5.975.640	3.375.545	6,5	56,5
ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.394.957	8.556	1.403.513	441.643	13,1	31,5
SERVIÇOS FINANCEIROS	2.393.709	0	2.393.709	1.161.509	34,4	48,5
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	2.186.974	-8.556	2.178.418	1.772.393	52,5	81,4
COMUNICAÇÕES	1.939.227	0	1.939.227	439.340	0,9	22,7
ADMINISTRAÇÃO GERAL	250.099	0	250.099	172.706	39,3	69,1
COMUNICAÇÕES POSTAIS	444.285	0	444.285	136.397	31,0	30,7
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	244.843	0	244.843	28.962	6,6	11,8
TELECOMUNICAÇÕES	1.000.000	0	1.000.000	101.275	23,1	10,1
DEFESA NACIONAL	1.200.150	101.374	1.301.524	933	0,0	0,1
ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.200.060	100.753	1.300.813	655	70,2	0,1
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	90	621	711	278	29,8	39,2
ENERGIA	109.005.689	6.736.107	115.741.796	47.175.341	91,5	40,8
ADMINISTRAÇÃO GERAL	346.296	-5.305	340.992	136.425	0,3	40,0
BIOCOMBUSTÍVEIS	10.275	0	10.275	4.599	0,0	44,8
COMBUSTÍVEIS MINERAIS	97.523.667	5.741.695	103.265.362	41.032.666	87,0	39,7
COMERCIALIZAÇÃO	674.792	0	674.792	225.451	0,5	33,4
ENERGIA ELÉTRICA	5.451.941	739.196	6.191.137	3.410.842	7,2	55,1
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	536.926	109.903	646.829	470.900	1,0	72,8
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	1.507.790	4.390	1.512.180	678.604	1,4	44,9
TRANSPORTES ESPECIAIS	2.954.001	146.228	3.100.229	1.215.853	2,6	39,2
INDÚSTRIA	146.165	0	146.165	3.591	0,0	2,5
ADMINISTRAÇÃO GERAL	17.908	0	17.908	1.809	50,4	10,1
PRODUÇÃO INDUSTRIAL	126.286	0	126.286	279	7,8	0,2
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.971	0	1.971	1.503	41,9	76,3
PREVIDÊNCIA SOCIAL	200.000	0	200.000	31.768	0,1	15,9
ADMINISTRAÇÃO GERAL	50.000	0	50.000	5.240	16,5	10,5
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	150.000	0	150.000	26.527	83,5	17,7
SAÚDE	485.983	0	485.983	17.924	0,0	3,7
ADMINISTRAÇÃO GERAL	759	0	759	191	1,1	25,1
SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	482.319	0	482.319	15.472	86,3	3,2
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	2.905	0	2.905	2.262	12,6	77,9
TRANSPORTE	999.930	604.566	1.604.496	513.225	1,0	32,0
ADMINISTRAÇÃO GERAL	19.639	1.387	21.026	3.251	0,6	15,5
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	16.642	23.980	40.622	13.924	2,7	34,3
TRANSPORTE AÉREO	540.260	460.956	1.001.216	443.204	86,4	44,3
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	404.450	118.244	522.693	52.688	10,3	10,1
TRANSPORTES ESPECIAIS	18.939	0	18.939	158	0,0	0,8
TOTAL	120.014.718	7.442.047	127.456.765	51.558.566	100,00	40,5

Fonte: ME/Sest/Siop.

A seguir, retrata-se a evolução da execução do Orçamento de Investimento entre os anos de 2015 a 2019, por função e subfunção, em valores nominais.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2015/2019
INVESTIMENTO REALIZADO POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO
R$ MIL

FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO	2015	2016	2017	2018	2019
AGRICULTURA	16.783	10.742	2.098	3.463	899
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.722	765	14	7	2
ADMINISTRAÇÃO GERAL	15.061	9.977	2.084	3.455	898
COMÉRCIO E SERVIÇOS	3.082.256	2.647.858	2.409.631	2.958.414	3.375.545
ADMINISTRAÇÃO GERAL	442.767	421.497	413.164	647.211	441.643
SERVIÇOS FINANCEIROS	1.286.995	1.216.943	953.910	1.050.250	1.161.509
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	1.352.494	1.009.419	1.042.557	1.260.952	1.772.393
COMUNICAÇÕES	1.084.858	626.521	599.202	438.229	439.340
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	169.985	83.165	60.541	75.591	28.962
TELECOMUNICAÇÕES	590.874	313.859	306.479	208.280	101.275
COMUNICAÇÕES POSTAIS	209.610	227.870	215.523	128.866	136.397
ADMINISTRAÇÃO GERAL	114.389	1.627	16.660	25.491	172.706
DEFESA NACIONAL	1.525	421	1.928	2.192	933
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	0	0	208	280	278
ADMINISTRAÇÃO GERAL	1.525	421	1.720	1.912	655
ENERGIA	74.192.451	52.099.308	46.579.548	80.560.125	47.175.341
CONSERVAÇÃO DE ENERGIA	18.724	441	242	0	0
PRODUÇÃO INDUSTRIAL	18.503	11.449	46.409	7.054	0
BIOCOMBUSTÍVEIS	27.038	6.240	886	3.373	4.599
ADMINISTRAÇÃO GERAL	251.080	140.615	78.906	98.305	136.425
COMERCIALIZAÇÃO	626.153	361.295	244.859	379.917	225.451
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	722.118	468.369	371.215	602.491	470.900
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	1.510.765	1.078.973	1.152.398	1.267.504	678.604
TRANSPORTES ESPECIAIS	1.650.697	2.287.887	2.815.910	1.165.002	1.215.853
ENERGIA ELÉTRICA	6.266.108	4.231.292	3.479.674	3.849.203	3.410.842
COMBUSTÍVEIS MINERAIS	63.101.265	43.512.748	38.389.050	73.187.276	41.032.666
INDÚSTRIA	108.962	14.058	33.682	15.263	3.591
PRODUÇÃO INDUSTRIAL	96.343	314	26.330	7.377	279
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	3.530	9.653	3.155	2.851	1.503
ADMINISTRAÇÃO GERAL	9.089	4.092	4.197	5.035	1.809
PREVIDÊNCIA SOCIAL	65.611	85.058	13.005	182.278	31.768
ADMINISTRAÇÃO GERAL	17.563	6.980	1.904	4.512	5.240
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	48.048	78.078	11.101	177.765	26.527
SAÚDE	245.227	83.672	39.393	13.357	17.924
ADMINISTRAÇÃO GERAL	447	78	74	88	191
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	17.787	10.267	1.649	112	2.262
SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	226.993	73.327	37.670	13.157	15.472
TRANSPORTE	1.449.770	937.352	717.699	628.302	513.225
TRANSPORTES ESPECIAIS	5.532	11.084	8.064	605	158
ADMINISTRAÇÃO GERAL	6.832	5.862	5.681	4.796	3.251
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	15.698	17.722	6.675	22.719	13.924
TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	366.572	231.635	164.902	94.174	52.688
TRANSPORTE AÉREO	1.055.135	671.048	532.378	506.009	443.204
TOTAL	80.247.441	56.504.991	50.396.185	84.801.622	51.558.566

Fonte: ME/Sest/Siop.

A próxima tabela exibe a programação e a execução do OI por natureza de receita. Entre essas, cabe destacar que os recursos próprios constituíram a principal fonte de financiamento do Orçamento de Investimento, representando 95,1% da dotação inicial, 93,5% da dotação final e 95,2% do total realizado no ano.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO – 2019
FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS, POR NATUREZA
R$ MIL

FONTES DE FINANCIAMENTO	DOTAÇÃO (A)	COMPOS. (A/TA)	CRÉDITO (B)	DOTAÇÃO (C=A+B)	COMPOS. (C/TC)	REALIZADO (D)	COMPOS. (D/TD)
RECURSOS PRÓPRIOS	114.076.094	95,1	5.145.026	119.221.120	93,5	49.102.608	95,2
GERAÇÃO PRÓPRIA	114.076.094	95,1	5.145.026	119.221.120	93,5	49.102.608	95,2
RECURSOS PARA AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	3.995.768	3,3	2.021.055	6.016.823	4,7	1.632.313	3,2
TESOURO	3.526.223	2,9	910.131	4.436.354	3,5	758.267	1,5
DIRETO	3.202.539	2,7	92.327	3.294.866	2,6	290.018	0,6
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	323.684	0,3	817.804	1.141.488	0,9	468.249	0,9
CONTROLADORA	191.098	0,2	1.110.924	1.302.022	1,0	874.046	1,7
OUTRAS FONTES	278.446	0,2	0	278.446	0,2	0	0,0
OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE LONGO PRAZO	1.872.856	1,6	331.073	2.203.929	1,7	821.912	1,6
INTERNAS	1.778.496	1,5	331.073	2.109.569	1,7	821.912	1,6
EXTERNAS	94.360	0,1	0	94.360	0,1	0	0,0
OUTROS RECURSOS DE LONGO PRAZO	70.000	0,1	-55.107	14.893	0,0	1.733	0,0
OUTRAS FONTES	70.000	0,1	-55.107	14.893	0,0	1.733	0,0
TOTAL	120.014.718	100,0	7.442.047	127.456.765	100,0	51.558.566	100,0

Fonte: ME/Sest/Siop.

Ao analisar o comportamento das fontes de financiamento entre os anos de 2015 a 2019 na tabela a seguir, cabe observar que houve redução no total dos investimentos das estatais de 35,7%.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2015 / 2019
FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS, POR NATUREZA
R$ MIL

FONTES DE FINANCIAMENTO	2015	2016	2017	2018	2019
RECURSOS PRÓPRIOS	72.601.560	49.014.658	44.562.390	82.521.575	49.102.608
GERAÇÃO	72.601.560	49.014.658	44.562.390	82.521.575	49.102.608
RECURSOS PARA AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2.342.434	1.343.986	4.496.058	1.034.635	1.632.313
TESOURO	2.026.598	1.269.613	1.023.148	802.812	758.267
DIRETO	1.923.207	1.211.041	720.242	640.786	290.018
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	103.391	58.572	302.906	162.026	468.249
CONTROLADORA	315.836	74.373	3.472.910	231.822	874.046
OPERAÇÕES DE CRÉDITO DE LONGO PRAZO	4.454.663	4.799.959	1.139.378	1.111.429	821.912
INTERNAS	3.454.663	2.393.978	1.139.378	1.111.429	821.912
EXTERNAS	1.000.000	2.405.981			
OUTROS RECURSOS DE LONGO PRAZO	848.784	1.346.388	198.359	133.984	1.733
DEBÊNTURES			19.964		
CONTROLADORA	519.034	396.598	178.395	133.984	
OUTRAS FONTES	329.750	949.789			1.733
TOTAL	80.247.441	56.504.991	50.396.185	84.801.622	51.558.566

Fonte: ME/Sest/Siop.

Para fins de acompanhamento e consolidação, a Sest/ME classifica as empresas estatais em dois grandes setores, a saber: o Setor Produtivo Estatal (SPE), composto por 78 empresas, e o Setor Financeiro, composto por sete empresas.

A próxima tabela demonstra, em valores consolidados por setor/grupo, a evolução da dotação, comparativamente com a posição executada no ano e, ainda, coeficientes que permitem observar, em termos percentuais, a parti-

cipação tanto do Setor Produtivo Estatal como do Setor Financeiro no somatório dos gastos das estatais com a constituição e manutenção de seus ativos operacionais, bem como o respectivo desempenho na execução de sua programação.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2019
DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR SETOR / GRUPO
R$ MIL

SETOR / GRUPO	DOTAÇÃO (A)	CRÉDITO (B)	DOTAÇÃO (C=A+B)	REALIZADO (D)	COMPOS. (D/TD)
SETOR PRODUTIVO ESTATAL	114.300.148	7.442.047	121.742.195	48.330.779	93,7
GRUPO PETROBRAS	103.789.209	5.980.850	109.770.059	44.154.803	85,6
GRUPO ELETROBRAS	5.222.270	755.257	5.977.527	3.016.185	5,9
DEMAIS EMPRESAS DO SETOR PRODUTIVO	4.270.936	705.939	4.976.875	1.052.943	2
SETOR FINANCEIRO	5.714.570		5.714.570	3.227.787	6,3
TOTAL	120.014.718	7.442.047	127.456.765	51.558.566	100,0

Fonte: ME/Sest/Siop.

A seguinte tabela mostra, de forma geral, queda dos investimentos no Setor Produtivo no valor de R$ 28,9 bilhões e um aumento R$ 0,3 bilhão no Setor Financeiro entre os anos de 2015 e 2019.

Os grupos do Setor Produtivo apresentaram queda nos investimentos no período de 2015 a 2019:

- O Grupo Petrobras apresentou redução de R$ 24,1 bilhões;
- O Grupo Eletrobras apresenta queda de R$ 3,0 bilhões; e
- O Grupo “Demais Empresas do Setor Produtivo” mostra diminuição nos investimentos de R$ 1,4 bilhão.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2015 / 2019
DEMONSTRATIVO DA DESPESA REALIZADA POR SETOR / GRUPO
R$ MIL

SETOR / GRUPO	2015	2016	2017	2018	2019
SETOR PRODUTIVO ESTATAL	77.274.423	54.000.789	48.125.778	81.997.071	48.330.779
GRUPO PETROBRAS	68.211.507	47.893.824	43.363.902	77.041.093	44.154.803
GRUPO ELETROBRAS	6.059.525	4.215.555	3.231.083	3.518.899	3.016.185
DEMAIS EMPRESAS DO SETOR PRODUTIVO	2.406.838	1.574.227	1.217.152	1.224.242	1.052.943
SETOR FINANCEIRO	2.973.018	2.504.201	2.270.407	2.804.551	3.227.787
TOTAL	80.247.441	56.504.991	50.396.185	84.801.622	51.558.566

Fonte: ME/Sest/Siop.

As 85 empresas computadas atuam em diversos setores e ramos de atividades, sendo:

- sete, no setor financeiro;
- três, no setor de armazenamento e abastecimento de produtos agrícolas;
- trinta e nove, no setor de energia elétrica, em atividades de geração, transmissão, distribuição urbana e rural e comercialização;
- treze, no setor de petróleo, gás natural e derivados, em atividades de extração, refino, transporte e distribuição de derivados para o consumidor final;
- sete, no setor de administração portuária;
- duas, no setor de comunicações;
- uma, no setor de desenvolvimento e administração da infraestrutura de aeroportos, bem como na proteção ao voo e segurança do tráfego aéreo;

- três, no setor industrial de transformação, em segmentos diversificados, como produção de moeda, fertilizantes e hemoderivados;
- sete, no setor de serviços, como processamento de dados, agenciamento de turismo e gestão de ativos;
- duas, no setor de pesquisa, desenvolvimento e planejamento; e
- uma, no setor de seguros.

As tabelas a seguir demonstram a execução dos investimentos e a participação no total, por grupos e empresas, no período de 2015 e 2019, em valores nominais.

TABELA - GRUPO PETROBRAS
DEMONSTRATIVO DA DESPESA REALIZADA POR EMPRESA - 2015 / 2019
R$ MIL

EMPRESA	2015		2016		2017		2018		2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
PETROBRAS	51.905.000	76,1	35.156.810	73,4	32.736.353	75,5	64.935.360	84,3	41.110.330	93,1
PNBV	9.312.526	13,7	8.796.646	18,4	7.357.787	17	8.536.167	11,1	1.393.617	3,2
TRANSPETRO	1.645.831	2,4	1.146.554	2,4	1.345.442	3,1	1.391.215	1,8	874.681	2
PIB BV	4.111.233	6	1.981.982	4,1	1.324.392	3,1	1.401.430	1,8	277.431	0,6
BR	709.434	1	410.085	0,9	301.350	0,7	444.050	0,6	229.646	0,5
LIQUIGÁS	133.129	0,2	72.120	0,2	71.402	0,2	78.060	0,1	103.528	0,2
TBG	61.308	0,1	56.515	0,1	59.019	0,1	29.498	0	100.353	0,2
TI B.V.	83.096	0,1	89.442	0,2	53.427	0,1	62.923	0,1	36.500	0,1
ARAUCÁRIA	21.134	0	99.268	0,2	8.597	0	75.206	0,1	15.323	0
AREMBEPE	223	0		0		0		0		0
CITEPE	88.205	0,1	8.501	0	18.677	0	1.739	0		0
ECM 1	279	0		0		0		0		0
GÁS BRASILIANO GBD	21.041	0	19.743	0	21.923	0,1	32.664	0	26	0
GASPETRO		0		0	170	0	40	0		0
MANGUE SECO 2		0		0		0	54	0	4	0
NTS		0	2.605	0	3.858	0		0		0
PBIO	27.998	0	6.710	0	1.382	0	4.263	0	5.639	0
PETROQUÍMICASUAPE	9.976	0	4.495	0	36.497	0,1	5.409	0		0
STRATURA ASFALTOS	1.657	0	1.983	0	1.703	0	1.879	0	556	0
TAG	79.438	0,1	40.363	0,1	21.922	0,1	41.136	0,1	7.170	0
TOTAL	68.211.507	100,0	47.893.824	100,0	43.363.902	100,0	77.041.093	100,0	44.154.803	100,0

Fonte: ME/Sest/Siop.

TABELA - GRUPO ELETROBRAS
DEMONSTRATIVO DA DESPESA REALIZADA POR EMPRESA - 2015 / 2019
R$ MIL

EMPRESA	2015		2016		2017		2018		2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
BRASIL VENTOS		0		0		0	31	0	46	0
LVTE	130.778	2,2	8.947	0,2		0		0		0
TSBE	25.255	0,4	1.641	0		0	567	0		0
IBER		0		0		0		0	60	0
UIRAPURU	7	0	16	0	4	0	3.132	0,1	597	0
ELETROPAR	16	0	10	0	10	0		0		0
VENTOS DE UIRAPURU		0		0	22	0		0	2.116	0,1
BENTEVI		0	22	0	51	0	4	0	687	0
VENTOS DE ANGELIM		0		0	60	0	8	0	1.862	0,1
OURO VERDE III		0	30	0	80	0	6	0	1.135	0
VENTOS DE SANTA ROSA		0	14	0	111	0	10	0	1.588	0,1
OURO VERDE II		0	59	0	112	0	9	0	1.376	0
OURO VERDE I		0	69	0	121	0	10	0	1.276	0
ARARA AZUL		0	33	0	182	0	6	0	1.285	0
EOLICA CHU IX		0	1.263	0	235	0	5	0		0
EOLICA HERMENEGILDO III		0	234	0	304	0		0		0
EOLICA HERMENEGILDO I		0		0	361	0	30	0	2	0
EOLICA HERMENEGILDO II		0		0	361	0		0		0
EDV V		0	141	0	401	0	18.251	0,5	73.727	2,4
EDV IX		0	70	0	452	0	20.051	0,6	88.506	2,9
EDV VII		0	418	0	513	0	22.944	0,7	95.141	3,2
EDV VIII		0	43	0	716	0	17.355	0,5	71.676	2,4
EDV VI		0	71	0	1.131	0	24.828	0,7	106.468	3,5
CEPEL	7.384	0,1	8.404	0,2	5.402	0,2	9.843	0,3	10.255	0,3
ELETROBRAS	24.156	0,4	5.327	0,1	5.720	0,2	18.591	0,5	6.285	0,2
CGTEE	24.566	0,4	7.633	0,2	14.781	0,5	122.459	3,5	216.194	7,2
BVENERGIA	23.380	0,4	28.822	0,7	30.809	1	11.143	0,3		0
TSLE	54.714	0,9	9.381	0,2	34.581	1,1	13.490	0,4	20.932	0,7
TGO		0	53.699	1,3	34.791	1,1	84	0	4.115	0,1
FOTE		0	6.255	0,1	37.321	1,2	51.529	1,5	45.360	1,5
ELETROACRE	53.171	0,9	65.047	1,5	51.696	1,6	55.940	1,6		0
CELG D	322.076	5,3	312.813	7,4	64.162	2		0		0
ELETROSUL	302.439	5	140.055	3,3	97.228	3	60.106	1,7	53.983	1,8
ELETRONORTE	575.971	9,5	419.425	9,9	135.501	4,2	176.170	5	132.910	4,4
AMGT	200.039	3,3	191.068	4,5	153.840	4,8	142.136	4	20.072	0,7
CEAL	134.981	2,2	175.377	4,2	162.015	5	163.814	4,7		0
CEPISA	158.655	2,6	151.672	3,6	172.225	5,3	150.412	4,3		0
CERON	136.843	2,3	161.751	3,8	195.023	6	126.212	3,6		0
AME	304.157	5	334.635	7,9	286.742	8,9	261.776	7,4		0
FURNAS	729.365	12	499.962	11,9	336.592	10,4	556.350	15,8	643.468	21,3
ELETRONUCLEAR	1.930.126	31,9	890.917	21,1	479.476	14,8	536.599	15,2	822.862	27,3
CHESF	921.445	15,2	740.233	17,6	927.951	28,7	954.995	27,1	592.202	19,6
TOTAL	6.059.525	100,0	4.215.555	100,0	3.231.083	100,0	3.518.899	100,0	3.016.185	100,0

Fonte: ME/Sest/Siop.

TABELA - DEMAIS EMPRESAS DO SPE
DEMONSTRATIVO DA DESPESA REALIZADA POR EMPRESA - 2015 / 2019
R$ MIL

EMPRESA	2015		2016		2017		2018		2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
INFRAERO	1.065.653	35,5	683.360	36,1	534.982	34,9	527.082	36,7	453.891	39,1
ECT	488.328	16,3	309.486	16,4	285.687	18,7	225.453	15,7	332.520	28,7
SERPRO	76.630	2,6	113.454	6	100.231	6,5	124.103	8,6	118.661	10,2
TELEBRAS	596.554	19,9	317.184	16,8	313.642	20,5	212.837	14,8	106.847	9,2
DATAPREV	65.611	2,2	85.058	4,5	13.005	0,8	182.278	12,7	31.768	2,7
COBRA	30.062	1	28.923	1,5	35.101	2,3	26.284	1,8	27.984	2,4
CDRJ	28.370	0,9	32.546	1,7	26.957	1,8	26.297	1,8	18.839	1,6
HEMOBRÁS	245.227	8,2	83.672	4,4	39.393	2,6	13.357	0,9	17.924	1,5
CODESA	68.006	2,3	49.974	2,6	40.627	2,7	42.085	2,9	14.665	1,3
CODERN	5.365	0,2	18.942	1	893	0,1	2.430	0,2	6.561	0,6
CODESP	215.938	7,2	119.571	6,3	88.895	5,8	19.220	1,3	6.014	0,5
CDP	14.345	0,5	4.814	0,3	3.138	0,2	2.204	0,2	6.010	0,5
PPSA	5.266	0,2	1.014	0,1	424	0	737	0,1	4.510	0,4
CMB	30.648	1	14.058	0,7	25.885	1,7	15.263	1,1	3.591	0,3
CDC	31.246	1	8.474	0,4	5.229	0,3	4.115	0,3	3.581	0,3
CODEBA	14.766	0,5	8.325	0,4	8.761	0,6	4.203	0,3	3.479	0,3
EMGEPRON	2.059	0,1	490	0	1.928	0,1	2.192	0,2	933	0,1
ATIVOS S.A.	822	0	10	0	1.689	0,1	1.480	0,1	726	0,1
CEASAMINAS	1.524	0,1	785	0	52	0	3.117	0,2	551	0
CEAGESP	15.071	0,5	9.086	0,5	1.703	0,1	144	0	349	0
ABGF	865	0	34	0	578	0	1.914	0,1	222	0
EMGEA	68	0	1.047	0,1	1.608	0,1	47	0	165	0
BB TURISMO	782	0	178	0	18	0	34	0		0
CASEMG	188	0	871	0	342	0	202	0		0
CODOMAR		0	57	0	28	0		0		0
TOTAL	3.003.392	100,0	1.891.410	100,0	1.530.794	100,0	1.437.079	100,0	1.159.790	100,0

Fonte: ME/Sest/Siop.

TABELA - SETOR FINANCEIRO
DEMONSTRATIVO DA DESPESA REALIZADA POR EMPRESA - 2015 / 2019
R$ MIL

EMPRESA	2015		2016		2017		2018		2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
BB	1.508.652	50,7	1.493.874	59,7	1.372.567	60,5	1.665.629	59,4	1.836.955	56,9
CAIXA	1.344.960	45,2	930.589	37,2	844.049	37,2	1.066.462	38	1.331.200	41,2
BNDES	43.508	1,5	29.028	1,2	20.376	0,9	15.563	0,6	23.440	0,7
BNB	40.577	1,4	20.719	0,8	10.398	0,5	37.514	1,3	22.912	0,7
FINEP	9.648	0,3	2.774	0,1	1.371	0,1	9.786	0,3	7.819	0,2
BASA	25.673	0,9	27.219	1,1	21.646	1	9.597	0,3	5.462	0,2
TOTAL	2.973.018	100,0	2.504.201	100,0	2.270.407	100,0	2.804.551	100,0	3.227.787	100,0

Fonte: ME/Sest/Siop.

As empresas estatais federais, em conformidade com seus estatutos e com a legislação que rege as atividades e compromissos gerais da sociedade, buscam atender, prioritariamente, as necessidades de mercado de cada uma delas, com vistas à consecução de seus objetivos sociais. Nessa linha, orientam seus esforços e investimentos para a melhor distribuição regional, respeitadas as características de seus negócios.

Cabe registrar que os investimentos no País representaram 97,7% do total realizado em 2019. Os gastos cuja localização transcende os limites de uma ou mais regiões que, devido às suas características físicas e técnicas, não podem ser desmembrados, foram classificados no tópico Nacional e representaram 74,9% do montante realizado.

A região Sudeste concentrou 15,3% do total dos dispêndios realizados por meio do Orçamento de Investimentos em 2019. Quando descontados os investimentos sob os tópicos "Nacional" e "Exterior", sua participação passa para 67,3%.

A tabela a seguir apresenta informações sobre a programação e realização do Orçamento de Investimento em 2019, por região e Unidade Federada:

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2019
DEMONSTRATIVO DA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS INVESTIMENTOS
R$ MIL

MACRO REGIÃO	DOTAÇÃO (A)	CRÉDITO (B)	DOTAÇÃO (C=A+B)	COMPOS. (C/TC)	REALIZADO (D)	COMPOS. (D/TD)	DESEMP. (D/C)
EXTERIOR	1.876.098	5.418.248	7.294.346	100	1.180.148	100	16,2
- EXTERIOR (INVESTIMENTOS NO EXTERIOR)	27.738		27.738	0,38	18.576	1,57	66,97
- EXTERIOR	1.848.360	5.418.248	7.266.608	99,62	1.161.572	98,43	15,99
NACIONAL	81.326.568	3.733.410	85.059.979	100	38.642.488	100	45,4
- NACIONAL	81.326.568	3.733.411	85.059.979	100	38.642.488	100	45,43
REGIÃO CENTRO-OESTE	332.012	-1.250	330.762	100	10.301	100	3,1
- GOIÁS	3.573	-1.250	2.323	0,7		0	0
- MATO GROSSO SUL	2.323		2.323	0,7		0	0
- MATO GROSSO	3.339		3.339	1,01	1	0,01	0,03
- MUNICÍPIO MINAÇU - GO	4.077		4.077	1,23	15	0,15	0,37
REGIÃO CENTRO-OESTE	233.470		233.470	70,59	3.823	37,11	1,64
- DISTRITO FEDERAL	85.231		85.231	25,77	6.463	62,74	7,58
REGIÃO NORDESTE	5.559.683	296.144	5.855.827	100	3.156.657	100	53,9
- MUNICÍPIO JOÃO PESSOA - PB	20		20	0		0	0
- SERGIPE	2.343		2.343	0,04		0	0
- PIAUÍ	2.323		2.323	0,04		0	0
- PARAÍBA	2.323		2.323	0,04		0	0
- MARANHÃO	4.423	-1.500	2.923	0,05	2	0	0,07
- ALAGOAS	3.518		3.518	0,06	15	0	0,43
- CEARÁ	18.711	2.335	21.046	0,36	3.808	0,12	18,09
- MUNICÍPIO ACARAÚ - CE	4.354	1.243	5.597	0,1	5.566	0,18	99,45
- MUNICÍPIO JOÃO CÂMARA - RN	6.153		6.153	0,11	5.760	0,18	93,61
- RIO GRANDE NORTE	104.640	23.127	127.767	2,18	6.448	0,2	5,05
- BAHIA	159.793	10.250	170.043	2,9	40.749	1,29	23,96
- PERNAMBUCO	1.084.887		1.084.887	18,53	308.107	9,76	28,4
- MUNICÍPIO FORTIM - CE	535.870	20.000	555.870	9,49	435.517	13,8	78,35
- REGIÃO NORDESTE	3.630.325	240.690	3.871.015	66,11	2.350.686	74,47	60,73
REGIÃO NORTE	1.088.279	105.874	1.194.153	100	285.707	100	23,9
- RORAIMA	2.330		2.330	0,2		0	0
- RONDÔNIA	3.326		3.326	0,28		0	0
- ACRE	250.730		250.730	21	91	0,03	0,04
- TOCANTINS	5.319		5.319	0,45	1.652	0,58	31,06

MACRO REGIÃO	DOTAÇÃO (A)	CRÉDITO (B)	DOTAÇÃO (C=A+B)	COMPOS. (C/TC)	REALIZADO (D)	COMPOS. (D/TD)	DESEMP. (D/C)
- PARÁ	58.837	1.072	59.909	5,02	6.092	2,13	10,17
- AMAZONAS	58.465	485	58.950	4,94	20.072	7,03	34,05
- AMAPÁ	20.423	78.685	99.108	8,3	40.132	14,05	40,49
- REGIÃO NORTE	688.849	25.631	714.480	59,83	217.668	76,19	30,47
REGIÃO SUDESTE	29.079.638	-2.274.370	26.805.268	100	7.903.092	100	29,5
- ESPÍRITO SANTO	61.881	35.951	97.832	0,36	31.804	0,4	32,51
- MINAS GERAIS	202.074	280.611	482.685	1,8	183.958	2,33	38,11
- SÃO PAULO	804.809	70.401	875.210	3,27	241.096	3,05	27,55
- RIO JANEIRO	6.152.251	445.120	6.597.371	24,61	3.688.893	46,68	55,91
- REGIÃO SUDESTE	21.858.622	-3.106.452	18.752.170	69,96	3.757.341	47,54	20,04
REGIÃO SUL	752.439	163.991	916.430	100	380.174	100	41,5
- MUNICÍPIO CHUÍ - RS	100	306	406	0,04		0	0
- MUNICÍPIO LONDRINA - PR	10.000		10.000	1,09		0	0
- MUNICÍPIO SANTA VITÓRIA PALMAR - RS	800	2.894	3.694	0,4	2	0	0,05
- SANTA CATARINA	2.343	9.548	11.891	1,3	8.298	2,18	69,78
- PARANÁ	140.284	10.000	150.284	16,4	15.939	4,19	10,61
- MUNICÍPIO NAVEGANTES - SC	10.008	14.629	24.637	2,69	23.252	6,12	94,38
- RIO GRANDE SUL	86.887	15.199	102.086	11,14	26.594	7	26,05
- MUNICÍPIO FOZ IGUAÇU - PR	103.000	-55.107	47.893	5,23	32.767	8,62	68,42
- REGIÃO SUL	399.017	166.521	565.538	61,71	273.321	71,89	48,33
TOTAL	120.014.718	7.442.047	127.456.765	100,0	51.558.566	100,0	40,5

Fonte: ME/Sest/Siop.

A próxima tabela apresenta a evolução dos investimentos por região geográfica, entre 2015 e 2019. No período analisado, os investimentos realizados pelas empresas estatais federais registraram queda, em valores nominais, em todas as regiões e Estados. Isso pode ser atribuído a mudanças significativas nos planos de negócios das empresas, de forma a focar esforços nos segmentos mais rentáveis.

TABELA - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO - 2015 / 2019
DEMONSTRATIVO DA DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS
R$ MIL

MACRORREGIÃO	2015		2016		2017		2018		2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
EXTERIOR	9.013.492	11,2	7.035.730	12,5	5.447.672	10,8	7.354.228	8,7	1.180.148	2,3
- EXTERIOR (INVESTIMENTOS NO EXTERIOR)	12.670	0,0	18.612	0,0	16.108	0,0	10.555	0,0	18.576	0,0
- EXTERIOR	9.000.822	11,2	7.017.118	12,4	5.431.563	10,8	7.343.674	8,7	1.161.572	2,3
NACIONAL	45.003.131	56,1	33.640.964	59,5	31.966.360	63,4	65.057.536	76,7	38.642.488	74,9
- NACIONAL	45.003.131	56,1	33.640.964	59,5	31.966.360	63,4	65.057.536	76,7	38.642.488	74,9
REGIÃO CENTRO-OESTE	667.563	0,8	488.453	0,9	154.175	0,3	193.068	0,2	10.301	0,0
- MATO GROSSO SUL	648	0,0	220	0,0	189	0,0	218	0,0	0	0,0
- DISTRITO FEDERAL	57.047	0,1	5.148	0,0	11.655	0,0	168.083	0,2	6.463	0,0
- MATO GROSSO	5.726	0,0	7.555	0,0	9.537	0,0	244	0,0	1	0,0
- MUNICÍPIO MINAÇU - GO	0	0,0	53.699	0,1	34.791	0,1	0	0,0	15	0,0
- REGIÃO CENTRO-OESTE	17.213	0,0	55.635	0,1	33.544	0,1	24.223	0,0	3.823	0,0
- GOIÁS	586.928	0,7	366.197	0,6	64.460	0,1	299	0,0	0	0,0
REGIÃO NORDESTE	5.596.862	7,0	2.707.639	4,8	2.804.446	5,6	2.836.765	3,3	3.156.657	6,1
- MUNICÍPIO ACARAÚ - CE	0	0,0	14	0,0	193	0,0	17	0,0	5.566	0,0
- MUNICÍPIO JOÃO CÂMARA - RN	0	0,0	212	0,0	546	0,0	36	0,0	5.760	0,0

MACRORREGIÃO	2015		2016		2017		2018		2019	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
- PARAÍBA	1.956	0,0	285	0,0	275	0,0	50	0,0	0	0,0
- MUNICÍPIO FORTIM - CE	0	0,0	742	0,0	3.213	0,0	103.430	0,1	435.517	0,8
- SERGIPE	43.534	0,1	4.806	0,0	3.954	0,0	6.108	0,0	0	0,0
- MARANHÃO	19.777	0,0	6.723	0,0	723	0,0	54	0,0	2	0,0
- CEARÁ	64.154	0,1	14.045	0,0	11.876	0,0	4.179	0,0	3.808	0,0
- RIO GRANDE NORTE	13.018	0,0	19.947	0,0	1.447	0,0	3.180	0,0	6.448	0,0
- BAHIA	90.185	0,1	42.006	0,1	39.196	0,1	20.282	0,0	40.749	0,1
- PIAUÍ	158.971	0,2	152.337	0,3	172.955	0,3	150.723	0,2	0	0,0
- ALAGOAS	135.495	0,2	175.624	0,3	162.133	0,3	163.863	0,2	15	0,0
- PERNAMBUCO	1.274.839	1,6	303.704	0,5	335.049	0,7	386.906	0,5	308.107	0,6
- REGIÃO NORDESTE	3.794.931	4,7	1.987.194	3,5	2.072.886	4,1	1.997.937	2,4	2.350.686	4,6
REGIÃO NORTE	1.576.431	2,0	1.246.704	2,2	985.225	2,0	981.458	1,2	285.707	0,6
- MUNICÍPIO PORTO VELHO - RO	0	0,0	1.331	0,0	1.534	0,0	779	0,0	0	0,0
- TOCANTINS	3.034	0,0	3.446	0,0	720	0,0	112	0,0	1.652	0,0
- PARÁ	21.196	0,0	6.638	0,0	4.077	0,0	2.336	0,0	6.092	0,0
- AMAPÁ	20.350	0,0	16.519	0,0	17.932	0,0	126.370	0,1	40.132	0,1
- RORAIMA	24.225	0,0	28.822	0,1	30.809	0,1	11.143	0,0	0	0,0
- ACRE	62.899	0,1	74.625	0,1	54.043	0,1	56.350	0,1	91	0,0
- RONDÔNIA	139.710	0,2	162.274	0,3	195.074	0,4	126.214	0,1	0	0,0
- REGIÃO NORTE	780.128	1,0	427.002	0,8	219.987	0,4	254.236	0,3	217.668	0,4
- AMAZONAS	524.889	0,7	526.046	0,9	461.048	0,9	403.920	0,5	20.072	0,0
REGIÃO SUDESTE	17.725.792	22,1	11.126.664	19,7	8.920.329	17,7	8.066.644	9,5	7.903.092	15,3
- MUNICÍPIO ARARAQUARA - SP	0	0,0	3.720	0,0	1.717	0,0	1.502	0,0	0	0,0
- MINAS GERAIS	329.429	0,4	53.844	0,1	15.268	0,0	27.656	0,0	183.958	0,4
- ESPÍRITO SANTO	110.129	0,1	307.779	0,5	385.262	0,8	63.801	0,1	31.804	0,1
- SÃO PAULO	758.841	0,9	376.831	0,7	196.481	0,4	379.664	0,4	241.096	0,5
- RIO JANEIRO	5.800.678	7,2	3.420.888	6,1	3.182.768	6,3	1.531.821	1,8	3.688.893	7,2
- REGIÃO SUDESTE	10.726.716	13,4	6.963.603	12,3	5.138.833	10,2	6.062.201	7,1	3.757.341	7,3
REGIÃO SUL	664.170	0,8	258.837	0,5	117.978	0,2	311.921	0,4	380.174	0,7
- MUNICÍPIO FOZ IGUAÇU - PR	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	32.767	0,1
- MUNICÍPIO NAVEGANTES - SC	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	23.252	0,0
- MUNICÍPIO SANTA VITÓRIA PALMAR - RS	0	0,0	234	0,0	1.026	0,0	30	0,0	2	0,0
- SANTA CATARINA	12.482	0,0	819	0,0	5.142	0,0	23.567	0,0	8.298	0,0
- MUNICÍPIO CHUÍ - RS	0	0,0	1.263	0,0	235	0,0	5	0,0	0	0,0
- MUNICÍPIO SANT'ANA LIVRAMENTO - RS	93.659	0,1	13.289	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
- REGIÃO SUL	148.805	0,2	22.289	0,0	60.286	0,1	189.444	0,2	273.321	0,5
- RIO GRANDE SUL	218.607	0,3	70.623	0,1	41.298	0,1	19.773	0,0	26.594	0,1
- PARANÁ	190.617	0,2	150.319	0,3	9.992	0,0	79.102	0,1	15.939	0,0
TOTAL	80.247.441	100	56.504.991	100	50.396.185	100,0	84.801.622	100	51.558.566	100

Fonte: MP/Sest/Siop.

2.3. DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO

Nesta seção, apresenta-se o desempenho da arrecadação em relação à previsão, a relação das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias vigentes nos exercícios de 2014 a 2019 e as renúncias instituídas em 2019, informando o respectivo instrumento de instituição, em atendimento ao artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade fiscal.

Evidencia-se também, a arrecadação e o montante de créditos em estoque relativos a cada programa de Parcelamento (Convencional, Refis, Paex, Paes, Timemania, Simples Nacional e outros), nos exercícios de 2018 e 2019), indicando-se a fundamentação legal e a origem dos créditos parcelados sob administração da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), com vistas ao atendimento do artigo 58 da Lei Complementar nº 101/2000. Ainda, apresenta-se o Demonstrativo dos Valores da Arrecadação de Parcelamentos – Pendentes de Classificação por Espécie Tributária.

Por fim, apresenta-se a arrecadação e o estoque dos créditos de natureza não tributária e tributária (fazendária e previdenciária) da União, inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBCB), considerando os registros em Sistemas próprios dessas unidades, em atendimento do artigo 58 da Lei Complementar nº 101/2000. Também, apresenta-se o montante da DAU contabilizada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

2.3.1. Arrecadação de Receitas

Em 2019, a arrecadação bruta dos impostos e contribuições administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) atingiu o montante de R$ 1.476,1 bilhões. O desempenho da arrecadação, comparado com o mesmo período de 2018, apresentou uma variação real acumulada, atualizada pelo IPCA, de +1,71%. Esse resultado decorreu, principalmente, da conjugação dos seguintes fatores: i) crescimento real de 11,09% da arrecadação do IRPJ/CSLL em razão da melhora do resultado de empresas e de arrecadações extraordinárias, em especial associadas a eventos de reorganizações societárias que acabaram por influir no desempenho dos tributos sobre o lucro; ii) crescimento de 3,27% no volume de vendas de bens (PMC/IBGE) de dezembro de 2018 a novembro de 2019, em relação ao período de dezembro de 2017 a novembro de 2018; iii) reajuste do salário mínimo; iv) crescimento da arrecadação do IRPF, especialmente nos itens relacionados com ganhos de capital na alienação de bens e ganhos líquidos de operações em bolsa e v) crescimento da arrecadação do IOF, principalmente em decorrência de maior volume das operações de crédito.

Com relação às previsões, a tabela a seguir demonstra os atos legais que foram revistos ao longo de 2019, e sua comparação com a arrecadação.

O resultado da arrecadação, frente às estimativas, pode ser explicado, principalmente, pela conjugação dos fatores:

- Arrecadações extraordinárias relacionadas com operações de reorganizações societárias, além da própria melhora do resultado das empresas, que afetaram, positivamente, as arrecadações do IRPJ e da CSLL;
- Crescimento das operações de crédito, impactando, a maior, o desempenho do IOF; e
- Comportamento das principais variáveis econômicas que afetam a arrecadação tributária tais como PIB, massa salarial e produção industrial.

TABELA - PREVISÃO DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB (EXCETO CPSS) PERÍODO: JANEIRO A DEZEMBRO DE 2019
R$ MILHÕES

RECEITAS	LEGISLATIVO	EXECUTIVO (RFB/CETAD)					ARRECADAÇÃO EFETIVA 2019 [G]	DIFERENÇAS (1)					
	LOA/2019 [A]	DEC. Nº 9.741/19 [B]	DEC. Nº 9.809/19 [C]	DEC. Nº 9.943/19 [D]	DEC. Nº 10.028/19 [E]	DEC. Nº 10.136/19 [F]		[G]-[A]	[G]-[B]	[G]-[C]	[G]-[D]	[G]-[E]	[G]-[F]
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	47.057	41.391	43.376	42.602	42.914	42.901	43.035	(4.022)	1.645	(341)	433	122	135
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	62.208	56.248	54.352	54.225	53.250	53.553	52.686	(9.522)	(3.562)	(1.666)	(1.539)	(564)	(867)
IMPOSTO SOBRE A RENDA	375.708	386.749	394.960	393.015	394.966	397.619	398.366	22.659	11.618	3.406	5.352	3.401	748
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	39.719	39.145	39.809	39.307	39.591	40.300	41.044	1.325	1.900	1.235	1.737	1.453	744
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	265.461	56.455	245.299	239.554	241.562	238.617	238.696	(26.765)	(17.758)	(6.603)	(858)	(2.866)	79
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	71.251	68.720	67.308	66.285	66.281	65.414	64.752	(6.500)	(3.968)	(2.556)	(1.533)	(1.530)	(663)
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	75.181	77.624	76.797	79.156	82.487	82.850	82.018	6.838	4.395	5.222	2.863	(468)	(832)
CIDE - COMBUSTÍVEIS	2.838	2.714	2.665	2.652	2.861	2.852	2.793	(45)	79	128	141	(68)	(59)
OUTRAS ADMINISTRADAS PELA RFB	22.384	21.604	20.671	22.490	23.656	21.968	22.692	308	1.088	2.021	202	(964)	724
SUBTOTAL [A]	**961.808**	**950.648**	**945.238**	**939.286**	**947.568**	**946.073**	**946.083**	**(15.725)**	**(4.565)**	**845**	**6.797**	**(1.485)**	**10**
RECEITA PREVIDENCIÁRIA [B]	**409.812**	**402.881**	**402.981**	**404.602**	**402.522**	**401.684**	**403.136**	**(6.675)**	**255**	**155**	**(1.465)**	**614**	**1.452**
TOTAL [A]+[B]	**1.371.620**	**1.353.529**	**1.348.219**	**1.343.888**	**1.350.090**	**1.347.757**	**1.349.219**	**(22.401)**	**(4.310)**	**1.000**	**5.332**	**(871)**	**1.462**

O comportamento do IPI foi determinado, principalmente, pela queda da Produção Industrial que teve desempenho inferior ao previsto quando da elaboração do PLOA 2019.

O desempenho do IRPJ e da CSLL foi influenciado por arrecadações atípicas, em decorrência de movimentos de reorganização societária, além da melhora na lucratividade de empresas.

O comportamento do PIS/Cofins foi influenciado pelo desempenho do PIB, em valores inferiores ao utilizados na projeção do PLOA 2019, e pelo aumento das compensações tributárias.

A arrecadação da Contribuição Previdenciária ficou abaixo das estimativas originais do PLOA 2019 em razão de um menor crescimento da massa salarial e do PIB, em relação às estimativas originais.

2.3.2. Renúncia de Receitas

A seguir, apresenta-se a relação de renúncias de receitas tributárias e previdenciárias instituídas em 2019, o instrumento utilizado para sua instituição, em atenção ao artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade fiscal:

TABELA - DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS EM 2019
R$ MILHÕES

Nº	DATA	LEGISLAÇÃO	TRIBUTO(S)	DESCRIÇÃO	PRAZO	ESTIMATIVA**				MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
						2019	2020	2021	2022	
1	03/01/2019	LEI Nº13.799, DE 3 DE JANEIRO DE 2019	IRPJ	ALTERA: 1 - A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.199-14/2001. FIXA NOVO PRAZO (31/12/2023) PARA A APROVAÇÃO DE PROJETOS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO E REINVESTIMENTO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E ADICIONAIS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM. 2 - A LEI Nº 8.167/1991. OS DEPÓSITOS PARA REINVESTIMENTO EFETUADOS HÁ MAIS DE 5 ANOS PELAS EMPRESAS EM OPERAÇÃO NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM, SEM APRESENTAÇÃO DE PROJETO, SERÃO REVERTIDOS EM FAVOR DA UNIÃO. AS EMPRESAS PODERÃO REIVINDICAR ATÉ 50% DOS DEPÓSITOS PARA CAPITAL DE GIRO E O RESTANTE PARA AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS NOVOS PARA PRODUÇÃO.	31/12/2023	444,00	756,00	1.451,00	-	-
2	04/01/2019	DECRETO Nº 9.682, DE 4 DE JANEIRO DE 2019; ART 2º E 3º	IRPJ	REGULAMENTA A LEI 13.799/2019. DISPÕE SOBRE A APROVAÇÃO DE PROJETOS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO E REINVESTIMENTO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E ADICIONAIS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM.	31/12/2023	-	-	-	-	-
3	25/03/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 877, DE 25 DE MARÇO DE 2019.	IRPJ, CSLL, PIS/PASEP E COFINS	ALTERA A LEI Nº 9.430/96, PARA DISPOR SOBRE A DISPENSA DE RETENÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS NA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELOS ÓRGÃOS OU PELAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.	AD MESA CONGRESSO 48, PRAZO DE VIGÊNCIA ENCERRADO 23/07/2019 NÃO CONVERTIDA EM LEI.	NI	-	-	-	*
4	01/07/2019	DECRETO Nº 9.897, DE 1º DE JULHO DE 2019.	IPI	ALTERA A ALÍQUOTA DE IPI INCIDENTE SOBRE PREPARAÇÕES COMPOSTAS, NÃO ALCOÓLICAS (EXTRATOS CONCENTRADOS OU SABORES CONCENTRADOS) UTILIZADOS NA FABRICAÇÃO DE BEBIDAS FRIAS DA POSIÇÃO 22.02 DA TIPI PARA OS PERCENTUAIS DE 12%, 8% E 10%; NOS PERÍODOS DE 01/01/2019 A 30/07/2019, 01/07/2019 A 30/09/2019 E 01/10/2019 A 31/12/2019, RESPECTIVAMENTE.	31/12/2019	37,02	-	-	-	EXCEÇÃO À OBRIGATORIEDADE ESTIPULADA NO ART.14 DA LRF.
5	14/08/2019	DECRETO Nº 9.971, DE 14 DE AGOSTO DE 2019	IPI	ALTERA A TABELA DE INCIDÊNCIA DO IPI.	-	1,94	23,80	23,94	-	EXCEÇÃO À OBRIGATORIEDADE ESTIPULADA NO ART.14 DA LRF.
6	14/08/2019	PORTARIA Nº 559, DE 14 DE OUTUBRO DE 2019	II	ALTERA A PORTARIA MF Nº 112, DE 10 DE JUNHO DE 2008, ELEVANDO O LIMITE PARA US$ 1.000,00 (MIL DÓLARES DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA) SOBRE VENDA DE MERCADORIAS COM ISENÇÃO A PASSAGEIRO CHEGANDO DO EXTERIOR, NOS TERMOS DO INCISO III DO ART. 10, EFETUADA ATÉ OU O EQUIVALENTE EM OUTRA MOEDA, POR PASSAGEIRO, OBSERVADO, AINDA, O DISPOSTO NO ART. 11 DESTA PORTARIA.	-	-	62,64	72,10	-	*

Nº	DATA	LEGISLAÇÃO	TRIBUTO(S)	DESCRIÇÃO	PRAZO	ESTIMATIVA**				MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
						2019	2020	2021	2022	
7	11/11/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019; ART. 9°	CPP	ISENTA AS EMPRESAS DAS SEGUINTES PARCELAS INCIDENTES SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTOS DOS CONTRATADOS NA MODALIDADE CONTRATO DE TRABALHO VERDE E AMARELO:	31/12/2024	-	936,40	2.202,08	2.956,05	CONSIDERADA NAS ESTIMATIVAS DA MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLOA 2020
8	11/11/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019; ART. 28.	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	ALTERA O ART. 457-A DA CLT, DEFININDO A GORJETA COMO RENDA NÃO TRIBUTÁVEL DA EMPRESA E AFASTANDO A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS: IRPJ, CSLL, PIS E COFINS.	INDETERMINADO	-	912,85	970,91	1.031,13	*
9	11/11/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019; ART. 48.	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	ALTERA A LEI N° 10.101, DE 2000, QUE TRATA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS LUCROS E RESULTADOS DA EMPRESA. A MUDANÇA PERMITE A DISTRIBUIÇÃO DE PLR PELAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PROVOCANDO RENÚNCIA FISCAL DE IRPF E CPP.	INDETERMINADO	-	1.084,69	1.153,67	1.225,23	*
10	26/11/2019	MP 907 (LEI N° 13.315, DE 20/06/2016); ART. 1º	IRRF	PRORROGAÇÃO DA REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DO IRRF INCIDENTE SOBRE VALORES REMETIDOS AO EXTERIOR DESTINADOS À COBERTURA DE GASTOS PESSOAIS EM VIAGENS ATÉ O LIMITE DE R$20.000. I) 7,9% EM 2020; II) 9,8% EM 2021; III) 11,7% EM 2022; IV) 13,6% EM 2023; E 15,5% EM 2024.	31/12/2024	-	1.432,00	1.316,00	1.191,00	CONSIDERADA NAS ESTIMATIVAS DA MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLOA 2020
11	26/11/2019	MP 907 (LEI N° 13.315, DE 20/06/2016); ART. 2º	IRRF	ALTERA O ART. 16 DA LEI N° 11.371, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2006, PARA REDUZIR A ALÍQUOTA DO IMPOSTO SOBRE A RENDA NA FONTE INCIDENTE SOBRE AS OPERAÇÕES DE QUE TRATA O INCISO V DO CAPUT DO ART. 1° DA LEI N° 9.481, DE 13 DE AGOSTO DE 1997 (LEASING DE AERONAVES).	31/12/2022	-	293,00	468,00	544,00	CONSIDERADA NAS ESTIMATIVAS DA MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLOA 2020
12	26/12/2019	LEI Nº 13.970, DE 26/12/2019; ARTS. 1° A 3°.	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	PRORROGA O REGIME ESPECIAL TRIBUTÁRIO DO PATRIMÔNIO DE AFETAÇÃO PARA PROJETOS DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE INTERESSE SOCIAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV) QUE TENHAM OBRAS INICIADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2018 E REGISTROS DAS INCORPORAÇÕES OU CONTRATOS EM CARTÓRIO.	EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONSTRUÇÃO OU QUITAÇÃO PLENA DO IMÓVEL COMERCIALIZADO. (INDETERMINADO)	-	38,91	4,28	0,01	*
TOTAL GERAL					-	182,96	5.540,29	7.661,98	6.947,42	-

"" Não há informação sobre a necessidade de compensação e/ou das medidas de compensação adotadas.*

"-" = medida não teve efeito e/ou vigência no período.

2.3.3. Parcelamentos

As tabelas a seguir apresentam, respectivamente, a arrecadação de parcelamentos e o estoque de parcelamentos, com os dados de 2018 e 2019.

ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS PARCELADOS ADMINISTRADOS PELA RFB (EM R$)

PROGRAMA		VALORES ARRECADADOS		VARIAÇÃO % (B) / (A)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018	2019		2018	2019
CONVENCIONAL (LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991 E LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002)	PREVIDENCIÁRIA **	4.038.397.601	6.043.071.040	49,64%	40,90%	57,41%
	FAZENDÁRIA **	5.875.822.482	8.050.757.301	37,01%	21,61%	40,02%
	TOTAL	9.914.220.083	14.093.828.342	42,16%	26,75%	45,99%
REFIS (LEI Nº 9.964, DE 10 DE ABRIL DE 2000)	PREVIDENCIÁRIA	85.455.776	84.108.857	-1,58%	0,87%	0,80%
	FAZENDÁRIA	70.676.298	64.137.276	-9,25%	0,26%	0,32%
	TOTAL	156.132.075	148.246.133	-5,05%	0,42%	0,48%
PAEX (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 303, DE 29 DE JUNHO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	58.161	1.604.363	2658,47%	0,00%	0,02%
	FAZENDÁRIA	141.925	223.387	57,40%	0,00%	0,00%
	TOTAL	200.087	1.827.750	813,48%	0,00%	0,01%
PAES (LEI Nº 10.684, DE 30 DE MAIO DE 2003)	PREVIDENCIÁRIA	48.728.881	32.086.762	-34,15%	0,49%	0,30%
	FAZENDÁRIA	64.029.526	2.379.759	-96,28%	0,24%	0,01%
	TOTAL	112.758.407	34.466.520	-69,43%	0,30%	0,11%
PROGRAMA DE PARCELAMENTO DAS ENTIDADES DESPORTIVA DE FUTEBOL (TIMEMANIA) - (LEI Nº 11.345, DE 14 DE SETEMBRO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	6.356.043	7.927.545	24,72%	0,06%	0,08%
	FAZENDÁRIA	4.088.655	4.210.703	2,99%	0,02%	0,02%
	TOTAL	10.444.698	12.138.248	16,21%	0,03%	0,04%
SIMPLES NACIONAL (LEIS COMPLEMENTARES Nº (S) 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006 E 128, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008)	PREVIDENCIÁRIA	143.069	158.805	11,00%	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	705.470	547.142	-22,44%	0,00%	0,00%
	TOTAL	848.539	705.948	-16,80%	0,00%	0,00%
TIMES DE FUTEBOL (LEI Nº 8.641, DE 31 DE MARÇO DE 1993)	PREVIDENCIÁRIA	223.878	180.796	-19,24%	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	223.878	180.796	-19,24%	0,00%	0,00%
ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO (LEI Nº 9.639, DE 25 DE MAIO DE 2009 E LEI Nº 11.196, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2005)	PREVIDENCIÁRIA	265.357.465	198.788.095	-25,09%	2,69%	1,89%
	FAZENDÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	265.357.465	198.788.095	-25,09%	0,72%	0,65%
LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009	PREVIDENCIÁRIA	1.258.506.929	1.142.292.772	-9,23%	12,75%	10,85%
	FAZENDÁRIA	2.941.111.258	3.118.284.786	6,02%	10,82%	15,50%
	TOTAL	4.199.618.187	4.260.577.559	1,45%	11,33%	13,90%
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2008	PREVIDENCIÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	1.142.028	3.048.521	166,94%	0,00%	0,02%
	TOTAL	1.142.028	3.048.521	166,94%	0,00%	0,01%
PARCELAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS NÃO CONSOLIDADOS (LEI Nº 11.960, DE 29 DE JUNHO DE 2009)	PREVIDENCIÁRIA	388.649.596	275.545.543	-29,10%	3,94%	2,62%
	FAZENDÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	388.649.596	275.545.543	-29,10%	1,05%	0,90%
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (LEI Nº 10.260, DE 12 DE JULHO DE 2001)	PREVIDENCIÁRIA	35.889	3.459	-90,36%	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	273.324	74.395	-72,78%	0,00%	0,00%
	TOTAL	309.212	77.853	-74,82%	0,00%	0,00%
LEI Nº 12.865, DE 09 DE OUTUBRO DE 2013 E REABERTURA DA LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009	PREVIDENCIÁRIA	281.230.278	222.783.190	-20,78%	2,85%	2,12%
	FAZENDÁRIA	2.632.932.965	2.435.140.798	-7,51%	9,68%	12,11%
	TOTAL	2.914.163.244	2.657.923.988	-8,79%	7,86%	8,67%

PROGRAMA		VALORES ARRECADADOS		VARIAÇÃO % (B) / (A)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018	2019		2018	2019
LEI Nº 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014	PREVIDENCIÁRIA	757.141.489	662.193.432	-12,54%	7,67%	6,29%
	FAZENDÁRIA	2.195.459.231	1.774.651.813	-19,17%	8,07%	8,82%
	TOTAL	2.952.600.720	2.436.845.246	-17,47%	7,97%	7,95%
PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E RESPONSABILIDADE FISCAL DO FUTEBOL BRASILEIRO (PROFUT) (LEI Nº 13.155, DE 04 DE AGOSTO DE 2015)	PREVIDENCIÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	32.152.142	27.164.813	-15,51%	0,12%	0,14%
	TOTAL	32.152.142	27.164.813	-15,51%	0,09%	0,09%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PRT) - (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 766, DE 04 DE JANEIRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	58.480.547	55.295.287	-5,45%	0,59%	0,53%
	FAZENDÁRIA	1.771.802.594	695.242.659	-60,76%	6,52%	3,46%
	TOTAL	1.830.283.141	750.537.946	-58,99%	4,94%	2,45%
PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PERT) (LEI Nº 13.496, DE 24 DE OUTUBRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	1.233.486.257	287.580.659	-76,69%	12,49%	2,73%
	FAZENDÁRIA	11.596.830.563	3.921.528.941	-66,18%	42,65%	19,49%
	TOTAL	12.830.316.820	4.209.109.600	-67,19%	34,62%	13,74%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO RURAL (PRR) - (LEI Nº 13.606, DE 09 DE JANEIRO DE 2018)	PREVIDENCIÁRIA	538.521.666	561.819.736	4,33%	5,45%	5,34%
	FAZENDÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	538.521.666	561.819.736	4,33%	1,45%	1,83%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO DE DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (PREM)	PREVIDENCIÁRIA	912.491.904	950.152.106	4,13%	9,24%	9,03%
	FAZENDÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	912.491.904	950.152.106	4,13%	2,46%	3,10%
OUTROS *	PREVIDENCIÁRIA	0	0	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	5.286.027	19.184.996	262,94%	0,02%	0,10%
	TOTAL	5.286.027	19.184.996	262,94%	0,01%	0,06%
TOTAL	**PREVIDENCIÁRIA**	**9.873.265.430**	**10.525.592.448**	**6,61%**	**100,00%**	**100,00%**
	FAZENDÁRIA	**27.192.454.489**	**20.116.577.292**	**-26,02%**	**100,00%**	**100,00%**
	TOTAL	**37.065.719.919**	**30.642.169.739**	**-17,33%**	**100,00%**	**100,00%**

** Medida Provisória nº 470, de 13 de outubro de 201909 e Simples Federal.*

*** Valor 2018 ajustado.*

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

ESTOQUE DOS CRÉDITOS PARCELADOS ADMINISTRADOS PELA RFB (EM R$)

PROGRAMA		ESTOQUE		VARIAÇÃO % (B) / (A)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018 (A)	2019 (B)		2018	2019
CONVENCIONAL (LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE1991, E LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002)	PREVIDENCIÁRIA	17.209.828.403	18.452.656.059	7,22%	8,51%	8,62%
	FAZENDÁRIA	21.868.513.701	28.966.922.108	32,46%	10,81%	13,53%
	TOTAL	39.078.342.105	47.419.578.168	21,34%	19,32%	22,15%
REFIS (LEI Nº 9.964, DE 10 DE ABRIL DE 2000)	PREVIDENCIÁRIA	2.177.904.642	1.343.439.375	-38,32%	1,08%	0,63%
	FAZENDÁRIA	1.916.599.611	1.462.890.263	-23,67%	0,95%	0,68%
	TOTAL	4.094.504.253	2.806.329.638	-31,46%	2,02%	1,31%
PAEX (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 303, DE 29 DE JUNHO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	14.641.249	8.675.502	-40,75%	0,01%	0,00%
	FAZENDÁRIA	13.767.025	6.467.472	-53,02%	0,01%	0,00%
	TOTAL	28.408.273	15.142.974	-46,70%	0,01%	0,01%
PAES (LEI Nº 10.684, DE 30 DE MAIO DE 2003)	PREVIDENCIÁRIA	412.300.213	140.545.137	-65,91%	0,20%	0,07%
	FAZENDÁRIA	221.857.085	43.810.393	-80,25%	0,11%	0,02%
	TOTAL	634.157.298	184.355.530	-70,93%	0,31%	0,09%
PROGRAMA DE PARCELAMENTO DAS ENTIDADES DESPORTIVA DE FUTEBOL (TIMEMANIA) - (LEI Nº 11.345, DE 14 DE SETEMBRO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	35.727.566	33.116.303	-7,31%	0,02%	0,02%
	FAZENDÁRIA	28	0,00	-100,00%	0,00%	0,00%
	TOTAL	35.727.594	33.116.303	-7,31%	0,02%	0,02%

PROGRAMA		ESTOQUE		VARIAÇÃO % (B) / (A)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018 (A)	2019 (B)		2018	2019
PARCELAMENTO PARA INGRESSO NO SIMPLES NACIONAL	PREVIDENCIÁRIA	1.149.858	544.414	-52,65%	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	439.687	438.296	-0,32%	0,00%	0,00%
	TOTAL	1.589.545	982.710	-38,18%	0,00%	0,00%
PARCELAMENTO ESPECIAL DE SIMPLES NACIONAL E DE MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL	TOTAL (CONJUNTO)	30.989.893.774	14.185.799.839	-54,22%	15,32%	6,63%
PARCELAMENTO - (LEI Nº 13.496, DE 24 DE OUTUBRO DE 2017), PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA MICROEMPRESA (PERT SN) E PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE (PERT MEI)	TOTAL (CONJUNTO)	15.357.011.715	10.989.920.190	-28,44%	7,59%	5,13%
TIMES DE FUTEBOL (LEI Nº 8.641, DE 31 DE MARÇO DE 1993)	PREVIDENCIÁRIA	10.477.182	10.188.126	-2,76%	0,01%	0,00%
	FAZENDÁRIA			-	-	-
	TOTAL	10.477.182	10.188.126	-2,76%	0,01%	0,00%
ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO (LEI Nº 9.639, DE 25 DE MAIO DE 2009 E LEI Nº 11.196, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2005)	PREVIDENCIÁRIA	1.435.337.654	1.211.107.978	-15,62%	0,71%	0,57%
	FAZENDÁRIA			-	-	-
	TOTAL	1.435.337.654	1.211.107.978	-15,62%	0,71%	0,57%
LEI Nº 12.810, DE 15 DE MAIO DE 2013	PREVIDENCIÁRIA	29.296.918.225	29.574.585.587	0,95%	14,48%	13,81%
LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009 E MEDIDA PROVISÓRIA Nº 449, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2008	PREVIDENCIÁRIA	3.654.546.167	2.405.544.635	-34,18%	1,81%	1,12%
	FAZENDÁRIA	14.051.661.987	8.481.852.311	-39,64%	6,95%	3,96%
	TOTAL	17.706.208.153	10.887.396.945	-38,51%	8,75%	5,09%
PARCELAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS NÃO CONSOLIDADOS (LEI Nº 11.960, DE 29 DE JUNHO DE2009)	PREVIDENCIÁRIA	18.841.168.053	22.210.270.475	17,88%	9,31%	10,37%
PARCELAMENTO LEI Nº 12.865, DE 09 DE OUTUBRO DE 2013 – TRIBUTAÇÃO EM BASES UNIVERSAIS (TBU) E PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL (PIS)/ CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (COFINS)	PREVIDENCIÁRIA			-	-	-
	FAZENDÁRIA	6.432.644.158	5.646.405.716	-12,22%	3,18%	2,64%
	TOTAL	6.432.644.158	5.646.405.716	-12,22%	3,18%	2,64%
LEI Nº 12.865, DE 09 DE OUTUBRO DE 2013 E REABERTURA DA LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009	PREVIDENCIÁRIA	457.323.181	457.114.583	-0,05%	0,23%	0,21%
	FAZENDÁRIA	2.412.725.719	1.733.726.277	-28,14%	1,19%	0,81%
	TOTAL	2.870.048.900	2.190.840.861	-23,67%	1,42%	1,02%
PARCELAMENTO LEI Nº 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014	PREVIDENCIÁRIA	2.557.241.688	1.972.754.525	-22,86%	1,26%	0,92%
	FAZENDÁRIA	13.583.178.743	9.635.128.184	-29,07%	6,72%	4,50%
	TOTAL	16.140.420.431	11.607.882.710	-28,08%	7,98%	5,42%
PARCELAMENTO MEDIDA PROVISÓRIA Nº 766, DE 04 DE JANEIRO DE 2017 - PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PRT)	PREVIDENCIÁRIA	1.756.861.838	2.030.185.140	15,56%	0,87%	0,95%
	FAZENDÁRIA	3.395.264.289	2.955.930.665	-12,94%	1,68%	1,38%
	TOTAL	5.152.126.126	4.986.115.805	-3,22%	2,55%	2,33%
PARCELAMENTO LEI Nº 13.496, DE 24 DE OUTUBRO DE 2017, PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PERT)	PREVIDENCIÁRIA	14.175.467.408	14.379.572.033	1,44%	7,01%	6,72%
	FAZENDÁRIA	0,00	35.736.431.354	-	0,00%	16,69%
	TOTAL	14.175.467.408	50.116.003.387	253,54%	7,01%	23,41%
TOTAL	PREVIDENCIÁRIA	92.036.893.327	94.230.299.873	2,4%	45,5%	44,0%
	FAZENDÁRIA / CONJUNTO	110.243.557.521	119.845.723.069	8,7%	54,5%	56,0%
	TOTAL	202.280.450.848	214.076.022.942	5,8%	100,0%	100,0%

Observação: os estoques identificados como sendo dos programas "PRT (MP 766/2017 Fazendária" e "Pert (Lei nº 13.496, de 24 de outubro de 2017, incluem débitos previdenciários parcelados, visto que a sua evidenciação não foi possível devido à falta de recursos orçamentários, o que impediu o desenvolvimento das demandas Codac 80/2019, 318/2019, 405/2019, 458/2019, 765/2019, 769/2019 e 770/2019, que são pré-condição para evidenciar tal separação. O problema não afeta a correta distribuição dos "Valores Arrecadados".

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

2.3.4. Dívida Ativa da União (DAU)

A Dívida Ativa da União (DAU) é composta por todos os créditos de natureza tributária (fazendária e previdenciária) ou não tributária, regularmente inscritos pelo órgão competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei ou por decisão proferida em processo regular.

Neste tópico, são apresentados os demonstrativos dos valores arrecadados e do estoque dos créditos de natureza não tributária e tributária (fazendária e previdenciária) da União, inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na Dívida Ativa das autarquias e fundações públicas federais, a cargo da Procuradoria-Geral Federal (PGF), e também na Dívida Ativa do Banco Central, sob a gestão da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBCB), considerando os registros em Sistemas próprios dessas unidades.

Ainda, são apresentados os demonstrativos do Tesouro Nacional relativos aos valores da Dívida Ativa da União contabilizados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

2.3.5. Dívida Ativa sob a Gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

A seguir, são apresentados os Demonstrativos dos valores arrecadados e do montante de créditos em estoque da Dívida Ativa da União e os Demonstrativos dos valores arrecadados e do montante de créditos em estoque relativos a cada programa de Parcelamento, sob a administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

TABELA - ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATI
VA DA UNIÃO SOB A ADMINISTRAÇÃO DA PGFN 2018/2019
EM R$ 1,00

NATUREZA DOS CRÉDITOS	EXERCÍCIO 2018						EXERCÍCIO 2019					
	NÃO PARCELADO		PARCELADO				NÃO PARCELADO		PARCELADO			
	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	PARCELAMENTOS SISPAR	PARCELAMENTOS ESPECIAIS RFB	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	PARCELAMENTOS SISPAR	PARCELAMENTOS ESPECIAIS RFB
NÃO TRIBUTÁRIOS	171.763.627,60	49.960.872,14	11.403.404,83	119.065.630,67	758.118.466,19	-	176.769.059,24	175.095.308,77	2.851.312,18	3.685.059,71	392.149.631,70	81.274.785,43
TRIBUTÁRIOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS	612.367.563,83	592.700.397,87	97.757.592,51	129.510.152,09	6.362.316.743,94	3.878.901.712,90	776.370.691,98	750.205.447,28	42.004.247,91	101.123.249,75	5.074.554.995,03	3.295.305.430,38
TRIBUTÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS	163.402.552,62	70.756.148,47	666.059.765,67	626.456.735,67	2.112.693.165,64	1.381.859.315,21	1.136.014.959,92	518.638.673,88	538.219.103,65	494.800.896,93	2.231.581.428,63	1.187.463.332,53
TOTAL	947.533.744,05	713.417.418,48	775.220.763,01	875.032.518,43	9.233.128.375,77	5.260.761.028,11	2.089.154.711,14	1.443.939.429,93	583.074.663,74	599.609.206,39	7.698.286.055,36	4.564.043.548,34

NATUREZA DOS CRÉDITOS	VARIAÇÃO PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO 2018-2019		
	2018	2019	VARIAÇÃO 2018/2019
NÃO TRIBUTÁRIOS	1.110.312.001,43	831.825.157,04	-25,08%
TRIBUTÁRIOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS	11.673.713.502,76	10.032.544.721,40	-14,06%
TRIBUTÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS	5.021.227.683,28	6.113.737.736,47	21,76%
TOTAL	17.805.253.187,47	16.978.107.614,90	-4,65%

ARRECADAÇÃO DJE		VARIAÇÃO 2018/2019
2018	5.886.057.866,34	-
2019	7.027.717.835,18	19,40%

Fonte: DW SIGPGFN - Extração SIDA 11/01/2020; Extração SISPAR 10/01/2020; Extração DÍVIDA 08/01/2020.

TABELA - ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO SOB A ADMINISTRAÇÃO DA PGFN 2018/2019
EM R$ 1,00

NATUREZA DOS CRÉDITOS	EXERCÍCIO 2018				EXERCÍCIO 2019			
	NÃO PARCELADO		PARCELADO		NÃO PARCELADO		PARCELADO	
	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO
NÃO TRIBUTÁRIOS	20.588.666.999,17	110.272.653.786,17	1.563.594.755,14	6.275.621.952,05	16.232.493.686,27	74.413.269.182,98	1.234.320.365,92	3.478.723.033,03
TRIBUTÁRIOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS	126.839.860.144,82	1.236.862.960.496,95	25.715.247.481,21	161.558.368.381,72	264.129.125.239,14	1.354.236.768.896,17	25.659.660.065,83	132.365.332.353,03
TRIBUTÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS	56.383.513.468,56	364.097.743.477,10	13.679.545.417,03	57.244.632.810,45	71.025.307.479,68	408.455.240.052,67	12.999.156.342,07	50.642.822.490,20
TOTAL	203.812.040.612,55	1.711.233.357.760,22	40.958.387.653,38	225.078.623.144,22	351.386.926.405,09	1.837.105.278.131,82	39.893.136.773,82	186.486.877.876,26

NATUREZA DOS CRÉDITOS	VARIAÇÃO PERCENTUAL DO ESTOQUE 2018-2019		VARIAÇÃO 2018/2019
	2018	2019	
NÃO TRIBUTÁRIOS	138.700.537.492,53	95.358.806.268,20	-31,25%
TRIBUTÁRIOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS	1.550.976.436.504,70	1.776.390.886.554,17	14,53%
TRIBUTÁRIOS PREVIDENCIÁRIOS	491.405.435.173,14	543.122.526.364,62	10,52%
TOTAL	2.181.082.409.170,37	2.414.872.219.186,99	10,72%

Fonte: DW SIGPGFN - Extração SIDA 11/01/2020; Extração SISPAR 10/01/2020; Extração DÍVIDA 08/01/2020.

TABELA - ARRECADAÇÃO DOS CRÉDITOS PARCELADOS ADMINISTRADO PELA PGFN - 2018/2019
EM R$ 1,00

MODALIDADE	NATUREZA	ARRECADAÇÃO		VARIAÇÃO (B/A)%	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018 (B)	2019 (B)		2018	2019
CONVENCIONAL (LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE/1991, E LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002)	PREVIDENCIÁRIA	884.118.800,06	1.599.861.837,94	80,96%	18,47%	35,94%
	FAZENDÁRIA	2.065.730.811,80	2.987.977.743,91	44,65%	18,19%	33,23%
	TOTAL	2.949.849.611,86	4.587.839.581,85	55,53%	18,27%	34,12%
REFIS (LEI Nº 9.964, DE 10 DE ABRIL DE 2000)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	10.533.764,27	9.810.555,92	-6,87%	0,09%	0,11%
	TOTAL	10.533.764,27	9.810.555,92	-6,87%	0,07%	0,07%
PAEX (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 303, DE 29 DE JUNHO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	1.763.641,00	-723,67	-100,04%	0,04%	0,00%
	FAZENDÁRIA	567.447,93	31.139,29	-94,51%	0,00%	0,00%
	TOTAL	2.331.088,93	30.415,62	-98,70%	0,01%	0,00%
PAES (LEI Nº 10.684, DE 30 DE MAIO DE 2003)	PREVIDENCIÁRIA	5.559.054,55	49.376,63	-99,11%	0,12%	0,00%
	FAZENDÁRIA	6.032.567,16	26.036,40	-99,57%	0,05%	0,00%
	TOTAL	11.591.621,71	75.413,03	-99,35%	0,07%	0,00%
PROGRAMA DE PARCELAMENTO DAS ENTIDADES DESPORTIVA DE FUTEBOL (TIMEMANIA) - (LEI Nº 11.345, DE 14 DE SETEMBRO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	3.978.173,69	4.172.530,16	4,89%	0,04%	0,05%
	TOTAL	3.978.173,69	4.172.530,16	4,89%	0,02%	0,03%
SIMPLES NACIONAL (LEIS COMPLEMENTARES Nº (S) 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006 E 128, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008)	PREVIDENCIÁRIA	23.925,34	0,00	-100,00%	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	113.303.826,46	14.671.926,09	-87,05%	1,00%	0,16%
	TOTAL	113.327.751,80	14.671.926,09	-87,05%	0,70%	0,11%
TIMES DE FUTEBOL (LEI Nº 8.641, DE 31 DE MARÇO DE 1993)	PREVIDENCIÁRIA	3.740,75	0,00	-100,00%	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	3.740,75	0,00	-100,00%	0,00%	0,00%
ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO (LEI Nº 9.639, DE 25 DE MAIO DE 2009 E LEI Nº 11.196, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2005)	PREVIDENCIÁRIA	12.181.816,69	38.375.902,27	215,03%	0,25%	0,86%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	12.181.816,69	38.375.902,27	215,03%	0,08%	0,29%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009.	PREVIDENCIÁRIA	952.226.524,94	797.577.435,21	-16,24%	19,89%	17,91%
	FAZENDÁRIA	2.915.093.786,83	2.670.986.033,68	-8,37%	25,67%	29,70%
	TOTAL	3.867.320.311,77	3.468.563.468,89	-10,31%	23,95%	25,80%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014.	PREVIDENCIÁRIA	837.031.724,40	391.093.868,41	-53,28%	17,49%	8,78%
	FAZENDÁRIA	942.084.989,89	689.933.355,14	-26,77%	8,30%	7,67%
	TOTAL	1.779.116.714,29	1.081.027.223,55	-39,24%	11,02%	8,04%
PARCELAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS NÃO CONSOLIDADOS (LEI Nº 11.960, DE 29 DE JUNHO DE 2009)	PREVIDENCIÁRIA	1.234.669,00	1.475.657,36	19,52%	0,03%	0,03%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	1.234.669,00	1.475.657,36	19,52%	0,01%	0,01%
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (LEI Nº 10.260, DE 12 DE JULHO DE 2001)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	32.808,31	59.289,36	80,71%	0,00%	0,00%
	TOTAL	32.808,31	59.289,36	80,71%	0,00%	0,00%

MODALIDADE	NATUREZA	ARRECADAÇÃO		VARIAÇÃO (B/A)%	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018 (B)	2019 (B)		2018	2019
PROIES (LEI Nº 12.688, DE 18 DE JULHO DE 2012)	PREVIDENCIÁRIA	85.269.619,30	64.497.853,55	-24,36%	1,78%	1,45%
	FAZENDÁRIA	239.968.977,07	131.283.744,30	-45,29%	2,11%	1,46%
	TOTAL	325.238.596,37	195.781.597,85	-39,80%	2,01%	1,46%
PARCELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E SEGURADORAS E EXCLUSÃO DO	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	5.270.998,73	0,00	-100,00%	0,05%	0,00%
	TOTAL	5.270.998,73	0,00	-100,00%	0,03%	0,00%
PARCELAMENTO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL (LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002)	PREVIDENCIÁRIA	675.438,03	3.681.412,99	445,04%	0,01%	0,08%
	FAZENDÁRIA	2.199.233,26	9.696.208,67	340,89%	0,02%	0,11%
	TOTAL	2.874.671,29	13.377.621,66	365,36%	0,02%	0,10%
PROFUT (LEI Nº 13.155, DE 04 DE AGOSTO DE 2015)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	63.714.488,02	26.250.620,78	-58,80%	0,56%	0,29%
	TOTAL	63.714.488,02	26.250.620,78	-58,80%	0,39%	0,20%
LIQUIDAÇÃO CRÉDITO RURAL E FUNDIÁRIO (LEI Nº 13.340, DE 28 DE SETEMBRO DE 2016)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	356.424.096,34	513.822,22	-99,86%	3,14%	0,01%
	TOTAL	356.424.096,34	513.822,22	-99,86%	2,21%	0,00%
RENEGOCIAÇÃO CRÉDITO RURAL E FUNDIÁRIO (LEI N° 11.775, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	58.670.189,44	0,00	-100,00%	0,52%	0,00%
	TOTAL	58.670.189,44	0,00	-100,00%	0,36%	0,00%
PACAL (LEI Nº 12.844, DE 19 DE JULHO DE 2013)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	8.034,25	8.400,94	4,56%	0,00%	0,00%
	TOTAL	8.034,25	8.400,94	4,56%	0,00%	0,00%
PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PERT - LEI Nº 13.496, DE 24 DE OUTUBRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	1.715.104.392,89	1.189.505.741,40	-30,65%	35,83%	26,72%
	FAZENDÁRIA	3.686.126.504,82	2.009.976.974,43	-45,47%	32,46%	22,35%
	TOTAL	5.401.230.897,71	3.199.482.715,83	-40,76%	33,46%	23,80%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PRT - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 766, DE 04 DE JANEIRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	82.628.830,49	78.648.559,78	-4,82%	1,73%	1,77%
	FAZENDÁRIA	129.325.851,84	116.326.004,15	-10,05%	1,14%	1,29%
	TOTAL	211.954.682,33	194.974.563,93	-8,01%	1,31%	1,45%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA RURAL (LEI Nº 13.606, DE 09 DE JANEIRO DE 2018)	PREVIDENCIÁRIA	22.676.176,71	63.498.269,39	180,02%	0,47%	1,43%
	FAZENDÁRIA	36.337,73	44.397,25	22,18%	0,00%	0,00%
	TOTAL	22.712.514,44	63.542.666,64	179,77%	0,14%	0,47%
PARCELAMENTO ESPECIAL DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS ENTES FEDERATIVOS (LEI Nº 13.485/2017)	PREVIDENCIÁRIA	186.143.884,08	218.122.516,26	17,18%	3,89%	4,90%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	186.143.884,08	218.122.516,26	17,18%	1,15%	1,62%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 13.586, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017.A63	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	267.069.866,38	0,00	-100,00%	2,35%	0,00%
	TOTAL	267.069.866,38	0,00	-100,00%	1,65%	0,00%
PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DO SIMPLES NACIONAL (PERT-SN - LC Nº 162, DE 06 DE JANEIRO DE 2018)	PREVIDENCIÁRIA	377.014,19	129.754,88	-65,58%	0,01%	0,00%
	FAZENDÁRIA	490.645.424,80	311.797.943,51	-36,45%	4,32%	3,47%
	TOTAL	491.022.438,99	311.927.698,39	-36,47%	3,04%	2,32%
TRANSAÇÃO (MEDIDA PROVISÓRIA N.º 899, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	5.069.690,09	-	0,00%	0,11%
	FAZENDÁRIA	0,00	9.301.395,04	-	0,00%	0,10%
	TOTAL	0,00	14.371.085,13	-	0,00%	0,11%
OUTROS (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 470, DE 13 DE OUTUBRO DE 2019; MEDIDA PROVISÓRIA Nº 574, DE 28 DE JUNHO DE 2012; LEI Nº 12.058, DE 13 DE OUTUBRO DE 2019, E NÃO CLASSIFICADOS)	PREVIDENCIÁRIA	49.729,77	477.609,25	860,41%	0,00%	0,01%
	FAZENDÁRIA	255.524,11	80.590,85	-68,46%	0,00%	0,00%
	TOTAL	305.253,88	558.200,10	82,86%	0,00%	0,00%
TOTAL	PREVIDENCIÁRIA	4.787.068.982,19	4.452.064.761,74	-7,00%	100,00%	100,00%
	FAZENDÁRIA	11.357.073.703,13	8.992.948.712,09	-20,82%	100,00%	100,00%
	TOTAL	16.144.142.685,32	13.445.013.473,83	-16,72%	100,00%	100,00%

Fonte: DW SIGPGFN - Extração SIDA 11/01/2020; Extração SISPAR 10/01/2020; Extração DÍVIDA 08/01/2020.

TABELA - ESTOQUE DOS CRÉDITOS PARCELADOS ADMINISTRADO PELA PGFN - 2018/2019

R$ 1,00

MODALIDADE	NATUREZA	ANO DE EXERCÍCIO		VARIAÇÃO (B/A)%	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018 (B)	2019 (B)		2018	2019
CONVENCIONAL (LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE/1991, E LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002)	PREVIDENCIÁRIA	6.100.251.034,30	8.770.242.212,40	43,77%	236,65%	442,57%
	FAZENDÁRIA	7.829.881.344,92	15.819.123.854,02	102,04%	11,04%	24,86%
	TOTAL	13.930.132.379,22	24.589.366.066,42	76,52%	7,14%	15,11%
REFIS (LEI Nº 9.964, DE 10 DE ABRIL DE 2000)	PREVIDENCIÁRIA	1.100.255.921,47	659.639.087,73	-40,05%	42,68%	33,29%
	FAZENDÁRIA	1.575.005.487,19	1.223.709.367,59	-22,30%	2,22%	1,92%
	TOTAL	2.675.261.408,66	1.883.348.455,32	-29,60%	1,37%	1,16%
PAEX (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 303, DE 29 DE JUNHO DE 2006)	PREVIDENCIÁRIA	5.736.754,43	3.526.048,57	-38,54%	0,22%	0,18%
	FAZENDÁRIA	42.809.553,49	23.224.391,72	-45,75%	0,06%	0,04%
	TOTAL	48.546.307,92	26.750.440,29	-44,90%	0,02%	0,02%
PAES (LEI Nº 10.684, DE 30 DE MAIO DE 2003)	PREVIDENCIÁRIA	123.218.264,57	46.921.265,42	-61,92%	4,78%	2,37%
	FAZENDÁRIA	183.695.141,28	80.457.306,67	-56,20%	0,26%	0,13%
	TOTAL	306.913.405,85	127.378.572,09	-58,50%	0,16%	0,08%
TIMEMANIA (LEI Nº 11.345/2009)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	75.124.787,69	71.010.298,87	-5,48%	0,11%	0,11%
	TOTAL	75.124.787,69	71.010.298,87	-5,48%	0,04%	0,04%
SIMPLES NACIONAL (LEIS COMPLEMENTARES Nº 123/2006 E Nº 128/2008)	PREVIDENCIÁRIA	399.616,61	298.304,19	-25,35%	0,02%	0,02%
	FAZENDÁRIA	168.965.708,02	129.461.198,16	-23,38%	0,24%	0,20%
	TOTAL	169.365.324,63	129.759.502,35	-23,38%	0,09%	0,08%
TIMES DE FUTEBOL (LEI Nº 8.641, DE 31 DE MARÇO DE 1993)	PREVIDENCIÁRIA	7.411.900,50	7.430.428,55	0,25%	0,29%	0,37%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	7.411.900,50	7.430.428,55	0,25%	0,00%	0,00%
ÓRGÃOS DO PODER PÚBLICO (LEI Nº 9.639, DE 25 DE MAIO DE 2009 E LEI Nº 11.196, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2005)	PREVIDENCIÁRIA	335.913.023,64	317.553.133,93	-5,47%	13,03%	16,02%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	335.913.023,64	317.553.133,93	-5,47%	0,17%	0,20%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 11.941, DE 27 DE MAIO DE 2009.	PREVIDENCIÁRIA	11.357.871.176,70	9.718.393.707,94	-14,43%	440,61%	490,41%
	FAZENDÁRIA	90.195.605.016,32	69.228.505.451,77	-23,25%	127,17%	108,78%
	TOTAL	101.553.476.193,02	78.946.899.159,71	-22,26%	52,05%	48,51%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014.	PREVIDENCIÁRIA	5.990.091.468,35	5.618.613.712,40	-6,20%	232,37%	283,53%
	FAZENDÁRIA	17.303.088.054,21	14.059.873.353,67	-18,74%	24,40%	22,09%
	TOTAL	23.293.179.522,56	19.678.487.066,07	-15,52%	11,94%	12,09%
PARCELAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS NÃO CONSOLIDADOS (LEI Nº 11.960, DE 29 DE JUNHO DE 2009)	PREVIDENCIÁRIA	3.545.560,62	2.795.338,30	-21,16%	0,14%	0,14%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	3.545.560,62	2.795.338,30	-21,16%	0,00%	0,00%
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (LEI Nº 10.260, DE 12 DE JULHO DE 2001)	PREVIDENCIÁRIA	24.630.603,16	25.433.010,86	3,26%	0,96%	1,28%
	FAZENDÁRIA	19.150.816,50	19.559.940,17	2,14%	0,03%	0,03%
	TOTAL	43.781.419,66	44.992.951,03	2,77%	0,02%	0,03%
PROIES (LEI Nº 12.688, DE 18 DE JULHO DE 2012)	PREVIDENCIÁRIA	2.935.377.357,04	1.383.870.488,24	-52,86%	113,87%	69,83%
	FAZENDÁRIA	4.567.048.654,47	1.017.338.775,36	-77,72%	6,44%	1,60%
	TOTAL	7.502.426.011,51	2.401.209.263,60	-67,99%	3,85%	1,48%
PARCELAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E SEGURADORAS E EXCLUSÃO DO ICMS DA BASE DE	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
PARCELAMENTO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL (LEI Nº 10.522, DE 19 DE JULHO DE 2002)	PREVIDENCIÁRIA	18.786.732,71	75.104.340,71	299,77%	0,73%	3,79%
	FAZENDÁRIA	80.477.311,38	138.721.398,88	72,37%	0,11%	0,22%
	TOTAL	99.264.044,09	213.825.739,59	115,41%	0,05%	0,13%

MODALIDADE	NATUREZA	ANO DE EXERCÍCIO		VARIAÇÃO (B/A)%	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)	
		2018 (B)	2019 (B)		2018	2019
PROFUT (LEI Nº 13.155, DE 04 DE AGOSTO DE 2015)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	1.503.008.361,48	1.485.657.577,91	-1,15%	2,12%	2,33%
	TOTAL	1.503.008.361,48	1.485.657.577,91	-1,15%	0,77%	0,91%
LIQUIDAÇÃO CRÉDITO RURAL E FUNDIÁRIO (LEI Nº 13.340, DE 28 DE SETEMBRO DE 2016)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	231.026.263,14	0,00	-100,00%	0,33%	0,00%
	TOTAL	231.026.263,14	0,00	-100,00%	0,12%	0,00%
RENEGOCIAÇÃO CRÉDITO RURAL E FUNDIÁRIO (LEI N° 11.775, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	401.025.905,75	311.587.088,73	-22,30%	0,57%	0,49%
	TOTAL	401.025.905,75	311.587.088,73	-22,30%	0,21%	0,19%
PACAL (LEI Nº 12.844, DE 19 DE JULHO DE 2013)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	237.600,21	0,00	-100,00%	0,00%	0,00%
	TOTAL	237.600,21	0,00	-100,00%	0,00%	0,00%
PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PERT - LEI Nº 13.496, DE 24 DE OUTUBRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	29.084.691.540,30	24.510.769.809,41	-15,73%	1128,28%	1236,87%
	FAZENDÁRIA	53.624.259.709,28	47.467.746.118,20	-11,48%	75,61%	74,59%
	TOTAL	82.708.951.249,58	71.978.515.927,61	-12,97%	42,39%	44,23%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA (PRT - MEDIDA PROVISÓRIA Nº 766, DE 04 DE JANEIRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	1.117.076.805,85	743.849.982,85	-33,41%	43,33%	37,54%
	FAZENDÁRIA	1.533.295.899,62	1.159.082.551,65	-24,41%	2,16%	1,82%
	TOTAL	2.650.372.705,47	1.902.932.534,50	-28,20%	1,36%	1,17%
PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA RURAL (LEI Nº 13.606, DE 09 DE JANEIRO DE 2018)	PREVIDENCIÁRIA	803.453.831,24	1.240.403.504,19	54,38%	31,17%	62,59%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	803.453.831,24	1.240.403.504,19	54,38%	0,41%	0,76%
PARCELAMENTO ESPECIAL DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS ENTES FEDERATIVOS (LEI Nº 13.485, DE 02 DE OUTUBRO DE 2017)	PREVIDENCIÁRIA	8.192.558.478,26	7.160.394.932,99	-12,60%	317,81%	361,33%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	8.192.558.478,26	7.160.394.932,99	-12,60%	4,20%	4,40%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 13.586, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017.	PREVIDENCIÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	FAZENDÁRIA	3.678.837.737,19	3.800.093.512,96	3,30%	5,19%	5,97%
	TOTAL	3.678.837.737,19	3.800.093.512,96	3,30%	1,89%	2,34%
PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DO SIMPLES NACIONAL (PERT-SN - LC Nº 162/2018)	PREVIDENCIÁRIA	4.610.874,12	3.380.626,64	-26,68%	0,18%	0,17%
	FAZENDÁRIA	9.539.463.798,87	4.678.000.558,45	-50,96%	13,45%	7,35%
	TOTAL	9.544.074.672,99	4.681.381.185,09	-50,95%	4,89%	2,88%
PARCELAMENTO DA LEI Nº 12.810, DE 15 DE MAIO DE 2013.	PREVIDENCIÁRIA	3.701.337.748,82	3.330.072.706,30	-10,03%	143,59%	168,04%
	FAZENDÁRIA	0,00	0,00	-	0,00%	0,00%
	TOTAL	3.701.337.748,82	3.330.072.706,30	-10,03%	1,90%	2,05%
TRANSAÇÃO (MEDIDA PROVISÓRIA N.º 899, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019)	PREVIDENCIÁRIA	0,00	11.464.327,70	-	0,00%	0,58%
	FAZENDÁRIA	0,00	55.035.545,14	-	0,00%	0,09%
	TOTAL	0,00	66.499.872,84	-	0,00%	0,04%
OUTROS (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 470, DE 13 DE OUTUBRO DE 2019; MEDIDA PROVISÓRIA Nº 574, DE 28 DE JUNHO DE 2012; LEI Nº 12.058, DE 13 DE OUTUBRO DE 2019, E NÃO CLASSIFICADOS)	PREVIDENCIÁRIA	16.959.534,79	11.821.862,95	-30,29%	0,66%	0,60%
	FAZENDÁRIA	2.560.825.419,11	1.969.847.527,89	-23,08%	3,61%	3,10%
	TOTAL	2.577.784.953,90	1.981.669.390,84	-23,13%	1,32%	1,22%
TOTAL	PREVIDENCIÁRIA	70.924.178.227,48	63.641.978.832,27	-10,27%	2751,36%	3211,53%
	FAZENDÁRIA	195.112.832.570,12	162.738.035.817,81	-16,59%	275,10%	255,71%
	TOTAL	266.037.010.797,60	226.380.014.650,08	-14,91%	136,35%	139,11%

Fonte: DW SIGPGFN - Extração Sida 11/01/2020; Extração Sispar 10/01/2020; Extração Dívida 08/01/2020.

Com relação ao estoque da dívida ativa da União, observa-se uma elevação de 10,7%, passando de R$ 2,18 trilhões em 2018 para R$ 2,41 trilhões em 2019, motivada pela atualização do valor dos débitos pela taxa Selic e pelo alto nível de inadimplência fiscal, que implica novas inscrições em dívida ativa.

Merece destaque a redução do montante parcelado, que passou de R$ 266,04 bilhões em 2018 para R$ 226,38 bilhões em 2019, principalmente em decorrência das rescisões e liquidações das contas do parcelamento da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

Também cabe mencionar o processo de revisão de natureza de créditos efetuado pela PGFN ocorrido em 2019, que redundou na reclassificação de créditos considerados anteriormente como "não tributários" para "tributários não previdenciários". Isso explica a redução do estoque não tributário em 31,25% e parte do elevado aumento de 14,53% do estoque tributário não previdenciário.

Ainda, especificamente em relação à arrecadação, esclarece-se que não é possível extrair de forma gerencial a informação sobre o estado do crédito - se ajuizado ou não ajuizado - no momento do parcelamento gerenciado pelo Sistema de Parcelamentos da PGFN (Sispar) ou pelos sistemas da Receita Federal do Brasil (RFB) . Assim, da mesma forma que na PCPR 2018, optou-se por inserir colunas denominadas "Parcelamentos Sispar" e "Parcelamentos RFB".

A recuperação total da dívida ativa da União, incluindo os depósitos decorrentes de créditos inscritos, registrou pequeno aumento em relação ao ano anterior, passando de R$ 23,69 bilhões em 2018, para R$ 24 bilhões em 2019, incluindo os depósitos judiciais e extrajudiciais (DJE).

Apesar do pequeno incremento, a PGFN considera a recuperação de 2019 bastante exitosa, visto que, ao contrário do ano de 2018, não contou com eventos extraordinários decorrentes dos parcelamentos especiais editados em 2017, especialmente o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert), que previu a liquidação em parcela única no mês de janeiro de 2018, para os optantes da modalidade pagamento à vista. Esse fato também explica a queda de 16,6% no valor recuperado com os parcelamentos gerenciados pelo Sistema de Parcelamentos da PGFN (Sispar).

Ao analisar a recuperação decorrente dos créditos não ajuizados, observa-se uma redução de aproximadamente 25% do montante "não ajuizado e parcelado", compensada amplamente por um aumento de 120% na recuperação de créditos na situação "não ajuizado e não parcelado." Isso evidencia uma maior sensibilidade dos devedores às estratégias de cobrança aplicadas pela PGFN logo após a inscrição em dívida ativa, como a restrição no Cadin/CND e a publicação na Lista de Devedores.

O mesmo se observa em relação aos créditos ajuizados. Houve uma redução de 31,5% no valor recuperado com créditos na situação "ajuizada parcelada", compensada por um aumento de mais de 100% na recuperação decorrente de créditos "ajuizados não parcelados", evidenciando o sucesso da estratégia de execução judicial.

No que tange aos créditos inscritos em dívida ativa parcelados nos sistemas da RFB, houve redução do valor recuperado em 13,2%, a qual é esperada, visto que eles não são mais utilizados para gerenciar novos parcelamentos de créditos inscritos em dívida ativa da União.

Observa-se, por fim, que foi aberta a rubrica, "Transação MP nº 899, de 16 de outubro de 2019", para registrar a recuperação e o estoque dessa nova modalidade de regularização implementada em 2019. Além disso, registrou-se nesse ano o encerramento das contas do parcelamento das instituições financeiras e seguradoras e exclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da base de cálculo - Lei nº 12.865, de 09 de outubro de 2013 -, do Projeto Agroindustrial do Canavieiro Abraham Lincoln (Pacal) - Lei nº 12.844, de 19 de julho de 2013 -, da renegociação crédito rural e fundiário - Lei n° 11.775, de 17 de setembro de 2008 -, razão pela qual seu estoque está zerado.

Medidas Adotadas para Melhoria na Sistemática de Recuperação de Créditos Administrados pela PGFN, com vistas ao Atendimento do art. 58 da Lei Complementar nº 101/2000

A PGFN possui plano de ação fundado em medidas de inteligência fiscal, fortalecimento dos mecanismos de cobrança e na revisão de processos de trabalho, com vistas a incrementar a eficiência da arrecadação da dívida ativa. A seguir, apresenta-se quadro com as principais ações previstas, suas descrições, entregas e situação atual.

QUADRO – PLANO DE AÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL PARA INCREMENTAR A EFICIÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

AÇÃO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	ENTREGAS	SITUAÇÃO ATUAL
GRUPO DE OPERAÇÕES ESPECIAIS DE COMBATE À FRAUDE FISCAL ESTRUTURADA (GOEFF) E DO LAB-PGFN.	VISA INCREMENTAR ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS COM O DESVENDAMENTO DE FRAUDES E LOCALIZAÇÃO DE BENS DE DEVEDORES E CORRESPONSÁVEIS.	DEFLAGRAÇÃO DE 9 OPERAÇÕES DE GRANDE PORTE EM 2019, EM ARTICULAÇÃO COM AS UNIDADES DA PGFN, ENVOLVENDO MAIS DE R$ 5,4 BILHÕES EM CRÉDITOS SONEGADOS.	EM ANDAMENTO.
CRIAÇÃO DO MÓDULO DE APOIO À INVESTIGAÇÃO NO DW.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS COM O DESVENDAMENTO DE FRAUDES E LOCALIZAÇÃO DE BENS DE DEVEDORES E CORRESPONSÁVEIS.	CRIAÇÃO DE MÓDULO COM INFORMAÇÕES E FERRAMENTAS DE BI PARA APOIO À ATIVIDADE DE INVESTIGAÇÃO NO SISTEMA DW SIGPGFN.	CONCLUÍDO EM 2019.
IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS (RDCC).	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS COM ATUAÇÃO FOCADA EM RESULTADO, DEFINIR ESTRATÉGIA MAIS ADEQUADA CONFORME O PERFIL DO DEVEDOR.	SUSPENSÃO MASSIVA DE EXECUÇÕES FISCAIS SEM PERSPECTIVAS DE RECUPERAÇÃO.	EM ANDAMENTO.
		DILIGENCIAMENTO EM LARGA ESCALA DESCENTRALIZADO DAS BASES DE DADOS DISPONÍVEIS.	
		TRATAMENTO DOS RELATÓRIOS DE INFORMAÇÕES PATRIMONIAIS.	
IMPLEMENTAÇÃO DO AJUIZAMENTO SELETIVO.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS COM ATUAÇÃO FOCADA EM RESULTADO, DEFINIR ESTRATÉGIA MAIS	NOVO SISTEMA DE PREPARAÇÃO PARA AJUIZAMENTO, COM POSSIBILIDADE DE PARAMETRIZAÇÃO E INDICAÇÃO PRÉVIA DE BENS	EM ANDAMENTO.
IMPLEMENTAÇÃO DO AJUIZAMENTO INTEGRADO (SAJ INTEGRA)	VISA GARANTIR MAIOR EFICIÊNCIA NA INTERAÇÃO DA PGFN COM O JUDICIÁRIO.	INTEGRAÇÃO DO AJUIZAMENTO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COM OS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO.	CONCLUÍDO EM 2019.
IMPLEMENTAÇÃO DO MONITORAMENTO PATRIMONIAL (PGFN	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS COM O DESVENDAMENTO DE FRAUDES E LOCALIZAÇÃO DE BENS DE DEVEDORES E CORRESPONSÁVEIS.	SISTEMA PARA MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS DE COBRANÇA EM FACE DOS DEVEDORES, COM FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DE ANÁLISE DE DADOS.	EM ANDAMENTO.
FORTALECIMENTO NORMATIVO DA COBRANÇA TRIBUTÁRIA.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM A GARANTIA DE PREVALÊNCIA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO SOBRE OS DEMAIS E AMPLIAÇÃO DE RESTRIÇÕES AOS DEVEDORES.	PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR E ORDINÁRIA PARA FORTALECIMENTO DA COBRANÇA DA DAU (PROJETO DE LEI Nº 1.646/2019, QUE TRATA DO DEVEDOR CONTUMAZ E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 899, DE 16 DE OUTUBRO DE 2019, QUE DISPÕE SOBRE A TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA).	EM ANDAMENTO.
INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES COM ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO.	VISA INCREMENTAR DA ARRECADAÇÃO DE CRÉDITOS COM O DESVENDAMENTO DE FRAUDES E LOCALIZAÇÃO DE BENS DE DEVEDORES E CORRESPONSÁVEIS	RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE OS DEVEDORES.	EM ANDAMENTO.
APRIMORAMENTO DA COBRANÇA JUDICIAL.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM A EXECUÇÃO FISCAL.	DESENVOLVIMENTO DO NOVO SISTEMA DE PENHORA ON-LINE QUE SUBSTITUIRÁ O BACENJUD 2.0.	EM ANDAMENTO.
COBRANÇA ADMINISTRATIVA PARAMETRIZADA.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM O FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA.	INTEGRAÇÕES COM OUTROS SISTEMAS (INTERNOS E RFB).	EM ANDAMENTO.
APRIMORAMENTO DO SISTEMA DE PARCELAMENTO PARAMETRIZADO.	INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO COM O APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE GESTÃO DE PARCELAMENTOS.	FUNCIONALIDADE QUE PERMITE O DÉBITO EM CONTA CORRENTE.	CONCLUÍDO EM 2019.
		GESTÃO DOS PARCELAMENTOS PREVIDENCIÁRIOS ORDINÁRIOS.	CONCLUÍDO EM 2019.
		MELHORIAS NA INTERFACE.	EM ANDAMENTO.
		INTEGRAÇÕES COM OUTROS SISTEMAS (INTERNOS E RFB).	EM ANDAMENTO.
MODERNIZAÇÃO DO ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM O APRIMORAMENTO DA INTERFACE DE ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE E FACILITAÇÃO DOS MEIOS DE PAGAMENTO.	MELHORIAS NO PORTAL REGULARIZE E NO SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO AMBIENTE (SICAR) , PARA AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇOS DIGITAIS.	EM ANDAMENTO.
INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM MEDIDAS DE EDUCAÇÃO FISCAL E CONTROLE SOCIAL.	NÚMEROS DA DÍVIDA ATIVA.	EM ANDAMENTO.
		EVOLUÇÃO E AMPLIAÇÃO DA LISTA DE DEVEDORES.	CONCLUÍDA EM 2019
		PUBLICAÇÃO DOS DADOS ABERTOS DA DÍVIDA ATIVA.	CONCLUÍDA EM 2019.
		PUBLICAÇÃO DO PAINEL DE PARCELAMENTOS.	CONCLUÍDA EM 2019.

AÇÃO	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	ENTREGAS	SITUAÇÃO ATUAL
MODERNIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA PREVIDENCIÁRIA.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM A APLICAÇÃO DE NOVOS MECANISMOS DE COBRANÇA.	SERVIÇO DE INTEGRAÇÃO PARA VIABILIZAR CONSULTAS DIVERSAS, PROTESTO, COBRANÇA ADMINISTRATIVA, EMISSÃO DE DOCUMENTO DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS FEDERAIS (DARF), PARCELAMENTO E AJUIZAMENTO.	EM ANDAMENTO.
CONTROLE DAS SITUAÇÕES CADASTRAIS DOS DEVEDORES.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM ATUAÇÃO FOCADA EM RESULTADO.	CRÍTICAS PARA O RECEBIMENTO DE CRÉDITOS.	- EM ANDAMENTO;
	DEIXAR DE COBRAR CRÉDITOS INDEVIDOS.	ROTINAS PARA MONITORAR ALTERAÇÕES DE SITUAÇÃO APÓS INSCRIÇÃO.	EM ANDAMENTO.
APRIMORAMENTO DA COBRANÇA ADMINISTRATIVA.	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM MEIOS UTILIZAÇÃO DE MEIO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAIS.	ENVIO DE DÉBITOS PARA O SERASA.	CONCLUÍDO EM 2019.
MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA DÍVIDA ATIVA (SIDA).	VISA INCREMENTAR A ARRECADAÇÃO COM O APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE GESTÃO DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DAU.	DEMANDAS PARA MODERNIZAR O SIDA.	EM ANDAMENTO.

Fonte: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

2.3.6. Dívida Ativa sob a Administração da Procuradoria-Geral Federal (PGF)

A partir de 2016, iniciou-se a utilização do Sapiens Dívida, módulo integrado ao Sistema Sapiens da Advocacia-Geral da União (AGU), com avançados recursos voltados à gestão dos créditos das Autarquias e Fundações Públicas Federais na fase de Dívida Ativa.

Por meio dessa ferramenta, a maior parte das entidades federais representadas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) encaminham seus créditos cadastrados, juntamente com o processo administrativo de constituição do crédito, para que sejam inscritos em Dívida Ativa e, por conseguinte, cobrados de modo extrajudicial (conciliação prévia e protesto) e judicial (execução fiscal).

É possível perceber a evolução da atividade de recuperação de créditos por meio da utilização do Sapiens Dívida, seja pela possibilidade de efetivamente gerir o crédito público em todas as etapas posteriores à inscrição, seja pelo acréscimo de arrecadação identificado no Sistema.

Em relação à gestão do crédito público, salienta-se a possibilidade de identificar com exatidão a fase em que o crédito público foi arrecadado na linha cronológica da atividade de cobrança (inscrição, protesto, parcelamento, ajuizamento) e, desse modo, viabiliza-se o aprimoramento dos processos de trabalho.

Nessa esteira, as entidades que utilizam largamente o Sapiens Dívida, a exemplo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), dispõem de uma gestão detalhada desses créditos encaminhados à Procuradoria-Geral Federal, no tocante à inscrição, ao protesto, ao ajuizamento de execuções fiscais, ao parcelamento e à arrecadação.

Dito isso, percebe-se que a ferramenta Sapiens Dívida proporciona a cada ano uma evolução na gestão dos créditos administrados pela Procuradoria-Geral Federal, o que franqueia a elaboração de estratégias de cobrança mais adequadas, de acordo com a natureza do crédito e do devedor.

Em que pese o Sapiens Dívida já possuir créditos de 127 entidades federais e o expressivo numerário de R$ 12,1 bilhões inscritos em Dívida Ativa, ainda é significativa a existência de créditos inscritos e geridos de forma manual (RAC, Pinc, Leide e Sisdat) e em sistemas próprios das Autarquias e Fundações Públicas Federais: Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicafi), Sistema de Gestão Integrada (SGI), Sistema Integrado de Gestão de Crédito (Sigec), Sistema da Procuradoria Jurídica (Projur), MV2, Sistema de Cadastro de Dívida Ativa (SCDA).

A título de exemplo, a Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF/ANTT) utilizava regularmente, até março de 2016, os bancos de dados Sisdat e RAC para o cadastramento dos seus créditos e emissão das respectivas Certidões da Dívida Ativa da União (CDA). Todos esses créditos anteriores à utilização do Sistema Sapiens Dívida representam um valor histórico de R$ 314.601.010,00 e são até hoje objeto de controle manual por planilhas.

Lado outro, os créditos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) são inscritos no Sistema Sapiens Dívida (SD) e também no Sistema de Cadastro de Dívida Ativa (SCDA) da Agência. No SD, são inscritas multas (salvo devedor em falência ou insolvência), taxas (somente com um fato gerador na notificação fiscal), descumprimento contratual e ressarcimento ao erário. No SCDA, por seu turno, são inscritas multas de devedor em falência ou insolvência, taxas (demais casos) e créditos de ressarcimento ao SUS. Registra-se que o estoque de Dívida Ativa identificado até 2019 no SCDA é de 27.020 créditos, os quais totalizam mais de quatro bilhões de reais (R$ 4.640.433.825,69).

Há, ainda, aquelas entidades que possuem seus créditos inscritos tão somente em seus próprios sistemas, a exemplo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - Sicafi -, da Agência Nacional de Mineração (ANM) - Sistema Projur e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) - Sistema de Gestão Integrada (SGI). Para se ter a dimensão do volume desses créditos, salienta-se que a autarquia ambiental possui um estoque de créditos no Sicafi superior a nove bilhões de reais (R$ 9.283.180.392,46).

Percebe-se, à vista disso, que a cobrança e recuperação de créditos realizada pela PGF compreende várias realidades distintas, a depender da Autarquia ou Fundação Pública Federal representada, sendo necessário gerir manualmente um significativo estoque de créditos antigos, bem como manusear vários sistemas de cobrança, além do Sapiens Dívida.

Não bastasse o diversificado cenário já apresentado, existe um dificultador no rastreamento de parcela da arrecadação das entidades representadas pela PGF. Trata-se da utilização de códigos de recolhimento de pagamento idênticos para créditos inscritos em dívida ativa e créditos não inscritos em dívida ativa (quitados ainda na fase administrativa de cobrança, sem a remessa do crédito para a PGF). Esses códigos são utilizados em conversões em renda de depósitos judiciais e pagamentos de boletos relativos a créditos inscritos manualmente ou em sistemas próprios das entidades.

A utilização dos códigos supracitados torna difícil o rastreamento da arrecadação relativa aos créditos anteriores à utilização do Sapiens Dívida, seja pelo setor contábil da entidade, seja pelo órgão de representação judicial (PGF). Essa é a razão para a maioria das entidades representadas, quando solicitadas, não apontarem detalhadamente a sua arrecadação integral para a fase Dívida Ativa, especialmente o tocante aos créditos não inscritos no Sapiens Dívida.

Ante o cenário delineado, depreende-se que é incontroverso o avanço de gestão franqueado pela utilização do Sistema Sapiens Dívida, mas ainda é preciso lidar com o acompanhamento de créditos inscritos em outros sistemas, bem como créditos antigos inscritos manualmente.

Além do Sapiens Dívida, conforme será explicitado mais adiante, a previsão de disponibilização às entidades federais de uma ferramenta centralizada de gestão de créditos (Sistema Arco) para a fase administrativa (artigo 8º do Decreto nº 9.194, de 17 de julho 2017), também revela excelente perspectiva de superação em definitivo das dificuldades ainda existentes.

Conforme já mencionado, a despeito de o Sapiens Dívida já possuir créditos de 127 entidades federais, ainda é expressiva a existência de créditos inscritos e geridos de forma manual (RAC, Pinc, Leide e Sisdat) e em sistemas próprios das Autarquias e Fundações Públicas Federais (Sicafi, SGI, Sigec, Projur, MV2, SCDA).

Por essa razão, com vistas à identificação integral dos valores referentes à Dívida Ativa, solicitou-se para as entidades representadas o fornecimento de informações relativas aos anos de 2018 e 2019 para subsidiar a confecção desse relatório.

Nesse cenário, destaca-se a arrecadação de algumas das maiores Autarquias e Fundações Públicas Federais, segundo os dados fornecidos. Na tabela a seguir, os valores constantes nas colunas “informações entidades” encontram-se somados à arrecadação do Sapiens Dívida, com vistas à identificação da arrecadação integral da entidade.

TABELA - ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DAS ENTIDADES (FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS) SOB A ADMINISTRAÇÃO DA PGF - REGISTROS DO SAPIENS DÍVIDA X INFORMAÇÕES PRESTADAS PELAS ENTIDADES - R$ 1,00

ENTIDADES	EXERCÍCIO 2018		EXERCÍCIO 2019	
	SAPIENS DÍVIDA (R$)	INFORMAÇÕES ENTIDADES (R$)	SAPIENS DÍVIDA (R$)	INFORMAÇÕES ENTIDADES (R$)
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)	-	3.173.798,98	-	2.661.306,69
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)	-	763.259.661,15	-	10.070.982,04
AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE)	1.327.345,52	2.654.518,05	1.368.058,87	2.273.954,42
AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	17.551.247,33	17.853.423,38	8.555.865,59	10.063.843,90
AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM) – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM)	-	39.801.726,57	-	29.173.611,77
AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIO COMBUSTÍVEIS (ANP)	4.210.308,01	70.539.391,05	108.641.048,21	167.929.277,35
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS)	62.467.252,94	136.852.758,58	97.467.753,23	213.673.906,89
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	709.478,96	709.478,96	1.128.739,24	1.128.739,24
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	24.828.396,08	24.828.396,08	42.096.469,38	42.096.469,38
AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA)	507.268,43	507.268,43	763.035,82	763.035,82
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)	-	1.393.579,00	-	610.712,62
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)	1.513.701,10	17.443.038,50	6.210.271,62	14.251.658,11
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT)	751.071,26	925.450,72	2.657.400,66	5.299.657,85
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA)	-	107.425.529,18	1.292,33	97.754.761,94
INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO)	-	88.400.912,16	-	70.546.140,02

Fonte: Registros do Sistema Sapiens Dívida e Informações prestadas pelas Entidades.

Arrecadação Integral da Procuradoria-Geral Federal

Para além da arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa, a arrecadação integral da Procuradoria-Geral Federal é alcançada por meio do somatório do resultado da execução fiscal trabalhista, da arrecadação de créditos inscritos no Sapiens Dívida, da arrecadação de códigos de recolhimento exclusivos para a fase judicial apontados pelas entidades representadas (relativos à créditos inscritos manualmente ou em sistemas próprios das autarquias e às demais ações de cobrança) e do obtido por meio das ações regressivas previdenciárias.

O resultado da Execução Fiscal Trabalhista (EFT) é obtido por meio de consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (http://www.tst.jus.br/web/estatistica/jt/arrecadacao). Desse modo, é preciso que os valores sejam consolidados no referido sítio para, em seguida, alimentar a planilha de arrecadação da PGF.

TABELA – ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS - REGISTROS DO SAPIENS DÍVIDA

ENTIDADES (FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS	EXERCÍCIO DE 2018				EXERCÍCIO DE 2019			
	PARCELADO		NÃO PARCELADO		PARCELADO		NÃO PARCELADO	
	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)	24.304,93	105.601,74	1.171.495,44	916.105,37	223.694,26	831.174,40	1.227.675,99	3.424.529,11
AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	241.757,76	124.837,32	16.893.443,79	291.208,46	306.532,54	201.236,87	8.048.096,18	-
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS)	29.126.763,31	5.042.352,68	11.408.129,24	16.890.007,71	25.690.693,29	8.796.739,96	28.327.937,57	34.652.382,41
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIO (ANTAQ)	4.401,72	12.801,73	217.429,23	474.846,28	43.963,73	103.825,76	376.495,51	604.454,24
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	8.088.482,42	3.019.952,52	8.122.874,48	5.597.086,66	17.475.246,64	5.971.874,72	10.320.598,17	8.328.749,85
AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA)	2.076,05	68.892,83	196.222,61	240.076,94	24.997,25	113.191,33	106.533,37	518.313,87
AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE)	445.181,48	163.297,97	376.838,06	342.028,01	591.596,63	224.685,48	355.102,52	196.674,24
AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)	590.292,67	2.142.659,81	409.111,64	1.068.243,89	1.739.966,28	1.595.851,68	104.119.382,67	1.185.847,58
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)	295.785,59	76.038,46	783.151,82	358.725,23	1.977.669,62	372.762,58	2.155.060,44	1.704.778,98

ENTIDADES (FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS	EXERCÍCIO DE 2018				EXERCÍCIO DE 2019			
	PARCELADO		NÃO PARCELADO		PARCELADO		NÃO PARCELADO	
	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO
COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR (CNEN)	2.430,47	-	-	-	2.568,44	-	-	-
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPQ)	38.382,54	95.606,78	1.187,58	231.554,95	115.580,79	94.645,06	176.811,87	32.294,95
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT)	138.871,15	121.078,24	307.383,33	183.738,54	345.472,49	267.296,97	1.642.019,30	402.611,90
FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA (FCRB)	-	-	20.574,90	-	-	-	-	-
FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (FUNASA)	59.241,05	93.130,10	-	-	153.419,97	177.177,06	910,28	145.402,39
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI)	-	-	-	-	2.510,08	408,65	-	-
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ)	51.509,04	-	-	-	64.265,79	-	-	-
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS (FUA)	-	-	-	-	4.616,82	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GRANDE DOURADOS (UFGD)	-	-	-	6.355,32	-	-	1.721,48	-
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (FUFMS)	-	-	-	-	-	-	-	931,30
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC)	722,05	-	667,09	529,87	3.000,84	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)	-	-	-	1.027,86	2.363,47	-	-	-
FUNDAÇÃO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)	483.521,15	56.393,32	-	-	195.701,27	-	-	-
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA)	-	-	-	-	1.292,33	-	-	-
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO)	574.576,39	46.165,72	366.752,91	216.301,24	751.165,22	54.505,82	618.697,52	75.235,94
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA CATARINA (IFSC)	18.613,08	-	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN)	-	-	-	-	-	-	-	1.564,10
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA CATARINENSE (IFC)	-	-	-	5.605,31	2.562,13	-	-	6.093,59
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA (	-	-	-	521,78	-	-	1.070,25	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	218,67	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	4.673,16	-	-	-	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.896,63	-	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	53,53	-	-	-	611,38	-	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	192,10	-	-	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	420,90	-	323,40
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.294,52	-	-	-	-	-	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	159,84	-	8.959,56	-	1.006,28	760,21
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	727,57	-	1.104,10
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	6.142,43	-	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	201,22	4.113,65	-	674,17	204,32	3.394,55	-
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA	-	-	-	-	-	1.256,56	-	-
INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI)	-	-	-	3.487.025,81	-	-	-	-
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)	-	-	5.481,19	-	-	-	-	-

ENTIDADES (FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS	EXERCÍCIO DE 2018				EXERCÍCIO DE 2019			
	PARCELADO		NÃO PARCELADO		PARCELADO		NÃO PARCELADO	
	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO	AJUIZADO	NÃO AJUIZADO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)	15.641,80	822,01	-	-	2.903,31	-	1.566,24	-
SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP)	-	-	-	-	2.491,53	-	52.155,57	188.600,73
SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (PREVIC)	2.830,53	40.231,35	-	21.545,51	44.162,19	1.125,38	90.083,83	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS)	1.210,01	-	-	-	234,40	-	3.326,42	396,57
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILAL)	-	-	-	-	-	-	3.771,86	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)	-	-	-	-	3.728,32	-	13.658,30	281,65
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL)	4.415,62	1.135,21	-	-	5.454,81	1.420,06	279,01	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL)	-	-	-	-	843,18	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)	-	-	-	-	1.965,30	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)	-	-	-	-	2.858,37	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)	-	-	-	-	699,74	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)	4.636,45	1.073,76	5.734,00	9.368,59	19.976,43	1.514,52	48.510,61	7.655,71
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM)	-	-	-	-	8.129,29	4.928,16	-	132.974,76
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)	-	-	-	1.002,29	-	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)	-	-	-	1.400,00	-	-	-	521,03
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)	-	2.112,93	-	-	-	2.675,81	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES)	22.826,35	-	-	-	26.318,25	-	-	486,69
UNIVERSIDADE DO OESTE DO PARÁ (UFOPA)	-	-	-	-	7.361,45	1.126,96	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)	167,02	-	-	-	596,59	-	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)	127.331,40	-	-	-	127.188,06	1.219,98	-	2.096,83
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (UFRB)	431,39	-	-	-	2.648,64	-	1.406,97	512,34
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)	3.434,04	-	-	-	7.680,99	1.906,19	1.145,71	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)	-	8.616,50	-	2.157,60	-	20.850,83	4.869,33	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)	1.727,15	-	-	6.058,64	3.614,20	1.931,76	-	-
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO (UFTM)	-	654,72	-	333,74	52,65	-	-	2.378,32
UNIVERSIDADE DO VALE DO SAPUCAÍ (UNIVÁS)	-	-	-	-	1.972,01	-	-	-
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ ((UTFPR)	-	-	-	-	-	-	4.164,74	-
TOTAL	40.375.809,29	11.223.875,59	40.295.423,96	30.353.047,70	50.000.004,70	18.852.827,77	157.707.452,54	51.617.956,79
-			TOTAL EXERCÍCIO DE 2018	122.248.156,54			TOTAL EXERCÍCIO DE 2019	278.178.241,80

Fonte: Registros do Sistema Sapiens Dívida.

Estoque de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais

Finalmente, cumpre destacar o estoque de Dívida Ativa da Autarquias e Fundações Públicas Federais referentes ao ano de 2019. Entende-se por estoque de Dívida Ativa os valores relativos a todo o histórico de créditos inscritos ainda ativos, ou seja, não extintos (e.g. pagamento, prescrição) ou cancelados (e.g. erro administrativo).

TABELA - ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA DAS ENTIDADES (FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS) SOB A ADMINISTRAÇÃO DA PGF INFORMAÇÕES PRESTADAS PELAS ENTIDADES

ENTIDADES	VALOR INFORMADO - R$
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)	1.501.522,63
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)	1.443.546.500,58
AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE)	38.886.291,67
AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM) – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM)	217.077.658,90
AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS, (ANP)	208.021.278,94
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS)	4.640.433.825,69
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	203.614.579,78
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)	243.723.586,21
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)	3.366.758.891,97
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA)	9.283.180.392,46
INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO)	553.178.518,55
ESTOQUE SAPIENS DÍVIDA	R$ 11.618.155.203,79
TOTAL INFORMADO	R$ 31.818.078.251,17

Fonte: Informações prestadas pelas Entidades.

No Sapiens Dívida, em 2019, devido a 191 mil inscrições em Dívida Ativa, acumulou-se mais 3,71 bilhões de reais em Dívida Ativa, totalizando o montante de mais de doze bilhões de reais (R$12.099.319.316,03) inscritos no Sistema da AGU. Uma vez que já se arrecadou R$ 481.164.112,24, o estoque de créditos no SD até 2019 é de R$ 11.618.155.203,79.

Ressalte-se, mais uma vez, que ainda é significativa a existência de créditos inscritos e geridos de forma manual (RAC, Pinc, Leide e Sisdat) e em sistemas próprios das Autarquias e Fundações Públicas Federais (Sicafi, SGI, Sigec, Projur, MV2, SCDA).

A Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (PF/ANTT) utilizava regularmente, até março de 2016, os bancos de dados SISDAT e RAC para o cadastramento dos seus créditos e emissão das respectivas CDA. Todos esses créditos anteriores à utilização do Sapiens Dívida representam um valor histórico de R$ 314.601.010,00, sendo que já foram baixados créditos no valor total histórico de R$ 110.986.430,22. Desse modo, é possível apontar R$ 203.614.579,78 de estoque de créditos da ANTT anteriores à utilização do SD.

Os créditos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) são inscritos no sistema Sapiens Dívida - SD e também no Sistema de Cadastro de Dívida Ativa (SCDA) da Agência. No SCDA, identificou-se o estoque de Dívida Ativa até 2019 de 27.020 créditos, os quais totalizam mais de quatro bilhões de reais (R$ 4.640.433.825,69).

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), entidade detentora de sistema próprio, possui um estoque de créditos no Sicafi superior a nove bilhões de reais (R$ 9.283.180.392,46). O Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) , por seu turno, registra no SGI um estoque de Dívida Ativa de R$ 553.178.518,55.

A Agência Nacional de Cinema (Ancine) apontou um montante de estoque da dívida para créditos inscritos fora do Sapiens Dívida para o ano de 2019, de R$ 38.886.291,67. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM), por seu turno, apontou um estoque de créditos não inscritos no Sapiens Dívida para 2019 equivalente a R$ 3.366.758.891,97.

Ademais, registra-se que algumas entidades informaram como estoque o montante total de créditos inscritos apenas em 2019 e ainda não baixados. O ideal, que representaria um valor expressivamente superior, seria a disponibilização do valor histórico de créditos inscritos e ainda em estágio de cobrança.

Deste modo, ainda que se mostre uma informação conservadora, é possível apontar um estoque superior a 30 bilhões de reais inscritos em Dívida Ativa na carteira de créditos da Procuradoria-Geral Federal para cobrança.

Conforme já explicitado anteriormente, há dificuldades no rastreamento de parcela da arrecadação das entidades representadas pela PGF. Trata-se da utilização de códigos de recolhimento de pagamento idênticos para créditos inscritos em dívida ativa e créditos não inscritos em dívida ativa (quitados ainda na fase administrativa de cobrança, sem a remessa do crédito para a PGF). Esses códigos são utilizados em conversões em renda de depósitos judiciais e pagamentos de boletos relativos a créditos inscritos manualmente ou em sistemas próprios das entidades.

Assim, a maioria das entidades representadas, quando solicitadas, não apontam detalhadamente a sua arrecadação integral para a fase Dívida Ativa, especialmente o tocante aos créditos não inscritos no Sapiens Dívida.

Medidas Adotadas para Melhoria da Sistemática de Recuperação de Créditos das Fundações e Autarquias, com vistas ao Atendimento do art. 58 da Lei Complementar nº 101/2000

Quanto às medidas adotadas para melhoria na sistemática de recuperação de créditos, destaca-se as principais atividades desempenhadas pelos setores de cobrança da Procuradoria-Geral Federal.

Evolução da Equipe Nacional de Cobrança (Enac)

A Equipe Nacional de Cobrança foi instituída, como projeto piloto, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal pela Portaria PGF n° 614, de 31 de agosto de 2016. Atualmente, a Enac é regulamentada pela Portaria PGF n° 829, de 08 de novembro de 2018.

O objetivo principal da Enac é melhorar a gestão técnica e operacional das atividades relativas à inscrição em dívida ativa, protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa (CDA), conciliação prévia, ajuizamentos de execução fiscal, ações de ressarcimento e cobrança, parcelamento extrajudicial, pesquisa patrimonial, localização de devedores e demais atividades de inteligência na área de cobrança, por meio da nacionalização e desterritorialização de suas atividades.

Esse novo formato de atuação permitiu uma visão global dos estoques de créditos e a priorização da atuação por tipo e valor dos mesmos, alcançando maior eficiência e ganho de escala nos resultados.

Evidencia-se a criação e expansão do Núcleo de Inteligência e Estratégia de Cobrança (Niec), que é responsável por prestar apoio às unidades de contencioso judicial em matéria de cobrança no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF), tanto em gerenciamento de contencioso, quanto em ações de acompanhamento prioritário, em relação a pesquisas de dados cadastrais, de documentos perante a Junta Comercial, de bens e direitos, de óbito e de inventário extrajudicial.

Ao tempo que se pretende realizar a atividade contenciosa de forma mais organizada e racional, a Equipe Nacional de Cobrança também possui estrutura direcionada ao fomento da conciliação extrajudicial. Trata-se do Núcleo de Conciliação Prévia (Ncon), que pretende potencializar os resultados da equipe por meio da notificação dos devedores para comparecimento às unidades da PGF para regularização amigável dos débitos.

Ante a não recuperação do crédito por meio da conciliação prévia, o Núcleo de Protesto (Prot) realizará o protesto de todos os créditos públicos das entidades representadas pela PGF, uma vez que se considera esta a melhor ferramenta para a recuperação do crédito público. A propósito, em 2019, houve significativo incremento do valor relativo aos créditos encaminhados para protesto da respectiva Certidão de Dívida Ativa.

Caso a recuperação ainda não seja realizada nesta seara extrajudicial, pretende-se, a exemplo das boas práticas realizadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, alterar a lógica do ajuizamento das execuções fiscais, por meio do ajuizamento seletivo. Mediante essa sistemática, a busca de bens passará a ser anterior e condição imprescindível para o ajuizamento, porquanto somente deverão ser ajuizadas execuções fiscais quando os devedores possuírem bens suficientes para a recuperação significativa do crédito.

Tal lógica é objeto de artigo no Projeto de Lei nº 1.646/2019, em trâmite no Congresso Nacional, destinado ao fortalecimento da cobrança da dívida ativa e ao combate ao devedor contumaz. A aprovação do novo ato normativo proporcionará a implantação da metodologia de classificação dos créditos rating no âmbito da PGF.

Evolução do Projeto das Equipes de Cobrança Judicial Regionalizadas (Ecojud)

No último trimestre de 2018, foram criados os primeiros projetos-pilotos da regionalização da cobrança, com a criação das Equipes de Cobrança Judicial Regionais, denominadas Ecojud, nas Procuradorias-Regionais da 2ª, 4ª e 5ª Regiões.

A Portaria PGF nº 944, de 19 de dezembro de 2018, regulamentou a criação das Ecojud no âmbito da PGF. As Ecojud foram planejadas para auxiliarem os órgãos de execução da PGF a atingirem a plenitude e eficiência nas atividades de cobrança judicial. A regionalização das atividades de cobrança por meio de uma gestão estratégica implica a racionalização e melhor aproveitamento da estrutura organizacional, o que proporciona incremento de qualidade nas atividades contenciosas e na distribuição equitativa da demanda processual. Em última análise, a nova organização das estruturas de cobrança da PGF está vocacionada para o aumento da efetividade da recuperação dos créditos das autarquias e fundações públicas federais.

Ante as vantagens alcançadas, iniciou-se, em 2019, o projeto-piloto na 3ª Região, bem como pretende-se a expansão integral das Ecojud para a 1ª e 3ª Regiões até o final de 2020.

Implementação do Sistema Único de Dívida Ativa das Autarquias e Fundações Públicas Federais

Diante da publicação do Decreto nº 9.194, de 07 de novembro de 2017, que dispõe sobre a remessa de créditos constituídos pelas autarquias e fundações públicas federais para a Procuradoria-Geral Federal, possibilitou-se a criação de uma ferramenta centralizada de gestão de créditos de todas as autarquias federais (artigo 8º do Decreto nº 9.194/2017).

Nesse contexto, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, agora Ministério da Economia (ME), a Procuradoria-Geral Federal, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) , a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) assinaram, em janeiro de 2019, Acordo de Cooperação Técnica e o respectivo Plano de Trabalho com a previsão de criação de um sistema único de gestão de créditos na fase administrativa, que terá como base o sistema Arco da Anatel.

Por oportuno, é imperioso ressaltar que, atualmente, diante do não pagamento na fase administrativa, todas as Autarquias e Fundações Públicas Federais encaminham o processo administrativo de constituição do crédito para a PGF, a qual necessita lidar com os variados sistemas para desempenhar o seu mister institucional voltado à arrecadação.

Percebe-se, pois, que a utilização de sistema único para a tramitação dos processos administrativos de cobrança e para o cadastramento dos créditos deles decorrentes, além de otimizar a cobrança interna da própria Autarquia, facilitará o trâmite de tais processos com o Sistema de Cobrança da Dívida Ativa da PGF/AGU (Sapiens Dívida), potencializando a capacidade de inscrição em dívida, protesto, ajuizamento e arrecadação.

A primeira versão do sistema com os seus principais módulos (gerar boletos, criar receita, gerar crédito e remessa para dívida ativa) encontra-se em fase de teste por meio de projeto-piloto envolvendo o cadastro de créditos do INSS. Após a homologação desses módulos básicos, o Sistema Arco já estará apto a receber os créditos da maioria das autarquias e fundações públicas federais, uma vez que predomina, entre as entidades representadas, a ausência de qualquer sistema de gestão de créditos.

Lado outro, a expectativa é que todos os módulos do sistema sejam disponibilizados pelo Ministério da Economia até o final de 2020, viabilizando a adesão integral das entidades federais ao sistema de gestão de créditos no âmbito administrativo.

Equipe de Trabalho Especializada em Ações Regressivas (ETR-Regressivas)

A Portaria PGF nº 157, de 08 de março de 2016, criou uma Equipe de Trabalho especializada em ações regressivas previdenciárias, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, com o objetivo de conferir maior eficiência à política de ajuizamento de ações judiciais dessa natureza. Nesse contexto, nos últimos cinco anos, já foram ajuizadas cerca de 1.130 ações regressivas acidentárias pela PGF, na representação judicial do INSS, com expectativa de ressarcimento que supera 500 milhões de reais.

Em 2019, os membros dessa Equipe ajuizaram 235 ações regressivas correspondentes a 689 benefícios cobrados de 517 segurados da Previdência Social. Estas ações representam uma expectativa de ressarcimento de R$101.417.657,81. Lado outro, foi efetivamente arrecado o numerário de R$ 17.117.799,64, no âmbito dessas ações de ressarcimento.

Equipe de Trabalho Especializada em Ações de Improbidade (ETR-Probidade)

Com o escopo de incrementar e reposicionar a PGF na atividade de ajuizamento de ações de improbidade, foi criada uma equipe de alto desempenho com a atribuição de exclusividade de análise de Procedimentos de Instrução Prévia (PIP) para o ajuizamento destas ações, além das cautelares de arresto de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), ainda não transitados em julgado.

O trabalho é realizado na perspectiva de alto desempenho com a fixação de metas para a Equipe, segundo a exigência prevista no artigo 15, §2º, da Ordem de Serviço CGCOB nº 03/2016. Nesse contexto, desde maio de 2016 até dezembro de 2019, a ETR-Probidade alcançou o número de 2.118 PIP instaurados e já possui mais de 2,6 bilhões de reais em valores ajuizados (R$ 2.638.850.790,43).

No ano de 2019, foram ajuizadas 159 ações de improbidade, as quais materializam o valor da causa total requerido de R$ 619.504.897.49 (inclui o dano ao erário e as multas a serem estipuladas pelo juízo, sempre requeridas em valor máximo).

Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica da Força-Tarefa Previdenciária

A atuação da Procuradoria-Geral Federal nas operações policiais consiste em iniciativa relevante no combate à corrupção em face de autarquias e fundações públicas federais, uma vez que a sua participação ainda na fase investigatória proporciona o ajuizamento de ações cautelares de improbidade administrativa no juízo cível simultaneamente ao momento da deflagração das operações, aumentando exponencialmente a possibilidade de recomposição do erário.

A especialização desse segmento já gerou a atuação nas seguintes operações da Polícia Federal: Púnico, Pseuda, Recidiva, Custo Previdenciário e *Barbour*.

Diante de tais vantagens na atuação contra a improbidade administrativa, celebrou-se Acordo de Cooperação Técnica com a Polícia Federal, com a finalidade de promover a descapitalização das organizações criminosas, o ressarcimento ao Erário e a responsabilização civil e disciplinar dos servidores envolvidos com a prática de crimes de atribuição da Polícia Federal.

O acordo em epígrafe foi assinado em junho de 2019 (Acordo de Cooperação Técnica nº 9170313/2018/DPREV/CGPFAZ/DICOR/PF), restando pendente apenas a inclusão formal da Procuradoria-Geral Federal na força-tarefa, o que certamente renderá excelentes frutos às partes envolvidas, tornando tal atuação rotineira, em visível benefício à Autarquia Previdenciária.

Aprimoramento da Atuação por meio dos Grupos de Cobrança de Grandes Devedores (GCGD)

Foi assinada a Portaria PGF nº 693, de 01 de outubro de 2018, trazendo alterações na Portaria PGF nº 469, de 08 de junho de 2012, que dispõe sobre o Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores das Autarquias e Fundações Públicas Federais.

As alterações promovidas pelo novo ato normativo ampliam a atuação do Grupo de Cobrança dos Grandes Devedores para abranger todas as Autarquias e Fundações Públicas Federais, mantendo-se os mesmos pisos de atuação por região, bem como adotando o critério da solvabilidade no monitoramento dos créditos dos grandes devedores.

O novo grupo foi constituído em dezembro de 2018, tendo ocorrido a sua expansão ao longo de 2019. Não obstante o curto período transcorrido, é possível apontar inúmeras atividades de destaque, entre as quais a atuação direta em sete ações envolvendo a Samarco Mineração S.A., cujo valor total em discussão é de R$ 855.455.775,00, já tendo sido garantido em juízo o montante de R$ 577.325.775,65. A equipe também assumiu a atuação da cobrança relativa às ações judiciais em face da Companhia Vale do Rio Doce (Vale), em que restou garantido o valor de R$ 89.418.410,00, por meio de seguro/carta fiança.

Insta ressaltar, ainda, a atuação do grupo relacionada à legalidade e eficácia da Resolução da Diretoria nº 983/2011, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), cuja sentença determinou a conversão em renda com repasse ao Tesouro Nacional de R$ 356.851.924,00, distribuídos entre beneficiários de participações especiais. Foram retidos no Tesouro Nacional o montante de R$103.028.000, sendo R$ 86.000.000,00 de principal e R$17.028.000,00 de encargos acessórios, referentes à quitação do valor antecipado em 31/12/2016 pelo Estado do Amazonas/AM junto ao Tesouro Nacional, conforme termo de ajuste celebrado.

Por fim, em outra atuação de destaque, o grupo logrou êxito em obter a conversão em renda de crédito da ANP no valor de R$ 100.682.320,90, depositados judicialmente pela Petróleo Brasileira S.A. (Petrobras) relativos à multa aplicada pela Agência em epígrafe.

Força-Tarefa Amazônia Legal

A Portaria nº 469, de 24 de setembro de 2019, instituiu força-tarefa para atuação especializada nas demandas judiciais que tenham por objeto a defesa de políticas públicas ambientais prioritárias da União, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) nos Estados que compõem a Amazônia Legal. A criação da equipe teve como finalidade possibilitar uma atuação estratégica em demandas judiciais específicas que tenham por objeto o exercício do poder de polícia, a reparação dos danos e a execução de créditos considerados prioritários relativamente à Amazônia Legal (Força-Tarefa em Defesa da Amazônia).

Inicialmente, foram propostas 16 ações civis públicas, que pleitearam, em sede liminar, o montante de R$ 559.663.936,75, a título de indisponibilidade, bem como a proibição da obtenção de financiamento público e de subvenções pelos envolvidos. Destaque-se que, em todas as ações judiciais supramencionadas, além da implementação de mecanismos de monitoramento diário, também foram realizados despachos presenciais.

Em relação aos resultados alcançados, foram deferidas seis liminares relacionadas ao bloqueio de valores, à indisponibilidade de bens imóveis ou a determinações de abstenção de exploração da área.

2.3.7. Dívida Ativa sob a Gestão da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBCB)

No exercício de 2019, houve um aumento de R$ 1,92 bilhão, em comparação à 2018, no montante total de créditos em estoque da Dívida Ativa da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBCB).

Em 2019, foram arrecadados R$ 3,82 bilhões, aqui incluídos R$ 2,99 bilhões não inscritos na dívida ativa, o que não representou relevante variação em relação a arrecadação em 2018. Entre 2011 e 2019, o Banco Central do Brasil recuperou R$ 39,27 bilhões em créditos devidos à instituição.

Pode-se destacar o envio a protesto de 254 títulos de dívida ativa, perfazendo o valor original total de R$ 312,91 milhões que alcançou recuperação[11] de 28,15% nos créditos até vinte mil reais.

QUADRO - ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL*

DESCRIÇÃO DOS CRÉDITOS	EXERCÍCIO 2018				EXERCÍCIO 2019			
	PARCELADOS (R$)		NÃO PARCELADOS (R$)		PARCELADOS (R$)		NÃO PARCELADOS (R$)	
	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS
MULTAS, CONTRATOS E OUTROS	887.496.274,88	7.084.503,35	3.419.195,75	2.804.045,90	822.329.712,97	761.569,32	1.835.183,58	643.070,25

Fonte: Banco Central do Brasil.

** Valores apropriados pela Autarquia em 2018.*

QUADRO - ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL *

DESCRIÇÃO DOS CRÉDITOS	EXERCÍCIO 2018				EXERCÍCIO 2019			
	PARCELADOS (R$)		NÃO PARCELADOS (R$)		PARCELADOS (R$)		NÃO PARCELADOS (R$)	
	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS	AJUIZADOS	NÃO AJUIZADOS
MULTAS, CONTRATOS E OUTROS	8.055.355.020,62	3.378.288,33	40.871.553.991,72	697.628.033,64	7.468.350.363,24	3.113.211,12	43.013.701.035,61	1.059.008.461,47

Fonte: Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil e pelo Departamento de Resolução e de Ação Sancionadora do Banco Central do Brasil .

**Saldos devedores de créditos inscritos em dívida ativa apurados pela Procuradoria-Geral do Banco Central - PGBC (BC-JUR 2 e calculados manualmente) e pelo Departamento de Resolução e de Ação Sancionadora (Derad).*

Medidas Adotadas para a Melhoria na Sistemática de Recuperação de Créditos

Com relação às medidas adotadas para a melhoria na sistemática de recuperação de créditos, destacam-se normativos que organizam o funcionamento e atribuem competências a órgãos da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBCB), com vistas ao incremento da eficiência e efetividade da cobrança[12]; que aprimoraram normas relativas ao parcelamento de débitos no âmbito da PGBCB[13]; e a definição da averbação premonitória, nos termos do artigo 799, IX, e do artigo 828, *caput*, ambos do Código de Processo Civil, como uma das medidas obrigatórias destinadas à recuperação de créditos.

Gize-se, por último, que o artigo 3º da Medida Provisória nº 909, de 09 de dezembro de 2019, determinou a sucessão, pela União, dos direitos, obrigações e ações judiciais relativas ao fundo das reservas monetárias, motivo pelo qual, quando transferidos os valores, o estoque da Dívida Ativa do BCB por certo sofrerá decréscimo significativo.

2.3.8. Demonstrativos da Dívida Ativa Contabilizada no Siafi

Apresenta-se, a seguir, demonstrativos da dívida ativa contabilizada no Siafi. Destaca-se que os valores contabilizados apresentam divergências em relação àqueles registrados nos Sistemas próprios, sendo que a conciliação específica entre o Sistema da PGFN e o Siafi está demonstrada em nota explicativa do Balanço Geral da União, constante do Capítulo IV desta prestação de contas.

TABELA - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA - POR ÓRGÃO - TODAS AS GESTÕES – 2019 - R$ MILHARES

ÓRGÃO SUPERIOR		ÓRGÃO DA UGE		SALDO ANTERIOR	(+) INSCRIÇÃO DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	(+) ATUALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	(+) OUTROS REGISTROS	(-) AMORTIZAÇÕES (RECEBIMENTO DE PRINCIPAL, MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA)	(-) EXCLUSÕES (CANCELAMENTOS, ANULAÇÕES E EXTINÇÕES)	(-) ADJUDICAÇÃO, PRESCRIÇÃO E DESMEMBRAMENTO DA DÍVIDA ATIVA	SALDO ATUAL
22000	MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	22201	INSTIT. NAC. DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA	138.870	-	-	-	-	-	-	138.870
		TOTAL		138.870	-	-	-	-	-	-	138.870
24000	MINIST.DA CIENCIA,TECNOL.,INOV.E COMUNICACOES	20501	CONSELHO NACIONAL DE DES.CIENT.E TECNOLOGICO	223.524	-	-	16.409	-	-	-	239.933
		41231	AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES	2.554.741	-	-	5	-	-	-	2.554.746
		41232	FUNDO DE UNIVERS.DOS SERV.DE TELECOMUNICACOES	62.804	-	-	-	-	-	-	62.804
		TOTAL		2.841.069	-	-	16.414	-	-	-	2.857.483
25000	MINISTERIO DA ECONOMIA	25000	MINISTERIO DA ECONOMIA	2.181.082.681	177.632.159	131.002.307	15.625.233	8.629.496	69.305.204	13.627.033	2.413.780.647
		25201	BANCO CENTRAL DO BRASIL-ORC.FISCAL/ SEG.SOCIAL	41.569.182	-	-	- 23.824.270	-	-	-	17.744.912
		25203	COMISSAO DE VALORES MOBILIARIOS	3.438.361	-	-	66.126	-	-	-	3.504.487
		25205	FUND.INST.BRASILEIRO DE GEOG.E ESTATISTICA	2.257	-	-	106	-	-	-	2.362
		25208	SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS PRIVADOS	1.559.286	-	-	26.955	-	-	-	1.586.241
		30203	INSTIT.NAC. DE METROLOG. QUALID. E TECNOLOGIA	237.824	-	-	504.284	-	-	-	742.109
		30204	INSTITUTO NAC. DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL	3.898	-	-	58	-	-	-	3.957
		33206	SUPERINT.NACIONAL DE PREVIDENCIA COMPLEMENTAR	7.184	-	-	7.395	-	-	-	14.579
		37904	FUNDO DO REGIME GERAL DA PREVIDENCIA SOCIAL	6.008.716	-	-	337.073	-	-	-	6.345.788
		61201	INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA	2.085	-	-	198	-	-	-	2.282
		TOTAL		2.233.911.473	177.632.159	131.002.307	- 7.256.842	8.629.496	69.305.204	13.627.033	2.443.727.365

Avulso da MCN 5/2020.

ÓRGÃO SUPERIOR		ÓRGÃO DA UGE		SALDO ANTERIOR	(+) INSCRIÇÃO DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	(+) ATUALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	(+) OUTROS REGISTROS	(-) AMORTIZAÇÕES (RECEBIMENTO DE PRINCIPAL, MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA)	(-) EXCLUSÕES (CANCELAMENTOS, ANULAÇÕES E EXTINÇÕES)	(-) ADJUDICAÇÃO, PRESCRIÇÃO E DESMEMBRAMENTO DA DÍVIDA ATIVA	SALDO ATUAL
26000	MINISTERIO DA EDUCACAO	26233	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA	5.039	-	-	21	-	-	-	5.060
		26236	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	6.846	-	-	172	-	-	-	7.018
		26237	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	-	-	-	392	-	-	-	392
		26239	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	423	-	-	-	-	-	-	423
		26241	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	1.057	-	-	26	-	-	-	1.031
		26243	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	319	-	-	42	-	-	-	361
		26244	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	8.933	-	-	50	-	-	-	8.883
		26255	UNIVERSIDADE FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	43	-	-	1	-	-	-	45
		26277	UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	-	-	-	427	-	-	-	427
		26290	INST.NACIONAL DE EST.E PESQUISAS EDUCACIONAIS	150.167	-	-	8.950	-	-	-	159.116
		26291	FUND.COORD.DE APERF.DE PESSOAL NIVEL SUPERIOR	7.554	-	-	-	-	-	-	7.554
		26292	FUNDACAO JOAQUIM NABUCO	109	-	-	7	-	-	-	115
		26298	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	990.926	-	-	-	-	-	-	990.926
		26403	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO AMAZONAS	23	-	-	3.262	-	-	-	3.285
		26405	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO CEARA	530	-	-	-	-	-	-	530
		26408	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MARANHAO	1.606	-	-	-	-	-	-	1.606
		26413	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO TRIA. MINEIRO	848	-	-	57	-	-	-	904
		26415	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MAT.G.DO SUL	871	-	-	-	-	-	-	871
		26417	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA PARAIBA	2.081	-	-	-	-	-	-	2.081
		26419	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO RS	100	-	-	3	-	-	-	103
		26432	INSTITUTO FEDERAL DO PARANA	-	-	-	1	-	-	-	1
		26436	INST.FED.DE EDUC.,CIE.E TEC.SUL-RIO-GRANDENSE	51	-	-	0	-	-	-	51
		26439	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE SAO PAULO	3.574	-	-	127	-	-	-	3.701
		TOTAL		1.181.098	-	-	13.386	-	-	-	1.194.485
30000	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	30202	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	8.603	-	-	21	-	-	-	8.624
		30211	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	2.321.920	-	-	141.376	-	-	-	2.180.544
		30802	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL/MJ	2	-	-	2	-	-	-	-
		TOTAL		2.330.525	-	-	-141.357	-	-	-	2.189.168

ÓRGÃO SUPERIOR		ÓRGÃO DA UGE		SALDO ANTERIOR	(+) INSCRIÇÃO DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	(+) ATUALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	(+) OUTROS REGISTROS	(-) AMORTIZAÇÕES (RECEBIMENTO DE PRINCIPAL, MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA)	(-) EXCLUSÕES (CANCELAMENTOS, ANULAÇÕES E EXTINÇÕES)	(-) ADJUDICAÇÃO, PRESCRIÇÃO E DESMEMBRAMENTO DA DÍVIDA ATIVA	SALDO ATUAL
32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	2	-	-	-	-	-	-	2
		32205	AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO	1.834.670	-	-	30.435	-	-	-	1.865.105
		TOTAL		1.834.673	-	-	30.435	-	-	-	1.865.107
36000	MINISTERIO DA SAUDE	36201	FUNDACAO OSWALDO CRUZ	809	-	-	56	-	-	-	865
		36212	AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA	209.688	-	-	16.277	-	-	-	225.965
		36213	AGENCIA NACIONAL DE SAUDE SUPLEMENTAR	3.608.754	-	-	264.410	-	-	-	3.873.164
		TOTAL		3.819.251	-	-	280.743	-	-	-	4.099.994
39000	MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA	39250	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	960.347	-	-	358.001	-	-	-	1.318.348
		39252	DEPTO. NAC. DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	25.449	-	-	149.136	-	-	-	174.585
		62201	AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL	81.474	-	-	8.402	-	-	-	73.071
		TOTAL		1.067.270	-	-	498.735	-	-	-	1.566.005
44000	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	20701	INST.BRAS.DO MEIO AMB.E DOS REC.NAT. RENOVAV.	10.857.193	-	-	1.572.642	-	-	-	12.429.834
		44207	INST.CHICO MENDES DE CONSER.DA BIODIVERSIDADE	264	-	-	-	-	-	-	264
		TOTAL		10.857.457	-	-	1.572.642	-	-	-	12.430.098
53000	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	22204	DEPARTAMENTO NAC.DE OBRAS CONTRA AS SECAS	23.595	-	-	-	-	-	-	23.595
		44205	AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS	25.216	-	-	7.121	-	-	-	32.337
		TOTAL		48.812	-	-	7.121	-	-	-	55.932
55000	MINISTERIO DA CIDADANIA	20203	AGENCIA NACIONAL DO CINEMA	56.981	-	-	-	-	-	-	56.981
		20408	FUNDACAO CULTURAL PALMARES	1.076	-	-	-	-	-	-	1.076
		42207	INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS	27	-	-	-	-	-	-	27
		TOTAL		58.084	-	-	-	-	-	-	58.084
TOTAL				2.258.088.582	177.632.159	131.002.307	- 4.978.724	8.629.496	69.305.204	13.627.033	2.470.182.591

Fonte: Tesouro Gerencial / Siafi.

(1) As informações dessas colunas agregam informações da Dívida Ativa classificada com ratings "C" e "D" (contas contábeis 89991.48.03, 89991.48.04, 89991.48.07, 89991.48.08, 89991.48.11 e 89991.48.12, ver metodologia), referentes aos créditos classificados conforme metodologia estabelecida na Portaria nº 293, de 12 de junho de 2017, do Ministério da Fazenda.

(2) Essa coluna representa o valor de "Outros Registros" (conta contábil 89519.00.00 DÍVIDA ATIVA - OUTROS REGISTROS) para a Dívida Ativa Tributária não Previdenciária registrada nas unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Além disso, essa coluna contempla as variações líquidas no estoque da Dívida Ativa Tributária não Previdenciária registrada em outras unidades, bem como da Dívida Ativa Tributária Previdenciária e da Dívida Ativa não Tributária. Também estão nessa coluna, na linha do Órgão Ministério da Fazenda, os registros de fluxo da Dívida Ativa apurada pelas contas contábeis 89991.48.XX, cujos créditos classificados com ratings "C" e "D" não estão representados nas contas de ativo.

TABELA - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA - POR ÓRGÃO - GESTÃO TESOURO – 2019 - R$ MILHARES

ÓRGÃO SUPERIOR		SALDO ANTERIOR	(+) INSCRIÇÃO DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	(+) ATUALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	(+) OUTROS REGISTROS	(-) AMORTIZAÇÕES (RECEBIMENTO DE PRINCIPAL, MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA)	(-) EXCLUSÕES (CANCELAMENTOS, ANULAÇÕES E EXTINÇÕES)	(-) ADJUDICAÇÃO, PRESCRIÇÃO E DESMEMBRAMENTO DA DÍVIDA ATIVA	SALDO ATUAL
25000	MINISTERIO DA ECONOMIA	2.181.082.681	177.632.159	131.002.307	15.625.233	8.629.496	69.305.204	13.627.033	2.413.780.647
30000	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	2	-	-	- 2	-	-	-	-
32000	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	2	-	-	-	-	-	-	2
TOTAL		2.181.082.685	177.632.159	131.002.307	15.625.231	8.629.496	69.305.204	13.627.033	2.413.780.650

Fonte: Tesouro Gerencial / Siafi.

TABELA - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA - POR CLASSIFICAÇÃO DO CRÉDITO (*RATING*) – 2019 – R$ 1,00

ÓRGÃO MINISTÉRIO DA FAZENDA			SALDO ANTERIOR	SALDO ATUAL
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	CRÉDITO TRIBUTÁRIO NÃO PREVIDENCIÁRIO	RATING A	157.587.565.530,79	189.189.374.795,43
		RATING B	352.351.137.564,16	394.836.772.943,52
		RATING C	306.095.526.297,53	220.591.626.941,43
		RATING D	735.138.696.268,21	971.016.161.336,04
		SUBTOTAL	1.551.172.925.660,69	1.775.633.936.016,42
	CRÉDITO TRIBUTÁRIO PREVIDENCIÁRIO	RATING A	37.855.306.642,25	42.680.959.767,30
		RATING B	136.069.777.219,17	146.873.259.798,12
		RATING C	158.592.057.912,68	103.987.207.011,33
		RATING D	158.691.804.243,02	249.248.091.642,58
		SUBTOTAL	491.208.946.017,12	542.789.518.219,33
	CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO	RATING A	11.434.706.190,56	4.156.674.937,31
		RATING B	17.184.251.581,60	10.830.388.028,96
		RATING C	22.743.000.775,51	8.974.927.459,45
		RATING D	87.338.578.944,86	71.394.930.733,58
		SUBTOTAL	138.700.537.492,53	95.356.921.159,30
TOTAL			2.181.082.409.170,34	2.413.780.375.395,05

Fonte: Tesouro Gerencial / Siafi.

QUADRO - METODOLOGIA

COLUNAS	METODOLOGIA
SALDO ANTERIOR	121110401 (CRÉDITOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS), 121110402 (CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS) E 121110500 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA), 112510100 (CRÉDITOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS), 112510200 (CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS), 112610000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA CONSOLIDAÇÃO), 112620000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA INTRA OFSS), 112640000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA INTER ESTADOS), 112650000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA INTER MUNICÍPIOS), 121120401 (CREDITOS NAO PREVIDENCIARIOS INSCRITOS-INTRA), 121120402 (CREDITOS PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - INTRA), 121120500 (DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA), 121140401 (CREDITOS NAO PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - EST), 121140402 (CREDITOS PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - ESTADO), 121140500 (DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA), 121150401 (CREDITOS NAO PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - MUN), 121150402 (CREDITOS PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - MUN), 151150500 (DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA), 899914807 (ATIVOS DAU CLASSE C - CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO), 899914808 (ATIVOS DAU CLASSE D - CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO), NO MÊS DE ABERTURA (000/2019).
(+) INSCRIÇÃO DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89511", REFERENTES À INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
(+) ATUALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	VARIAÇÕES ORDINÁRIAS + VARIAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS - VARIAÇÕES NEGATIVAS
(+) VARIAÇÕES ORDINÁRIAS DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89512", REFERENTES ÀS VARIAÇÕES POSITIVAS ORDINÁRIAS NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
(+) VARIAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89513", REFERENTES ÀS VARIAÇÕES POSITIVAS EXTRAORDINÁRIAS NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
(-) VARIAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS NEGATIVAS	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89514", REFERENTES ÀS VARIAÇÕES NEGATIVAS EXTRAORDINÁRIAS NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
(+) OUTROS REGISTROS	DIFERENÇA ENTRE O SALDO FINAL E O SALDO INICIAL MAIS AS VARIAÇÕES POSITIVAS ACIMA E MENOS AS VARIAÇÕES NEGATIVAS ABAIXO NOS CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA. BASICAMENTE, ENTENDE-SE QUE ESSES OUTROS REGISTROS SÃO A COMPOSIÇÃO DO TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89519", MAIS AS VARIAÇÕES LÍQUIDAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA NÃO PREVIDENCIÁRIA REGISTRADA EM OUTRAS UNIDADES, BEM COMO DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA PREVIDENCIÁRIA E DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA, MAIS A DIFERENÇA ENTRE AS CONTAS 89991.48.XX, REFERENTES AOS CRÉDITOS DAU CLASSIFICADOS COM NOTAS "C" E "D", NO FINAL DO ANO (DEZ/2019) E NO MÊS DE ABERTURA (000/2019), UMA VEZ QUE NÃO HÁ CONTAS DETALHANDO A MOVIMENTAÇÃO DESSES CRÉDITOS.
(-) AMORTIZAÇÕES (RECEBIMENTO DE PRINCIPAL, MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA)	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89515", REFERENTES A DIVERSOS TIPOS DE AMORTIZAÇÕES NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
(-) EXCLUSÕES (CANCELAMENTOS, ADJUDICAÇÕES, DESMEMBRAMENTOS, PRESCRIÇÕES)	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89516" REFERENTES A DIVERSOS TIPOS DE EXCLUSÕES NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
(-) ADJUDICAÇÃO, PRESCRIÇÃO E DESMEMBRAMENTO DA DÍVIDA ATIVA	TOTAL DAS CONTAS CONTÁBEIS QUE COMEÇAM COM "89516" REFERENTES A PRESCRIÇÃO, ADJUDICAÇÃO E DESMEMBRAMENTO NA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO.
SALDO ATUAL	121110401 (CRÉDITOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS), 121110402 (CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS) E 121110500 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA), 112510100 (CRÉDITOS NÃO PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS), 112510200 (CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS INSCRITOS), 112610000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA CONSOLIDAÇÃO), 112620000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA INTRA OFSS), 112640000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA INTER ESTADOS), 112650000 (DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA INTER MUNICÍPIOS), 121120401 (CREDITOS NAO PREVIDENCIARIOS INSCRITOS-INTRA), 121120402 (CREDITOS PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - INTRA), 121120500 (DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA), 121140401 (CREDITOS NAO PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - EST), 121140402 (CREDITOS PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - ESTADO), 121140500 (DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA), 121150401 (CREDITOS NAO PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - MUN), 121150402 (CREDITOS PREVIDENCIARIOS INSCRITOS - MUN), 151150500 (DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA), 899914803 (ATIVOS DAU CLASSE C - CRÉDITO TRIBUTÁRIO NÃO PREVIDENCIÁRIO), 899914804 (ATIVOS DAU CLASSE D - CRÉDITO TRIBUTÁRIO NÃO PREVIDENCIÁRIO), 899914807 (ATIVOS DAU CLASSE C - CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO), 899914808 (ATIVOS DAU CLASSE D - CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO), 899914811 (ATIVOS DAU CLASSE C - CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO), 899914812 (ATIVOS DAU CLASSE D - CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO), EM DEZEMBRO (DEZ/2019).
LINHAS	**METODOLOGIA**
ÓRGÃO UGE	ATRIBUTO ÓRGÃO UGE (ÓRGÃO DA UG EXECUTORA) DO TESOURO GERENCIAL.
CONTA CONTÁBIL	ATRIBUTO CONTA CONTÁBIL DO TESOURO GERENCIAL (NO ANEXO MF (RATING))
DETALHAMENTOS DE PÁGINA	**METODOLOGIA**
GESTÃO TESOURO	ÓRGÃO UGE - GESTÃO = 00001.
TODAS AS GESTÕES	TODOS OS VALORES PARA ÓRGÃO UGE - GESTÃO, COM EXCEÇÃO DOS INVÁLIDOS, SEM INFORMAÇÃO OU NÃO APLICÁVEIS.

2.4. AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), estabelece no parágrafo único, do artigo 49, que a prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das Agências Financeiras Oficiais de Fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Os empréstimos e financiamentos em comento são financiados com recursos do Tesouro Nacional e geridos pelas seguintes Agências Oficiais de Fomento: Banco da Amazônia S.A. (Basa), Banco do Brasil S.A. (BB), Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), Caixa Econômica Federal (Caixa) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Destaca-se que, para fins desta prestação de contas, de acordo com o Aviso TCU nº 01/GAB- MIN-VR/TCU, de 22 de novembro de 2017, considera-se impacto fiscal o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos do OFSS pelas agências de fomento e os valores restituídos pela respectiva agência ao Tesouro Nacional no exercício decorrente dessas operações, sob o regime de caixa.

Esta seção apresenta, portanto, a política de aplicação das Agências Oficiais de Fomento, os empréstimos e financiamentos realizados por estas agências e o impacto fiscal das operações de empréstimos e financiamentos, realizados com recursos do OFSS.

2.4.1. Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento

As aplicações previstas pelas Agências Financeiras Oficiais de Fomento foram definidas em consonância com as prioridades e metas da administração federal e com as disposições constantes da Lei nº 13.707/2018 (LDO de 2019).

Os micros, pequenos e médios tomadores receberam 79,9% dos créditos, sendo que os primeiros obtiveram 60,8% desse montante. A região Sudeste se caracterizou como beneficiária do maior volume de recursos com participação de 45,9% do total efetivamente emprestado, seguido da região Sul, com 18,3%, e a região Nordeste, com 16,7%%, conforme tabela a seguir:

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS EFETIVAMENTE CONCEDIDOS – 2019
POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	OPERAÇÕES REALIZADAS					
		TOTAL	PORTE DO TOMADOR				
			MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO	GRANDE
REGIÃO NORTE	266.852	45.499	28.133	5.160	5.412	532	6.262
REGIÃO NORDESTE	781.179	133.064	79.292	14.077	15.009	749	23.937
REGIÃO SUDESTE	1.985.015	364.936	206.719	21.515	37.273	11.255	88.174
REGIÃO SUL	856.000	145.477	91.742	14.963	17.350	4.267	17.156
REGIÃO CENTRO-OESTE	695.479	106.109	78.176	9.387	10.723	1.308	6.515
TOTAL	4.584.524	795.085	484.062	65.102	85.766	18.111	142.044

Fonte: MP/Sest/Siest.

As agências oficiais de fomento emprestaram ou financiaram R$ 619.951 milhões aos setores Rural, Industrial, de Comércio e Outros, que responderam por 78,0% do montante de recursos efetivamente emprestados. O setor de "Outros Serviços" participou com 10,8% do montante de recursos emprestados, representando R$ 86.707 milhões.

A região Sudeste foi a maior beneficiária com as aplicações ao obter 45,9% do total. A região Sul com 18,3%, veio em segundo lugar e a região Nordeste, em terceiro, com 16,7% das aplicações. Houve uma realização de 17,3% do valor programado, com destaque para a região Sudeste com 18,4% de desempenho, a região Norte com 17,1%, e a região Centro-Oeste com 15,3%, de acordo com a seguinte tabela:

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS EFETIVAMENTE CONCEDIDOS - 2019
POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	OPERAÇÕES REALIZADAS							
		TOTAL	SETOR DE ATIVIDADE						
			RURAL	INDUSTRIAL	COMÉRCIO	INTERMED.	OUTROS	HABITAÇÃO	OUTROS
REGIÃO NORTE	266.852	45.499	9.412	4.341	4.784	557	4.391	1.565	20.450
REGIÃO CENTRO-OESTE	695.479	106.109	33.705	5.982	8.931	1.257	7.028	5.914	43.292
REGIÃO NORDESTE	781.179	133.064	14.675	16.888	14.419	1.333	21.644	7.908	56.198
REGIÃO SUL	856.000	145.477	36.844	21.817	16.539	5.460	11.545	9.277	43.995
REGIÃO SUDESTE	1.985.015	364.936	30.049	53.299	34.956	31.842	42.099	23.314	149.376
TOTAL	4.584.524	795.085	124.685	102.326	79.629	40.450	86.707	47.978	313.311

Fonte: MP/Sest/Siest.

Dos recursos aplicados em 2019, 79,8% foram gerados pelas próprias instituições, 15,0% oriundos de outras fontes e 5,2% foram transferidos pelo Tesouro Nacional.

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS EFETIVAMENTE CONCEDIDOS - 2019
POR REGIÃO E ORIGEM DOS RECURSOS
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	ORIGEM DOS RECURSOS REALIZADOS			
		TOTAL	PRÓPRIO	TESOURO NACIONAL	OUTRAS FONTES
REGIÃO NORTE	266.852	45.499	34.726	5.890	4.883
REGIÃO NORDESTE	781.179	133.064	85.917	22.878	24.269
REGIÃO SUDESTE	1.985.015	364.936	313.458	3.542	47.935
REGIÃO SUL	856.000	145.477	118.006	339	27.132
REGIÃO CENTRO-OESTE	695.479	106.109	82.083	8.586	15.440
TOTAL	4.584.524	795.085	634.189	41.236	119.660

Fonte: MP/Sest/Siest.

As Agências Financeiras Oficiais de Fomento receberam recursos provenientes de pagamentos de empréstimos e financiamentos anteriormente concedidos no montante de R$ 873.209 milhões, dos quais R$ 717.434 milhões referentes a amortizações da dívida, representando 82,2% do total e R$ 155.775 milhões de juros sobre o saldo devedor, conforme a seguinte tabela:

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS - RECEBIMENTOS - 2019
POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	OPERAÇÕES REALIZADAS						
		TOTAL	PORTE DO TOMADOR					
			MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO	GRANDE	
REGIÃO NORTE	266.080	45.231	25.281	4.632	4.712	632	9.974	
REGIÃO NORDESTE	761.888	125.525	72.845	13.111	12.769	1.718	25.082	
REGIÃO SUDESTE	1.969.574	452.720	213.098	23.287	36.106	16.454	163.775	
REGIÃO SUL	844.422	147.785	90.537	13.586	15.078	6.412	22.172	
REGIÃO CENTRO-OESTE	684.509	101.948	71.651	8.593	8.142	2.131	11.430	
TOTAL	4.526.473	873.209	473.412	63.210	76.806	27.347	232.434	
- AMORTIZAÇÕES	4.331.172	717.434	385.622	52.792	65.018	23.136	190.866	
- ENCARGOS	195.301	155.775	87.790	10.418	11.787	4.211	41.568	

Fonte: MP/Sest/Siest.

Entre os recebimentos por setor de atividade, os setores Rural, Industrial, de Comércio, Intermediação e Habitação responderam com 52,8%.

A região Sudeste respondeu por 51,8% dos recebimentos, seguida pelas regiões Sul (16,9%) e Nordeste (14,4%), de acordo com a próxima tabela.

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS - RECEBIMENTOS - 2019
POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	OPERAÇÕES REALIZADAS							
		TOTAL	SETOR DE ATIVIDADE						
			RURAL	INDUSTRIAL	COMÉRCIO	INTERMED.	OUTROS	HABITAÇÃO	OUTROS
REGIÃO NORTE	266.080	45.231	6.713	4.580	4.770	3.320	6.293	1.436	18.119
REGIÃO NORDESTE	761.888	125.525	12.233	18.218	14.000	4.033	18.291	6.896	51.853
REGIÃO SUDESTE	1.969.574	452.720	27.879	93.864	44.709	52.794	65.113	20.053	148.309
REGIÃO SUL	844.422	147.785	34.566	24.944	17.622	10.628	11.506	7.159	41.359
REGIÃO CENTRO-OESTE	684.509	101.948	27.043	6.793	8.643	3.558	10.279	4.960	40.672
TOTAL	4.526.473	873.209	108.434	148.398	89.743	74.333	111.482	40.505	300.313
- AMORTIZAÇÕES	4.331.172	717.434	92.375	123.400	73.855	62.877	88.255	29.645	247.026
- ENCARGOS	195.301	155.775	16.059	24.998	15.888	11.456	23.227	10.859	53.287

Fonte: MP/Sest/Siest.

Dos recursos recebidos em 2019, 80,8% foram próprios, 14,4% oriundos de outras fontes e 4,8% do Tesouro Nacional.

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS - RECEBIMENTOS - 2019
POR REGIÃO E ORIGEM DOS RECURSOS
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	ORIGEM DOS RECURSOS REALIZADOS			
		TOTAL	PRÓPRIO	TESOURO	OUTRAS
		45.231	33.067	6.151	6.012
REGIÃO NORDESTE	761.888	125.525	86.038	17.119	22.367
REGIÃO SUDESTE	1.969.574	452.720	388.393	8.516	55.811
REGIÃO SUL	844.422	147.785	116.280	3.911	27.595
REGIÃO CENTRO-OESTE	684.509	101.948	81.654	6.183	14.111
TOTAL	4.526.473	873.209	705.433	41.880	125.896
- AMORTIZAÇÕES	4.331.172	717.434	588.015	33.665	95.754
- ENCARGOS	195.301	155.775	117.418	8.215	30.142

Fonte: MP/Sest/Siest.

Para 2019, as Agências Financeiras Oficiais de Fomento (Instituições Financeiras) reservaram no consolidado do Programa de Dispêndios Globais (PDG), R$ 58.051 milhões para incremento das aplicações em operações de crédito. Esse montante representa o fluxo líquido das operações de crédito para o exercício 2019, obtido pela diferença entre novos empréstimos e financiamentos programados (R$ 4.584.524 milhões) e a estimativa de pagamentos de operações anteriormente realizadas (R$ 4.526.473 milhões). Ressalte-se que os recursos alocados para novas operações representavam apenas uma indicação, uma vez que os volumes de concessão de crédito são definidos periodicamente de acordo com a política monetária do Governo Federal.

Em 2019, em termos de valores absolutos, as aplicações realizadas pelas Agências Oficiais de Fomento foram da ordem de R$ 78.124 milhões. A tabela a seguir, por porte de tomador, possibilita a identificação de quais segmentos de tomadores apresentaram expansão (Micro, Pequeno e Médio), e os que apresentaram contração (Médio Grande e Grande) no volume de empréstimos das Agências Oficiais.

TABELA - FLUXO DAS APLICAÇÕES - 2019
POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	OPERAÇÕES REALIZADAS					
		TOTAL	PORTE DO TOMADOR				
			MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO	GRANDE
REGIÃO NORTE	772	268	2.852	527	701	-100	-3.712
REGIÃO NORDESTE	19.291	7.540	6.448	966	2.240	-969	-1.145
REGIÃO SUDESTE	15.441	-87.784	-6.379	-1.772	1.167	-5.199	-75.602
REGIÃO SUL	11.577	-2.309	1.205	1.376	2.272	-2.145	-5.017
REGIÃO CENTRO-OESTE	10.970	4.161	6.524	794	2.581	-823	-4.915
TOTAL	58.050	-78.124	10.650	1.892	8.961	-9.236	-90.390

Fonte: MP/Sest/Siest.

Considerando fluxo por setor de atividade, observa-se que houve contração no volume de empréstimos nos setores Industrial, Comércio, Intermediação Financeira e Outros serviços; e expansão nos setores Rural, Habitação e Outros.

TABELA - FLUXO DAS APLICAÇÕES - 2019
POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE
R$ MILHÕES

REGIÃO GEOGRÁFICA	PROGRAMAÇÃO ANUAL	OPERAÇÕES REALIZADAS							
		TOTAL	SETOR DE ATIVIDADE						
			RURAL	INDUSTRIAL	COMÉRCIO	INTERMED.	OUTROS	HABITAÇÃO	OUTROS
REGIÃO NORTE	772	268	2.699	-240	15	-2.763	-1.902	128	2.331
REGIÃO NORDESTE	19.291	7.540	2.442	-1.330	419	-2.700	3.352	1.012	4.344
REGIÃO SUDESTE	15.441	-87.784	2.170	-40.565	-9.752	-20.952	-23.014	3.261	1.067
REGIÃO SUL	11.577	-2.309	2.277	-3.126	-1.083	-5.168	39	2.117	2.636
REGIÃO CENTRO-OESTE	10.970	4.161	6.662	-811	288	-2.301	-3.251	954	2.619
TOTAL	58.050	-78.124	16.250	-46.072	-10.114	-33.884	-24.775	7.473	12.997

Fonte: MP/Sest/Siest.

Quanto às Origens dos Recursos por região, destaca-se que as regiões apresentaram contração no fluxo de empréstimos, exceto a região Centro-Oeste que apresentou expansão.

TABELA - FLUXO DAS APLICAÇÕES - 2019
POR REGIÃO E ORIGEM DOS RECURSOS
R$ MILHÕES

REGIÃO	PROGRAMAÇÃO	ORIGEM DOS RECURSOS REALIZADOS			
		TOTAL	PRÓPRIO	TESOURO	OUTRAS
REGIÃO NORTE	772	268	1.659	-261	-1.130
REGIÃO NORDESTE	19.291	7.540	-122	5.759	1.902
REGIÃO SUDESTE	15.441	-87.784	-74.935	-4.974	-7.876
REGIÃO SUL	11.577	-2.309	1.726	-3.572	-462
REGIÃO CENTRO-OESTE	10.970	4.161	428	2.403	1.329
TOTAL	58.050	-78.124	-71.244	-644	-6.236

Fonte: MP/Sest/Siest.

2.4.2. Banco da Amazônia S.A. (Basa)

Atuação Estratégica

O Banco da Amazônia é uma instituição financeira pública federal de caráter regional, criada pelo Decreto Federal nº 4.451, de 09 de julho de 1942, com o nome de Banco de Crédito da Borracha (BCB), cuja atuação tinha por objetivo promover o desenvolvimento a partir de incentivos à exploração da borracha natural, em apoio às Forças Aliadas durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1950, o Banco foi transformado em Banco de Crédito da Amazônia (BCA) e passou a participar de forma mais abrangente do processo de desenvolvimento regional, financiando todos os segmentos econômicos.

A partir de 1966, como Agente Financeiro da política de crédito do Governo Federal para a região Amazônica, assumiu a denominação de Banco da Amazônia, organizado sob a forma de sociedade de economia mista, cujo foco de atuação é a promoção do desenvolvimento econômico e social da região Amazônica em bases sustentáveis, valorizando as potencialidades regionais por meio de ações estratégicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida das populações locais e redução das desigualdades intra e inter-regionais, objetivos que permanecem e vêm sendo aprimorados ao longo do tempo, consolidando o Banco da Amazônia não só institucionalmente, mas por toda a sociedade, como o principal banco de fomento da Amazônia. Em 2019, o Banco da Amazônia volta a utilizar a sigla Basa, após pesquisa interna e com o público em geral, que verificou que a força e a representatividade da marca persistem, além da constatação de que o nome não deixou de ser utilizado pela população amazônica.

A política de atuação abrange toda a região Norte e mais os Estados do Maranhão e do Mato Grosso, conforme demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO - ESTRUTURA OPERACIONAL

ESTADOS	AGÊNCIAS			POSTOS DE ATENDIMENTO			TOTAL		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
ACRE/AC	9	9	9				9	9	9
AMAPÁ/AP	3	3	3				3	3	3
AMAZONAS/AM	12	12	12				12	12	12
MARANHÃO/MA	12	12	12				12	12	12
MATO GROSSO/MT	8	8	8				8	8	8
PARÁ/PA	42	42	42	3	3	2	45	45	44
RONDÔNIA/RO	14	14	14				14	14	14
RORAIMA/RR	2	2	2				2	2	2
TOCANTINS/TO	17	17	17	1	1	0	18	18	17
AMAZÔNIA LEGAL	119	119	119				123	123	121
SÃO PAULO/SP	1	1	1				1	1	1
TOTAL	120	120	120	4	4	2	124	124	122

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

Ao disponibilizar recursos adequados ao financiamento de curto, médio e longo prazo a todos os setores econômicos, o Basa, de fato, passa a ser o principal agente financeiro do Governo Federal para o desenvolvimento sustentável da região.

Missão e Visão

Com 77 anos de história, o Basa tem como missão "Desenvolver uma Amazônia com crédito e soluções eficazes" apoiando, prioritariamente, as atividades produtivas de menor porte, sobretudo, aquelas desenvolvidas pelo segmento da agricultura de base familiar, além de valorizar o associativismo e cooperativismo de produção, as populações tradicionais da região (ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, entre outros povos). A visão estratégica do Basa para os próximos anos é "ser o principal Banco de Fomento da Amazônia, moderno, com colaboradores engajados e resultados sólidos".

Alinhamento com as Políticas do Governo Federal

O Basa, na qualidade de instituição voltada para o desenvolvimento regional, também atua como órgão executor de políticas públicas do Governo Federal, cabendo-lhe a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), e a operacionalização de outros importantes programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) em sua área de atuação.

Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) representa o principal instrumento econômico-financeiro para o desenvolvimento sustentável da região Norte. Criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 7.827/1989, seus recursos, oriundos de 0,6% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, se destinam ao financiamento das atividades econômicas desenvolvidas em bases sustentáveis na região.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

A atuação do Basa no âmbito da agricultura familiar constitui em ações voltadas à geração de emprego e renda, fixação do homem no campo, inclusão social e ambiental, proporcionando aos agricultores uma cesta de produtos diversificados, atuando como indutor do desenvolvimento regional, gerando oportunidades de negócios sustentáveis para a Amazônia, somando esforços no âmbito da Agricultura Familiar, elegendo prioridades nas políticas de Crédito Rural do Governo Federal junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), promovendo a interlocução com os diversos atores (Órgãos Oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural, Ministérios e Sociedade Civil Organizada), como forma de criar estratégias capazes de melhorar a realidade dos produtores. Financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além de linhas específicas em atendimento à igualdade de gênero e oportunidades produtivas para os jovens do campo. O acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

O FDA foi criado pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 7.839, de 09 de novembro de 2012, e tem como finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas. A gestão do FDA é efetuada pela Sudam, conforme diretrizes e orientações gerais do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A ação do Fundo enfatiza o tratamento diferenciado e prioritário aos empreendimentos de infraestrutura, serviços públicos, bem como aos demais setores, quando localizados nas áreas definidas como prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Os recursos da carteira de crédito do FDA encontram-se lastreados a partir de repasses realizados pela Sudam, por ocasião da liberação dos créditos aos tomadores. O Fundo aufere receitas com a remuneração dos depósitos a taxas definidas a partir do enquadramento de cada projeto aos critérios estabelecidos na Resolução CMN n° 4.171/2012 e suas alterações. Considerando que o risco de crédito é do agente operador, o Basa restitui ao Fundo os valores vencidos independentemente da liquidação da obrigação pelo mutuário. Por fim, o Fundo realiza despesas com a transferência de recursos para a Sudam a título de remuneração pela administração dos recursos destinados ao fomento à pesquisa e desenvolvimento, conforme o Regulamento do Fundo (Decreto nº 7.839, de 09 de novembro de 2012[14]).

Política Corporativa pela Sustentabilidade

Visando ao aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento sustentável na Amazônia com a geração de benefícios socioeconômicos internalizados em prol das populações locais e, ao mesmo tempo, implantar um novo padrão de financiamento adequado às reais necessidades dos setores produtivos regionais, o Basa incorporou à sua política de financiamento os componentes de sustentabilidade econômica, ambiental e social em todo o espectro de sua atuação, objetivando promover a solidificação de projetos alinhados aos pressupostos do desenvolvimento sustentável e articulados aos fluxos dos mercados nacionais e internacionais. Trata-se de um modelo de financiamento que tem como foco os negócios sustentáveis e o atendimento integral das necessidades do cliente, construindo um relacionamento bancário estreito e uma parceria fortalecida para o aproveitamento do meio ambiente como oportunidade para viabilização de negócios com sustentabilidade.

De forma a tornar pública as intenções e diretrizes gerais do Basa, no que diz respeito ao seu compromisso com a sustentabilidade, a empresa instituiu a Política Corporativa pela Sustentabilidade, alinhada às suas declarações estratégicas (Missão, Visão, Valores) a qual objetiva contribuir para o desenvolvimento da Amazônia em bases sustentáveis; promover ações que incentivem a conscientização sobre a importância do desenvolvimento sustentável e o realinhamento da cultura empreendedora que privilegie a criação, a manutenção e o crescimento de negócios sustentáveis; ser uma organização indutora do desenvolvimento sustentável, fortalecendo o seu papel de fomentar melhores práticas ambientais e de reduzir as desigualdades de trabalho, emprego e renda, espaciais, sociais, inter e intra regionais e; adotar medidas para criar valor de forma sustentável para todos os públicos com que se relaciona. A Política também determina o alinhamento das ações de sustentabilidade aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Especificamente em relação ao Meio Ambiente, a Política Corporativa pela Sustentabilidade do Banco da Amazônia prevê a contribuição para a manutenção das funções e componentes dos ecossistemas e biodiversidade amazônicos, a fim de que as gerações futuras possam usufruir dos recursos ambientais hoje disponíveis, incentivando e priorizando projetos relacionados às mudanças climáticas, como aqueles voltados para eficiência da matriz energética, manejo florestal (tanto em áreas particulares quanto em áreas de Concessão Florestal Pública) e recuperação e utilização de áreas alteradas para fins produtivos. Os projetos e pesquisas voltadas para o desenvolvimento de soluções que respondam adequadamente à busca pela redução das emissões de gases de efeito estufa são incentivados nos processos internos do Banco e na valorização da biodiversidade.

Política Social e Ambiental no Crédito

Em sua política de crédito busca orientar e incorporar critérios de sustentabilidade social e ambiental aos procedimentos da análise de crédito por meio das diretrizes de: i) Indução - prioriza o apoio financeiro diferenciado a atividades econômicas alinhadas com os preceitos de sustentabilidade; ii) Salvaguarda - visa orientar os clientes a adotarem tecnologia sustentável, bem como medidas de caráter administrativo e técnico, com o objetivo de introduzir práticas sustentáveis em atividades produtivas obsoletas e predatórias; iii) Exclusão - veda a concessão de financiamento às atividades econômicas cujas práticas contradizem os valores e princípios da instituição, assim como aqueles proibidos pela legislação vigente. Objetiva, ainda, a melhoria da qualidade da carteira, considerando a correlação positiva entre responsabilidade socioambiental e o conceito do cliente, o que, concomitantemente, reforça a Política de Risco.

Demonstrativos dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), bem como avaliação circunstanciada do impacto fiscal, conforme previsto no art. 49, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000

Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento

O Banco da Amazônia S.A. (Basa) apresenta, portanto, sua política de aplicação referente aos empréstimos e financiamentos realizados e o consequente impacto fiscal das operações de empréstimos e financiamentos realizados com recursos do OFSS.

Do total dos empréstimos e financiamentos efetivamente concedidos em 2019, 36,8% foram destinados ao micro e pequeno porte; 10,9%, pequeno/médio; 16,9% médio porte; e 35,4% para os de grande porte, inclusive os projetos destinados a infraestrutura; conforme tabela a seguir:

TABELA - EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS EFETIVAMENTE CONCEDIDOS – 2019 - POR UF E PORTE DO TOMADOR

ESTADO	OPERAÇÕES REALIZADAS (R$ MILHÕES)				
	TOTAL	PORTE DO TOMADOR			
		MICRO/PEQUENO	PEQ. MÉDIO	MÉDIO	GRANDE
ACRE/AC	199,1	109,0	26,3	52,2	11,7
AMAPÁ/AP	65,4	38,1	10,1	11,5	5,7
AMAZONAS/AM	674,2	94,5	47,6	147,0	385,1
MARANHÃO/MA	190,6	55,8	0,0	24,0	110,8
MATO GROSSO/MT	271,7	21,6	0,0	27,8	222,2
PARÁ/PA	2674,3	1064,4	268,0	521,6	820,2
RONDÔNIA/RO	1555,1	666,7	181,4	293,8	413,2
RORAIMA/RR	174,3	86,6	55,0	15,6	17,1
TOCANTINS/TO	2328,5	696,5	350,2	368,4	913,4
TOTAL	8133,1	2833,3	938,6	1461,8	2899,4

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

No exercício de 2019, representaram ingressos nas contas do Tesouro Nacional os recolhimentos efetuados pelo Banco da Amazônia S.A. relativos a Imposto de Renda (IRPJ), contribuições sobre receitas (PIS/Pasep e Cofins) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O Banco da Amazônia recolheu ao Tesouro Nacional, na forma de juros sobre capital próprio, tributos e contribuições, inclusive para o INSS, no montante de R$ 491,7 milhões, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA - RECOLHIMENTOS REALIZADOS NO EXERCÍCIO DE 2019

PRINCIPAIS RECOLHIMENTOS	VALOR (R$) MILHÕES
IRPJ	97,5
COFINS	88,0
PIS/PASEP	14,3
CSLL	55,0
IOF	26,0
ISS	8,7
INSS	180,4
JUROS S/ CAPITAL PRÓPRIO	21,8
TOTAL DE RECOLHIMENTOS	491,7

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

A carteira de crédito do FNO encontra-se lastreada a partir de repasses realizados pelo Tesouro Nacional para o Banco da Amazônia provenientes da arrecadação tributária da União, mais especificamente, 0,6% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme o artigo 6º, parágrafo único, inciso III, da Lei n° 7.827/1989. Sobre esses depósitos, o Fundo aufere receitas decorrentes dos encargos devidos pelos mutuários das operações de crédito acrescidas da remuneração, paga pelo Banco, sobre as disponibilidades do Fundo (valores não aplicados). Por outro lado, o Fundo realiza despesas a título de del credere devidas ao Banco pela assunção do risco de crédito das operações realizadas com os recursos disponibilizados. Também são realizadas despesas menos representativas, relativas ao pagamento de despesas com auditoria.

A tabela a seguir demonstra a movimentação da Carteira de Financiamentos do FNO em 2019.

TABELA - MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FNO – 2019 - R$ MILHÕES

	AMAZÔNIA	TOTAL
SALDO ANTERIOR (2018)	22.325	22.325
VALOR CONCEDIDO	5.991	5.991
ENCARGOS CAPITALIZADOS	1.397	1.397
RECEBIMENTOS	(4.394)	(4.394)
BAIXAS	(662)	(662)
SUBVENÇÕES	(71)	(71)
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	133	133
SALDO ATUAL (DEZ 2019)	24.719	24.719

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

Por fim, o Fundo também é onerado por subvenções do crédito rural e por baixas realizadas em operações nas quais detenha parte do risco de crédito. A tabela a seguir demonstra a movimentação dos depósitos do FNO em 2019.

TABELA - MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS DO FNO – 2019 - R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR (R$) MILHÕES
SALDO 31/12/2018	6.584,8
REPASSES	2.719,2
RECEITAS	4.835,7
DESEMBOLSOS	5.990,9
SUBVENÇÕES	118,2
BAIXAS	268,3
*DESPESAS	1.273,2
SALDO 31/12/2019	7.025,6

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

*Obs.: * o valor das despesas refere-se ao pagamento de Del Credere + taxa de administração do Pronaf + contratação de serviço de auditoria.*

No exercício de 2019, com vistas ao cumprimento do objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Norte, conforme disposições legais, foi desembolsado, dos recursos existentes no patrimônio do Fundo, na forma de financiamentos, o montante de R$ 5.878,6 milhões, conforme demonstrado nas movimentações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) apresentadas a seguir:

TABELA - DEMONSTRATIVO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS – FNO
MOVIMENTAÇÃO DE DESEMBOLSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO SIAFI

CONTA CONTÁBIL SIAFI	CONTA CORRENTE SIAFI	EVENTO	SITUAÇÃO	VALOR (R$) MILHÕES
12111.03.08	PF537002A	551057	CRD035	8,5
12111.03.08	PF537002B	551057	CRD035	-
12111.03.08	PF537002C	551057	CRD035	2.341,0
12111.03.08	PF537002D	551057	CRD035	0,7
12111.03.08	PF537002E	551057	CRD035	369,0
12111.03.08	PF537002F	551057	CRD035	-
TOTAL MOVIMENTADO				2.719,2

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

SIAFI – UG 537002 – FNO – DESEMBOLSOS FONTE 0190537002 - NÃO ORÇAMENTÁRIA

CONTA CONTÁBIL SIAFI	CONTA CORRENTE SIAFI	EVENTO	SITUAÇÃO	VALOR (R$)
12111.03.08	PF537002A	551057	CRD029	46,9
12111.03.08	PF537002B	551057	CRD029	0,04
12111.03.08	PF537002C	551057	CRD029	1.187,2
12111.03.08	PF537002D	551057	CRD029	417,4
12111.03.08	PF537002E	551057	CRD029	1.374,3
12111.03.08	PF537002F	551057	CRD029	-
12111.03.08	PF537002G	551057	CRD029	134,5
TOTAL MOVIMENTADO				3.159,4

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

No citado período, foi destinado, pela Secretaria do Tesouro Nacional, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, o montante de R$ 2.719,2 milhões, em cumprimento ao disposto no artigo 7º da Lei 7.827/1989, que corresponde ao efetivo impacto fiscal decorrente da política pública materializada no Fundo Constitucional para o exercício de 2019. Referidos recursos passaram a integrar o Patrimônio Líquido do FNO, conforme demonstrado a seguir:

TABELA - DESPESAS COM RECURSOS DO OFSS - AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO – 2019 R$ MILHÕES

AGÊNCIA OFICIAL DE FOMENTO	FUNDO	VALOR REPASSADO PELO TESOURO NACIONAL (A)	VALOR RESTITUÍDO AO TESOURO NACIONAL (B)	MONTANTE LÍQUIDO (A - B)
BANCO DA AMAZÔNIA	FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)	2.719,2	0	2.719,2
	TOTAL	2.719,2	0	2.719,2

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

O FNO constitui-se no principal instrumento de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para o Norte do País. A administração do FNO é exercida conjuntamente pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Condel/Sudam), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Banco da Amazônia. As tabelas a seguir demonstram as operações contratadas do FNO por setor de atividade econômica e as operações consolidadas do FNO e outras fontes operacionalizadas pelo Banco.

TABELA - OPERAÇÕES CONTRATADAS FNO POR UF E ATIVIDADE ECONÔMICA- EXERCÍCIO 2019 – R$ MILHÕES

ESTADO	TOTAL	OPERAÇÕES REALIZADAS				
		SETOR DE ATIVIDADE				
		RURAL	INDÚSTRIA	INFRAESTRUTURA	COMERCIO E SERVIÇOS	OUTROS
ACRE/AC	199,10	101,5	9,2	0	86,3	2,1
AMAPÁ/AP	65,40	13,9	0,8	0	50	0,7
AMAZONAS/AM	674,20	79,6	75,7	259,2	246,6	13,1
PARÁ/PA	2674,30	1.495,60	164,8	451	541,3	21,6
RONDÔNIA/RO	1555,10	982,2	89,1	20,9	442	20,9
RORAIMA/RR	174,30	131,6	1,1	0	40,8	0,8
TOCANTINS/TO	2328,50	1.284,60	13,4	803,1	218,7	8,7
TOTAL	7.670,90	4.089,00	354,1	1.534,20	1.625,70	67,9

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

TABELA - OPERAÇÕES CONTRATADAS CONSOLIDADO FNO E OUTRAS FONTES - ATIVIDADE ECONÔMICA EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

ESTADO	OPERAÇÕES REALIZADAS (R$ MILHÕES)						
	TOTAL	SETOR DE ATIVIDADE					
		RURAL	INDÚSTRIA	COMERCIO E SERVIÇOS	INFRAESTRUTURA	OUTROS	
TOTAL	8.133,1	4.496,5	407,2	1.625,7	1.534,2	69,5	

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

A tabela a seguir apresenta as aplicações, referentes ao exercício 2019, por fonte de recurso, por região (Estado) e setor de atividade (rural/não rural):

TABELA - OPERAÇÕES CONTRATADAS - EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

ESTADO	FNO				ROB		DEMAIS FONTES*				TOTAL GERAL	
	RURAL		NÃO RURAL		RURAL		RURAL		NÃO RURAL			
	QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR
ACRE/AC	516	101,5	361	97,6							877	199,1
AMAZONAS/AM	203	79,6	622	594,6							825	674,2
AMAPÁ/AP	450	13,9	147	51,5							597	65,4
MARANHÃO/MA					91	56,8	74	133,3	1	0,5	166	190,6
MATO GROSSO/MT					44	29,7	187	187,8	22	54,2	253	271,7
PARÁ/PA	6.427	1495,6	1947	1178,7							8374	2674,3
RONDÔNIA/RO	2.857	982,2	786	573,0							3643	1555,1
RORAIMA/RR	194	131,6	137	42,7							331	174,3
TOCANTINS/TO	1.100	1.284,6	706	1043,9							1806	2328,5
TOTAL GERAL	11.747	4.089,0	4.706	3.581,9	135	86,5	261	321	23	54,7	16.872	8.133,1

Fonte: Banco da Amazônia, base: dezembro/2019.

** Demais Fontes contemplam as fontes de recursos: BNDES, FDA, FMM, Poupança Rural e Recursos Obrigatórios.*

A atuação creditícia do Banco da Amazônia contempla os Estados da região Norte e os Estados do Maranhão/MA e do Mato Grosso/MT, gerando benefícios que se estendem não somente para a região, mas também para o resto do Brasil.

Em 2019, por exemplo, os impactos ao desenvolvimento regional, estimaram-se, na geração/manutenção de mais de um milhão de empregos, diretos e indiretos, conforme se verifica no quadro a seguir.

QUADRO - ESTIMATIVA DOS IMPACTOS – TODAS AS FONTES DE RECURSOS/2019

VARIÁVEL	ESTIMATIVA DE IMPACTO
VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO (VBP)	93,4
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)	47,6
SALÁRIOS	9,4
TRIBUTOS	13,8
EMPREGOS	1,2 MIL

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

Quanto aos demais fundos federais, com os quais o Banco da Amazônia mantém relações financeiras, apresenta-se a seguir a tabela com informações sobre os saldos e movimentação relacionados a cada fonte.

TABELA - MOVIMENTAÇÃO COM FUNDOS FEDERAIS, EXCETO FNO - R$ MILHÕES

FUNDOS	SALDO EM 201	INGRESSOS JUROS E CORREÇÃO	PAGAMENTOS	SALDO EM 201
FDA	4.321,6	301,6	(498,2)	4.125,0
FAT	5,7	0,2	(3,6)	2,3
FMM	203,2	8,1	(18,8)	192,4
STN	30,6	0,8	(0,8)	30,6

Fonte: Banco da Amazônia, base: Dezembro/2019.

2.4.3. Banco do Brasil S.A. (BB)

Resultados da Atuação do Banco do Brasil S.A., na Condição de Agência Financeira Oficial de Fomento, em Relação aos Recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – Exercício Financeiro de 2019

A Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964, instituiu o Sistema Financeiro Nacional e definiu o Banco do Brasil (BB) como agente financeiro do Tesouro Nacional (TN) e principal instrumento de execução da política de crédito do Governo Federal, sendo responsável pelo financiamento de atividades comerciais, industriais e rurais, difusão e orientação do crédito, efetivação da política de comércio exterior, entre outras atribuições. A atuação do Banco nesses setores é direcionada à inclusão social por meio da geração de emprego e renda.

O agronegócio é um dos principais setores da economia brasileira, tendo fundamental importância para o crescimento e desenvolvimento do País. O Banco do Brasil financia o custeio da produção e a comercialização de produtos agropecuários, estimula investimentos rurais em armazenamento, beneficiamento, industrialização de produtos agrícolas e modernização de máquinas e implementos, além da adequação de propriedades rurais à legislação ambiental. Assim, o BB apoia o agronegócio brasileiro em todas as etapas da cadeia produtiva.

O BB oferece às Micro e Pequenas Empresas (MPE) soluções de capital de giro, financiamentos de investimentos e comércio exterior, além de várias outras opções relacionadas a fluxo de caixa, seguridade, previdência e serviços. Os vários segmentos de pessoas jurídicas, incluindo Microempreendedores Individuais (MEI), encontram desde alternativas financeiras até modelos de negócios que promovem a transição para uma economia inclusiva.

No financiamento ao comércio exterior, o BB opera instrumentos de política pública de desenvolvimento produtivo, empreendedorismo, inclusão social e financeira, entre eles a linha de Exportação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), do qual é agente exclusivo do Governo Federal.

A atuação do Banco do Brasil no apoio à execução orçamentária federal, na condição de agência financeira oficial de fomento, ocorre por meio da concessão de empréstimos e financiamentos com taxas diferenciadas, lastreados com recursos de fundos e programas governamentais. A seção seguinte apresenta essas políticas, os objetivos e os resultados.

Demonstrativos dos Empréstimos e Financiamentos Concedidos com Recursos oriundos dos OFSS

Fundos Especiais de Natureza Financeira e Contábil

Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou o artigo 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal de 1988 e criou o FCO, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Centro-Oeste do Brasil. O FCO constitui-se no principal instrumento de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para o Centro-Oeste.

A administração do FCO é exercida conjuntamente pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco), Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e Banco do Brasil.

As tabelas a seguir demonstram a evolução da carteira do FCO por região e por setor de atividade econômica.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FCO POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	-	30.349,56	-	0,44	30.350,00
VALOR CONCEDIDO	-	-	7.953,63	-	-	7.953,63
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	-	2.085,47	-	0,01	2.085,48
RECEBIMENTOS	-	-	-6.568,15	-	-0,05	-6.568,20
BAIXAS	-	-	-	-	-	-
SUBVENÇÕES	-	-	-182,45	-	-	-182,45
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-	-437,50	-	-	-437,50
SALDO ATUAL	-	-	33.200,56	-	0,40	33.200,96
INADIMPLÊNCIA	-	-	418,75	-	-	418,75

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria Soluções Empresariais / Diretoria de Reestruturação de Ativos Operacionais / Diretoria de Governo – jan/2020.

Obs.: Os valores fora da região Centro-Oeste decorrem da utilização da prerrogativa da Programação do FCO para 2016 (Título III – Condições Gerais de Financiamento, item 8) que prevê a possibilidade, em casos excepcionais, de transferência dos bens financiados com recursos do Fundo para outro Município não pertencente à região Centro-Oeste.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FCO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	22.825,03	1.887,99	3.259,16	2.377,82	30.350,00
VALOR CONCEDIDO	4.772,39	513,41	2.182,40	485,43	7.953,63
ENCARGOS CAPITALIZADOS	1.537,94	127,08	241,14	179,32	2.085,48
RECEBIMENTOS	-4.307,15	-530,65	-1.213,58	-516,82	-6.568,20
BAIXAS	-	-	-	-	-
SUBVENÇÕES	-113,81	-17,21	-28,34	-23,09	-182,45
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-304,35	-41,22	-71,05	-20,88	-437,50
SALDO ATUAL	24.410,05	1.939,40	4.369,73	2.481,78	33.200,96
INADIMPLÊNCIA	289,00	64,31	65,14	0,30	418,75

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria Soluções Empresariais / Diretoria de Reestruturação de Ativos Operacionais / Diretoria de Governo – jan/2020.

Os R$ 33,2 bilhões da carteira de crédito do FCO encontram-se lastreados a partir de repasses realizados pelo Tesouro Nacional para o Banco do Brasil provenientes da arrecadação tributária da União, mais especificamente 0,6% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme o artigo 6º, parágrafo único, inciso III, da Lei n° 7.827/1989. Sobre esses depósitos, o Fundo aufere receitas decorrentes dos encargos devidos pelos mutuários das operações de crédito acrescidas da remuneração, paga pelo Banco, sobre as disponibilidades do Fundo (valores não aplicados).

Por outro lado, o Fundo realiza despesas a título de *del credere* devidas ao Banco pela assunção do risco de crédito das operações realizadas com os recursos disponibilizados. Também são realizadas despesas menos representativas relativas ao pagamento de despesas com auditoria.

Por fim, o Fundo também é onerado por subvenções do crédito rural[15] e por baixas realizadas em operações nas quais detenha parte do risco[16] de crédito.

A tabela a seguir demonstra a movimentação dos depósitos do FCO em 2019.

MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS DO FCO – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	31.014,46
REPASSES	2.719,18
RECEITAS	2.131,79
SUBVENÇÕES	-194,71
BAIXAS	-17,70
DESPESAS	-1.832,32
SALDO 31/12/2019	33.820,70

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

Obs.: O valor das despesas refere-se ao pagamento de del credere + taxa de administração do Pronaf + contratação de serviço de auditoria.

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

O FDA foi instituído pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001 e atualmente regulamentado pelo Decreto nº 10.053, de 09 de outubro de 2019. Tem por finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam):

- em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas; e
- em financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e em cursos de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos.

A gestão do FDA é de responsabilidade da Sudam, entidade autárquica vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Em 2019, o Banco do Brasil realizou duas operações com recursos do FDA, que beneficiaram projetos de construção, operação e manutenção de linhas de transmissão e subestações de energia elétrica. As tabelas a seguir demonstram a região e o setor de atividade econômica contemplados pelos financiamentos do FDA.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FDA POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	-	-	-	-	-
VALOR CONCEDIDO	270,35	-	-	-	-	270,35
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	-	-	-	-	-
RECEBIMENTOS	-	-	-	-	-	-
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-	-	-	-	-
SALDO ATUAL	270,35	-	-	-	-	270,35
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FDA POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	-	-	-	-
VALOR CONCEDIDO	-	-	270,35	-	270,35
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	-	-	-	-
RECEBIMENTOS	-	-	-	-	-
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-	-	-	-
SALDO ATUAL	-	-	270,35	-	270,35
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

Em contrapartida à realização dessas contratações, a União liberou recursos para o financiamento desses projetos em 2019. Por esses depósitos o Fundo auferiu receitas com a remuneração dos saldos a taxas definidas para cada projeto e realizou despesas com a transferência de recursos para a Sudam a título de remuneração pela administração do Fundo conforme disciplinado em regulamento.

MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS DO FDA – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	-
REPASSES	275,76
RECEITAS	1,07
RESTITUIÇÕES	-
DESPESAS	-5,41
SALDO 31/12/2019	271,42

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)

O FDCO foi criado pela Lei Complementar nº 129, de 08 janeiro de 2009, e regulamentado pelo Decreto nº 10.152, de 02 de dezembro de 2019, com a finalidade de assegurar recursos para a implementação de projetos de desenvolvimento e a realização de investimentos em infraestrutura, ações e serviços públicos considerados prioritários no Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) e o financiamento de estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica, não gratuitos, na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Cabe à Sudeco a gestão do Fundo conforme diretrizes fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FDCO POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	-	1.220,30	-	-	1.220,30
VALOR CONCEDIDO	-	-	15,44	-	-	15,44
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	-	85,01	-	-	85,01
RECEBIMENTOS	-	-	-232,36	-	-	-232,36
BAIXAS	-	-	-	-	-	-
SUBVENÇÕES	-	-	-	-	-	-
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-	-	-	-	-
SALDO ATUAL	-	-	1.088,39	-	-	1.088,39
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FDCO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	1.220,30	-	-	1.220,30
VALOR CONCEDIDO	-	15,44	-	-	15,44
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	85,01	-	-	85,01
RECEBIMENTOS	-	-232,36	-	-	-232,36
BAIXAS	-	-	-	-	-
SUBVENÇÕES	-	-	-	-	-
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-	-	-	-
SALDO ATUAL	-	1.088,39	-	-	1.088,39
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

Os recursos da carteira de crédito do FDCO encontram-se lastreados a partir de repasses realizados pela Sudeco, por ocasião da liberação dos créditos aos tomadores.

O Fundo aufere receitas com a remuneração dos depósitos a taxas definidas para cada projeto, de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução CMN n° 4.171, de 20 de dezembro de 2012 e suas alterações. Considerando que o risco de crédito é do agente operador, o Banco restitui ao Fundo os valores vencidos, independentemente da liquidação da obrigação pelo mutuário.

A partir deste exercício, as despesas de remuneração pela gestão e as destinadas ao fomento e à pesquisa e desenvolvimento, antes debitadas das disponibilidades do Fundo, passaram a ser realizadas no âmbito da própria Sudeco.

A tabela que se segue, resume a movimentação dos depósitos do FDCO no ano de 2019:

MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS DO FDCO – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	1.206,32
REPASSES	15,44
RECEITAS	55,92
RESTITUIÇÕES	-203,02
SALDO 31/12/2019	1.074,64

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)

O FDNE foi criado pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 7.838, de 09 de novembro de 2012, e tem como finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas.

A gestão do FDNE é responsabilidade da Sudene, conforme diretrizes e orientações gerais do Ministério do Desenvolvimento Regional. A ação do Fundo enfatiza o tratamento diferenciado e prioritário aos empreendimentos de infraestrutura, serviços públicos, bem como aos demais setores, quando localizados no Semiárido e nas áreas definidas como prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FDNE POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	1.689,61	-	132,79	-	1.822,40
VALOR CONCEDIDO	-	27,82	-	29,26	-	57,08
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	45,11	-	17,44	-	62,55
RECEBIMENTOS	-	-278,44	-	-17,09	-	-295,53
BAIXAS	-	-	-	-	-	-
SUBVENÇÕES	-	-	-	-	-	-
OUTROS CRÉDITOS/ DÉBITOS	-	-	-	-	-	-
SALDO ATUAL	-	1.484,10	-	162,40	-	1.646,50
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

Obs.: O FDNE tem por finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Sudene que, de acordo com Lei Complementar nº 125, de 03 de janeiro de 2007, inclui os Estados da região Nordeste e mais alguns Municípios do norte dos Estados de Minas Gerais/MG e Espírito Santo/ES.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FDNE POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA - 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	1.792,74	29,66	-	1.822,40
VALOR CONCEDIDO	-	42,80	14,28	-	57,08
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	62,55	-	-	62,55
RECEBIMENTOS	-	-295,53	-	-	-295,53
BAIXAS	-	-	-	-	-
SUBVENÇÕES	-	-	-	-	-
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	29,66	-29,66	-	-
SALDO ATUAL	-	1.632,22	14,28	-	1.646,50
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

Os recursos da carteira de crédito do FDNE encontram-se lastreados a partir de repasses realizados pela Sudene por ocasião da liberação dos créditos aos tomadores. O Fundo aufere receitas com a remuneração dos depósitos a taxas definidas para cada projeto a partir dos critérios estabelecidos na Resolução CMN n° 4.171/2012 e suas alterações.

Considerando que o risco de crédito é do agente operador, o Banco restitui ao Fundo os valores vencidos independentemente da liquidação da obrigação pelo mutuário. Por fim, o Fundo realiza despesas com a transferência de recursos para a Sudene a título de remuneração pela administração dos recursos e com o custeio de atividades destinadas ao fomento à pesquisa e desenvolvimento, conforme o Regulamento do Fundo, Decreto nº 7.838, de 09 de novembro de 2012 e a Resolução CMN n° 4.171/2012.

FDNE – MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	1.836,45
REPASSES	57,32
RECEITAS	41,54
RESTITUIÇÕES	-293,23
DESPESAS	-0,27
SALDO 31/12/2019	1.641,81

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

Fundo da Marinha Mercante (FMM[17])

A Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, dispõe sobre o Fundo da Marinha Mercante (FMM), que se destina a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira.

O FMM é administrado pelo Ministério da Infraestrutura por intermédio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM).

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FMM POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	618,90	2.169,59	-	4.437,35	1.702,84	8.928,68
VALOR CONCEDIDO	-	23,26	-	18,20	-	41,46
ENCARGOS CAPITALIZADOS	114,09	207,99	-	944,11	379,66	1.645,85
RECEBIMENTOS	-52,74	-471,04	-	-367,50	-220,10	-1.111,38
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-65,26	-63,49	-	-619,70	-250,31	-998,76
SALDO ATUAL	614,99	1.866,31	-	4.412,46	1.612,09	8.505,85
INADIMPLÊNCIA	-	788,55	-	-	-	788,55

Fonte: BB - Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FMM POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	-	2.124,65	6.802,62	1,41	8.928,68
VALOR CONCEDIDO	-	18,20	23,26	-	41,46
ENCARGOS CAPITALIZADOS	-	204,67	1.441,08	0,10	1.645,85
RECEBIMENTOS	-	-456,67	-653,79	-0,92	-1.111,38
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-60,34	-938,42	-	-998,76
SALDO ATUAL	-	1.830,51	6.674,73	0,61	8.505,85
INADIMPLÊNCIA	-	788,55	-	-	788,55

Fonte: BB – Diretoria Soluções Empresariais – jan/2020.

Os recursos da carteira de crédito do FMM encontram-se lastreados a partir de repasses realizados pelo Departamento do Fundo da Marinha Mercante, órgão vinculado ao Ministério da Infraestrutura, por ocasião da liberação dos créditos aos tomadores. O Fundo apresenta resultado com atualização monetária e variação cambial dos saldos acrescidas de taxas prefixadas, definidas a partir do enquadramento de cada projeto aos critérios previstos na Resolução CMN nº 3.828, de 17 de dezembro de 2009, e suas alterações. Considerando que o risco de crédito é do agente operador, o Banco restitui ao Fundo os valores vencidos independentemente da liquidação da obrigação pelo mutuário.

FMM – MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	8.722,52
REPASSES	41,46
RECEITAS	1.424,10
DESPESAS DE VARIAÇÃO CAMBIAL	-1.077,31
RESTITUIÇÕES	-1.477,87
SALDO 31/12/2019	7.632,90

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

17 Inclui o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional – Profrota Pesqueira.

Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTRA)

A Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, o qual é regulamentado pelo Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003.

O Decreto nº 10.126, de 21 de novembro de 2019, que altera o Decreto nº 4.892/2003, estabelece que o FTRA será regido pelo Decreto e pelo regulamento operativo aprovado pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FTRA POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	84,58	12,44	286,19	204,31	677,70	1.265,22
VALOR CONCEDIDO	3,24	1,27	4,59	14,66	0,69	24,45
ENCARGOS CAPITALIZADOS	1,29	0,26	6,42	3,73	12,77	24,47
RECEBIMENTOS	-2,93	-0,72	-14,12	-10,43	-78,78	-106,98
BAIXAS	-8,13	-0,36	-46,05	-10,83	-32,02	-97,39
SUBVENÇÕES	-1,16	-0,35	-4,36	-3,62	-19,89	-29,38
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-	-	-	-	-0,03	-0,03
SALDO ATUAL	76,89	12,54	232,67	197,82	560,44	1.080,36
INADIMPLÊNCIA	14,56	4,81	82,11	31,50	59,74	192,72

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria de Governo – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FTRA POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	1.265,22	-	-	-	1.265,22
VALOR CONCEDIDO	24,45	-	-	-	24,45
ENCARGOS CAPITALIZADOS	24,47	-	-	-	24,47
RECEBIMENTOS	-106,98	-	-	-	-106,98
BAIXAS	-97,39	-	-	-	-97,39
SUBVENÇÕES	-29,38	-	-	-	-29,38
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-0,03	-	-	-	-0,03
SALDO ATUAL	1.080,36	-	-	-	1.080,36
INADIMPLÊNCIA	192,72	-	-	-	192,72

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria de Governo – jan/2020.

Os recursos do FTRA são transferidos aos mutuários a débito de disponibilidades constituídas a partir de repasses realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), autorizados pelo Mapa, compatíveis com a demanda por financiamentos ao longo do ano. Os créditos são administrados pelo Banco e restituídos à União no mês seguinte à amortização da dívida pelos mutuários. O Mapa também repassa ao Banco a remuneração devida pela administração dos créditos do Fundo, que em 2019 foi de R$ 8,00 milhões.

FTRA – MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	14,67
REPASSES	30,00
RECEBIMENTOS	124,82
RECEITAS	-1,41
VALOR CONCEDIDO	-24,45
RESTITUIÇÕES	-106,01
SALDO 31/12/2019	21,24

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)

O Decreto nº 94.874, de 15 de setembro de 1987, dispõe sobre a estruturação do Funcafé, que foi criado pelo Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986, com vistas ao financiamento, modernização, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação, ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural.

O Decreto nº 2.295/1986 isentou de imposto de exportação as vendas de café e criou a quota de contribuição por saca de 60 quilos, cujo valor deve ser depositado em favor do Funcafé, sob gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e repassado aos agentes financeiros para realização de financiamentos amparados pelo programa.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FUNCAFÉ POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	0,40	8,73	0,29	444,04	21,68	475,14
VALOR CONCEDIDO	-	-	0,03	39,65	0,03	39,71
ENCARGOS CAPITALIZADOS	0,01	0,63	0,04	34,05	1,79	36,52
RECEBIMENTOS	- 0,05	-2,51	-0,06	-143,35	-1,65	-147,62
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-0,27	-0,54	-0,04	-20,13	-0,71	-21,69
SALDO ATUAL	0,09	6,31	0,26	354,26	21,14	382,06
INADIMPLÊNCIA	0,09	5,04	-	281,21	14,78	301,12

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO FUNCAFÉ POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	475,14	-	-	-	475,14
VALOR CONCEDIDO	39,71	-	-	-	39,71
ENCARGOS CAPITALIZADOS	36,52	-	-	-	36,52
RECEBIMENTOS	-147,62	-	-	-	-147,62
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-21,69	-	-	-	-21,69
SALDO ATUAL	382,06	-	-	-	382,06
INADIMPLÊNCIA	301,12	-	-	-	301,12

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios – jan/2020.

Os recursos da carteira de crédito do Funcafé encontram-se lastreados nos repasses realizados pelo Mapa a partir da expectativa de demanda informada pelo Banco para a safra.

Para contratações realizadas até safra 2016/2017, o Fundo aufere integralmente as receitas das operações de crédito e realiza despesa com o pagamento de remuneração do Banco. Essa despesa representou em 2019 valores da ordem de R$ 5,04 milhões.

A partir da safra 2018/2019, baseado em novas disposições contratuais, a remuneração sobre os recursos do Funcafé passou a ser deduzida do *spread* do Banco e o Fundo passou a não mais realizar o pagamento de remuneração aos agentes financeiros.

O Banco não contratou operações na safra 2019/2020.

Considerando que o risco de crédito é do agente operador, o BB restitui ao Fundo os valores vencidos independentemente da liquidação da obrigação pelo mutuário.

FUNCAFÉ – MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	249,02
REPASSES	57,26
RECEITAS	9,50
RESTITUIÇÕES	-281,95
SALDO 31/12/2019	33,83

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

Programas com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), inscritos na rubrica Operações Oficiais de Crédito

1) Programa de Financiamento às Exportações (Proex)

O Proex foi criado pela Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, com o objetivo de aprimorar a política creditícia voltada ao comércio exterior, a fim de incrementar a utilização dos instrumentos de financiamento e garantia oficiais à exportação e aumentar a competitividade internacional das empresas brasileiras.

O Programa é o principal instrumento público de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços e os recursos são oriundos da Programação Especial das Operações Oficiais de Crédito. O BB atua com exclusividade como agente financeiro da União responsável pela gestão do Programa.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO PROEX POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	1,19	34,61	14,06	1.708,36	715,89	2.474,11
VALOR CONCEDIDO	3,72	132,40	5,73	391,90	740,54	1.274,29
ENCARGOS CAPITALIZADOS	0,02	11,25	0,02	19,10	4,28	34,67
RECEBIMENTOS	-1,54	-6,50	-3,42	-470,84	-768,84	-1.251,14
VARIAÇÃO CAMBIAL	-0,03	20,62	0,04	64,78	26,14	111,55
SALDO ATUAL	3,35	192,37	16,43	1.713,29	718,04	2.643,48
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Unidade de Comércio Exterior – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO PROEX POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	871,04	714,66	318,35	570,06	2.474,11
VALOR CONCEDIDO	211,64	716,08	129,15	217,42	1.274,29
ENCARGOS CAPITALIZADOS	1,25	8,98	11,24	13,20	34,67
RECEBIMENTOS	-253,50	-703,50	-119,08	-175,06	-1.251,14
VARIAÇÃO CAMBIAL	8,94	56,48	32,90	13,23	111,55
SALDO ATUAL	839,36	792,69	372,55	638,88	2.643,48
INADIMPLÊNCIA	-	-	-	-	-

Fonte: BB – Unidade de Comércio Exterior – jan/2020.

Os recursos da carteira de crédito do Proex encontram-se lastreados nos repasses realizados pelo Tesouro Nacional a partir da expectativa de demanda informada pelo Banco. O Programa aufere as mesmas receitas de normalidade direcionadas ao Banco nas operações de crédito, sendo também impactado pela variação cambial dos empréstimos pareados em moeda estrangeira. O Tesouro Nacional tem como despesa o pagamento de remuneração do Banco.

Considerando que o risco de crédito é do agente operador, o Banco restitui ao Tesouro os valores vencidos independentemente da liquidação da obrigação pelo mutuário, em que pese, pela qualidade das garantias ofertadas, inexistir inadimplência nas operações do programa.

PROEX – MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	2.474,11
REPASSES	1.274,29
RECEITAS	34,67
VARIAÇÃO CAMBIAL	111,55
RESTITUIÇÕES	-1.251,14
SALDO 31/12/2019	2.643,48

Fonte: BB – Unidade de Comércio Exterior – jan/2020.

2) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Tesouro Nacional (Pronaf/TN)

O Programa foi criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. É gerido pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), conforme Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019.

O Tesouro Nacional repassa recursos para o BB diretamente do OGU, no âmbito das Operações Oficiais de Crédito, os quais são destinados a financiamentos sob amparo do Programa. O Banco atua como prestador de serviços e realiza operações com risco da União.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO PRONAF/TN POR REGIÃO – 2019
R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	180,43	223,79	37,25	362,95	217,27	1.021,69
VALOR CONCEDIDO	1,54	0,48	0,03	17,27	2,76	22,08
ENCARGOS CAPITALIZADOS	20,18	22,52	1,02	10,89	11,02	65,63
RECEBIMENTOS	-17,17	-21,59	-9,22	-21,73	-16,78	-86,49
BAIXAS	-40,52	-46,50	-8,13	-3,03	-34,54	-132,72
SUBVENÇÕES	-3,26	-2,02	-1,38	-6,46	-8,02	-21,14
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-0,38	-13,92	-0,55	-20,00	-27,71	-62,56
SALDO ATUAL	140,82	162,76	19,02	339,89	144,00	806,49
INADIMPLÊNCIA	128,62	137,44	18,38	59,85	50,18	394,47

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios – jan/2020.

MOVIMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE FINANCIAMENTOS DO PRONAF/TN POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019
R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	1.021,69	-	-	-	1.021,69
VALOR CONCEDIDO	22,08	-	-	-	22,08
ENCARGOS CAPITALIZADOS	65,63	-	-	-	65,63
RECEBIMENTOS	-86,49	-	-	-	-86,49
BAIXAS	-132,72	-	-	-	-132,72
SUBVENÇÕES	-21,14	-	-	-	-21,14
OUTROS CRÉDITOS/DÉBITOS	-62,56	-	-	-	-62,56
SALDO ATUAL	806,49	-	-	-	806,49
INADIMPLÊNCIA	394,47	-	-	-	394,47

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria de Governo – jan/2020.

Os recursos do Pronaf/TN são transferidos aos mutuários contra disponibilidades constituídas a partir de repasses realizados pelo Tesouro Nacional compatíveis com a demanda por financiamentos ao longo do ano. Os créditos são administrados pelo Banco e restituídos ao Tesouro no mês seguinte à amortização da dívida pelos mutuários. Ao fim de cada ano é restituído ao Tesouro o montante dos repasses não demandados pelos mutuários.

O Tesouro também repassa mensalmente ao Banco a remuneração devida pela administração dos créditos do Programa, que no exercício totalizou R$ 8,86 milhões.

Considerando que as disponibilidades para concessão de financiamentos são restituídas ao Tesouro Nacional ao final do exercício, os saldos verificados no início e no final do exercício referem-se às amortizações realizadas pelos mutuários ao longo do mês de dezembro, cuja restituição ocorre no exercício seguinte. Ao Tesouro Nacional são repassadas receitas referentes à atualização do saldo composto entre a reposição dos créditos pelos mutuários até seu reembolso à União.

PRONAF TN – MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS – 2019
R$ MILHÕES

MOVIMENTO	VALOR
SALDO 31/12/2018	-3,71
REPASSES	29,00
VALOR CONCEDIDO	-21,97
RECEBIMENTOS	45,88
RECEITAS	4,30
RESTITUIÇÕES (RECEBIMENTOS)	-47,19
RESTITUIÇÕES (NÃO CONCEDIDO)	-6,93
SALDO 31/12/2019	6,80

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020.

TOTAL DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO BB COM RECURSOS ORIUNDOS DOS ORÇAMENTOS FISCAIS E DA SEGURIDADE SOCIAL (OFSS) POR REGIÃO – 2019

R$ MILHÕES

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL
SALDO ANTERIOR	885,50	4.138,77	31.907,65	7.289,80	3.335,82	47.557,54
VALOR CONCEDIDO	278,85	185,23	7.979,45	510,94	744,02	9.698,49
ENCARGOS CAPITALIZADOS	135,59	287,76	2.177,98	1.029,32	409,53	4.040,18
RECEBIMENTOS	-74,43	-780,80	-6.827,33	-1.030,94	-1.086,20	-9.799,70
BAIXAS	-48,65	-46,86	-54,18	-13,86	-66,56	-230,11
SUBVENÇÕES	-4,42	-2,37	-188,19	-10,08	-27,91	-232,97
VARIAÇÃO CAMBIAL	-0,03	20,62	0,04	64,78	26,14	111,55
OUTROS DÉBITOS/CRÉDITOS	-65,91	-77,95	-438,09	-659,83	-278,76	-1.520,54
SALDO ATUAL	1.106,49	3.724,39	34.557,33	7.180,12	3.056,11	49.624,44
INADIMPLÊNCIA	143,27	124,70	935,84	372,54	519,24	2.095,59

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria Soluções Empresariais / Diretoria de Reestruturação de Ativos Operacionais / Diretoria de Governo/ Unidade de Comércio Exterior – jan/2020.

TOTAL DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO BB COM RECURSOS ORIUNDOS DOS ORÇAMENTOS FISCAIS E DA SEGURIDADE SOCIAL (OFSS) POR SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA – 2019

R$ MILHÕES

	RURAL	INDÚSTRIA	COMÉRCIO E SERVIÇOS	OUTROS	TOTAL
SALDO ANTERIOR	26.458,12	7.740,34	10.409,79	2.949,29	47.557,54
VALOR CONCEDIDO	5.070,27	1.305,93	2.619,44	702,85	9.698,49
ENCARGOS CAPITALIZADOS	1.665,81	488,29	1.693,46	192,62	4.040,18
RECEBIMENTOS	-4.901,74	-2.218,71	-1.986,45	-692,80	-9.799,70
BAIXAS	-230,11	0,00	0,00	0,00	-230,11
SUBVENÇÕES	-164,33	-17,21	-28,34	-23,09	-232,97
VARIAÇÃO CAMBIAL	8,94	56,48	32,90	13,23	111,55
OUTROS DÉBITOS/CRÉDITOS	-388,63	-71,90	-1.039,13	-20,88	-1.520,54
SALDO ATUAL	27.518,32	7.283,21	11.701,64	3.121,27	49.624,44
INADIMPLÊNCIA	1.177,28	852,85	65,14	0,32	2.095,59

Fonte: BB – Diretoria de Agronegócios / Diretoria Soluções Empresariais / Diretoria de Reestruturação de Ativos Operacionais / Diretoria de Governo/ Unidade de Comércio Exterior – jan/2020.

Avaliação Circunstanciada do Impacto Fiscal

O Tesouro Nacional disponibilizou ao BB, durante o exercício de 2019, R$ 4.508,57 milhões para fundos e programas destinados ao custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social (OFSS), sendo que o FCO, o Proex e o FDA representaram 94,5 % do total.

O valor total dos recursos restituídos ao TN, no mesmo período, referente às parcelas de retorno dos financiamentos (principal atualizado), totalizou R$ 3.668,50 milhões.

Assim pelos critérios definidos pela Norma de Execução (CGU) nº 2/2019[18], a diferença entre os valores repassados pelo TN para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos OFSS e os valores restituídos ao TN resultou em um impacto fiscal para o TN no valor de R$ 840,07 milhões.

Como em anos anteriores esse montante foi impactado pela relevância dos repasses ao FCO frente aos demais fundos e programas analisados, haja vista a peculiaridade dos Fundos Constitucionais nos quais os recursos são integralmente reinvestidos sem previsão de reembolso ao Tesouro.

Em 2019, o repasse de recursos do FCO ao Banco cresceu 9% em relação a 2018. Considerando que, na forma da Lei, esses repasses decorrem de arrecadação tributária, não se vincula esse resultado ao incremento na demanda por crédito.

No mesmo sentido atuaram os repasses do FDA que, pela demanda próxima ao fim do ano e pela ausência de outras operações em fase de amortização, tiveram seu efeito semelhante ao promovido pelos repasses do FCO.

Com comportamento diferente, os demais Fundos tiveram um volume de restituições significativamente superior à demanda por crédito, compensando parcialmente os efeitos fiscais do FDA e do FCO, exceção feita ao Proex que apresentou relativo equilíbrio entre os valores reembolsados e repassados.

A compensação mais relevante nesse sentido ocorreu no âmbito do FMM, no qual a pequena demanda por recursos em 2019 foi significativamente superada por expressivo volume de restituições decorrentes da carteira de crédito já em fase de amortização.

Se de um lado os repasses observados em 2019 apresentaram uma modesta redução de 3,13% em relação ao ano anterior, de outro lado as restituições, fortemente impactadas pelas amortizações do FMM, promoveram uma redução do impacto fiscal observado em 2018, de R$ 1.380,26 milhões, para R$ 840,07 milhões em 2019, isto é, uma redução de 39,14%.

IMPACTO FISCAL COM RECURSOS DOS OFSS – 2019
R$ MILHÕES

FUNDO/PROGRAMA	VALOR REPASSADO PELO TN*	VALOR RESTITUÍDO AO TN	MONTANTE LÍQUIDO
FCO	2.719,00	-	2.719,00
FDA	270,00	-	270,00
FDCO	15,40	203,00	-187,60
FDNE	57,20	293,00	-235,80
FMM	41,46	1.477,87	-1.436,41
FTRA*	38,00	107,42	-69,42
FUNCAFÉ*	62,30	281,95	-219,65
PROEX	1.274,28	1.251,14	23,14
PRONAF/TN*	30,93	54,12	-23,19
TOTAL	4.508,57	3.668,50	840,07

Fonte: BB – Diretoria de Governo – jan/2020 – Regime de Caixa.

Obs.: As devoluções de valores não aplicados foram deduzidas do valor repassado pelo TN.

** Inclui valores repassados ao Banco a título de remuneração.*

2.4.4. Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)

O Banco do Nordeste do Brasil S.A. é uma instituição financeira múltipla criada pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto. Da totalidade do seu capital, 51% estão sob o controle direto da União. Com sede na cidade de Fortaleza/CE, tem por missão: "Atuar como o Banco de desenvolvimento da região Nordeste". A área de atuação do Banco abrange toda a região Nordeste e mais o norte dos Estados de Minas Gerais/MG e do Espírito Santo/ES, no total de 1.990 Municípios. O Banco do Nordeste finalizou 2019 com 987 pontos físicos de atendimento, sendo 292 agências e 480 unidades de microcrédito.

O Banco está autorizado a operar com todas as carteiras permitidas às instituições financeiras classificadas como Banco Múltiplo, exceto a carteira de crédito imobiliário. O BNB, na qualidade de instituição voltada para o desenvolvimento regional, também atua como órgão executor de políticas públicas do Governo Federal, cabendo-lhe a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), e a operacionalização, por exemplo, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em sua área de atuação.

No exercício de 2019, com vistas ao cumprimento do objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, conforme disposições legais, foi desembolsada, dos recursos existentes no patrimônio do Fundo, na forma de financiamentos, a quantia de R$ 22.985.762 mil, conforme demonstrado nas movimentações do Siafi apresentadas a seguir:

DEMONSTRATIVO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS – FNE
MOVIMENTAÇÃO DE DESEMBOLSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO SIAFI

CONTA CONTÁBIL SIAFI	CONTA CORRENTE SIAFI	EVENTO	SITUAÇÃO	VALOR R$
1.1.1.1.1.06.00	F 0101170008	56.1.516	CRD035	(8.041.534.485,56)
1.1.1.1.1.06.00	F 0301170008	56.1.516	CRD035	(116.019.980,00)
1.1.1.1.1.06.00	F 0190537001	56.1.515	CRD029	(14.828.523.269,62)
1.1.1.1.1.06.00	F 0190537001	55.1.515	CRD030	315.654,93
TOTAL MOVIMENTADO				**(22.985.762.080,25)**
CONTA CONTÁBIL SIAFI	**CONTA CORRENTE SIAFI [2]**	**EVENTO**	**SITUAÇÃO**	**VALOR R$**
1.2.1.1.1.03.08		55.1.056	CRD035	8.143.088.426,41
1.2.1.1.1.03.17		55.1.056	CRD035	14.466.039,15
1.2.1.1.1.03.08		55.1.057	CRD029	14.769.232.420,17
1.2.1.1.1.03.17		55.1.057	CRD029	59.290.849,45
1.2.1.1.1.03.08		54.1.021	CRD021	(297.015,29)
1.2.1.1.1.03.17		54.1.021	CRD021	-
TOTAL MOVIMENTADO				**22.985.780.719,89**
CONTA CONTÁBIL SIAFI	**CONTA CORRENTE SIAFI**	**EVENTO**	**SITUAÇÃO**	**VALOR R$**
1.1.2.4.1.02.01		54.1.021	CRD021	297.015,29
1.1.2.4.1.05.00		54.1.021	CRD021	-
1.1.2.4.1.02.01		56.1.057	CRD030	(315.654,93)
1.1.2.4.1.05.00		56.1.057	CRD030	-
TOTAL MOVIMENTADO[1]				**(18.639,64)**

Fonte: Banco do Nordeste – Diretoria de Controle e Risco.

[1] Devido a inexistência de situação que atendam eventos de estorno para a situação CRD029, foi utilizado a situação CRD030 combinado com CRD021.

[2] Contas Correntes movimentadas: PF537001A, PF537001B, PF537001C, PF537001D, PF537001E, PF537001F, PF537001G, PF537001H, PF537001I.

No citado período, foi destinado, pela Secretaria do Tesouro Nacional, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), por meio do Ministério da Integração Nacional, o montante de R$ 8.157.554 mil, em cumprimento ao disposto no artigo 7º da Lei 7.827/1989, que corresponde ao efetivo impacto fiscal decorrente da política pública materializada no Fundo Constitucional para o exercício de 2019. Referidos recursos passaram a integrar o Patrimônio Líquido do FNE, conforme demonstrado a seguir:

DESPESAS COM RECURSOS DO OFSS - AGÊNCIAS OFICIAIS DE FOMENTO – 2019

AGÊNCIA OFICIAL DE FOMENTO	FUNDO/PROGRAMA	VALOR REPASSADO PELO TESOURO NACIONAL (A) (A)	VALOR RESTITUÍDO AO TESOURO NACIONAL (B)	MONTANTE LÍQUIDO (A - B)
BANCO DO NORDESTE	FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	8.157.554.465,56	-	8.157.554.465,56
TOTAL		8.157.554.465,56	-	8.157.554.465,56

Fonte: Banco do Nordeste – Diretoria de Controle e Risco.

2.4.5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Economia, sendo o principal instrumento de Governo Federal para financiamento de longo prazo e investimento nos diversos segmentos da economia brasileira.

O BNDES tem a missão de "viabilizar soluções que adicionem investimentos para o desenvolvimento sustentável da nação brasileira" com o propósito de "transformar a vida de gerações de brasileiros, promovendo desenvolvimento sustentável".

Para tal, o BNDES atua por meio de financiamento e crédito a investimentos, participação em empresas, estruturação de projetos, prestação de garantia e concessão de recursos não reembolsáveis a projetos de caráter social, cultural e tecnológico. Por isso, o BNDES disponibiliza produtos, programas e fundos conforme a modalidade e caraterística das operações.

Operações

As tabelas a seguir tratam das liberações e contratações de 2019 e da carteira de operações do BNDES, relativas as suas operações de financiamento e crédito a investimentos, discriminadas por região e setor das atividades.

A tabela a seguir traz os desembolsos e as contratações em 2019, e o saldo a liberar das operações contratadas na carteira do BNDES ao final de 2019:

TABELA – LIBERAÇÕES, CONTRATAÇÕES E SALDO A LIBERAR DE OPERAÇÕES CONTRATADAS

LIBERAÇÕES						
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
AGRICULTURA	10.699.004	0	27.758.438	57.329.475	7.135.830	102.922.748
INDÚSTRIA	2.495.768	863.582.287	2.973.917.929	916.500.477	368.799.243	5.125.295.705
COMÉRCIO	95.528	1.505.377	36.571.099	78.427.665	74.930	116.674.598
OUTROS SERVIÇOS	1.620.483.242	6.470.977.138	9.127.703.899	2.619.401.098	1.161.051.354	20.999.616.731
INDIRETO	1.198.723.600	1.742.552.530	8.277.250.043	12.291.665.030	5.459.142.689	28.969.333.891
TOTAL	2.832.497.143	9.078.617.331	20.443.201.408	15.963.323.745	6.996.204.046	55.313.843.673

CONTRATAÇÕES						
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
AGRICULTURA	0	0	12.742.000	0	0	12.742.000
INDÚSTRIA	0	119.123.625	3.489.911.378	3.430.405.818	334.421.747	7.373.862.568
COMÉRCIO	0	0	11.636.823	187.648.642	0	199.285.465
OUTROS SERVIÇOS	599.316.235	3.895.750.499	7.939.199.581	3.776.523.262	233.662.664	16.444.452.242
INDIRETO	1.288.284.460	1.680.759.176	8.125.216.072	11.882.648.910	5.610.182.087	28.587.090.705
TOTAL	1.887.600.695	5.695.633.301	19.578.705.853	19.277.226.632	6.178.266.498	52.617.432.980

SALDO A LIBERAR DE OPERAÇÕES CONTRATADAS							
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	INTERESTADUAL	BRASIL
AGRICULTURA	46.193.630	1.480.117	97.838.552	5.815.616	4.966.960	81.436.768	237.731.643
INDÚSTRIA	6.169.708	94.911.604	5.984.239.311	3.872.194.710	585.615.919	1.039.640.529	11.582.771.781
COMÉRCIO	33.050.103	104.557.763	90.399.212	230.156.209	0	1.198.395.908	1.656.559.195
OUTROS SERVIÇOS	1.041.836.370	5.589.526.894	20.804.215.208	5.712.891.582	3.028.692.947	10.236.987.187	46.414.150.188
INDIRETO	126.695.643	232.265.239	1.476.120.512	1.870.436.080	934.425.478	297.427.630	4.937.370.581
TOTAL	1.253.945.453	6.022.741.617	28.452.812.795	11.691.494.196	4.553.701.305	12.853.888.021	64.828.583.388

Fonte: BNDES.

A tabela a seguir traz a variação do Saldo em Carteira das Operações de Financiamento (por exemplo, não constam operações com ações e operações estritamente financeiras, mas constam as operações de aplicações por meio de debêntures):

TABELA – SALDO DA CARTEIRA DE OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO

SALDO DE CARTEIRA 2018							
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	NÃO DEFINIDO	BRASIL
AGRICULTURA	309.489.000	457.547.841	528.115.050	156.958.542	264.145.330	231.997.542	1.948.253.305
INDÚSTRIA	1.553.296.677	9.942.615.711	40.556.616.744	8.146.743.443	8.050.809.429	3.406.514.995	71.656.596.999
COMÉRCIO	0	100.147.741	1.366.525.618	627.627.496	101.251.216	1.886.412.027	4.081.964.097
OUTROS SERVIÇOS	33.720.627.984	50.567.650.469	98.453.879.278	22.676.732.516	16.917.275.247	35.842.214.187	258.178.379.681
INDIRETO	24.450.708.004	12.691.197.590	58.060.039.994	53.138.655.790	27.810.563.307	3.524.490.090	179.675.654.775
TOTAL	60.034.121.665	73.759.159.352	198.965.176.683	84.746.717.788	53.144.044.529	44.891.628.842	515.540.848.857

SALDO DE CARTEIRA 2019							
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	NÃO DEFINIDO	BRASIL
AGRICULTURA	300.293.820	141.913.606	566.984.576	177.007.582	239.796.270	162.827.133	1.588.822.987
INDÚSTRIA	1.066.966.949	7.675.829.394	35.851.818.828	5.916.036.655	5.348.889.085	1.862.367.340	57.721.908.251
COMÉRCIO	0	49.384.329	379.078.968	600.427.678	91.643.193	1.617.955.459	2.738.489.626
OUTROS SERVIÇOS	37.876.759.044	50.248.569.299	97.438.503.910	22.769.190.290	16.809.541.133	43.436.156.290	268.578.719.967
INDIRETO	21.029.942.091	10.573.924.900	49.070.803.735	53.560.588.769	25.524.757.830	3.674.903.404	163.434.920.728
TOTAL	60.273.961.904	68.689.621.527	183.307.190.017	83.023.250.974	48.014.627.511	50.754.209.627	494.062.861.559

VARIAÇÃO DE CARTEIRA 2019-2018							
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	NÃO DEFINIDO	BRASIL
AGRICULTURA	-9.195.180	-315.634.235	38.869.527	20.049.040	-24.349.061	-69.170.409	-359.430.317
INDÚSTRIA	-486.329.728	-2.266.786.317	-4.704.797.916	-2.230.706.788	-2.701.920.344	-1.544.147.655	-13.934.688.748
COMÉRCIO	0	-50.763.412	-987.446.649	-27.199.818	-9.608.023	-268.456.568	-1.343.474.471
OUTROS SERVIÇOS	4.156.131.060	-319.081.170	-1.015.375.367	92.457.774	-107.734.114	7.593.942.104	10.400.340.286
INDIRETO	-3.420.765.913	-2.117.272.690	-8.989.236.259	421.932.979	-2.285.805.477	150.413.314	-16.240.734.047
TOTAL	239.840.239	-5.069.537.825	-15.657.986.665	-1.723.466.814	-5.129.417.018	5.862.580.785	-21.477.987.298

Fonte: BNDES.

A tabela a seguir traz os fluxos financeiros da Carteira das Operações de Financiamento (por exemplo, não constam operações com ações e operações estritamente financeiras, mas constam as operações de aplicações por meio de debêntures):

TABELA – FLUXOS FINANCEIROS DA CARTEIRA DAS OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO

AMORTIZAÇÃO 2019							
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	NÃO DEFINIDO	BRASIL
AGRICULTURA	2.778.651	314.774.835	60.774.371	30.928.954	34.727.526	56.210.420	500.194.757
INDÚSTRIA	491.372.398	2.713.049.173	8.448.724.540	4.577.897.567	1.203.295.776	534.030.469	17.968.369.924
COMÉRCIO	0	15.888.643	522.024.951	110.711.306	5.059.743	295.535.530	949.220.173
OUTROS SERVIÇOS	2.416.863.699	10.764.479.644	16.695.124.072	2.739.986.270	1.354.371.077	5.157.911.285	39.128.736.047
INDIRETO	2.404.446.712	4.958.440.812	23.942.957.250	17.211.396.197	10.049.328.128	385.638.263	58.952.207.362
TOTAL	5.315.461.460	18.766.633.107	49.669.605.183	24.670.920.295	12.646.782.250	6.429.325.967	117.498.728.262

JUROS 2019							
-	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	NÃO DEFINIDO	BRASIL
AGRICULTURA	1.461.584	21.535.002	43.437.625	12.983.747	4.154.685	11.078.594	94.651.236
INDÚSTRIA	37.580.080	557.324.582	1.623.217.859	595.998.555	359.917.406	76.977.840	3.251.016.321
COMÉRCIO	0	2.384.279	35.479.556	38.262.695	3.385.754	86.305.580	165.817.863
OUTROS SERVIÇOS	2.125.361.393	3.851.113.383	5.568.046.789	1.373.494.591	1.221.921.448	1.965.900.173	16.105.837.777
INDIRETO	1.244.397.100	601.890.959	2.911.502.452	2.351.932.162	1.480.495.664	247.909.885	8.838.128.222
TOTAL	3.408.800.156	5.034.248.204	10.181.684.282	4.372.671.749	3.069.874.957	2.388.172.071	28.455.451.420

OUTROS EVENTOS 2019*							
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	NÃO DEFINIDO	BRASIL
AGRICULTURA		1.673.957	45.256	123.050	33.260	62.761	1.938.283
INDÚSTRIA	8.914	236.245.428	32.258.810	24.371.614	8.171.247	3.250.954	304.306.967
COMÉRCIO	0	167.520	11.691.662	363.276	0	0	12.222.459
OUTROS SERVIÇOS	36.731.130	96.276.522	252.362.819	39.436.905	3.573.161	26.123.895	454.504.432
INDIRETO	518.027	9.550.276	81.794.386	7.606.709	2.682.923	0	102.152.321
TOTAL	37.258.072	343.913.703	378.152.933	71.901.555	14.460.590	29.437.609	875.124.462

** multas, juros de mora etc.*

Fonte: BNDES.

Avaliação Circunstanciada do Impacto Fiscal, conforme previsto no art. 49, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000

As operações de crédito do BNDES são realizadas com recursos de capital próprio e de terceiros, em especial os recursos institucionais (Tesouro Nacional e FAT).

A tabela a seguir apresenta a equalização de taxas de juros repassada pelo Tesouro Nacional, e, portanto, com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), segregada por fundo/programa, no montante líquido de R$ 4,9 bilhões no exercício de 2019, considerando-se o regime de caixa. Adicionalmente, em relação ao Programa Proex Equalização, os valores recebidos referentes a resgates de NTN-I no exercício de 2019 somam R$ 124,5 milhões para o BNDES e R$ 123,3 milhões para a Finame.

TABELA – DESPESAS COM RECURSOS DOS OFSS – EQUALIZAÇÃO DE TAXAS DE JUROS BNDES - EXERCÍCIO 2019

AGÊNCIA OFICIAL DE FOMENTO	FUNDO/ PROGRAMA	VALOR REPASSADO PELO TESOURO NACIONAL (A)	VALOR RESTITUÍDO AO TESOURO NACIONAL (B)	MONTANTE LÍQUIDO
BNDES	PRONAF INVESTIMENTO	607.254.800,64	269,44	607.254.531,20
BNDES	CUSTEIO*	71.341.450,71	-	71.341.450,71
BNDES	PSI	3.009.228.572,26	5.901.125,23	3.003.327.447,03
BNDES	REVITALIZA	5.607.458,09	-	5.607.458,09
BNDES	PAGF**	1.152.712.086,03	2.747.175,52	1.149.964.910,51
BNDES	PASS/PRORENOVA	14.735.520,92	-	14.735.520,92
BNDES	PESA	7.993.218,52	-	7.993.218,52
BNDES	BÔNUS E REBATES PRONAF[1]	1.716.914,04	-	1.716.914,04
BNDES	PSI 2,5%[1]	11.550.571,17	3,29	11.550.567,88
TOTAL		4.882.140.592,38	8.648.573,48	4.873.492.018,90

(*) Pronamp e Pronaf Custeio.

(**) Programas Agrícolas do Governo Federal.

(1) Valores repassados integralmente aos Agentes Financeiros, credenciados junto ao BNDES, como complemento de remuneração das instituições (equalização).

Fonte: BNDES.

Em adição às informações apresentadas no parágrafo anterior, o valor da equalização de taxas de juros apurada no 2º semestre de 2019, segregada por fundo/programa, a ser paga em 2020, soma R$ 1,4 bilhão, constando como um valor a receber do Tesouro Nacional pelo BNDES em 31/12/2019.

TABELA – EQUALIZAÇÃO DE TAXAS DE JUROS APURADA NO 2º SEMESTRE DE 2019 A SER PAGA EM 2020

AGÊNCIA OFICIAL DE FOMENTO	FUNDO/ PROGRAMA	VALOR REPASSADO PELO TESOURO NACIONAL (A)	VALOR RESTITUÍDO AO TESOURO NACIONAL (B)	MONTANTE LÍQUIDO
BNDES	PRONAF INVESTIMENTO	233.587.477,34	-	233.587.477,34
BNDES	CUSTEIO*	23.504.762,94	-	23.504.762,94
BNDES	PSI	901.787.532,96	5.312.637,48	896.474.895,48
BNDES	REVITALIZA	827.792,63	5.075,58	822.717,05
BNDES	PAGF**	289.258.026,64	36.714.286,99	252.543.739,65
BNDES	PASS/PRORENOVA	2.141.855,54	-	2.141.855,54
BNDES	PESA	1.094.391,11	-	1.094.391,11
BNDES	BÔNUS E REBATES PRONAF[1]	97.676,55	-	97.676,55
BNDES	PSI 2,5%[1]	764.535,35	-	764.535,35
TOTAL		1.453.064.051,06	42.032.000,05	1.411.032.051,01

(*) Pronamp e Pronaf Custeio.

(**) Programas Agrícolas do Governo Federal.

(1) Valores repassados integralmente aos Agentes Financeiros, credenciados junto ao BNDES, como complemento de remuneração das instituições (equalização).

Fonte: BNDES.

Os valores recebidos referentes a resgates de NTN-I no exercício de 2019 somam R$ 124,5 milhões para o BNDES e R$ 123,3 milhões para a Finame.

No que diz respeito à liquidação de contratos do BNDES com o Tesouro Nacional, informamos que, ao longo do exercício de 2019, ocorreram eventos de liquidação nos contratos listados na tabela a seguir, que somaram aproximadamente R$ 123 bilhões, dos quais R$ 100 bilhões foram liquidações antecipadas.

TABELA – EVENTOS DE LIQUIDAÇÃO NOS CONTRATOS DO BNDES COM O TESOURO NACIONAL

DATA	CONTRATO	CUSTO CONTRATO	PRINCIPAL	JUROS	PAGAMENTO
15/01/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	938.090.852,35	-	938.090.852,35
15/01/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	11.256.479,75	8.857.051,69	20.113.531,44
15/02/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	938.090.852,35	1.271.209.251,22	2.209.300.103,57
15/02/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	11.306.836,32	8.824.346,74	20.131.183,06
15/02/2019	STN/PGFN CAF 544	LIBOR + SPREAD	60.836.064,00	35.330.330,79	96.166.394,79
15/02/2019	STN/PGFN CAF 590	LIBOR + SPREAD	38.022.540,00	22.081.456,73	60.103.996,73
21/02/2019	STN/PGFN CAF 544	LIBOR + SPREAD	-	255.092,62	255.092,62
21/02/2019	STN/PGFN CAF 590	LIBOR + SPREAD	-	159.432,91	159.432,91
15/03/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	938.090.852,35	1.193.288.319,40	2.131.379.171,75
15/03/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	11.364.008,83	7.938.224,49	19.302.233,32
15/04/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	938.090.852,35	1.280.565.043,66	2.218.655.896,01
15/04/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	11.401.701,12	8.755.606,79	20.157.307,91
15/05/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	938.090.852,35	1.245.703.663,97	2.183.794.516,32
15/05/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	11.503.687,51	8.435.345,01	19.939.032,52
31/05/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	1.395.510.909,90	4.489.090,10	1.400.000.000,00
31/05/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	28.188.105.784,82	411.894.215,18	28.600.000.000,00
07/06/2019	STN/PGFN CAF 867	TJLP	-	248.662.423,99	248.662.423,99
07/06/2019	STN/PGFN CAF 963	TJLP	-	144.750.696,81	144.750.696,81
07/06/2019	STN/PGFN CAF 964	TJLP	-	112.846.596,88	112.846.596,88
07/06/2019	STN/PGFN CAF 1018	TJLP	-	82.887.475,07	82.887.475,07
17/06/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	829.256.467,08	895.926.992,77	1.725.183.459,85

DATA	CONTRATO	CUSTO CONTRATO	PRINCIPAL	JUROS	PAGAMENTO
17/06/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	4.959.940,49	1.688.823,26	6.648.763,75
15/07/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	829.256.467,08	1.105.228.713,30	1.934.485.180,38
15/07/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	4.840.838,73	1.657.048,52	6.497.887,25
15/08/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	829.256.467,08	1.148.985.644,25	1.978.242.111,33
15/08/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	5.070.925,75	1.659.602,76	6.730.528,51
15/08/2019	STN/PGFN CAF 544	LIBOR + SPREAD	64.849.152,00	39.666.765,42	104.515.917,42
15/08/2019	STN/PGFN CAF 590	LIBOR + SPREAD	40.530.720,00	24.791.728,37	65.322.448,37
16/09/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	829.256.467,08	1.149.883.248,15	1.979.139.715,23
16/09/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	5.118.487,59	1.651.847,61	6.770.335,20
19/09/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	29.788.318,55	211.681,45	30.000.000,00
19/09/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	39.792.500.590,51	177.499.409,49	39.970.000.000,00
15/10/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	673.207.445,16	831.826.749,43	1.505.034.194,59
15/10/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	5.066.634,31	536.250,36	5.602.884,67
18/11/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	673.207.445,16	876.362.724,34	1.549.570.169,50
18/11/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	4.926.901,84	1.415.902,61	6.342.804,45
11/12/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	14.549.355,13	450.644,87	15.000.000,00
11/12/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	29.717.868.096,58	267.131.903,42	29.985.000.000,00
16/12/2019	STN/PGFN CAF 034	SELIC/TJLP/TLP	673.207.445,16	823.664.691,47	1.496.872.136,63
16/12/2019	STN/PGFN CAF 845	SELIC/TJLP/US$	5.118.330,35	1.357.005,31	6.475.335,66
27/12/2019	STN/PGFN CAF 867	TJLP	-	27.405.236,68	27.405.236,68
27/12/2019	STN/PGFN CAF 963	TJLP	-	15.953.062,16	15.953.062,16
27/12/2019	STN/PGFN CAF 964	TJLP	-	12.436.891,93	12.436.891,93
27/12/2019	STN/PGFN CAF 1018	TJLP	-	9.135.078,91	9.135.078,91
TOTAL			109.461.598.769,63	13.513.461.310,89	122.975.060.080,52

Fonte: BNDES.

Ademais, o BNDES contribuiu para o orçamento da União no exercício de 2019 com as seguintes fontes de recursos:

TABELA – DEMAIS VALORES PAGOS À UNIÃO EM 2019

FONTE	VALORES PAGOS EM 2019 (EM R$)
JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO SOBRE O LUCRO DE 2018	1.628.311.865,06
JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO ANTECIPADOS SOBRE O LUCRO DE 2019	1.819.643.483,05
DIVIDENDOS ANTECIPADOS SOBRE O LUCRO DE 2019	6.050.679.580,67
IRPJ	5.732.752.987,75
CSLL	2.833.756.168,92
PIS/PASEP	164.053.188,05
COFINS	973.170.552,79
ISS	10.644.242,54
IOF	10.763.238,63
CIDE	3.826.739,87
INSS	295.886.097,68
TOTAL	19.523.488.145,01

Fonte: BNDES.

2.4.6. Caixa Econômica Federal (Caixa)

A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira com mais de 150 anos, constituída por meio do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, sob a forma de empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Economia, com sede em Brasília – Distrito Federal. Em conformidade com o artigo 173 da Constituição Federal e com o artigo 2º, §1º, da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, sua constituição como empresa pública é justificada pelo relevante interesse coletivo marcado pela promoção da cidadania e do desenvolvimento do País, tanto como instituição financeira ou agente de políticas públicas, quanto como principal parceira estratégica do Estado brasileiro.

A Instituição oferece aos seus clientes uma rede de atendimento de 53,9 mil pontos em todo o território nacional. São 4,1 mil agências e postos de atendimento, 28,6 mil máquinas de autoatendimento, 8,2 mil correspondentes Caixa Aqui, 13,0 mil unidades lotéricas e oito unidades-caminhão. Além disso, mantém canais eletrônicos e digitais para ampliar o atendimento e a comodidade de seus clientes e, reforçando o seu compromisso com a inclusão bancária, conta com duas agências-barco, levando desenvolvimento e cidadania às populações ribeirinhas. No exterior, opera por meio de escritório de representação nos Estados Unidos.

Desenvolve suas atividades bancárias por meio da captação, em especial da poupança, e aplicação de recursos em diversas operações das carteiras comerciais, de operações de câmbio, de crédito ao consumidor, imobiliário e rural, da prestação de serviços bancários, dos negócios com cartões de débito e crédito, da administração de fundos e carteiras de investimento e das atividades relacionadas à intermediação de títulos e valores mobiliários. Atua também nos segmentos de seguros, previdência privada, capitalização e administração de consórcios por intermédio da sua subsidiária Caixa Seguridade S.A.

Por determinação do Governo Federal, a Caixa administra, em caráter de exclusividade, os serviços das loterias federais, bem como exerce o monopólio das operações de penhor civil, em caráter permanente e contínuo. As Loterias Caixa constituem uma importante fonte de recursos para o desenvolvimento social do País e, no ano de 2019, arrecadaram R$ 16,7 bilhões, dos quais R$ 6,2 bilhões foram transferidos aos programas sociais do Governo Federal, nas áreas de seguridade social, esporte, cultura, segurança pública, educação e saúde.

Lidera o mercado de crédito habitacional e atua como principal agente financeiro do programa Minha Casa Minha Vida.

A Caixa possui tradição e liderança no mercado de Poupança, importante fonte de recursos para o crédito imobiliário e para formação de patrimônio da população brasileira. Em dezembro, a Caixa possuía 82,7 milhões de cadernetas.

A Instituição proporciona importantes avanços no desenvolvimento econômico do País nos segmentos de crédito destinados ao saneamento e infraestrutura, que alcançaram saldo de R$ 84 bilhões em dezembro de 2019. Incentiva o desenvolvimento sustentável local e a melhoria de vida dos produtores rurais por meio do crédito rural que registrou, em dezembro de 2019, saldo de R$ 5,4 bilhões.

Como principal parceiro do Governo Federal na execução dos programas sociais, a Caixa contribui ativamente para a erradicação da pobreza e para a melhoria da distribuição de renda da população brasileira. A Instituição atua no pagamento do Programa Bolsa Família, que é fundamental para a redução da mortalidade infantil e da evasão escolar, além do Seguro Desemprego, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Abono Salarial, Programa de Integração Social (PIS) e aposentadoria e pensões - INSS.

PROGRAMA SOCIAL	2019		2018	
	QUANTIDADE	VALOR	QUANTIDADE	VALOR
FGTS	273.715	158.824.954	35.877	107.542.786
BOLSA FAMÍLIA	160.113	30.074.197	158.821	29.169.488
SEGURO-DESEMPREGO, ABONO	51.682	54.359.924	68.270	66.548.272

Fonte: Caixa Econômica Federal (Valores em R$ mil e Quantidade em mil).

A Caixa não concede empréstimos e financiamentos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social - OFSS. A Instituição atua somente como repassadora de recursos financeiros e na operacionalização de contratos.

No ano de 2019, a Caixa, como contratada da União para prestação de serviços de agente financeiro do Programa Nacional de Apoio a Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), repassou aos Municípios, após a celebração do contrato de subempréstimo, o valor de R$ 72,9 milhões.

Ressaltamos que a origem do recurso é um empréstimo realizado do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à União. Os recursos são repassados aos Municípios conforme definido no contrato de prestação de serviços entre a Caixa, agente financeiro, e a União.

Na tabela a seguir apresentamos mais detalhes do Programa PNAFM em 2019.

	VALOR REPASSADO	VALOR RESTITUÍDO	MONTANTE
PNAFM	R$ 72.939,36	R$ 0,00	R$ 72.939,36

Fonte: Caixa Econômica Federal (Valores em R$ mil).

No que diz respeito ao Fundo de Investimento Estudantil (Fies), no apurado do ano de 2019 foram registrados 167.552 contratos formalizados na modalidade Novo Fies, representando um saldo devedor total na carteira de R$ 2,29 bilhões. A seguir, apresentam-se as informações disponibilizadas ao FNDE em dezembro de 2019.

TIPO DE GARANTIA	SALDO DEVEDOR TOTAL DOS CONTRATOS	COMPOSIÇÃO DO SALDO DEVEDOR			
		CAPITAL	JUROS CONTRATUAIS	MULTA	JUROS DE MORA
CONTRATOS COM GARANTIA DO FGEDUC	45.154.340,82	44.550.319,30	554.841,90	19.989,76	29.189,87
CONTRATOS SEM GARANTIA DO FGEDUC	14.445.455,25	14.281.203,38	144.546,07	7.563,15	12.142,64
CONTRATOS COM GARANTIA DO FG-FIES	2.235.525,37	2.235.292,25	-	95,70	137,42
CONTRATOS ANTERIORES A 2010	3.269.057,44	2.647.343,63	156.005,61	19.101,41	446.606,79
TOTAL DA CARTEIRA	65.104.378,88	63.714.158,56	855.393,58	46.750,02	488.076,71

Fonte: Caixa Econômica Federal (Valores em R$ mil).

Em 2019, a Caixa, no papel de Agente Financeiro não operou recursos do Fundo Geral de Turismo (Fungetur). Ressaltamos que a Caixa é somente credenciada pelo Ministério do Turismo para realizar a interlocução entre este e as empresas da cadeia, buscando condições favoráveis de investimento no setor de turismo.

Em relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, que tem por objetivo a concessão de financiamento habitacional às famílias de baixa renda, organizadas sob a forma coletiva, por meio de uma Entidade Organizadora, para construção/requalificação de unidades habitacionais em área urbana, utilizando recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), foram entregues 3.779 unidades habitacionais até setembro de 2019.

Assim como o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, o Programa Nacional de Habitação Rural também é organizado sob a forma coletiva, por meio de uma Entidade Organizadora, e é destinado às famílias de agricultores familiares, trabalhadores rurais e/ou demais comunidades tradicionais, para construção ou reforma da unidade habitacional na área rural, utilizando os recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O programa entregou 7.396 unidades habitacionais nos nove primeiros meses de 2019.

A Caixa, agência financeira oficial de fomento, nos termos do *caput* do artigo 110, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO-2019, apoiou, ao longo do ano de 2019, ações de desenvolvimento dos setores de Saneamento e Infraestrutura urbana com foco na melhoria das condições de vida da população, fomentando o aumento quantitativo e qualitativo da oferta de serviços nestes setores com impacto positivo na geração de emprego e renda.

Esse apoio se fez por meio de operações de crédito realizadas para entes públicos e empresas privadas atuantes nos segmentos de saneamento e infraestrutura, sendo, para tanto, utilizadas diversas fontes de recursos, notadamente o FGTS e operações indiretas via Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), as quais, conforme quadro abaixo, totalizaram um montante de R$ 84 bilhões no apurado em dezembro de 2019.

CAIXA – OPERAÇÕES DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA (SALDO)

OPERAÇÕES DE CRÉDITO	SALDO		VARIAÇÃO
	DEZ/19	DEZ/18	DEZ19/DEZ18
RECURSOS - CAIXA	14.454.078	13.466.423	7,3%
RECURSOS - FGTS	32.228.801	31.260.041	3,1%
RECURSOS - BNDES	25.182.826	26.077.661	-3,4%
OUTROS RECURSOS	10.041.745	10.569.569	-5,0%
RECURSOS - FMM	1.712.483	2.426.209	-29,4%
RECURSOS - FAT	376.489	464.484	-18,9%
DÍVIDA - ROLAGEM	29.517	46.165	-36,1%
TOTAL	84.025.938	84.310.551	-0,3%

Fonte: Caixa Econômica Federal (Valores em R$ mil).

2.4.7. Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)

A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) é uma empresa pública do Governo Federal, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Sua missão é promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas. Sua finalidade é apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, considerando metas e prioridades setoriais estabelecidas pelo Governo Federal, conforme o disposto em seu Estatuto.

A Finep foi criada em julho de 1967 para atender às demandas pelo desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, bem como às necessidades de fortalecimento das engenharias nacionais. Ao longo de sua existência, tem se destacado como um dos principais atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), no fomento institucional à CT&I, por meio do apoio a variados tipos de instituições. Evoluiu sua atuação e atualmente gerencia recursos para o apoio a toda cadeia de inovação, em diversos setores da economia, por meio da combinação de financiamentos reembolsáveis, não reembolsáveis e de investimento mediante recursos provenientes de diferentes fontes – recursos próprios, de terceiros e do orçamento fiscal.

Em conformidade com suas atribuições regimentais e com a responsabilidade pelos "principais mecanismos públicos de estímulo direto ao investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação existentes no País", a Finep está autorizada a conceder financiamentos, por abertura de crédito ou participação no capital social, a pessoas jurídicas brasileiras, de direito público ou privado; conceder subvenções; fornecer aval ou fiança; assim como realizar outras operações financeiras e premiar em dinheiro pessoas físicas ou jurídicas, visando ao estímulo das atividades de inovação.

Operações

As tabelas a seguir trazem as contratações e as liberações realizadas em 2019, relativas aos financiamentos concedidos, discriminados por região geográfica, porte do tomador, setor de atividade e origem dos recursos.

TABELA – OPERAÇÕES CONTRATADAS EM 2019 POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	PORTE DO TOMADOR					TOTAL
	MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO GRANDE	GRANDE	
REGIÃO NORTE	-	-	-	-	-	-
REGIÃO NORDESTE	-	-	-	13,56	14,00	27,56
REGIÃO SUDESTE	30,54	35,04	65,30	77,65	956,50	1.165,04
REGIÃO SUL	-	-	25,61	119,10	806,17	950,89
REGIÃO CENTRO-OESTE	-	-	-	-	90,64	90,64
TOTAL	30,54	35,04	90,92	210,31	1.867,31	2.234,12

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – LIBERAÇÕES OCORRIDAS EM 2019 POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	PORTE DO TOMADOR					TOTAL
	MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO GRANDE	GRANDE	
REGIÃO NORTE	27,04	-	3,58	-	-	30,62
REGIÃO NORDESTE	-	5,06	2,03	37,46	55,20	99,75
REGIÃO SUDESTE	19,62	1,31	52,82	42,75	653,69	770,18
REGIÃO SUL	-	4,55	19,84	119,44	861,52	1.005,35
REGIÃO CENTRO-OESTE	-	-	14,84	-	33,88	48,71
TOTAL	46,65	10,91	93,11	199,65	1.604,29	1.954,62

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – OPERAÇÕES CONTRATADAS EM 2019 POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	SETOR DE ATIVIDADE						TOTAL
	INDÚSTRIA	COMÉRCIO	HABITAÇÃO	OUTROS	OUTROS SERVIÇOS	RURAL	
REGIÃO NORTE	-	-	-	-	-	-	-
REGIÃO NORDESTE	13,56	-	-	-	14,00	-	27,56
REGIÃO SUDESTE	766,25	127,39	-	-	271,40	-	1.165,04
REGIÃO SUL	697,65	-	-	-	183,71	69,53	950,89
REGIÃO CENTRO-OESTE	78,78	-	-	-	11,86	-	90,64
TOTAL	1.556,24	127,39	-	-	480,96	69,53	2.234,12

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – LIBERAÇÕES OCORRIDAS EM 2019 POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	SETOR DE ATIVIDADE						TOTAL
	INDÚSTRIA	COMÉRCIO	HABITAÇÃO	OUTROS	OUTROS SERVIÇOS	RURAL	
REGIÃO NORTE	3,58	-	-	27,04	-	-	30,62
REGIÃO NORDESTE	94,69	5,06	-	-	-	-	99,75
REGIÃO SUDESTE	540,35	44,24	-	11,51	174,09	-	770,18
REGIÃO SUL	775,35	29,43	-	-	200,57	-	1.005,35
REGIÃO CENTRO-OESTE	33,88	-	-	-	14,84	-	48,71
TOTAL	1.447,85	78,73	-	38,54	389,50	-	1.954,62

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – LIBERAÇÕES OCORRIDAS EM 2019 POR REGIÃO E ORIGEM DOS RECURSOS (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	ORIGEM DOS RECURSOS			TOTAL
	PRÓPRIO	TESOURO NACIONAL	OUTRAS FONTES	
REGIÃO NORTE	27,04	-	3,58	30,62
REGIÃO NORDESTE	24,80	-	74,96	99,75
REGIÃO SUDESTE	417,70	-	352,49	770,18
REGIÃO SUL	316,27	-	689,08	1.005,35
REGIÃO CENTRO-OESTE	-	-	48,71	48,71
TOTAL	785,80	-	1.168,82	1.954,62

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

Complementarmente, as amortizações recebidas e os fluxos das aplicações são também retratados nas tabelas seguintes.

TABELA – AMORTIZAÇÕES RECEBIDAS EM 2019 POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	PORTE DO TOMADOR					TOTAL
	MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO GRANDE	GRANDE	
REGIÃO NORTE	-	-	-	-	98,49	98,49
REGIÃO NORDESTE	10,09	0,97	10,50	4,25	55,71	81,53
REGIÃO SUDESTE	90,88	5,63	102,99	93,35	1.245,73	1.538,57
REGIÃO SUL	6,05	16,90	61,43	88,10	623,10	795,58
REGIÃO CENTRO-OESTE	-	-	6,46	-	32,99	39,45
TOTAL	107,02	23,50	181,38	185,69	2.056,02	2.553,62

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – AMORTIZAÇÕES RECEBIDAS EM 2019 POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	SETOR DE ATIVIDADE						TOTAL
	INDÚSTRIA	COMÉRCIO	HABITAÇÃO	OUTROS	OUTROS SERVIÇOS	RURAL	
REGIÃO NORTE	98,37	-	-	-	0,13	-	98,49
REGIÃO NORDESTE	71,00	-	-	1,40	9,07	0,06	81,53
REGIÃO SUDESTE	1.004,67	119,24	-	75,93	336,56	2,16	1.538,57
REGIÃO SUL	647,54	-	1,33	5,74	138,47	2,50	795,58
REGIÃO CENTRO-OESTE	32,82	-	-	-	3,19	3,45	39,45
TOTAL	1.854,40	119,24	1,33	83,07	487,42	8,16	2.553,62

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – AMORTIZAÇÕES RECEBIDAS EM 2019 POR REGIÃO E ORIGEM DOS RECURSOS (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	ORIGEM DOS RECURSOS			TOTAL
	PRÓPRIO	TESOURO NACIONAL	OUTRAS FONTES	
REGIÃO NORTE	0,82	-	97,68	98,49
REGIÃO NORDESTE	35,53	-	46,00	81,53
REGIÃO SUDESTE	334,75	-	1.203,81	1.538,57
REGIÃO SUL	151,34	-	644,24	795,58
REGIÃO CENTRO-OESTE	5,97	-	33,48	39,45
TOTAL	528,41	-	2.025,20	2.553,62

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – FLUXO DAS APLICAÇÕES (LIBERAÇÕES – AMORTIZAÇÕES) EM 2019 POR REGIÃO E PORTE DO TOMADOR (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	PORTE DO TOMADOR					TOTAL
	MICRO	PEQUENO	MÉDIO	MÉDIO GRANDE	GRANDE	
REGIÃO NORTE	27,04	-	3,58	-	-98,49	-67,88
REGIÃO NORDESTE	-10,09	4,08	-8,47	33,22	-0,51	18,23
REGIÃO SUDESTE	-71,26	-4,32	-50,17	-50,60	-592,04	-768,38
REGIÃO SUL	-6,05	-12,36	-41,60	31,34	238,42	209,76
REGIÃO CENTRO-OESTE	-	-	8,38	-	0,89	9,27
TOTAL	-60,36	-12,59	-88,27	13,96	-451,73	-599,00

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – FLUXO DAS APLICAÇÕES (LIBERAÇÕES – AMORTIZAÇÕES) EM 2019 POR REGIÃO E SETOR DE ATIVIDADE (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	SETOR DE ATIVIDADE						TOTAL
	INDÚSTRIA	COMÉRCIO	HABITAÇÃO	OUTROS	OUTROS SERVIÇOS	RURAL	
REGIÃO NORTE	-94,78	-	-	27,04	-0,13	-	-67,88
REGIÃO NORDESTE	23,69	5,06	-	-1,40	-9,07	-0,06	18,23
REGIÃO SUDESTE	-464,32	-75,00	-	-64,43	-162,47	-2,16	-768,38
REGIÃO SUL	127,81	29,43	-1,33	-5,74	62,09	-2,50	209,76
REGIÃO CENTRO-OESTE	1,06	-	-	-	11,65	-3,45	9,27
TOTAL	-406,54	-40,51	-1,33	-44,53	-97,92	-8,16	-599,00

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

TABELA – FLUXO DAS APLICAÇÕES (LIBERAÇÕES – AMORTIZAÇÕES) EM 2019 POR REGIÃO E ORIGEM DOS RECURSOS (R$ MILHÕES): CRÉDITO REEMBOLSÁVEL (CONCEDIDO DIRETAMENTE PELA FINEP E POR AGENTES DESCENTRALIZADOS)

REGIÃO GEOGRÁFICA	ORIGEM DOS RECURSOS			TOTAL
	PRÓPRIO	TESOURO NACIONAL	OUTRAS FONTES	
REGIÃO NORTE	26,22	-	-94,09	-67,88
REGIÃO NORDESTE	-10,73	-	28,96	18,23
REGIÃO SUDESTE	82,95	-	-851,33	-768,38
REGIÃO SUL	164,92	-	44,84	209,76
REGIÃO CENTRO-OESTE	-5,97	-	15,24	9,27
TOTAL	257,38	-	-856,38	-599,00

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

Impacto Fiscal

A Finep é uma empresa pública não dependente do Tesouro Nacional e não incluída no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Portanto, a existência da empresa em si não tem impacto fiscal.

As operações de crédito da Finep são realizadas com recursos de capital próprio ou captados de terceiros, em especial junto a fundos do Tesouro Nacional. A principal fonte de captação é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (FNDCT), do qual a Finep é Secretaria Executiva. Outro fundo de captação constante, mas em menor valor, é o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), do qual a Finep é agente financeiro. Essas operações têm impacto fiscal, que certamente já está considerado nos orçamentos dos fundos de origem e do Tesouro.

É apresentado a seguir demonstrativo especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), bem como avaliação circunstanciada do impacto fiscal, conforme previsto no artigo 49, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000.

TABELA – DESPESAS COM RECURSOS DOS OFSS – EXERCÍCIO DE 2019 (R$)

FUNDO/PROGRAMA	VALOR REPASSADO PELO TESOURO NACIONAL (A)	VALOR RESTITUÍDO AO TESOURO NACIONAL (B)	MONTANTE LÍQUIDO (A+B)
FNDCT/EMPRÉSTIMO	1.412.704.108,00	-846.405.673,07	566.298.434,93
FUNTTEL/EMPRÉSTIMO	150.000.000,00	-25.908.653,77	124.091.346,23
TOTAL	1.562.704.108,00	-872.314.326,84	690.389.781,16

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

Para melhor visualização, a tabela acima apresenta os empréstimos do FNDCT à Finep (desembolsos e recebimentos de amortizações e juros pelo Fundo) e as operações de empréstimo do Funttel à Finep (desembolsos e recebimentos de amortização[19]).

A Finep capta de forma constante nos fundos e repassa por meio de empréstimos para incentivar a inovação tecnológica nas empresas. A tendência no médio prazo é que o retorno destes financiamentos mais do que compense o valor tomado pela Finep.

A partir de 2011, a Finep passou a receber repasses de aproximadamente R$ 1 bilhão/ano de empréstimos do FNDCT. Como o período de carência é de cinco anos, a tendência é que as amortizações do principal da dívida aumentem consideravelmente o valor retornado pela Finep ao Fundo durante o tempo. De fato, entre 2018 e 2019 já houve incremento de 19,3% do valor retornado, o que evidencia esta tendência.

Importante notar que, por apresentar apenas os recebimentos e pagamentos atrelados às operações de crédito, não constam na tabela anterior os fluxos relacionados às operações de investimento, onde a Finep recebeu R$ 25,1 milhões do Tesouro e devolveu R$ 32,6 milhões em 2019. Também não constam na tabela os recebimentos de taxas de administração e ressarcimentos de despesas auferidas pela Finep na condição de Secretaria Executiva do FNDCT e Agente Financeiro do Funttel, no montante total de R$ 90,1 milhões, bem como os pagamentos da Finep à União a título de dividendos e impostos, em um total de R$ 158,1 milhões.

Sob uma outra ótica, que não a do artigo 49, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 – que leva em conta somente as operações de crédito e financiamentos com recursos da União – se forem consideradas as receitas e despesas da Finep na sua relação com o Tesouro Nacional, tem-se o seguinte histórico:

TABELA – FLUXO DE CAIXA DA FINEP (R$)

CONTAS	2015	2016	2017	2018	2019
TAXAS DE ADMINISTRAÇÃO	62.386.632,47	26.496.035,63	66.280.832,36	68.506.068,79	58.590.200,00
RESSARCIMENTOS DE DESPESAS	19.718.867,39	41.131.550,36	49.058.356,03	43.023.577,34	31.465.927,78
JUROS EQUALIZADOS RECEBIDOS	543.750.392,48	644.706.820,71	645.820.284,71	574.143.094,65	507.090.685,86
INVESTIMENTOS EM FUNDOS	42.951.210,65	65.844.323,15	57.201.314,76	33.858.767,61	25.100.025,21
TOTAL RECEBIDO	668.807.102,99	778.178.729,85	818.360.787,86	719.531.508,39	622.246.838,85
DIVIDENDOS	-67.174.752,08	-75.076.105,93	-47.143.976,23	0,00	-43.892.796,73
JUROS PAGOS	-698.611.910,57	-803.606.891,71	-807.175.482,64	-817.576.898,49	-805.167.615,41
IMPOSTOS PAGOS	-131.033.083,75	-141.639.790,70	-107.714.257,51	-160.758.227,00	-114.174.615,66
RETORNOS DE FUNDOS	0,00	0,00	0,00	-178.919.592,82	-32.601.269,70
TOTAL PAGO	-896.819.746,40	-1.020.322.788,34	-962.033.716,38	-1.157.254.718,31	-995.836.297,50
RESULTADO	-228.012.643,41	-242.144.058,49	-143.672.928,52	-437.723.209,92	-373.589.458,65

Fonte: Área de Gestão Financeira da Finep.

Como pode ser observado, nos últimos cinco anos a relação tem sido favorável à União, com um saldo acumulado de R$ 1,4 bilhão desde 2015.

2.4.8. Demonstrativo do Tesouro Nacional - Empréstimos e financiamentos concedidos pelas Agências Oficiais de Fomento

A seguir, apresentam-se as informações da Secretaria do Tesouro Nacional, com relação ao previsto no artigo 49, parágrafo único, da LRF.

> *"Conforme apuramos na PCPR 2018, o demonstrativo especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) foram prestados pelas próprias agências oficiais de fomento, juntamente com as demais informações que já estão sob responsabilidade delas na PCPR.*
>
> *Das diversas fontes de recursos dos OFSS (fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento regional, Pronaf, Proex, Funcafé, Fundo da Marinha Mercante, Fies, Banco da Terra, etc.), a Secretaria do Tesouro Nacional somente é responsável pelo Proex e Pronaf.*
>
> *Diante do exposto, apesar da Norma de Execução nº 2/2019 da Secretaria Federal de Controle Interno detalhar a Secretaria do Tesouro Nacional como produtora do referido demonstrativo, entendemos que ele deve continuar sendo prestado pelas agências de fomento, até porque são elas que detêm as informações sobre todos os empréstimos e financiamentos concedidos com as diversas fontes de recursos do OFSS.*
>
> *Já em relação a avaliação do impacto fiscal, informamos abaixo os dados exclusivamente das fontes de responsabilidade desta Secretaria do Tesouro Nacional (Proex e Pronaf), uma vez que não temos ingerência sobre as demais fontes:*

TABELA – IMPACTO FISCAL
(EM MILHÕES DE REAIS)

AGÊNCIA OFICIAL DE FOMENTO	FUNDO/PROGRAMA	VALOR REPASSADO PELO TESOURO NACIONAL (A)	VALOR RESTITUÍDO AO TESOURO NACIONAL (B)	MONTANTE LÍQUIDO (A - B)
BANCO DO BRASIL - BB	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - PROEX	1.292,48	1.254,83	37,65
BANCO DO BRASIL - BB	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	22,07	47,19	-25,12
BANCO DA AMAZÔNIA - BASA	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	0,26	0,84	-0,58
BANCO DO NORDESTE - BNB	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	0	1,83	-1,83

Fonte: Siafi, 2019.

2.5. ANÁLISE DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

2.5.1. Regra de Ouro

A Constituição Federal (artigo 167, III) estabelece que é vedada "a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta". Esta vedação constitucional é conhecida como Regra de Ouro e visa a impedir que se recorra ao aumento de endividamento público para o pagamento de despesas correntes, que são as despesas de custeio e manutenção da máquina pública (remunerações a servidores, benefícios previdenciários, serviços, diárias, passagens, etc.). Por outro lado, é permitido ao ente público recorrer ao endividamento para realizar investimentos ou refinanciar a própria dívida (despesa de capital).

Portanto, como princípio geral, quando o volume de despesas de capital é superior ao volume de operações de crédito contratadas, cumpre-se a regra. Em situação oposta, quando o ente público contrata operações de crédito (financiamento) em volume superior às despesas de capital executadas, pode-se afirmar que parte desses empréstimos foram utilizados para cobrir despesas correntes, o que é proibido pelo texto constitucional, ressalvado se o Congresso Nacional autorizar essa possibilidade.

A apuração do cumprimento da regra de ouro ocorre em dois aspectos: no orçamento aprovado e no orçamento executado. Cabe ao Tesouro Nacional a apuração do cumprimento da regra quanto ao orçamento executado.

Vale destacar que, na apuração das operações de crédito em um determinado exercício fechado, ou seja, no orçamento executado, são levados em consideração os efeitos dos acúmulos ou resgates de recursos da subconta da dívida da conta única do Tesouro Nacional - o chamado colchão de liquidez da dívida pública. Explicando melhor, conforme define a Resolução do Senado nº 48, de 2007, os recursos financeiros decorrentes da emissão de títulos da Dívida Pública Federal (DPF) somente são considerados na apuração da regra de ouro quando são utilizados no pagamento de alguma despesa. Assim, na verificação do valor efetivo das operações de crédito utilizadas no exercício financeiro, a variação positiva na subconta da dívida reduz o impacto dessas operações na apuração da regra de ouro e a sua variação negativa aumenta o impacto. Desse modo, dos ingressos de operações de crédito de 2019, que foram de R$ 973.923 milhões, foi incluída a variação negativa de R$ 83.051 milhões que se observou na subconta da dívida, totalizando um valor de R$ 1.056.974 milhões.

Vale destacar ainda, a respeito da metodologia de apuração da regra de ouro na execução orçamentária, que as despesas de capital são consideradas executadas quando do momento da liquidação, ao longo do ano, e quando da inscrição em restos a pagar não processados, no encerramento do exercício financeiro. Ou seja, quanto à verificação da regra de ouro na execução orçamentária ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano), as despesas de capital impactam a regra de ouro pela ótica do empenho. Desse modo, as despesas de capital em 2019 totalizaram R$ 871.673 milhões.

Portanto, verifica-se que em 2019 houve um excedente de despesas de capital sobre as receitas de operações de crédito, em um montante de R$ 185.301 milhões. Tal situação configuraria em um descumprimento da regra de ouro, não fosse o crédito suplementar aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta, cuja utilização no ano foi de R$ 240.980 milhões.

A seguir, apresenta-se o Demonstrativo contendo a apuração do limite entre as operações de crédito e as despesas de capital a que se refere o inciso III do artigo 167 da CF (Regra de Ouro).

TABELA - RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO – R$ MILHARES

RECEITAS REALIZADAS	
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	973.923.803
(-) VARIAÇÃO DO SALDO DA SUB-CONTA DÍVIDA PÚBLICA DA CONTA ÚNICA DA UNIÃO	-83.050.666
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONSIDERADAS (I)	**1.056.974.469**
DESPESAS EXECUTADAS	
DESPESAS DE CAPITAL	871.673.443
INVESTIMENTOS	42.499.158
INVERSÕES FINANCEIRAS	76.636.314
AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA	752.537.971
DESPESAS DE CAPITAL LÍQUIDAS (II)	**871.673.443**
RESULTADO ANTES DA RESSALVA CONSTITUCIONAL (III) = (II – I)	**-185.301.026**
RESSALVA CONSTITUCIONAL (IV)	240.980.174
RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO (V) = (III + IV)	**55.679.148**

Fonte: Anexo 9 do RREO – Dezembro/2019.

Desse modo, a chamada regra de ouro foi cumprida para o ano de 2019 com margem de R$ 55.679 milhões, um resultado superior aos dos últimos dois exercícios. Essa margem de cumprimento contou pela primeira vez, no entanto, com a aprovação pelo Congresso Nacional do crédito suplementar a que se refere o inciso III do artigo 167 da Constituição.

2.5.2. Novo Regime Fiscal (Teto dos Gastos)

A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), que vigorará por vinte exercícios financeiros por meio da inclusão dos artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O NRF consiste na fixação de um teto de gastos para as despesas primárias dos

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, individualizado para o Poder Executivo, os órgãos do Poder Legislativo, os órgãos do Poder Judiciário, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU), conforme artigo 107 do ADCT.

Em relação ao exercício de 2019, o limite de gastos, segundo o inciso II do § 1º do artigo 107 do ADCT, foi equivalente ao valor do limite referente ao exercício de 2018, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - Amplo (IPCA), para o período de doze meses encerrado em junho de 2018, de 4,39%, o que equivale a uma despesa total de R$ 1.407,2 bilhões. Em 2019, as despesas englobadas nesse limite de gastos atingiram R$ 1.373,3 bilhões, o que representa 97,6% do total do limite.

Conforme pode-se observar pela coluna [G] da tabela a seguir, a despesa primária paga por cada Poder e Órgão no ano de 2019[20], inclusive restos a pagar pagos, foi inferior ao respectivo valor máximo de programação, considerando-se a compensação do Poder Executivo aos Demais Órgãos, estabelecida no PLOA 2019. Dessa forma, fica comprovado o cumprimento do NRF por todos os Órgãos e Poderes no ano de 2019.

TABELA – LIMITES DE GASTOS

DISCRIMINAÇÃO	LIMITES INDIVIDUALIZADOS (ADCT - ART. 107 CAPUT E § 1º) [A]	COMPENSAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO (ADCT - ART. 107 § 7º) [B]	PLOA 2019 - VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO (ADCT - ART. 107 § 3º) [C]	COMPENSAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS DO MESMO PODER (ADCT - ART. 107 §9º) [D]	LIMITES EC Nº 95 [E]	DESPESAS PAGAS (JAN-DEZ) [F]	RAZÃO [G]=[F]/[E]
DESPESAS APURADAS SUJEITAS AO TETO DA EC 95/2016	1.407.173,7	-	1.407.173,7	0,0	1.407.173,7	1.373.250,5	97,6%
1. PODER EXECUTIVO	1.346.575,8	-3.362,6	1.343.213,3	0,0	1.343.213,3	1.310.508,1	97,6%
2. PODER LEGISLATIVO	12.159,9	258,6	12.418,6	0,0	12.418,6	11.851,2	95,4%
2.1 CÂMARA DOS DEPUTADOS	5.840,7	199,2	6.039,9	0,0	6.039,9	5.639,8	93,4%
2.2 SENADO FEDERAL	4.299,2	29,3	4.328,6	0,0	4.328,6	4.205,6	97,2%
2.3 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	2.020,0	30,0	2.050,1	0,0	2.050,1	2.005,8	97,8%
3. PODER JUDICIÁRIO	41.517,4	2.929,1	44.446,6	0,0	44.446,6	43.881,3	98,7%
3.1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	623,0	77,8	700,8	0,0	700,8	693,7	99,0%
3.2 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.465,9	28,0	1.493,9	0,0	1.493,9	1.423,1	95,3%
3.3 JUSTIÇA FEDERAL	10.722,6	646,7	11.369,3	0,0	11.369,3	11.236,9	98,8%
3.4 JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	527,4	15,1	542,5	0,0	542,5	534,0	98,4%
3.5 JUSTIÇA ELEITORAL	7.137,9	347,8	7.485,7	0,0	7.485,7	7.235,8	96,7%
3.6 JUSTIÇA DO TRABALHO	18.263,0	1.700,3	19.963,3	0,0	19.963,3	19.896,2	99,7%
3.7 JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	2.587,0	82,1	2.669,1	0,0	2.669,1	2.667,2	99,9%
3.8 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	190,6	31,4	221,9	0,0	221,9	194,4	87,6%
4. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	529,9	46,0	576,0	0,0	576,0	529,3	91,9%
5. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.390,5	128,8	6.519,3	0,0	6.519,3	6.480,6	99,4%
5.1 MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.309,5	118,4	6.427,9	2,4	6.430,3	6.393,4	99,4%
5.2 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	81,0	10,4	91,4	-2,4	89,0	87,2	97,9%

1 Compensação efetuada conforme previsto no artigo 27, § 9º, da LDO 2019, formalizada por meio da Portaria nº 65, de 31 de julho de 2019.

2 Conforme Parecer de Força Executória nº 00016/2020/CRACPR-1/PRU5R/PGU/AGU, foi trazido para dezembro de 2019 pagamento de R$ 80,0 milhões executado em janeiro de 2020 pela Justiça do Trabalho.

3 Considera o acréscimo de R$ 121,0 milhões ao limite estabelecido pelo PLOA 2019 para o MPU, conforme decisão cautelar do Acórdão nº 3072/2019 TCU.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Previsões Legais: Limites Individualizados: ADCT - art. 107 caput e § 1º.

Compensação pelo Poder Executivo: ADCT - Art. 107 § 7º.

Valores Máximos de Programação: PLOA 2019 e ADCT - Art. 107 § 3º.

Compensação entre Órgãos do mesmo Poder: LDO 2019 - Art. 27 §§ 6º, 9º e 10º e ADCT - Art. 107 §9º.

Com relação aos limites individualizados demonstrados acima, os parágrafos 7º e 8º do artigo 107 estabelecem a possibilidade de compensação aos demais poderes por parte do Poder Executivo, em 2017, 2018 e 2019, com redução equivalente na sua despesa primária. Esta compensação está limitada a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo, ou seja, limitada a R$ 3.366,4 milhões. Tal compensação já foi prevista no

PLOA 2019 conforme coluna [B] da tabela acima. Verifica-se que o total previsto para compensação por parte do Poder Executivo é de R$ 3.362,6 bilhões, portanto abaixo do limite máximo possível.

Destaca-se ainda a compensação entre Órgãos do Ministério Público da União, prevista no § 9º, do art. 27 da LDO 2019 e efetivada por meio da Portaria nº 65, de 31 de julho de 2019, que abriu crédito suplementar em favor do Ministério Público da União no valor de R$ 2,4 milhões, compensado por meio da anulação parcial de dotação do Conselho Nacional do Ministério Público em mesmo montante (coluna [D] da tabela). Adicionalmente, em decorrência da decisão cautelar do Acórdão nº 3.072/2019/TCU, foi acrescido R$ 121,0 milhões ao limite estabelecido pelo PLOA 2019 para o MPU.

Por fim, destaque-se que, conforme Parecer de Força Executória nº 00016/2020/CRACPR-1/PRU5R/PGU/AGU, foi trazido para dezembro de 2019 o pagamento de R$ 80,0 milhões executado em janeiro de 2020 pela Justiça do Trabalho.

2.5.3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

No exercício de 2019, a União executou o montante de R$ 63.023 milhões com despesas típicas de ensino, utilizando recursos provenientes da arrecadação de impostos. O cálculo do limite mínimo de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), foi dado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que determinou que a União executasse em 2019 o valor do limite mínimo do ano anterior, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA).

Desse modo, o total das despesas executadas com MDE em 2019 deveria ser maior ou igual a R$ 52.665 milhões.

As despesas com MDE relevantes para a verificação do cumprimento do limite mínimo são identificadas pelo marcador ID Uso "8", criado em 2018, com a função de substituir o marcador Lei Calmon S/N, que tinha a mesma função nos anos anteriores. São deduzidos das despesas com MDE os gastos com aposentadorias do RPPS, (Elemento de Despesa "01") e com pensões do RPPS (Elemento de Despesa "03"). Além disso, são considerados apenas os recursos ordinários (não vinculados a nenhum gasto específico), identificados pela Fonte "00", e os recursos destinados à MDE, identificados pela Fonte "12".

Assim, a tabela a seguir demonstra que a União gastou 19,67% além do limite de R$ 52.665 milhões estabelecido para despesas com MDE em 2019, de modo que se pode concluir que a determinação constitucional para gastos com educação foi cumprida. Ainda assim, outros valores além desses R$ 63.023 milhões foram gastos com educação em 2019. Quando se soma as despesas realizadas com todas as fontes de recursos (e não apenas aquelas executadas com recursos ordinários e com recursos destinados à MDE), o total de gastos com educação alcançou o montante de R$ 90.689 milhões.

TABELA - CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO DE DESPESAS COM MDE
R$ MILHARES

18% DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS DO ANO CORRENTE (REGRA ANTIGA)	57.995.795,57
18% DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS DO ANO ANTERIOR CORRIGIDO PELA IPCA (REGRA NOVA)	52.665.166,24
DESPESAS EXECUTADAS ATÉ O MÊS COM MDE	63.023.432,11
EXECUÇÃO EM RELAÇÃO AO LIMITE MÍNIMO (DEVE SER MAIOR QUE 100%)	119,67%

Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro/2019.

O instrumento que regulamenta a composição das despesas com MDE é a Lei nº 9.394/1996, que em seu artigo 70 delimita os seguintes gastos:

> *"I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
>
> *II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*
>
> *III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
>
> *IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
>
> *V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
>
> *VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
>
> *VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; e*
>
> *VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar".*

Isso significa que existem outros gastos com educação, realizados pelo Ministério da Educação e institutos acadêmicos, que não entram no cômputo das despesas com MDE. Essas exceções são enumeradas no artigo 71 da citada Lei:

> *"I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;*
>
> *II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;*
>
> *III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;*
>
> *IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;*
>
> *V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e*
>
> *VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino".*

A divisão desses gastos está representada na tabela a seguir:

TABELA - DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
R$ MILHARES

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (ARTIGO 70º DA LEI Nº 9.394/1996)	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
COMPL. DA UNIÃO AO FUNDEB (LIMITADO A 30%)	5.254.558	4.572.944	681.614
EDUCAÇÃO INFANTIL	82.440	79.502	2.938
EDUCAÇÃO BÁSICA	1.102.571	732.173	370.399
ENSINO MÉDIO	0	0	-
ENSINO SUPERIOR	29.288.966	28.190.152	1.098.814
ENSINO PROF. NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	11.901.923	11.260.583	641.340
OUTRAS	15.392.973	14.777.275	615.698
TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (I)	63.023.432	59.612.629	3.410.803
OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM AS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (ARTIGO 71º DA LEI Nº 9.394/1996)	**DESPESAS EMPENHADAS**	**DESPESAS LIQUIDADAS**	**INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS**
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	5.706.104	2.730.610	2.975.494
EDUCAÇÃO INFANTIL	29.965	3.927	26.038
EDUCAÇÃO BÁSICA	3.747.156	1.657.394	2.089.762
ENSINO MÉDIO	0	0	-
OUTRAS	1.928.983	1.069.289	859.694
RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITOS	248.484	185.987	62.497
DESPESAS CUSTEADAS COM OUTRAS RECEITAS	21.711.311	17.014.391	4.696.920
EDUCAÇÃO INFANTIL	328	0	328
EDUCAÇÃO BÁSICA	3.498.577	1.695.964	1.802.613
ENSINO MÉDIO	0	0	-
ENSINO SUPERIOR	4.222.028	3.117.517	1.104.511
OUTRAS	13.990.378	12.200.910	1.789.468
TOTAL DAS OUTRAS DESPESAS DE ENSINO (II)	27.665.899	19.930.988	7.734.912
TOTAL DAS DESPESAS COM MDE (I + II)	90.689.332	79.543.617	11.145.715

Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro/2019.

O quadro a seguir mostra a participação dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados no cumprimento do limite mínimo para MDE em 2018 e 2019. Observa-se que o cumprimento do limite não depende dos restos a pagar, de modo que eventuais cancelamentos dos valores inscritos não comprometeriam o alcance do objetivo constitucional.

QUADRO – PARTICIPAÇÃO DOS EMPENHOS INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS NO CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO PARA MDE
R$ MILHARES

EXERCÍCIO	2018	2019
DESPESAS EXECUTADAS COM MDE	64.429.497,19	63.023.432,11
LIMITE CONSTITUCIONAL	50.450.393,95	52.665.166,24
DESPESAS EXECUTADAS ALÉM DO LIMITE	13.979.103	10.358.266
RESTOS A PAGAR NÃO-PROCESSADOS INSCRITOS	2.527.274	3.410.803
DESPESAS EXECUTADAS COM MDE SEM CONSIDERAR INSCRIÇÕES EM RESTOS A PAGAR	11.451.829	6.947.463

Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro/2018 e Dezembro/2019.

Execução, em 2019, dos Restos a Pagar Inscritos em 2018

Em 2018, foram aplicados R$ 64.429 milhões em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Desse total, foram computadas, para fins de cumprimento do limite mínimo com MDE, despesas empenhadas, mas não liquidadas, no valor de R$ 2.704 milhões, que foram inscritas em restos a pagar não processados. Além disso, foram computados R$ 3.675 milhões referentes às despesas liquidadas, mas não pagas, que foram inscritas em restos a pagar processados. Considerando-se que o valor mínimo para aplicação em 2018 era R$ 50.450 milhões, conclui-se que os valores inscritos em restos a pagar não influenciaram o cumprimento do limite constitucional, já que, mesmo sem considerá-los, as despesas com MDE neste ano, superou o mínimo em R$ 11.451 milhões.

A tabela a seguir apresenta a execução dos restos a pagar de 2018 no ano de 2019, reforçando as conclusões alcançadas na análise do quadro acima.

TABELA - EMPENHOS DE 2018 EXECUTADOS EM 2019

RESTOS A PAGAR	INSCRITOS	CANCELADOS	PAGOS	A PAGAR
RP PROCESSADOS	3.674,60	3,07	3.668,80	2,73
RP NÃO PROCESSADOS*	2.703,55	82,44	2.180,47	440,64
TOTAL	6.378,15	85,51	5.849,27	443,37

Fonte: Tesouro Gerencial/Siafi.

•Os valores inscritos em RPNP de 2018 diferem do originalmente publicado porque esse valor sofre atualização ao longo do tempo, já que parte desses valores é composta por obrigações em dólar e outras moedas estrangeiras.

2.5.4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) apresentou em 2019 um valor total de R$ 168.538.362.242.84. A parcela com origem nas retenções das transferências da União, mais a complementação da União, correspondeu a 33,7% desse total. Apenas a complementação da União atingiu o montante de R$ 15.602.801.777,15, valor 12,9% superior ao do ano anterior, e representou 9,3% do total do Fundo.

TABELA - FUNDEB 2019 – VALORES EM R$ MIL

UF	ORIGEM									TOTAL	PARCELA		PARCELA COM		DISTRIB. ENTRE AS UF
	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - FPE	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM	IPI - EXPORTAÇÃO	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	LEI COMPL. 87/96	IMPOSTO TERRITORIAL RURAL - ITR	ICMS	IPVA	ITCMD		DESTINADA AO ESTADO	DESTINADA AOS MUNICÍPIOS	ORIGEM NAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	ORIGEM NOS TRIBUTOS ESTADUAIS	
AC	679.441	109.119	152	-	-	105	287.934	14.579	925	1.092.255	62%	38%	72%	28%	0,6%
AL	825.867	462.742	397	625.274	-	397	839.636	67.756	4.629	2.826.699	26%	74%	68%	32%	1,7%
AM	574.375	329.268	6.318	1.175.636	-	242	2.036.382	73.341	2.565	4.198.128	44%	56%	50%	50%	2,5%
AP	665.302	80.329	1.716	-	-	80	168.000	15.052	189	930.668	63%	37%	80%	20%	0,6%
BA	1.809.399	1.872.192	47.166	2.868.454	-	7.837	4.769.721	282.275	28.930	11.685.973	28%	72%	57%	43%	6,9%
CE	1.410.287	1.012.865	10.394	1.788.254	-	361	2.520.327	205.127	113.931	7.061.546	24%	76%	60%	40%	4,2%
DF	133.865	34.876	1.199	-	-	349	1.588.249	309.151	60.250	2.127.940	100%	0%	8%	92%	1,3%
ES	309.560	374.640	41.503	-	-	1.021	2.293.525	123.235	16.460	3.159.942	33%	67%	23%	77%	1,9%
GO	550.741	758.106	25.520	-	-	33.012	3.175.091	313.556	59.483	4.915.509	44%	56%	28%	72%	2,9%
MA	1.396.325	856.195	15.999	3.492.398	-	1.288	1.446.731	92.830	3.716	7.305.481	21%	79%	79%	21%	4,3%
MG	876.837	2.676.830	120.526	-	-	25.012	10.334.017	1.105.625	196.647	15.335.495	52%	48%	24%	76%	9,1%
MS	266.598	299.178	21.190	-	-	53.457	1.851.799	146.611	36.610	2.675.443	42%	58%	24%	76%	1,6%
MT	444.334	367.858	15.792	-	-	43.976	2.292.271	171.041	18.517	3.353.788	51%	49%	26%	74%	2,0%
PA	1.199.147	715.687	69.253	3.860.545	-	3.104	2.438.248	129.279	8.312	8.423.576	29%	71%	69%	31%	5,0%
PB	919.003	640.167	800	258.135	-	268	1.161.913	78.793	9.830	3.068.909	35%	65%	59%	41%	1,8%
PE	1.335.052	1.002.584	16.730	712.130	-	555	3.340.766	256.552	20.707	6.685.076	34%	66%	46%	54%	4,0%
PI	844.334	541.623	270	821.976	-	1.369	855.505	63.989	12.911	3.141.976	32%	68%	70%	30%	1,9%
PR	550.360	1.377.266	98.171	-	-	25.116	6.181.296	739.712	108.189	9.080.110	50%	50%	23%	77%	5,4%
RJ	325.775	618.940	187.870	-	-	1.359	7.458.570	624.366	209.076	9.425.957	29%	71%	12%	88%	5,6%
RN	814.230	505.029	1.002	-	-	258	1.111.091	80.984	4.150	2.516.744	36%	64%	52%	48%	1,5%
RO	557.996	180.345	4.252	-	-	1.027	815.834	65.120	3.238	1.627.811	52%	48%	46%	54%	1,0%
RR	493.475	102.186	50	-	-	136	226.260	12.798	491	835.395	54%	46%	71%	29%	0,5%
RS	436.578	1.374.787	106.760	-	-	28.407	7.030.470	594.736	133.244	9.704.982	45%	55%	20%	80%	5,8%
SC	244.769	795.213	61.883	-	-	4.230	4.755.248	387.332	69.243	6.317.916	41%	59%	18%	82%	3,7%
SE	803.612	304.695	407	-	-	314	678.590	50.333	11.386	1.849.337	37%	63%	60%	40%	1,1%
SP	192.143	2.718.755	214.074	-	-	44.178	30.149.925	3.402.895	698.163	37.420.134	46%	54%	8%	92%	22,2%
TO	828.087	282.408	977	-	-	4.353	596.944	53.936	4.868	1.771.573	45%	55%	63%	37%	1,1%
TOTAIS	19.487.491	20.393.885	1.070.371	15.602.802	-	281.810	100.404.341	9.461.002	1.836.660	168.538.362	41%	59%	34%	66%	100%
PARTICIP.	11,6%	12,1%	0,6%	9,3%	0,0%	0,2%	59,6%	5,6%	1,1%	100,0%	-	-	-	-	-

2.5.5. Ações e Serviços Públicos de saúde

No contexto da Emenda Constitucional nº 95/2016, o limite mínimo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para 2017 não pôde ser inferior a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL); os objetivos dos anos subsequentes passaram a ser calculados pela atualização do gasto mínimo estabelecido para aquele ano, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Amplo (IPCA). Desse modo, o limite mínimo de gastos da União com ASPS, em 2019, foi de R$ 117.293 milhões.

Nesse sentido, a tabela a seguir confirma o cumprimento do gasto mínimo constitucional com saúde em 2019. Foram executados no exercício R$ 122.270 milhões, superando em R$ 4.976 milhões o limite mínimo constitucional de R$ 117.293 milhões:

TABELA - APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE
R$ MILHARES

VALOR MÍNIMO A SER APLICADO (14,1% RCL) (REGRA ANTIGA)	131.320.495,49
VALOR MÍNIMO A SER APLICADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR (2018)	112.360.793,05
VALOR MÍNIMO A SER APLICADO (MÍNIMO DE 2018 + CORREÇÃO IPCA) (REGRA NOVA) (I)	117.293.431,87
DESPESAS EXECUTADAS COM ASPS (II)	122.269.917,72
DIFERENÇA ENTRE O VALOR EXECUTADO E O MÍNIMO CONSTITUCIONAL (II - I)	4.976.485,85

Fonte: Anexo 12 do RREO de Dezembro/2019.

Basicamente, para a apuração das despesas com ações e serviços públicos de saúde, considera-se todas as despesas do Ministério da Saúde (Órgão Superior "36000") marcadas com ID Uso "6", excluindo-se os valores executados pela Agência Nacional de Saúde (ANS) e os vinculados às compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (fonte de recursos "42").

A dedução da fonte de recursos "42" das ASPS é uma novidade de 2019, justificada pelo deferimento da liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595, em 31/08/2017, que suspendeu a eficácia do artigo 3º da EC nº 86/2015: "As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do artigo 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do artigo 198 da Constituição Federal".

Assim, o valor também pode ser obtido pela dedução dos gastos do Ministério da Saúde com inativos e pensionistas, com serviços que não atendem ao princípio do acesso universal, com serviço da dívida, despesas vinculadas às fontes de recursos "42" (Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos) e "48" (Operações de Crédito Externas), e tudo que não seja classificado com o ID Uso "6".

Do mesmo modo que os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, é importante notar que existem mais gastos com ações e serviços públicos de saúde do que aqueles que a Lei delimita para serem usados na verificação do cumprimento do limite mínimo. Enquanto o valor executado com ASPS em 2019 foi de R$ 122.270 milhões, as despesas totais com saúde foram de R$ 136.401 milhões, conforme tabela a seguir.

TABELA - DESPESAS COM SAÚDE
R$ MILHARES

DESPESAS COM SAÚDE	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
ATENÇÃO BÁSICA	27.557.584	26.902.611	654.973
ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	60.096.905	57.232.230	2.864.674
SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO	13.944.249	11.167.035	2.777.215
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	330.095	322.386	7.709
VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA	8.507.180	6.282.034	2.225.147
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	61.747	53.464	8.283
OUTRAS SUBFUNÇÕES	25.903.647	24.215.515	1.688.132
TOTAL	136.401.407	126.175.275	10.226.133

Fonte: Anexo 12 do RREO de Dezembro/2019.

A União assegurou o cumprimento dos limites mínimos de despesas com saúde para os todos os anos contemplados pela Lei Complementar nº 141/2012 até o momento. Em 2016, a União cumpriu o limite constitucional já com as despesas liquidadas no exercício, não precisando utilizar a inscrição dos restos a pagar não processados para alcançar a meta. Para os anos de 2015, 2017 e 2018, apesar de contar com a inscrição em restos a pagar para cumprir o limite, esses valores foram pagos além de suas respectivas participações nos anos subsequentes.

TABELA - CONTROLE DA EXECUÇÃO DOS RESTOS A PAGAR

EXERCÍCIO DE INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR	MÍNIMO PARA APLICAÇÃO COM SAÚDE (N)	VALOR EXECUTADO EM ASPS NO ANO (O)	RP INSCRITOS (PROC. E NÃO-PROC.)	RP CONSIDERADO NO LIMITE	RP PAGOS	VALOR A PAGAR PARA GARANTIR O MÍNIMO	RP A PAGAR	RP CANC. ATÉ O PRESENTE (P)	SALDO DE CUMPR. DO MÍNIMO (Q) = (O - N - P)	COMP. LEGAIS	SALDO FINAL
EMPENHOS DE 2018	112.360.793	116.820.887	11.768.360	7.308.266	9.498.475	0	2.003.736	266.148	4.193.946	0	4.193.946
EMPENHOS DE 2017	109.088.149	114.700.610	14.124.981	8.512.519	11.803.835	0	1.784.120	537.028	5.075.433	0	5.075.433
EMPENHOS DE 2016	93.710.704	106.235.537	7.786.502	0	6.411.895	0	818.989	555.625	11.969.208	0	11.969.208
EMPENHOS DE 2015	98.308.994	100.054.862	7.880.322	6.134.454	7.071.148	0	287.632	521.542	1.224.326	0	1.224.326
EMPENHOS DE 2014	91.614.082	91.898.531	7.136.587	6.852.138	5.965.111	887.028	351.644	819.832	-535.383	1.114.794	579.410
EMPENHOS DE 2013	82.912.830	83.053.256	7.642.873	7.502.447	6.531.864	970.584	212.392	898.618	-758.192	1.286.624	528.432
EMPENHOS DE 2012	79.512.720	80.073.777	8.534.459	7.973.402	6.973.744	999.658	270.554	1.290.161	-729.104	1.286.624	557.520
EMPENHOS DE 2011	72.128.481	72.356.648	8.415.641	8.187.474	6.993.855	1.193.619	318.778	1.103.008	-874.841	0	-874.841
EMPENHOS DE 2010	61.230.118	61.976.698	6.280.781	5.534.201	5.029.470	504.731	193.971	1.057.342	-310.763	0	-310.763
EMPENHOS DE 2009	54.963.099	58.281.095	8.568.041	5.250.045	6.765.308	0	104.467	1.698.282	1.619.714	0	1.619.714
EMPENHOS DE 2008	48.561.056	48.678.681	5.685.001	5.567.377	4.478.968	1.088.409	47.412	1.158.687	-1.041.062	0	-1.041.062
TOTAL (XV)	904.391.027	934.130.582	93.823.549	68.822.324	77.523.673	5.644.028	6.393.695	9.906.274	19.833.282	3.688.041	23.521.323

Fonte: Anexo 12 do RREO de Dezembro/2019.

2.5.6. Aplicação dos Recursos Mínimos Destinados à Irrigação

O artigo 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal prevê que a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação, durante 40 anos, no mínimo 20% na região Centro-Oeste; e 50% na região Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Dispõe o parágrafo único do citado artigo que, dos percentuais previstos, no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares que atendam aos requisitos previstos em legislação específica.

A seguir, apresenta-se demonstrativo da aplicação dos recursos mínimos destinados à irrigação:

TABELA - DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS MÍNIMOS DESTINADOS À IRRIGAÇÃO – 2019

-	PLOA		LOA		DOTAÇÃO ATUAL		EMPENHADO		EMPENHADO LIQUIDADO		PAGO	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
NORDESTE	89.025.000	71,6	124.077.914	68,6	95.078.874	64,9	95.076.064	64,9	95.076.064	64,9	69.057.484	93,9
CENTRO-OESTE	24.900.000	20,0	36.530.500	20,2	27.530.500	18,8	27.530.499	18,8	27.530.499	18,8	0	0,0
NORTE	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SUDESTE	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
NACIONAL	10.475.000	8,4	20.179.618	11,2	23.915.628	16,3	23.863.188	16,3	23.863.188	16,3	4.518.875	6,1
TOTAL	124.400.000	100	180.788.032	100	146.525.002	100	146.469.751	100	146.469.751	100	73.576.359	100

Conforme tabela acima, assim como ocorreu no exercício de 2018, os valores do PLOA 2019 e LOA 2019 garantiram o mínimo alocado em irrigação para a região Centro-Oeste. Quanto às alterações orçamentárias, especialmente no exercício de 2019, a SOF envidou esforços, dentro de sua competência para o atendimento do referido percentual. Entretanto, o processo envolveu diversos Ministérios e o Congresso Nacional, em alguns casos, bem como a complexidade de manejo e controle das dotações orçamentárias em um cenário de grande restrição fiscal e de necessidade de atendimento da EC nº 95, de 2016 (Teto de gastos).

Conforme já informado, para que este problema não ocorra novamente, no módulo de alterações orçamentárias do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) está em estudo a inserção de filtro relativo à subfunção Irrigação, de modo a criticar e rejeitar as propostas que contribuam para o descumprimento dos percentuais mínimos em cada região.

2.5.7. Refinanciamento do Principal da Dívida Mobiliária

Dispõe o § 4º, do artigo 29, da LRF - Lei Complementar nº 101, de 101, de 04 de maio de 2000, que o refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária. A seguir, apresenta-se a apuração do limite para refinanciamento da dívida mobiliária:

TABELA – APURAÇÃO DO LIMITE DE REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA – 2019 – R$ 1,00

MONTANTE DE SALDO FONTE 143 DA DÍVIDA MOBILIÁRIA PARA 2019, NA UO 75000 (A)	602.145.955.227,95	MONTANTE DO FINAL DO EXERCÍCIO ANTERIOR
EMISSÕES BRUTAS 2019 (B)	375.504.479.607,84	OPERAÇÕES DE CRÉDITO(EMISSÕES) REALIZADAS PARA ESTE EFEITO EM 2019
SOMA (A) + (B)	**977.650.434.835,79**	SOMA DOS DOIS ITENS ANTERIORES
IGP-M PARA 2019	7,30%	VARIAÇÃO IGP-M 2019
SOMA + IGP-M (C)	1.049.057.344.554,62	ACRESCIDO DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA
MONTANTE DE FONTE 43 DA DÍVIDA MOBILIÁRIA PARA 2019, NA UO 75000 (D)	**476.775.244.773,88**	REFINANCIAMENTO DO PRINCIPAL DA DÍVIDA MOBILIÁRIA INTERNA/EXTERNA - DESPESA

Fonte: Coordenação-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública (Codiv/STN).
[1]Inclui emissões para Mercado e BCB.

Verifica-se na tabela acima, que o refinanciamento da dívida mobiliária em 2019 não extrapolou o limite estabelecido na LRF, tendo restado ainda, uma sobra de R$ 476,78 bilhões.

2.5.8. Metas e Prioridades da Administração Pública Federal

O § 2º, do artigo 165, da Constituição Federal, estabelece, entre outras questões, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

As prioridades e metas da Administração Pública Federal constam do Anexo VII da LDO-2019 e suas programações apresentaram uma execução orçamentária de 95,7% da dotação autorizada na LOA e em seus créditos adicionais para o exercício de 2019. Ressalta-se que as programações constantes do referido Anexo estão sujeitas à limitação de movimentação e empenho, tendo em vista o cumprimento da meta fiscal, de acordo com o artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As justificativas das ações que integram o Anexo de Prioridades e Metas, com valores empenhados abaixo de 50% das respectivas dotações, a partir de informações encaminhadas pelos órgãos setoriais responsáveis do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, podem ser consultadas no quadro disponibilizado no seguinte link: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica.

Cabe esclarecer que o referido Anexo de Prioridades e Metas listou as ações orçamentárias sem discriminação dos respectivos subtítulos.

Assim, foram considerados, no referido quadro, todos os localizadores de gastos que poderiam financiar as despesas para a consecução das metas previstas. Portanto, coube aos órgãos setoriais justificar apenas as programações pertinentes ao cumprimento das respectivas metas constantes da LDO-2019.

2.5.9. Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual

No tocante às emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, a demonstração da execução da programação incluída na LOA (2019), conforme dispõe a LDO, acompanhada de análise e justificativa em casos de execução inferior da 50% consta na "Planilha Demonstração da Execução RP 6 e Justificativas" e pode ser acessada no sítio eletrônico do Ministério da Economia, na seção Assuntos, no tópico Planejamento e Orçamento, no seguinte link: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/emendas-parlamentares--pcpr-2019.

Por outro lado, em relação às emendas de bancada estadual de execução obrigatória, reporta-se ao quadro a seguir com a demonstração da execução da programação incluída na LOA-2019 por emendas de bancada estadual de execução obrigatória.

Os valores referentes à execução das ações classificadas pelo identificador de resultado primário RP 7, são destacados no quadro a seguir, discriminados por Estado e Distrito Federal.

QUADRO - EXECUÇÃO DAS AÇÕES INCLUÍDAS POR EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA (LDO-2019) - R$ MILHÕES

BANCADA	2019				
	LOA	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EXECUÇÃO		ORÇ. E = C / B
			EMPENHO	PAGAMENTO	
	A	B	C	D	
ACRE	169,6	169,6	167,7	22,3	98,9
ALAGOAS	169,6	169,6	167,5	85,5	98,8
AMAPÁ	169,6	169,6	148,7	0,0	87,7
AMAZONAS	169,6	169,6	169,6	25,7	100,0
BAHIA	169,6	169,6	164,2	71,8	96,8
CEARÁ	169,6	169,6	164,0	158,6	96,7
DISTRITO FEDERAL	169,6	169,6	167,6	90,0	98,8
ESPÍRITO SANTO	169,6	169,6	160,1	61,2	94,4
GOIÁS	169,6	169,6	156,3	6,3	92,2
MARANHÃO	169,6	169,6	169,4	136,8	99,9
MATO GROSSO	169,6	169,6	140,3	140,0	82,7
MATO GROSSO DO SUL	169,6	169,6	169,6	0,0	100,0
MINAS GERAIS	169,6	169,6	168,6	58,6	99,4
PARÁ	169,6	169,6	160,9	0,3	94,9
PARAÍBA	169,6	169,6	151,3	0,3	89,2
PARANÁ	169,6	169,6	165,5	35,7	97,6
PERNAMBUCO	169,6	169,6	160,7	10,3	94,8
PIAUÍ	169,6	169,6	169,6	111,0	100,0
RIO DE JANEIRO	169,6	169,6	169,0	38,5	99,6
RIO GRANDE DO NORTE	169,6	169,6	169,5	0,0	99,9
RIO GRANDE DO SUL	169,6	169,6	167,9	79,9	99,0
RONDÔNIA	169,6	169,6	160,3	1,8	94,5
RORAIMA	169,6	169,6	169,2	61,6	99,8
SANTA CATARINA	169,6	169,6	169,2	147,2	99,8
SÃO PAULO	169,6	169,6	169,1	68,4	99,7
SERGIPE	169,6	169,6	169,6	54,6	100,0
TOCANTINS	169,6	169,6	168,0	72,2	99,1
TOTAL	4.580,0	4.580,0	4.433,6	1.538,6	96,8%

Fonte. Siop.

O artigo 62 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 - LDO-2019 dispõe sobre a obrigatoriedade de execução de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, classificadas pelo identificador de resultado primário 7 (RP 7). O valor global destinado às emendas de bancada estadual de execução obrigatória foi definido nos termos do § 4º do artigo 12 da LDO-2019.

O total dessas emendas na LOA-2019 foi de R$ 4.580,0 milhões, cabendo ressaltar que tais dotações sofreram um contingenciamento no primeiro semestre do exercício, havendo, no segundo semestre, a liberação integral das programações RP 7 para movimentação e empenho. Dessa forma, verificou-se, ao final do exercício de 2019, uma dotação orçamentária de R$ 4.580,0 milhões, o que permitiu um empenho de 96,8 % das dotações aprovadas na LOA-2019.

CAPÍTULO III – ATUAÇÃO POR ÁREA TEMÁTICA

3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL – PPA 2016 – 2019

O processo de planejamento do Governo Federal tem como um de seus principais instrumentos o Plano Plurianual, ou PPA, que possui a função de organizar e aprimorar a ação governamental em conjunto com outras ferramentas importantes, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual da União (PPA 2016-2019) empreendeu ações com a finalidade de aprimorar tanto a própria programação do PPA quanto os seus processos de elaboração, monitoramento e avaliação, fortalecendo seu caráter de espaço institucional de organização da atuação governamental.

Em que pese a metodologia do PPA 2016-2019 ter preservado a essência da estrutura e conceitos consolidados na edição anterior, também incorporou algumas novidades. As mudanças concentraram-se em dois pontos:

- O primeiro foi reforçar o caráter estratégico do Plano Plurianual, na medida em que contém uma visão de futuro e um conjunto de eixos e diretrizes, orientando a construção dos programas temáticos e expressando os cursos de ação propostos para o alcance dos resultados planejados; e

- O segundo teve como foco qualificar o conteúdo dos programas temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas de política pública para cada área por meio de seus atributos.

Os programas temáticos estruturam o PPA 2016-2019 com declarações e compromissos orientadores do orçamento. Eles expressam os recortes de políticas públicas tais quais reconhecidos pelo governo em uma linguagem mais acessível à sociedade. Cada programa possui objetivos, e cada objetivo é composto por metas e iniciativas que, no seu conjunto, expressam o que será feito, em que intensidade, quais os resultados pretendidos e como será feito. Os objetivos asseguram o vínculo com as ações orçamentárias detalhadas nas Leis Orçamentárias Anuais. Além de sua estrutura formal, o PPA 2016-2019 permitiu a identificação e o monitoramento de agendas transversais e temáticas.

O PPA 2016-2019 foi elaborado mediante um processo de ampla discussão dentro do Governo Federal, com o envolvimento de diversos órgãos, bem como de efetiva participação social, recebendo contribuições de pessoas e entidades representativas dos mais variados segmentos da sociedade.

O resultado consolidado desse esforço de elaboração pode ser acessado pelo *link* http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual.

A construção do PPA 2016-2019 resultou em 54 programas temáticos, que apontavam os caminhos a serem percorridos pela ação do Governo Federal até 2019, por meio de seus 304 objetivos, com 1.136 metas e 3.101 iniciativas, tudo de forma articulada com 28 diretrizes estratégicas e 4 eixos estratégicos. O valor global do PPA para o conjunto dos quatro anos – entre 2016 e 2019 – atingiu R$ 7,91 trilhões, incluindo recursos orçamentários e financiamentos extraorçamentários (valor atualizado em 2019).

Monitoramento do PPA 2016 – 2019

O monitoramento do PPA representa fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas e esteve orientado para produzir informações e subsídios que orientem o processo de tomada de decisão no Governo Federal.

O processo de monitoramento e avaliação do PPA 2016-2019 tem seus critérios e procedimentos definidos pelo Decreto nº 8.759, de 10 de maio de 2016 e pelas Portarias nº 347, de 14 de novembro de 2016, nº 19, de 03 de fevereiro de 2017 e nº 200, de 28 de junho de 2017 (todas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, agora integrado ao Ministério da Economia).

O monitoramento do PPA 2016-2019 incide sobre os indicadores e programas temáticos, incluindo seus objetivos, metas, iniciativas e empreendimentos individualizados como iniciativas, bem como as variáveis macroeconômicas que embasaram sua elaboração.

Também é propósito do monitoramento captar subsídios para orientar a revisão do Plano Plurianual. Esse esforço serve para fortalecer a capacidade institucional dos órgãos para as ações de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O órgão responsável pelo objetivo e meta de programa temático presta informações no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) sobre os atributos de sua responsabilidade, para registro e posterior consolidação de relatórios anuais.

Durante o monitoramento, as metas do PPA são avaliadas quanto à sua situação, sendo classificadas em uma das seguintes categorias: "Andamento adequado", "Meta prevista ao final do PPA já alcançada" ou "Com medidas a serem adotadas". Quando a meta possui sugestão de medidas a serem tomadas para garantir seu bom andamento, essas medidas são informadas, utilizando-se uma classificação em sete tipos previamente estabelecidos: "Adequação do quadro de pessoal, treinamento e/ou capacitação"; "Adoção de medidas de gestão"; "Articulação de atores para implementação da meta"; "Realização de ações de divulgação"; "Revisão de normativos legais e/ou regulamentação da legislação"; "Avaliação da estratégia da política pública e, consequentemente, eventual necessidade de revisão da meta ou de algum de seus atributos"; e "Compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta". Cabe ressaltar que uma meta pode ter mais de uma medida sugerida para o seu bom andamento.

Notas Metodológicas

Esta seção tem a finalidade de esclarecer as opções metodológicas adotadas para a elaboração das análises, facilitando a interpretação das informações analisadas.

Nos quadros de "Nível de Realização das Metas Quantitativas":

- Caso o valor da Meta Prevista 2016-2019 esteja em branco, isto significa que não houve declaração da meta no enunciado. Nesse caso, não é possível aferir o percentual de realização;

- Caso o valor da Meta Realizada até 2018 esteja marcado com um asterisco, isto significa que o valor apresentado sofreu alteração em relação ao informado na PCPR de 2018, por estar disponível um valor mais atualizado para aquela meta. O mesmo se aplica aos anos de 2016 e 2017.

Nos quadros de "Principais Indicadores do Programa":

- Caso o índice e a data de referência estejam iguais ao índice e data do Valor Apurado 2018, deve-se entender que ainda não houve apuração posterior à data de referência e, por isso, o índice registrado continua valendo para o período de 2019;

- A variação percentual do indicador de 2019 em relação ao índice de referência é calculada da seguinte forma: divide-se pelo índice de referência o resultado da diferença entre o valor aferido para o indicador em 2019 e o valor do índice de referência. Depois disso, multiplica-se o resultado por 100; e

- Quando a polaridade do indicador for do tipo "Quanto menor melhor" e a porcentagem de variação em relação ao índice de referência for negativa, a interpretação adequada é que o indicador melhorou, uma vez que o desejado é que seu valor diminua em relação à referência.

3.2. ÁREA TEMÁTICA – SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA

3.2.1. Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que consagrou a saúde como direito de todos. A saúde foi consolidada como direito social e a responsabilidade pelo seu financiamento é compartilhada entre as três esferas de governo. A gestão central do sistema foi atribuída ao Ministério da Saúde (MS),

tendo por diretriz a execução das ações de forma descentralizada por meio do Sistema único de Saúde (SUS), priorizando que os Municípios prestem os serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. As Leis Orgânicas da Saúde, Lei nº 8.080/90 e nº 8.142/90, regulamentaram essas e outras disposições constitucionais estruturantes do SUS, estabelecendo as bases da gestão e do financiamento da saúde.

No período de 2016 a 2019, o Programa 2015 foi instrumento de organização e financiamento da política de saúde e a execução das ações e serviços públicos em linhas de atuação, que constituem a integralidade da oferta de serviços em todos os níveis de atenção: da primária à especializada, inclusive a terapêutica; da vigilância em saúde; da assistência farmacêutica; bem como da política em ciência e tecnologia da saúde; da regulação do trabalho, dos serviços e produtos; além da regulação da participação privada em caráter complementar e suplementar. A política de saúde é norteada pela distribuição de ações e serviços com foco na diversidade de realidades regionais, por meio da atuação em rede, da sinergia entre os níveis de atenção e da ampliação do acesso com qualidade, priorizando as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais.

Assim, a opção pelos objetivos que sustentam o Programa 2015 levou em conta a operacionalização de estrutura de serviços focada na ampliação do acesso com qualidade, atendendo aos preceitos constitucionais de universalidade, integralidade e equidade. Visando materializar essa premissa, os objetivos apresentam ampla inter-relação, de forma que a consecução das metas e iniciativas de cada um potencializam as dos demais, promovendo avanços continuados na situação da Política de Saúde, que poderão ser observados nos resultados que demonstram a expansão do acesso e melhorias na situação sanitária da população.

São destacados alguns resultados relevantes do Programa 2015. Foram selecionados oito indicadores e 23 metas pertencentes a três Objetivos, conforme demonstrado nos quadros a seguir:

QUADRO - PRINCIPAIS INDICADORES DO PROGRAMA 2015 – FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

INDICADOR	UNID. MEDIDA	FONTE DE INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR APURADO 2019		POLARIDADE
			DATA	ÍNDICE	DATA	ÍNDICE	
COBERTURA DE EQUIPE DE SAÚDE DA FAMÍLIA E ATENÇÃO BÁSICA	%	SCNES - SISTEMA DE CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.	31/12/2015	60,95	30/11/2019	64,23	QUANTO MAIOR MELHOR
COBERTURA DE EQUIPE DE SAÚDE BUCAL	%	SCNES - SISTEMA DE CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.	31/12/2015	40,33	30/11/2019	42,81	QUANTO MAIOR MELHOR
COBERTURA DE CENTROS ESPECIALIZADOS EM REABILITAÇÃO NAS REGIÕES DE SAÚDE	%	CNES - CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E DEMANDA À COORDENAÇÃO-GERAL DE SAÚDE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA DO DAPES/SAS/MS.	31/12/2015	18,9	31/12/2019	35,16	QUANTO MAIOR MELHOR
COBERTURA POPULACIONAL DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA - SAMU 192	%	BANCO DE DADOS NACIONAL DA CGUE/ DAHUR/SAS/MS.	31/12/2015	76,92	31/12/2019	85	QUANTO MAIOR MELHOR
COBERTURA VACINAL CONTRA GRIPE	%	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (SI-PNI/MS).	04/12/2014	86,02	31/12/2019	91,56	QUANTO MAIOR MELHOR
PERCENTUAL DE COBERTURA DE EDUCANDOS PACTUADOS NO CICLO DE ADESÃO AO PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA	%	PORTAL DO GESTOR DO MINISTÉRIO DA SAÚDE DAB/SAB/MS E CENSO ESCOLAR/MEC.	31/12/2014	41,8	31/12/2019	48,1	QUANTO MAIOR MELHOR
TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	1/ 1.000 NASCIDOS VIVOS	MS/SVS/DASNT/CGIAE – SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE MORTALIDADE (SIM)	31/12/2014	14,1	31/12/2017	13,4	QUANTO MENOR MELHOR
TAXA DE MORTALIDADE PREMATURA POR DCNT	1/ 100.000 HABITANTES	MS/SVS/DASNT/CGIAE – SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE MORTALIDADE (SIM)	31/12/2015	347,4	31/12/2019	276,1	QUANTO MENOR MELHOR

OBJETIVO 0713 - AMPLIAR E QUALIFICAR O ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE, EM TEMPO ADEQUADO, COM ÊNFASE NA HUMANIZAÇÃO, EQUIDADE E NO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DE SAÚDE, APRIMORANDO A POLÍTICA DE ATENÇÃO BÁSICA E ESPECIALIZADA, AMBULATORIAL E HOSPITALAR

QUADRO - PRINCIPAIS METAS DO OBJETIVO 0713

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DE REALIZAÇÃO
				2016	2017	2018	2019	
0265 - AMPLIAR O NÚMERO DE EQUIPES DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA E ATENÇÃO BÁSICA PARA 45.400.	EQUIPES	45.400	40.162	40.097	42.119	43.217*	44.472	97,96
026O - IMPLANTAR 602 NOVAS EQUIPES DE ATENÇÃO DOMICILIAR, SENDO 391 NOVAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS DE ATENÇÃO DOMICILIAR (EMAD) E 211 NOVAS EQUIPES MULTIPROFISSIONAIS DE APOIO (EMAP).	EQUIPES	602	0	8	83	173	267	44,35
0266 - AMPLIAR O ACESSO À ATENÇÃO ODONTOLÓGICA NA ATENÇÃO BÁSICA, PASSANDO PARA 27.500 EQUIPES DE SAÚDE BUCAL IMPLANTADAS.	EQUIPES	27.500	24.467	24.383	25.890	26.712	27.596	100,34
03Z5 - ALCANÇAR 18.000 MÉDICOS BRASILEIROS E ESTRANGEIROS ATUANDO EM REGIÕES PRIORITÁRIAS PARA O SUS, POR MEIO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS E DO PROGRAMA DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA ATENÇÃO BÁSICA – PROVAB.	MÉDICOS	18.000	17.694	18.240	18.240	16.001	14.490	80,55
0263 - APOIAR A CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE MAIS 8.553 OBRAS DO PROGRAMA DE REQUALIFICAÇÃO DE UBS – REQUALIFICAUBS.	OBRAS	8.553	0	4.596	5.784	7.010	8.496	99,33
04F0 - AMPLIAR EM 5.994 O NÚMERO DE LEITOS, SENDO 4.080 NOVOS LEITOS DE UTI ADULTO, PEDIÁTRICO, NEONATAL E UNIDADE CORONARIANA (UCO) E 1.914 LEITOS DE UCI CONVENCIONAL E CANGURU NO SUS, EM TODAS AS REGIÕES DO PAÍS.	LEITOS	5.994	0	2.038	3.014	4.040	5.464	91,16
0268 - AUMENTAR O ÍNDICE DE TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS SÓLIDOS POR MILHÃO DA POPULAÇÃO (PMP), PASSANDO DE 37,95 PMP PARA 42,49 PMP.	PMP	42,49	37,95	38,91*	42,40*	42,55*	43,96	103,46
04DV - AUMENTAR EM 4% AO ANO O ÍNDICE DE DOADORES EFETIVOS DE ÓRGÃOS POR MILHÃO DA POPULAÇÃO (PMP), PASSANDO DE 13,36 PMP PARA 16,25 PMP.	PMP	16,25	13,36	14,60*	16,59	17,00*	17,89	110,09
04EI - GARANTIR 14 MIL UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE UTILIZANDO PRONTUÁRIO ELETRÔNICO.	UBSS	14.000	4.000	13.375	18.510	21.141	21.557	153,98

**Atualizado após fechamento do monitoramento no Siop.*

Meta 0265 - Ampliar o número de equipes da Estratégia Saúde da Família e Atenção Básica para 45.400: a Política Nacional de Atenção Básica tem na Saúde da Família sua estratégia prioritária para a reorganização da atenção primária no País. Até o final do quadriênio, houve a manutenção de 44.472 equipes implantadas até dezembro de 2019.

Meta 026O - Implantar 602 novas equipes de atenção domiciliar, sendo 391 novas Equipes Multiprofissionais de Atenção Domiciliar (Emad) e 211 novas Equipes Multiprofissionais de Apoio (Emap): a Emad é a principal responsável pelo cuidado do paciente domiciliado. A diferença entre as Emad e as equipes de atenção básica está no tipo de atendimento prestado (especializado para pacientes domiciliados e que demandem cuidados intensivos) e na composição da equipe profissional. A Emap deverá oferecer apoio à Emad, bem como às equipes de atenção básica (inclusive equipes de Saúde da Família e Núcleos de Apoio à Saúde da Família). Até novembro de 2019 existiam 1.185 equipes de atenção domiciliar implantadas, das quais 94 entraram em funcionamento neste ano, totalizando 267 equipes implantadas no período do Plano.

Meta 0266 - Ampliar o acesso à atenção odontológica na atenção básica, passando para 27.500 equipes de saúde bucal implantadas: as equipes de saúde bucal atuam na atenção primária e são constituídas por um cirurgião-dentista e um técnico em saúde bucal e/ou auxiliar de saúde bucal. Os profissionais de saúde bucal que compõem as equipes devem estar vinculados a uma Unidade de Saúde da Família (USF) ou à Unidade Odontológica Móvel (UOM). Em 2019, as equipes de saúde bucal continuaram em ampliação, totalizando 27.596 equipes implantadas.

Meta 03Z5 - Alcançar 18.000 médicos brasileiros e estrangeiros atuando em regiões prioritárias para o SUS, por meio do Programa Mais Médicos e do Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica (Provab): criado em 2013, o Programa Mais Médicos é parte de um amplo esforço do Governo Federal, com apoio de Estados e Municípios, para a melhoria do atendimento aos usuários do SUS. Além de levar mais médicos para regiões

onde há escassez ou ausência desses profissionais, o programa prevê, ainda, mais investimentos para construção, reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS), além de novas vagas de graduação e residência médica para qualificar a formação desses profissionais.

Em dezembro de 2019, o Programa Mais Médicos contava com 14.490 profissionais médicos exercendo as atividades de integração ensino-serviço, distribuídos em 3.626 Municípios e 34 Distritos Sanitários Indígenas (Dsei), alcançando 65% dos Municípios de todo território nacional.

Atualmente, é priorizado o preenchimento de vagas desocupadas em Municípios com maior grau de vulnerabilidade social e de difícil acesso, classificados como de perfis 4 (Grupo I do PAB), 5 (G 100), 6 (Áreas vulneráveis), 7 (Extrema Pobreza) e 8 (Saúde Indígena).

Meta 0263 - Apoiar a construção, reforma e ampliação de mais 8.553 obras do Programa de Requalificação de UBS (RequalificaUBS): o Programa de Requalificação das Unidades Básicas de Saúde (RequalificaUBS) tem como objetivo principal a criação de incentivo financeiro voltado à melhoria da estrutura física das UBS, por meio dos componentes: construção, reforma e ampliação, de modo que a infraestrutura destinada à atuação das equipes de atenção básica e atendimento dos usuários seja melhorada. Em 2019, foram concluídas 1.486 obras, sendo 713 construções, 427 ampliações e 346 reformas, totalizando 8.496 obras concluídas no quadriênio.

Meta 04F0 - Ampliar em 5.994 o número de leitos, sendo 4.080 novos leitos de UTI Adulto, Pediátrico, Neonatal e Unidade Coronariana (UCO) e 1.914 leitos de UCI Convencional e Canguru no SUS, em todas as regiões do País: entre 2016 e 2019 foram habilitados 5.464 leitos, conforme detalhado a seguir:

	UTI (AD/PED/NEO/ UCO)	UCI (UCINCO E UCINCA)
2016	1.180 LEITOS	858 LEITOS
2017	438 LEITOS	538 LEITOS
2018	691 LEITOS	335 LEITOS
2019	1.030 LEITOS	394 LEITOS

Meta 0268 - Aumentar o Índice de Transplantes de Órgãos Sólidos por milhão da população (pmp), passando de 37,95 pmp para 42,49 pmp: o índice utilizado representa a relação entre o número total de transplantes de órgãos realizados no ano (coração, fígado, rim, pâncreas e pulmão), dividido pela população nacional estimada pelo IBGE do ano anterior, multiplicado por 1.000.000. Como o número de transplantes de órgãos realizados em 2019 foi de 9.166, e a população estimada pelo IBGE em 2018 era de 208.494.900, o índice apurado é de 43,96 (pmp).

Meta 04DV - Aumentar em 4% ao ano o Índice de Doadores Efetivos de Órgãos por milhão da população (pmp), passando de 13,36 pmp para 16,25 pmp: o Sistema Nacional de Transplantes (SNT) é um serviço federal responsável pela coordenação de todo o processo de captação e distribuição dos órgãos doados, e é hoje o maior sistema público de transplantes do mundo. O índice representa a relação entre o número total de doadores efetivos de órgãos ao ano, dividido pela população nacional estimada pelo IBGE do ano anterior, multiplicado por 1.000.000. Como em 2019 o número de doadores efetivos foi de 3.732, e a população estimada pelo IBGE em 2018 foi de 208.494.900, o índice apurado corresponde a 17,89 (pmp).

Meta 04EI - Garantir 14 mil Unidades Básicas de Saúde utilizando prontuário eletrônico: a estratégia e-SUS Atenção Básica (e-SUS AB) visa à informatização do processo de trabalho e à qualificação da informação, organizando o funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (UBS). Contempla o *software* de Prontuário Eletrônico do Cidadão (PEC), que objetiva melhorar o registro das informações, uma vez que estas são gravadas e recuperadas de forma eletrônica. A plataforma de informatização contribuiu para o aumento da qualidade e ampliação do acesso à atenção à saúde por meio do registro e compartilhamento de dados individualizados de procedimentos e prontuários dos usuários do SUS, do agendamento *online* de consultas em âmbito nacional e de diversos outros recursos para os gestores do SUS. Em 2019, 21.557 UBS possuíam PEC implantado.

OBJETIVO 0714 - REDUZIR E PREVENIR RISCOS E AGRAVOS À SAÚDE DA POPULAÇÃO, CONSIDERANDO OS DETERMINANTES SOCIAIS, POR MEIO DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA, PROMOÇÃO E PROTEÇÃO, COM FOCO NA PREVENÇÃO DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS, ACIDENTES E VIOLÊNCIAS, NO CONTROLE DAS DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS E NA PROMOÇÃO DO ENVELHECIMENTO SAUDÁVEL

QUADRO - PRINCIPAIS METAS DO OBJETIVO 0714

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DE REALIZAÇÃO
				2016	2017	2018	2019	
026U - AMPLIAR PARA, NO MÍNIMO, 70% O PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM COBERTURA VACINAL ADEQUADA (95%) DA VACINA PENTAVALENTE (DTP+HB+HIB) EM MENORES DE 1 ANO.	%	70	0	50,52*	43,48*	53,38*	21,74	31,05
027N - REDUZIR, PARA NO MÁXIMO 100.000, O NÚMERO DE CASOS AUTÓCTONES DE MALÁRIA NO BRASIL.	CASOS	100.000	138.226	124.176*	189.559*	187.757*	145.134	-45,13
04H4 - AUMENTAR PARA 95% A PROPORÇÃO DE EXAMINADOS ENTRE OS CONTATOS INTRADOMICILIARES REGISTRADOS DOS CASOS NOVOS DE HANSENÍASE DIAGNOSTICADOS NOS ANOS DAS COORTES.	%	95	78,20	77,6*	78,9*	81,4*	80,02	84,23
04H5 - AUMENTAR PARA, NO MÍNIMO, 90% A PROPORÇÃO DE PESSOAS VIVENDO COM HIV/AIDS, EM TRATAMENTO HÁ PELO MENOS 6 MESES, COM CARGA VIRAL SUPRIMIDA.	%	90	-	91,50	91,90	93	94	104,44
04H6 - AUMENTAR PARA, NO MÍNIMO, 80% A PROPORÇÃO DE TESTAGEM PARA HIV ENTRE CASOS NOVOS DE TUBERCULOSE.	%	80	0	70,20	71,60	77,3	74	92,50

**Atualizado após fechamento do monitoramento no Siop.*

Meta 026U - Ampliar para, no mínimo, 70% o percentual de Municípios com cobertura vacinal adequada (95%) da vacina Pentavalente (DTP+HB+Hib) em menores de 1 ano: a vacina pentavalente é a combinação de cinco vacinas individuais em uma. Ela garante a proteção contra a difteria, tétano, coqueluche, hepatite B e contra a bactéria *Haemophilus influenza* tipo b, responsável por infecções no nariz, meninge e na garganta. Desde 2012, o Programa Nacional de Imunizações (PNI) oferta a vacina pentavalente na rotina do Calendário Nacional de Vacinação. As crianças devem tomar três doses da vacina: aos 2, aos 4 e aos 6 meses de vida. Em 2019, 21,74% dos Municípios alcançaram coberturas a 95% para a vacina penta.

Meta 027N - Reduzir, para no máximo 100.000, o número de casos autóctones de malária no Brasil: a malária é uma doença de notificação compulsória e investigação obrigatória na área não-endêmica, visando à adoção de medidas de controle para manter essa parte do território brasileiro livre da doença. Na área endêmica, a notificação é feita por meio do Sistema de Informação de Vigilância Epidemiológica – Malária (Sivep–Malária).

Com base nos dados preliminares de 2019, houve redução de 23% no número de casos autóctones de malária (contraídos na zona de residência), passando de 187.757 em 2018 para 145.134. Em relação aos casos importados de outros países, em 2019 foram registrados 3.949 casos.

Casos autóctones na região Amazônica: apresentaram aumento o Mato Grosso/MT (+111%, de 1.010 para 2.135 casos) e Rondônia/RO (+19%, de 7.733 para 9.214 casos). Os Estados que apresentaram redução foram Acre/AC (-52%, de 25.804 para 12.468 casos), Amapá/AP (-33%, de 14.321 para 9.624), Amazonas/AM (-15%, de 73.503 para 62.717 casos), Maranhão/MA (-71%, de 293 para 86 casos), Pará/PA (-32%, de 46.414 para 31.536 casos), Roaraima/RR (-6%, de 18.368 para 17.245 casos) e Tocantins/TO (-83%, de 6 para 1 caso). Foi observado também redução de casos autóctones em assentamentos agrários (-29%), áreas urbanas (-34%) e áreas rurais (-29%). Houve aumento de 35% e 12% nas áreas de garimpo e em áreas indígenas, respectivamente, em comparação ao mesmo período do ano passado.

Meta 04H4 - Aumentar para 95% a proporção de examinados entre os contatos intradomiciliares registrados dos casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos das coortes: essa meta tem como objetivo monitorar a capacidade dos serviços em realizar a vigilância de contatos de casos novos de hanseníase para aumentar a detecção oportuna de casos novos.

O percentual de examinados, entre os contatos domiciliares de casos novos de hanseníase registrados nos anos das coortes de 2019, está em 80,02% (Sinan em 12/12/2019) - dos 83.691 contatos registrados no período, 66.970 foram examinados. O resultado final desse indicador será aferido no dia 31 de maio de 2020.

Meta 04H5 - Aumentar para, no mínimo, 90% a proporção de pessoas vivendo com HIV/Aids, em tratamento há pelo menos 6 meses, com carga viral suprimida: com o objetivo de fortalecer essa estratégia, todos os Estados, suas capitais e o Distrito Federal/DF, estão sendo estimulados a implantarem os Comitês de Investigação de Óbitos por HIV/Aids. Tais comitês deverão ser organismos intersetoriais e multiprofissionais de caráter sigiloso, com o objetivo principal de analisar os óbitos por HIV/Aids e propor medidas para melhorar a qualidade da atenção ao portador do HIV/Aids, visando diminuir a ocorrência de óbitos considerados evitáveis. Até outubro de 2019, a proporção de pessoas vivendo com HIV, com pelo menos seis meses de tratamento, e com carga viral suprimida foi de 94%.

Meta 04H6 - Aumentar para, no mínimo, 80% a proporção de testagem para HIV entre casos novos de tuberculose: nos países endêmicos para tuberculose, o advento da epidemia de HIV/Aids tem acarretado aumento significativo da doença. No mundo, quando comparadas à população geral, as pessoas vivendo com HIV/Aids (PVHA) apresentam risco 26 vezes maior de desenvolver tuberculose ativa. No Brasil esse risco é 28 vezes maior. Esse fato impacta consideravelmente a mortalidade por Aids dentre as doenças infecciosas de agente definido no Brasil. O coeficiente de mortalidade entre os pacientes com coinfecção TB-HIV agrava-se principalmente pelo diagnóstico tardio da tuberculose. A proporção de realização de testagem para HIV entre os casos novos de tuberculose em 2019 foi de 74%. Neste ano, 61.430 casos novos diagnosticados com tuberculose foram registrados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) sendo que um total de 45.466 realizaram o teste anti-HIV.

OBJETIVO 1120 - APRIMORAR E IMPLANTAR AS REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE NAS REGIÕES DE SAÚDE, COM ÊNFASE NA ARTICULAÇÃO DA REDE DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA, REDE CEGONHA, REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL, REDE DE CUIDADOS À PESSOA COM DEFICIÊNCIA, E DA REDE DE ATENÇÃO À SAÚDE DAS PESSOAS COM DOENÇAS CRÔNICAS

QUADRO - PRINCIPAIS METAS DO OBJETIVO 1120

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DE REALIZAÇÃO
				2016	2017	2018	2019	
028E - IMPLANTAR 60 NOVOS CENTROS DE PARTO NORMAL – CPN.	CENTROS DE PARTO NORMAL	60	0	3	11	13	15	25,00
028C - IMPLANTAR 20 NOVAS CASAS DE GESTANTE, BEBÊ E PUÉRPERA - CGBP.	CASAS DE GESTANTE, BEBÊ E PUÉRPERA	20	0	4	12	16*	25	125,00
0282 - HABILITAR 132 NOVOS SERVIÇOS COMO MATERNIDADE DE REFERÊNCIA PARA ATENÇÃO À GESTAÇÃO DE ALTO RISCO (GAR).	SERVIÇOS	132	0	9*	62*	98	117	88,64
04GH - AMPLIAR DE 166 MIL PARA 182 MIL O NÚMERO DE RECÉM-NASCIDOS BENEFICIADOS AO ANO PELO PROGRAMA DE BANCOS DE LEITE HUMANO NO BRASIL.	RECÉM-NASCIDOS/ ANO	182.000	166.000	168.111*	200.939*	186.322*	214.264	117,72
028H - REALIZAR 11,5 MILHÕES DE MAMOGRAFIAS BILATERAIS PARA RASTREAMENTO DO CÂNCER DE MAMA EM MULHERES DE 50-69 ANOS.	MAMOGRAFIAS	11.500.000	0	2.572.354	5.184.023*	7.649.170*	9.902.238	86,11
028I - REALIZAR 28 MILHÕES DE EXAMES CITOPATOLÓGICOS PARA RASTREAMENTO DO CÂNCER DE COLO DO ÚTERO EM MULHERES DE 25-64 ANOS.	EXAMES	28.000.000	0	6.944.756	13.789.080*	20.745.805*	26.911.063	96,11
028S - APOIAR A IMPLANTAÇÃO DE 175 UPA 24H.	UPAS	175	0	98	145*	187*	214	122,29
028X - INCENTIVAR A IMPLANTAÇÃO DE 480 CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL (CAPS).	CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	480	0	102	182	212	287	59,79
03WE - IMPLANTAR 80 SOLUÇÕES DE RADIOTERAPIA CONTEMPLADAS NO PLANO DE EXPANSÃO DA RADIOTERAPIA.	SOLUÇÕES DE RADIOTERAPIA	80	0	1	5	12	21	26,25

**Atualizado após fechamento do monitoramento no Siop.*

Meta 028E - Implantar 60 novos Centros de Parto Normal (CPN): a Rede Cegonha é uma estratégia do Governo Federal que incentiva o parto normal humanizado e intensifica a assistência integral à saúde das mulheres e crianças na rede pública. Entre as ações previstas está a implantação de Centros de Parto Normal (CPN), onde a mulher é acompanhada por uma enfermeira obstetra ou obstetriz, em um ambiente preparado para que possa exercer as suas escolhas, como se movimentar livremente e ter acesso a métodos não farmacológicos de alívio da dor. Um dos objetivos do CPN é reduzir cada vez mais a taxa de mortalidade materna e neonatal e as ocorrências de cesarianas desnecessárias na rede pública de saúde. Para efeito de monitoramento, são considerados implantados os CPN com obras concluídas, habilitadas pelo MS e recebendo custeio para manutenção dos serviços. Em 2019 foram implantados 2 CPN, totalizando 15 CPN implantados no período do PPA 2016-2019.

Meta 028C - Implantar 20 novas Casas de Gestante, Bebê e Puérpera (CGBP): a Casa da Gestante, Bebê e Puérpera é uma unidade de cuidado peri-hospitalar que acolhe, orienta, cuida e acompanha gestantes, puérperas e recém-nascidos de risco que demandam atenção diária em serviço de saúde de alta complexidade, mas não exigem vigilância constante em ambiente hospitalar; e gestantes, puérperas e recém-nascidos que, pela natureza dos agravos apresentados e pela distância do local de residência não possam retornar ao domicílio no momento de pré-alta. Em 2019 foram habilitadas nove CGBP, totalizando 25 no período do PPA 2016-2019.

Meta 0282 - Habilitar 132 novos serviços como Maternidade de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR): o Ministério da Saúde investe na implantação e na qualificação dos serviços especializados em atendimento às gestantes de alto risco por meio da ampliação da oferta de maternidades especializadas para garantir maior segurança e melhor atendimento às gestantes e aos bebês em situações especiais. Essa iniciativa integra a Rede Cegonha, que incentiva o parto normal humanizado e intensifica a assistência integral à saúde das mulheres

e crianças na rede pública. Em 2019 foram habilitados 19 novos serviços como Maternidades de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR), totalizando 117 novos serviços no período do PPA 2016-2019.

Meta 04GH - Ampliar de 166 mil para 182 mil o número de recém-nascidos beneficiados ao ano pelo Programa de Bancos de Leite Humano no Brasil: o País possui a maior e mais complexa rede de bancos de leite humano do mundo e é modelo para a cooperação internacional em mais de 20 países das Américas, Europa e África, estabelecida por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A rede global de bancos de leite humano tem por missão a promoção da saúde da mulher e da criança, mediante a integração e a construção de parcerias com órgãos federais, iniciativa privada e sociedade. Em 2019, foram beneficiados 214.264 recém-nascidos

Meta 028H - Realizar 11,5 milhões de mamografias bilaterais para rastreamento do câncer de mama em mulheres de 50-69 anos: o câncer de mama é o segundo mais frequente no mundo e o mais comum entre mulheres. Entretanto, se diagnosticado e tratado oportunamente, o prognóstico é relativamente bom. Em 2019 foram realizadas, até novembro, 2.253.068 mamografias bilaterais para rastreamento do câncer de mama em mulheres de 50-69 anos, totalizando 9.902.238 no período do Plano.

Meta 028I - Realizar 28 milhões de exames citopatológicos para rastreamento do câncer de colo do útero em mulheres de 25-64 anos: o principal método e o mais amplamente utilizado para rastreamento de câncer do colo do útero é o teste de Papanicolau. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), com uma cobertura da população alvo de no mínimo 80% e a garantia de diagnóstico e tratamento adequados dos casos alterados, é possível reduzir em média 60% a 90% da incidência de câncer invasivo de cérvix (WHO, 2002). A rotina preconizada no rastreamento brasileiro, assim como nos países desenvolvidos, é a repetição do exame de Papanicolau a cada três anos, após dois exames normais consecutivos no intervalo de um ano, em mulheres de 25 a 64 anos. Em 2019 foram realizados, até novembro, 6.165.258 exames citopatológicos para rastreamento do câncer de colo do útero em mulheres de 25-64 anos, totalizando 26.911.063 no período do Plano.

Meta 028S - Apoiar a implantação de 175 UPA 24h: as Unidades de Pronto Atendimento (UPA) funcionam 24 horas por dia, sete dias por semana e podem resolver grande parte das urgências e emergências, como pressão e febre alta, fraturas, cortes, infarto e derrame. Com isso ajudam a diminuir as filas nos prontos-socorros dos hospitais. A UPA inova ao oferecer estrutura simplificada, com raio X, eletrocardiografia, pediatria, laboratório de exames e leitos de observação. Nas localidades que contam com UPA, 97% dos casos são solucionados na própria unidade. Quando o paciente chega às unidades, os médicos prestam socorro, controlam o problema e detalham o diagnóstico. Eles analisam se é necessário encaminhar o paciente a um hospital ou mantê-lo em observação por 24 horas. As UPA fazem parte da Política Nacional de Urgência e Emergência, que estrutura e organiza a rede de urgência e emergência no País, com o objetivo de integrar a atenção às urgências. Em 2019 entraram em funcionamento 27 UPA 24h, totalizando 641 em funcionamento.

Meta 028X - Incentivar a implantação de 480 Centros de Atenção Psicossocial (Caps): os Caps são instituições destinadas a acolher os pacientes com transtornos mentais, estimular sua integração social e familiar, cultural, apoiá-los em suas iniciativas de busca da autonomia, oferecer-lhes atendimento médico e psicológico. Indica-se preferencialmente: Caps I – Serviço de atenção à saúde mental em Municípios com população acima de 15 mil habitantes; Caps II em Municípios com população acima de 70 mil habitantes; Caps III em Municípios com população acima de 150 mil habitantes; Caps ad – Serviço especializado para usuários de álcool e drogas acima de 70 mil habitantes e Caps i – Serviço especializado para crianças, adolescentes e jovens (até 25 anos) acima de 70 mil habitantes. Em 2019 foram implantados 75 novos Caps, totalizando 287 no período do PPA 2016-2019.

Meta 03WE - Implantar 80 soluções de radioterapia contempladas no Plano de Expansão da Radioterapia: o Plano de Expansão da Radioterapia no Sistema Único de Saúde (SUS), lançado em 2012, tem como finalidade expandir, atualizar e melhorar a prestação do serviço de radioterapia no SUS. Para atender aos objetivos propostos, o plano prevê a implantação de 80 soluções de radioterapia, abrangendo 67 Municípios, 24 Estados e o Distrito Federal/DF, a realização de atualizações tecnológicas de equipamentos e a promoção da transferência de tecnologia para o País. Para a implementação dessas soluções de radioterapia, estão sendo contratados, por meio de licitações do Ministério da Saúde, equipamentos de radioterapia, elaboração de projetos básicos e projetos executivos de arquitetura, construtoras para execução das obras e serviço de fiscalização e supervisão de obra. Em 2019 foram concluídas nove soluções, totalizando 21 soluções de radioterapia concluídas no período do PPA 2016-2019.

Considerando a situação atual da meta de 80 soluções, apresenta-se o consolidado com o *status* de cada projeto: 21 soluções concluídas; 17 obras em execução; 7 obras suspensas; 10 projetos em licitação; 8 projetos básicos em análise - diversas etapas; 17 projetos substituídos. Ainda está programada a aquisição de mais 20 aceleradores lineares por meio do aditivo do Contrato 134/2013, publicado em 02 de outubro de 2018.

PRINCIPAIS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS NO PERÍODO 2020-2023

Entre as perspectivas e desafios a serem enfrentados pelo SUS no período 2020-2023, cabe destacar que o Ministério da Saúde (MS) está atento à necessidade de ampliar o acesso da população aos serviços de atenção primária, priorizando o cadastramento da população aos serviços, a promoção da atividade assistencial dos profissionais da equipe da Estratégia Saúde da Família, a extensão do horário de atendimento e o aumento do número de equipes. Na atenção especializada um dos desafios é a redução da lista de espera para consultas, procedimentos e internações, buscando-se equilibrar demanda e oferta de serviços.

Em paralelo à ampliação do acesso aos serviços, a política de saúde será pautada pela busca de mais qualidade assistencial, com a adoção de tecnologias como o prontuário eletrônico, informatização de unidades, e o aprimoramento dos métodos de monitoramento e avaliação, com foco nos resultados alcançados e com a adoção de linhas de cuidado baseadas em evidências.

Em relação à presença de médicos e outros profissionais de saúde em regiões carentes, o MS deverá consolidar o Programa Médicos pelo Brasil e promover as atividades das equipes de Saúde da Família.

Buscar-se-á, ainda, ampliar a cobertura vacinal. Além de aumentar os pontos de imunização disponibilizados à população, também deverá ser aumentada a quantidade de unidades com horário de atendimento estendido. Além disso, o Ministério da Saúde deverá capacitar mais profissionais de enfermagem para administrar vacinas e deverá engajar os Agentes Comunitários de Saúde nas campanhas de vacinação.

Atento às situações de emergências de saúde pública, como nos casos de desastres naturais e epidemias, o MS estimula gestores e especialistas de todas as linhas de atenção para que atuem de modo articulado na identificação de cenários de riscos, mapeamento de vulnerabilidades e estimativa de necessidades nessas situações. Para tanto é importante observar as realidades regionais e o cenário internacional, bem como manter canal de interlocução com redes de pesquisadores e laboratórios. O ideal é garantir o atendimento da população atingida sem sobrecarga ou desorganização do sistema. Considerando a necessidade de planejamento para resposta a esses eventos, o MS manterá canais ativos de comunicação com a sociedade e de construção de estratégias conjuntas de atuação com Estados, Municípios e ministérios afeitos.

Visando ofertar as melhores opções farmacológicas e terapêuticas à população, o MS buscará aprimorar os sistemas de incorporação, aquisição e distribuição de medicamentos e insumos, visando alcançar maior economia e efetividade na política, bem com evitar o risco de desabastecimento.

Para lidar com o fenômeno da judicialização, o MS vai promover um diálogo qualificado com o Poder Judiciário sobre potenciais benefícios e danos inerentes a cada opção terapêutica, tendo em vista o preceito constitucional da equidade em saúde.

3.2.2. Programa 2019 – Incusão Social por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais

Instituído pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) tem como objetivos principais a transferência de renda para as famílias mais pobres a fim de aliviar a pobreza extrema, e o reforço do acesso aos serviços de educação e saúde por meio de condicionalidades que representam compromissos assumidos pelas famílias e pelo Poder Público. São ações que reforçam o empoderamento da população mais vulnerável para uma participação mais efetiva na democracia brasileira.

As condicionalidades cumprem papel importante de reforçar o acesso aos direitos sociais básicos e fortalecer a autonomia das famílias. As famílias devem matricular e manter suas crianças e jovens na escola, bem como cumprir uma agenda periódica de acompanhamento em saúde, incluindo consultas de pré-natal e vacinação das crianças

em dia; o Poder Público deve prover os serviços de saúde e de educação que garantam o exercício desses direitos sociais.

As políticas sociais implementadas pelo PBF só são possíveis graças ao Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Trata-se do maior instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do Estado Brasileiro.

A consolidação do modelo de gestão federativa do PBF e do Cadastro Único foi outro objetivo que se buscou alcançar no quadriênio 2016-2019. O Bolsa Família foi estruturado com base em princípios de gestão descentralizada e compartilhada, que contribuem para a construção de um relacionamento cooperativo entre o Governo Federal e os entes federados no enfrentamento da fome, da pobreza e da desigualdade social. Os processos e fluxos de trabalho envolvidos são crescentes e demandam a estruturação e qualificação dos recursos materiais e humanos disponibilizados pela gestão do Programa nos municípios e estados.

Para fazer frente a esses desafios o Programa 2019 contempla os seguintes objetivos: i) (0619) Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda; ii) (0374) Reforçar e qualificar o acesso com equidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos sociais básicos por meio de articulação com políticas sociais, prioritariamente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social; iii) (1134) Fortalecer o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal como instrumento de articulação de políticas sociais para famílias de baixa renda; e iv) (0375) Aperfeiçoar e consolidar o modelo federativo de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais.

PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS

Resultados da Redução da Pobreza por meio da Transferência Direta de Renda

O Programa Bolsa Família (PBF) se desenvolve em três eixos principais: i) a transferência de renda, que promove o alívio imediato da pobreza; ii) as condicionalidades, as quais induzem os beneficiários ao acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e iii) a articulação institucional voltada a fornecer e ampliar o acesso das famílias beneficiárias a outras políticas que promovam o desenvolvimento das famílias, de modo a lhes possibilitar a superação da situação de vulnerabilidade.

Para atender ao primeiro eixo do programa foi incluído no PPA 2016-2019 o Objetivo 0619 - Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda, cuja meta especificada - *(03U4) Transferir renda às famílias em situação de pobreza que atendam aos critérios de elegibilidade, conforme as estimativas de atendimento do Programa Bolsa Família*, apresentou os seguintes resultados em termos de execução financeira do objetivo e da realização da meta proposta.

QUADRO – VALORES EXECUTADOS E LIQUIDADOS DO OBJETIVO 0619

OBJETIVO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALORES LIQUIDADOS			
		2016	2017	2018	2019
0619	NO EXERCÍCIO	27.491.590.000,00	27.782.690.000,00	29.425.690.000,00	32.481.620.000,00
	RPNP	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DO OBJETIVO		27.491.590.000,00	27.782.690.000,00	29.425.690.000,00	32.481.620.000,00

Fonte: Siop – Extração: 21/01/2020.

A variação observada no quadro acima se deve aos aumentos nos benefícios financeiros e nas linhas de pobreza e extrema pobreza, concedidos em julho de 2016, julho de 2018 e à concessão do abono natalino em dezembro de 2019 equivalente ao valor do benefício pago naquele mês.

QUADRO – PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO DA META 03U4 DO OBJETIVO 0619

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO
			2016	2017	2018	2019		
META 03U4	%	100	98,77	100,66	102,94	95,87	99,56*	SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Fonte: Siop – Extração: 21/01/2020.

Obs.: A meta realizada considera a taxa de cobertura do PBF obtida em dezembro de cada ano. A cobertura de atendimento do Bolsa Família consiste na divisão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e o número estimado de famílias pobres, calculado com base nos dados mais atuais do Censo Demográfico e nas pesquisas amostrais de abrangência nacional disponíveis, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Portaria MDS nº 341/2008, art. 2º, III e § 1º). Logo, por se tratar de estimativa de pobreza, torna-se possível que a taxa de cobertura eventualmente supere a marca de 100%, como observado nos meses de dezembro de 2017 e 2018, visto não se tratar de teto, mas apenas de parâmetro para a concessão de benefícios do Bolsa Família.

** Trata-se da média simples da taxa de cobertura de atendimento do PBF dos meses de dezembro de cada ano, entre 2016 e 2019.*

O Programa Bolsa Família atendeu em média 13,78 milhões de famílias por mês no ano de 2019, sendo repassados R$ 32,5 bilhões às famílias beneficiárias nesse período, considerando o valor recebido em dobro por efeito do abono natalino ("13ª parcela do Bolsa Família"). O valor médio mensal do benefício ao longo desse ano foi de R$ 188,43 por família, desconsiderando o abono natalino.

Em dezembro de 2019 foram beneficiadas 13.170.607 famílias, correspondendo a cerca de 40,83 milhões de pessoas. O valor total disponibilizado pelo Governo Federal em benefícios às famílias beneficiárias alcançou R$ 2,525 bilhões em dezembro de 2019 (desconsiderando o abono natalino – 13ª Parcela). No mesmo mês, o PBF alcançou 95,87% de cobertura, que corresponde à quantidade de famílias beneficiárias em relação à estimativa de famílias pobres e extremamente pobres.

Para o quadriênio 2016-2019, a média da taxa de cobertura PBF dos meses de dezembro de cada ano foi de 99,56%. A leve redução da cobertura no transcurso do ano de 2019, deve-se ao aumento do valor médio do benefício desde abril desse ano (Gráfico - Valor médio do benefício do PBF), aliado às restrições orçamentárias que se impuseram no período. Assim, a concessão de benefícios do PBF foi realizada somente para famílias dos grupos prioritários entre maio e dezembro passados. Com isso, houve a redução do número de famílias beneficiárias (Gráfico - Quantidade de famílias beneficiárias do PBF) e do valor total repassado (Gráfico - Valor total repassado do benefício do PBF) no segundo semestre de 2019.

GRÁFICO – VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO DO PBF (EM R$) – BRASIL 2019



Fonte: MC/SEDS/SENARC/DEBEN, Folha de Pagamentos PBF, janeiro/2020.
Obs.: Para o mês de dezembro de 2019 não se está considerando o abono natalino (13ª parcela do PBF).

GRÁFICO – QUANTIDADE DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PBF (EM MILHÕES) – BRASIL 2019



Fonte: MC/SEDS/SENARC/DEBEN, Folha de Pagamentos PBF, janeiro/2020.

GRÁFICO – VALOR TOTAL REPASSADO DO BENEFÍCIO DO PBF (EM BILHÕES DE R$) – BRASIL 2019



Fonte: MC/SEDS/SENARC/DEBEN, Folha de Pagamentos PBF, janeiro/2020.
Obs.: Para o mês de dezembro de 2019 não se está considerando o abono natalino (13ª parcela do PBF).

Cabe destacar que, para além do foco na renda da população pobre e extremamente pobre, o Bolsa Família atingiu também segmentos populacionais historicamente mais vulneráveis como mulheres, jovens e Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), posto que no PBF 88,61% dos responsáveis familiares são mulheres, 77,19% dos beneficiários são pretos, pardos ou indígenas e cerca de 418 mil famílias pertencem aos grupos prioritários (dados de dezembro/19), garantindo, assim, o reforço à cidadania.

Em continuidade ao processo de aprimoramento e integração dos processos operacionais do PBF e do Cadastro Único, foi instituído em 2016 o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI/PBF, Portaria MDSA nº 68/2016), com vistas ao aperfeiçoamento de rotinas de verificação de inconsistências e à melhoria da qualidade das bases de dados do Ministério da Cidadania (MC). No âmbito dos trabalhos do colegiado, foram realizados cruzamentos entre as bases de dados do Cadastro Único (junho/2016) e da folha de pagamento do PBF (julho/2016) e aquelas dos seguintes registros administrativos do Governo Federal: i) Relação Anual de Informações Sociais (Rais) (2014); ii) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) (janeiro/2015 a junho/2016); iii) Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (junho/2016);iv) Sistema de Controle

de Óbitos (2002 a 2016); v) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) (junho/2016); e vi) Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

No que tange ao PBF, foram identificadas 1,1 milhão de famílias beneficiárias com divergências cadastrais, resultando nas seguintes providências imediatas: 654 mil famílias tiveram o pagamento de seus benefícios do PBF bloqueados até a atualização cadastral, e 469 mil famílias tiveram seus benefícios PBF cancelados em novembro de 2016. Esse contingente ampliou-se a partir da identificação de outras inconsistências realizada pelo processo anual de averiguação cadastral de famílias beneficiárias. Os resultados do cruzamento de dados realizados no âmbito do GTI/PBF estão descritos e sistematizados na Nota Técnica nº 04/2018/MDS/Senarc.

Ainda em relação às medidas de controle, foram realizadas ações conjuntas com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2016 e 2018, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2018), de modo a viabilizar cruzamentos entre as bases de dados do Cadastro Único e da folha de pagamento do PBF e as bases de dados do TSE de doadores de campanha e de prestadores de serviço em campanhas eleitorais, permitindo a identificação e investigação de casos suspeitos de subdeclaração de renda no Cadastro Único.

Ademais, durante o quadriênio 2016 -19, o MC inovou ao lançar simultaneamente os processos de Averiguação Cadastral e Revisão Cadastral[1], e ao incluir, no público de Revisão Cadastral, além das famílias beneficiárias do PBF, as famílias beneficiárias da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e as famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Buscou-se, com a simultaneidade dos processos, dar às gestões municipais uma visão integrada da demanda de atualização cadastral a ser atendida prioritariamente em seu território, assim como possibilitar o planejamento integrado dos processos anuais de atualização cadastral.

A Senarc também prosseguiu com as verificações mensais prévias à concessão do benefício (iniciadas em 2014 e aperfeiçoadas em 2017), por meio de cruzamentos do Cadastro Único com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e o Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi). A partir de então, pessoas identificadas com algum tipo de divergência de informações nos cruzamentos mensais tornam-se inelegíveis ao PBF, enquanto não sanada a inconsistência.

Assim, o aprimoramento contínuo na seleção de famílias beneficiárias, por meio dos mecanismos de controle, melhorias de governança e redução dos prazos de cruzamento de dados para fins de averiguação e revisão cadastral, tem permitido a maior focalização do programa nos últimos anos, ao mesmo tempo em que mantém o atendimento de famílias pobres e extremamente pobres identificadas no Cadastro Único.

No que se refere à manutenção do poder aquisitivo dos beneficiários do PBF durante o quadriênio 2016 -19, foram realizados dois reajustes dos valores dos benefícios: em julho de 2016, com aumento de 12% em relação ao benefício médio do mês anterior, e correção nas linhas de pobreza - de R$ 154,00 para R$ 170,00 - e de extrema pobreza - de R$ 77,00 para R$ 85,00; e em julho de 2018, com aumento de 6% em relação ao benefício médio do mês anterior, e correção nas linhas de pobreza - de R$ 170,00 para R$ 178,00 - e de extrema pobreza - de R$ 85,00 para R$ 89,00.

Ademais, no último mês de 2019, em razão do abono natalino instituído pela Medida Provisória nº 898/2019, todas as famílias beneficiárias presentes na folha de dezembro de 2019 com benefícios liberados ou bloqueados[2] tornaram-se aptas ao recebimento do valor do benefício em dobro. Esse benefício adicional teve o propósito de transferir recursos complementares às famílias beneficiárias do Bolsa Família, proporcionando a elas um maior poder de compra no último mês do ano. O seu pagamento injetou em todo o País R$ 2,5 bilhões a mais na economia.

Resultados do Acompanhamento das Condicionalidades de Educação e Saúde

O investimento no Bolsa Família para enfrentar a pobreza gera impactos positivos na saúde e na educação da população beneficiada. Esses impactos são decorrentes da exigência do cumprimento das condicionalidades, as quais representam compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo Poder Público. As famílias devem manter suas crianças e adolescentes na escola, bem como cumprir agenda periódica de acompanhamento em saúde, incluindo consultas de pré-natal e vacinação em dia das crianças menores de 7 anos; o Poder Público deve prover os serviços de saúde e de educação que garantam o exercício desses direitos sociais.

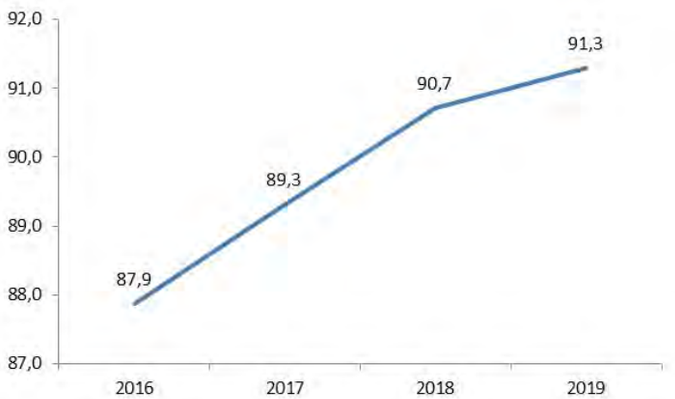
1 O objetivo dos referidos processos é buscar as máximas qualidade e atualidade dos dados declarados no Cadastro Único.

2 Para famílias na situação de bloqueado, o benefício do abono natalino é disponibilizado para saque somente na hipótese de resolução da situação que originou o bloqueio e a efetivação do desbloqueio.

Nesse sentido foi incluído no PPA 2016-2019 o objetivo 0374 - *Reforçar e qualificar o acesso com equidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos sociais básicos por meio de articulação com políticas sociais, prioritariamente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social*. Entre as metas relacionadas ao citado objetivo estão o aumento da cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação e do atendimento pela assistência social das famílias beneficiárias em descumprimento de condicionalidades.

Na área de educação, em 2019, mais de 12 milhões de crianças e adolescentes beneficiários tiveram a frequência escolar acompanhada a cada bimestre, dos quais 95%, em média, cumpriram a presença mínima exigida para os alunos do Bolsa Família. A média anual de acompanhamento ficou em 91,29%, superando em quase 2 pontos percentuais a meta prevista no PPA 2016-2019. O resultado é fruto do trabalho realizado pelas redes municipais de educação de todo o Brasil e da articulação entre os ministérios da Educação e da Cidadania com as suas respectivas coordenações estaduais e municipais. No Gráfico a seguir é possível ver a evolução da taxa média de acompanhamento da condicionalidade de educação a cada ano, de 2016 a 2019.

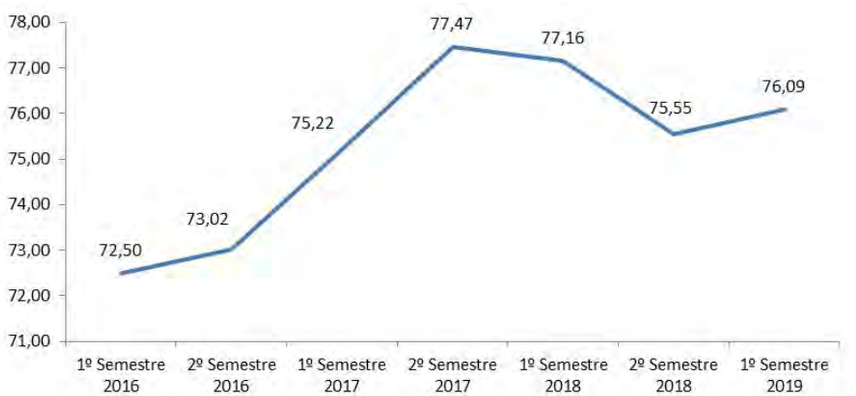
GRÁFICO - TAXA MÉDIA ANUAL DE ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE EDUCAÇÃO, BRASIL - 2016 A 2019



Fonte: Sistema de Condicionalidades – Sicon/Decon/Senarc. Dados extraídos em 21/01/2020.

Na área da saúde, no 1º semestre de 2019[3] a cobertura de acompanhamento alcançada foi de 76,09%, superior, portanto, à meta prevista no PPA 2016-2019, de 73%, conforme se observa no Gráfico abaixo. Dos 25 milhões de beneficiários que tinham perfil para acompanhamento das condicionalidades de saúde, mais de 19 milhões foram acompanhados. Desse total, 4,8 milhões eram crianças menores de 7 anos, das quais 99,5% estavam com a vacinação em dia e 95,6% tiveram peso e altura monitorados, e 14,3 milhões eram mulheres para identificação de gestação. Entre as 467 mil gestantes identificadas, 99,9% estavam realizando pré-natal.

GRÁFICO - HISTÓRICO DO PERCENTUAL DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE, BRASIL - 2016 A 2019



Fonte: Sistema de Condicionalidades – Sicon/Decon/Senarc. Dados extraídos em 21/01/2020.
Nota: A partir do 2º semestre de 2018, a consolidação do resultado de acompanhamento das condicionalidades de saúde deixou de ser por família e passou a ser por pessoa.

O acompanhamento das condicionalidades permite identificar quais crianças, adolescentes e gestantes em situação de pobreza têm dificuldades de acesso aos serviços de saúde e de educação. Nesse sentido, as famílias be-

3 Até o fechamento deste relatório, o resultado do acompanhamento do segundo semestre de 2019 ainda não estava fechado.

neficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades, em especial, aquelas que estão com os benefícios suspensos, são um dos públicos priorizados no acompanhamento pela assistência social.

O PPA 2016-2019 prevê o acompanhamento, pela assistência social, de pelo menos 50% das famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, percentual calculado com base no registro desses acompanhamentos no Sistema de Condicionalidades (Sicon). No 4º período de apuração de 2019, referente a setembro e outubro, esse resultado foi de cerca de 15%. Com o intuito de qualificar os registros de acompanhamento no Sicon, foram implementadas melhorias que levaram ao encerramento de cerca de 80% dos registros. A principal delas, implementada em fevereiro de 2019, foi o encerramento automático dos registros há mais de 7 meses sem atualização. Isso dificultou ainda mais o atingimento da meta, entretanto, avaliou-se que as medidas adotadas são fundamentais para refletir a realidade do trabalho realizado com as famílias em descumprimento de condicionalidades no âmbito do SUAS. A partir daí, será possível planejar, implementar e rever ações, utilizando-se dados mais confiáveis e, com isso, estimular a inclusão das famílias em descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais e buscar aumentar o número de registros.

Resultados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

O Cadastro Único, coordenado pelo Ministério da Cidadania (MC), é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda (que possuem renda mensal igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita* ou renda familiar mensal de até três salários mínimos). Podem também se cadastrar famílias com renda superior ao limite máximo, desde que essa inclusão esteja vinculada à seleção ou acompanhamento de programas sociais de iniciativa de qualquer dos três Entes da Federação.

As informações agregadas pelo Cadastro Único compreendem informações sobre domicílio, condições de moradia, composição e renda da família, bem como informações pessoais de cada membro da unidade familiar, compondo um retrato das dimensões da pobreza e vulnerabilidades socioeconômicas dessa população. Atualmente, no Cadastro Único existem mais de 28 milhões de famílias cadastradas, o que representa 76 milhões de pessoas. Cerca de 16,3 milhões de famílias são pobres e extremamente pobres (renda *per capita* mensal de até R$ 178,00).

Ao longo dos anos, o Cadastro Único passou por contínuos aperfeiçoamentos que permitiram a ampliação do seu uso por mais de 25 programas sociais apenas no nível federal. A boa qualidade das informações registradas no Cadastro Único possibilita que as famílias sejam beneficiadas pelas diversas políticas atendendo aos critérios de elegibilidade estabelecidos. Para tanto, o MC executa ações contínuas de atualização cadastral, quais sejam a revisão cadastral (para que as famílias mantenham seus registros atualizados), a averiguação cadastral (cruzamento com outras bases de dados, para verificar inconsistências cadastrais) e a exclusão lógica (para os casos de famílias com registros desatualizados, cuja última atualização ocorreu há mais de 48 meses, ou que não atenderam aos procedimentos da averiguação cadastral).

Assim, no quadriênio de 2016-2019, foi realizado o lançamento simultâneo dos processos de averiguação e revisão cadastral. Foram incluídos outros programas usuários no processo de revisão cadastral, como a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Benefício de Prestação Continuada, além do Programa Bolsa Família. Foi realizada também a indicação para o Município dos nomes, Números de Identificação Social (NIS) e o tipo de inconsistência das pessoas das famílias incluídas em averiguação cadastral.

Buscou-se utilizar registros mais atualizados e reduzir, assim, falsos positivos devido à desatualização das bases de dados utilizadas para fins de cruzamento. A atualização cadastral de 2019 resultou na atualização de 3.769.002 cadastros e na exclusão de 1.133.955 famílias por averiguação cadastral e 217.524 por cadastros desatualizados.

Ainda como ações para fins de qualificação, em 2019, foi realizado o povoamento de CPF na base do Cadastro Único daquelas pessoas que não tinham esse documento registrado em seus cadastros, que resultou na inclusão de 5.332.617 números de CPF.

No que se refere à construção de mecanismos de governança e coordenação dos programas usuários do Cadastro Único, meta estabelecida no PPA 2016-2019, foi lançada a Rede Cadastro Único em maio de 2017, que é um espaço de interação para aperfeiçoar o uso dos dados do Cadastro Único e promover ações de integração dos programas usuários. A Rede Cadastro Único se concretiza por meio de dois espaços, um presencial – as Oficinas da Rede Cadastro Único (cinco oficinas já foram realizadas desde o lançamento da Rede) – e outro virtual – o Portal Rede Cadastro Único (canal oficial de comunicação e troca de informações entre os gestores dos programas usuá-

rios). Ressalta-se que a Rede Cadastro Único foi vencedora da 23° edição do Concurso Inovação do Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

O êxito do Cadastro Único decorre também de sua estratégia de cadastrar as famílias em situação de pobreza por meio das prefeituras municipais. Em média, os Municípios realizam mais de 1,4 milhão de inclusões e atualizações cadastrais por mês, com uma rede que mobiliza, em média, 34 mil operadores e mais de 56 mil entrevistadores em todo o País. Assim, fez necessário reconhecer a importância desses profissionais, com a inclusão na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) da categoria entrevistador social do Cadastro Único. Também foi realizado o Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social – Edição Especial: Cadastro Único para Programas Sociais, que contou com a participação de mais de 150 inscrições municipais e estaduais de boas práticas de gestão do Cadastro Único, bem como de 189 candidatos a entrevistador do Cadastro Único de destaque.

Para fins de apoio à gestão municipal do Cadastro Único foi celebrado também Termo de Execução Descentralizada com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), para garantir a continuidade da implantação de antenas de Internet via satélite em Municípios da Amazônia Legal, viabilizando a operacionalização do Sistema de Cadastro Único nestas localidades.

Quanto a melhorar o acesso às informações do Cadastro Único, as seguintes ações foram realizadas: o lançamento em 2017 do Consulta Cidadão e em 2018 do aplicativo "Meu CadÚnico", instrumentos de comunicação com as famílias cadastradas no Cadastro Único. Este último sagrou-se vencedor do Prêmio "HDI Expovog 2019" e foi um dos finalistas da 23° edição do Concurso Inovação do Setor Público.

Quanto ao cadastramento diferenciado, em 2019 o Cadastro Único alcançou o total de 3 milhões de famílias pertencentes a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE). A marca é resultado do esforço de Estados e Municípios que adotaram ações diferenciadas de cadastramento, reforçando o papel do Cadastro Único de refletir a diversidade brasileira. As famílias GPTE já são 10,48% do total de famílias cadastradas.

Assim, o Cadastro Único se coloca como uma ferramenta estratégica para a articulação da rede de promoção e proteção social e também um mecanismo fundamental para a integração das iniciativas de diversas áreas que buscam promover a inclusão social em todos os âmbitos da Federação.

Resultados da Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais

Este item trata do Objetivo 0375 - Aperfeiçoar e consolidar o modelo federativo de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foi criado pela Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006, e, posteriormente, instituído pela Lei nº 12.058, de 2009, com o objetivo de medir os resultados da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle. Com base nos Índices obtidos por cada ente da federação, os recursos são calculados e transferidos aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal.

O PPA 2016-2019 estabeleceu como meta ampliar o número de Municípios aptos a receber apoio financeiro por intermédio do IGD. Assim, no período de janeiro a novembro de 2019, houve aumento de 7,32% no número de Municípios recebedores, passando de 5.067 em janeiro para 5.475 em novembro. Este último representa 98,29% do total de Municípios do País.

O referido plano plurianual também definiu como meta o aumento do desempenho médio dos Municípios na gestão do PBF e do Cadastro Único, medido com base no IGD. Nesse sentido, se comparados dezembro de 2018 e novembro de 2019, percebe-se variação de 0,01 pontos no índice médio dos Municípios, elevando-se de 0,8516 para 0,8616. Ressalta-se que no atual nível de desempenho dos entes federados, as variações tendem a ter menores elevações.

No que se refere aos recursos, informa-se que em 2019 foram transferidos a Estados e Municípios R$ 549,43 milhões de reais, referente às competências dezembro de 2018 a novembro/2019. Desse total, R$ 541,07 milhões foram transferidos para Municípios e R$ 8,36 milhões para Estados.

O quadro a seguir demonstra a evolução dos recursos executados no período de 2016-2019. Nesse período, foram repassados R$ 1,86 bilhão para os Estados (IGD-E) e para os Municípios e o Distrito Federal (IGD-M).

QUADRO – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DE IGD EXECUTADOS NO PERÍODO 2016-2019

OBJETIVO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALORES LIQUIDADOS			
		2016	2017	2018	2019
0375	NO EXERCÍCIO	375.691.098,08	499.546.535,79	470.733.472,39	510.162.506,34
	RPNP	79.308.901,92	0,00	39.266.527,61	40.607.493,66
TOTAL DO OBJETIVO		455.000.000,00	499.546.535,79	510.000.000,00	550.770.000,00

Fonte: SIOP jan/2020 - Extração: 21/01/2020.

RESULTADOS DOS INDICADORES DO PROGRAMA

O Programa 2019 contempla ainda três indicadores globais que não se encontram vinculados a nenhum Objetivo/Meta em particular: i) Taxa de acompanhamento das condicionalidades na educação, com valor de referência de 91,67%; ii) Taxa de acompanhamento das condicionalidades na saúde das crianças, com valor de referência de 74,02%; e iii) Taxa de atualização cadastral, com valor de referência de 71,73%. Esses valores de referência são aqueles alcançados em 31/12/2014, os dois primeiros, e em 31/12/2015, o terceiro indicador.

Ao final de 2019 os indicadores estabelecidos no PPA atingiram as seguintes medições:

- Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação: 93,07%. A cada ano são cinco períodos de acompanhamento da frequência escolar, cada um correspondente a um bimestre, excluindo-se os meses de janeiro e dezembro destinados às férias escolares. No bimestre de outubro e novembro de 2019, 13.282.574 crianças e adolescentes a partir dos seis anos de idade constavam no público para acompanhamento das redes municipais e estaduais de ensino. Desse total, 12.361.629 (93,07%) tiveram frequência escolar monitorada no Sistema Presença/MEC, e destes, 95% cumpriram a frequência exigida pelo PBF.

- Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das crianças: 63,35%. Dados do primeiro semestre de 2019, advindos do Sistema de Gestão do PBF na Saúde, que mostram que das 7,6 milhões de crianças com perfil para acompanhamento, 4,8 milhões (63,35%) foram acompanhadas, das quais 99,6% estavam com a vacinação em dia e 95,6% tiveram peso e altura monitorados.

- Taxa de atualização cadastral: 83,83%, segundo apuração de dezembro de 2019. A atualização cadastral é um importante mecanismo de qualificação da informação, pois garante que os dados do Cadastro Único reflitam a realidade corrente das famílias. A atualização deve ser realizada pela família sempre que houver alguma mudança em sua situação; não havendo mudança, as informações precisam ser confirmadas, no máximo, a cada dois anos. O índice de 83,83% das famílias com os dados atualizados reflete a ação contínua de atualização cadastral realizada pelos municípios e a ação de qualificação cadastral de exclusão lógica de cadastros desatualizados há mais de 48 meses, bem como dos cadastros das famílias que não atenderam à averiguação cadastral.

PRINCIPAIS DESAFIOS DA ÁREA FOCO DO PROGRAMA/OBJETIVO A SEREM ENFRENTADOS NO PPA 2020-2023

O objetivo principal do Programa para os próximos quatro anos é continuar contribuindo com a redução da pobreza por meio da transferência de renda. Considerando o recente período de retração econômica, o estabelecimento de uma política transparente de reajuste dos benefícios do Programa Bolsa Família é fundamental para garantir a segurança das famílias beneficiárias. O reajuste dos benefícios é importante, mas não é a única medida que garantirá o impacto do Programa sobre a pobreza e a extrema pobreza. Aperfeiçoar o desenho de benefícios, de forma que torne menos complexa sua operacionalização e compreensão pelos beneficiários, mas que possibilite, além da manutenção do alívio da pobreza, a indução de impactos de mais longo prazo.

Nesse sentido, reforçar e qualificar o acesso das famílias beneficiárias aos direitos sociais básicos, por meio da articulação com as políticas de saúde, educação e assistência social, continua sendo um dos principais objetivos do Programa. Reafirmar o princípio da equidade subjacente às condicionalidades para a priorização de segmentos populacionais historicamente excluídos, como as famílias em situação de pobreza, de forma que o poder público invista o esforço necessário para alcançar essas famílias, provê-las dos serviços sociais básicos e garantir sua oferta contínua para que elas sejam inseridas nas políticas universais. As melhorias ocorridas nos últimos anos no acompanhamento das condicionalidades precisam ter continuidade, bem como o aprofundamento da agenda comum entre os principais ministérios envolvidos - Cidadania, Educação e Saúde.

Considerando a importância da autonomia dos entes federados na execução do Programa, outro importante desafio a ser enfrentado é o fortalecimento da rede intersetorial que atua no Programa, conjugando esforços da Assistência Social, Saúde e Educação, além do fortalecimento do modelo de incentivo financeiro à gestão do PBF por meio de estudos e aperfeiçoamentos no IGD, com o objetivo de se incrementar de forma contínua a qualidade dos serviços públicos ofertados aos cidadãos beneficiários de programas sociais.

Da mesma forma, o Cadastro Único se coloca como uma ferramenta estratégica para a articulação da rede de promoção e proteção social, tendo como principais desafios para 2020-2023 o aperfeiçoamento contínuo dos processos (i) de atualização, averiguação cadastral e exclusão lógica, por meio da integração entre as bases de dados do Cadastro Único e do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS); e (ii) de apoio institucional às Gestões Municipais, em particular por intermédio da internalização de melhorias nos formulários do Cadastro Único.

Igualmente importantes outros desafios a serem superados nos próximos anos são: i) compatibilizar a concessão de benefícios ao orçamento aprovado para o exercício; ii) apoiar a implementação do abono natalino no exercício de 2020, o que envolve a previsão legal e a identificação do crédito orçamentário e sua aprovação; iii) aperfeiçoar a comunicação com os beneficiários; e iv) aperfeiçoar o modelo de capacitação dos agentes envolvidos na execução do Programa.

Esse conjunto de desafios deve ser levado em conta nos próximos anos para que o Programa Bolsa Família continue apresentando resultados expressivos na estratégia de erradicação da extrema pobreza ao tempo em que facilite o acesso da rede de serviços básicos e políticas públicas para a população mais vulnerável do País. Trata-se de fortalecer alicerces para que, em longo prazo, o Estado brasileiro possa reduzir ainda mais a pobreza e a desigualdade.

3.2.3. Programa 2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) organiza em todo o território nacional a oferta dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, visando a redução de desigualdades e a inclusão socioeconômica de parcelas expressivas da população. Essas ações são estruturadas em dois níveis, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidades, conforme as situações envolvidas, sendo implementadas em parceria com os Municípios, Estados e Distrito Federal, articulando serviços públicos prestados diretamente pelos Entes a ofertas complementares prestadas por entidades e organizações de assistência social.

Além da coordenação federativa, o Governo Federal atua na regulamentação e no cofinanciamento das ações do Suas, com base em critérios pactuados com representações das demais esferas federadas (Comissão Intergestores Tripartite - CIT) e aprovados pelo controle social (Conselho Nacional de Assistência Social - Cnas). Nas esferas subnacionais, observa-se significativa integração do Suas com outras políticas de proteção social, a exemplo da gestão local do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que se encontra sob responsabilidade dos órgãos gestores da assistência social em praticamente todos os Municípios brasileiros.

Apesar da magnitude e dispersão territorial dos segmentos populacionais que se encontram em situações diversas de vulnerabilidade e riscos sociais, a capilaridade das unidades que ofertam os serviços do Suas favorece o acesso do público alvo às ações socioassistenciais. Ao final de 2019, o Governo Federal cofinanciava a oferta de serviços em 7.455 Centros de Referência de Assistência Social (Cras) - quase 90% dos 8.405 Cras existentes, cuja cobertura atinge aproximadamente 25,7 milhões de famílias -, 2.661 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) municipais e regionais (com capacidade de atendimento mensal a aproximadamente 153 mil famílias), 228 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro Pop) e 85,9 mil vagas em serviços de acolhimento (para idosos e mulheres em situação de violência, crianças e adolescentes, jovens e adultos com deficiência e população em situação de rua e migrantes). O Governo Federal também é responsável

pela gestão e financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que beneficiaram em 2019, com um salário-mínimo mensal, aproximadamente 4,7 milhões de pessoas com deficiência e idosas (Fonte: Dataprev), sem meios de prover sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Além das unidades de prestação de serviços socioassistenciais diretamente vinculadas aos demais entes federativos, esses serviços também são ofertados por entidades e organizações de assistência social, parceiras estratégicas para a implementação do Suas. O Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (Cneas) organiza informações sobre seu público alvo, infraestrutura, recursos humanos e ofertas dessa rede. Ao final de 2019 o Cneas já contava com 20,3 mil entidades na base de dados, das quais 12,9 mil já haviam concluído o processo de cadastramento. O registro das entidades no Cneas é pré-requisito para as entidades realizarem parcerias com o poder público, abrangidas pela Lei nº 13.019/2014 (novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (Mrosc). Como instrumento de financiamento indireto dessas entidades, o MC realiza a concessão e renovação da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas). Ao final de 2019, existiam aproximadamente 5,4 mil entidades usufruindo da certificação concedida pelo MC, das quais aproximadamente mil foram concedidas ou renovadas no ano.

O Programa Criança Feliz articula ações de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e adolescentes, tendo como fundamento o Estatuto da Primeira Infância. As principais ações do Suas no âmbito do Criança Feliz compreendem a realização de visitas domiciliares visando apoiar o fortalecimento de vínculos e o estimulo ao desenvolvimento infantil, com prioridade para as gestantes e crianças de até 36 meses de famílias beneficiárias do Bolsa Família e as crianças de até 72 meses e suas famílias, beneficiárias do BPC. Até 2019, um conjunto de 2.894 Municípios, 25 Estados e o DF aderiram ao Programa, totalizando atendimento de 857,2 mil indivíduos, sendo 710,2 mil crianças e 147 mil gestantes (Fonte: SNPDH).

A seguir, são apresentados os principais indicadores do Programa 2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social:

TABELA – PRINCIPAIS INDICADORES DO PROGRAMA 2037

INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	REFERÊNCIA			VALOR APURADO 2019		POLARIDADE
		DATA	ÍNDICE	FONTE DE INFORMAÇÃO	DATA	ÍNDICE	
TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DO BPC	PERCENTUAL	31/12/2016	3,98%	RGPS/ME	31/12/2019	-0,01%	QUANTO MAIOR, MELHOR
TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DO BPC PARA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA	PERCENTUAL	31/12/2016	4,85%	RGPS/ME	31/12/2019	-0,01%	QUANTO MAIOR, MELHOR
TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DO BPC PARA A PESSOA IDOSA	PERCENTUAL	31/12/2016	2,92%	RGPS/ME	31/12/2018	0,00%	QUANTO MAIOR, MELHOR
TAXA DE COBERTURA DE FAMÍLIAS POR CRAS EM MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES	PERCENTUAL	31/12/2014	86,16%	MC (CADÚNICO; CADSUAS)	31/12/2019	63,44%	QUANTO MAIOR, MELHOR
TAXA DE COBERTURA DE CREAS EM MUNICÍPIOS COM ATÉ 20 MIL HABITANTES	PERCENTUAL	31/12/2016	23,23%	MC (CADSUAS)	31/12/2019	26,77%	QUANTO MAIOR, MELHOR
TAXA ANUAL DE POBREZA DA POPULAÇÃO IDOSA, DE 65 ANOS OU MAIS, ALVO DO BPC	PERCENTUAL	31/12/2015	0,9578%	PNADC - IBGE	31/12/2018	1,85%*	QUANTO MENOR, MELHOR

*Fonte: Ministério da Cidadania (MC) * último valor calculado pela Secap/ME.*

- Taxas anuais de crescimento do BPC: em 2019 esses indicadores (por público e consolidado) apresentaram estabilidade, compatíveis com a já elevada cobertura dos dois públicos alvo e a trajetória declinante dos anos mais recentes. Além disso, questões operacionais do INSS, órgão que operacionaliza o benefício, tem gerado algum nível de represamento da demanda, o que, em alguma medida, contribuiu para esse comportamento.

- Taxa de cobertura de famílias por Cras em Municípios com mais de 100 mil habitantes: observa-se variação negativa ao longo desse período, ou seja, retração na cobertura de famílias pobres por Cras nos municípios selecionados. Em que pese depender de avaliação mais aprofundada, é possível estimar que esse comportamento resulta do constante incremento de novas famílias cadastradas no CadÚnico, não acompanhado da expansão de novos Cras.

- Taxa de cobertura de Creas em Municípios com até 20 mil habitantes: observa-se oscilação positiva, em boa medida

em razão de terem sido considerados os Municípios abrangidos pelos Creas Regionais.

- Taxa de pobreza da população idosa de 65 anos ou mais: o indicador avalia o total de pessoas com 65 anos ou mais com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza oficial dividido pela população total de 65 anos ou mais. O valor apurado em 2018 apresentou elevação em relação ao valor de referência, certamente refletindo efeitos da conjuntura econômica.

A tabela seguinte apresenta a evolução da execução orçamentária do Programa 2037 no período 2016-2019:

TABELA - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA2037 – CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	VALORES LIQUIDADOS			
	2016	2017	2018	2019
NO EXERCÍCIO1	49.598.361,09	55.339.561,12	57.173.938,19	61.515.480,94
RAP PAGO2	2.547.186,59	1.543.027,82	1.144.431,26	2.325.128,70
TOTAL	52.145.547,68	56.882.588,94	58.318.369,45	63.840.609,64

Considerando todas as ações que compuseram o Programa no PPA 2016-2019, foram executados recursos da ordem de R$ 231,2 bilhões, sendo R$ 223,6 bilhões de recursos (liquidados) do próprio exercício e R$ 7,5 bilhões resultantes da liquidação/pagamento de restos a pagar. Em relação à execução de recursos do próprio exercício, o montante de 2019 foi 24% superior ao valor de 2016 e 7,6% superior ao de 2018.

Esse comportamento resulta da elevada participação (superior a 90%) dos benefícios assistenciais (BPC e RMV) no orçamento do Programa, os quais se constituem em despesas obrigatórias previstas na Constituição Federal, tendo seus valores corrigidos junto ao salário mínimo, e a cobertura do BPC também apresentar uma tendência ascendente, em decorrência do fator demográfico (envelhecimento populacional). Em valores liquidados, os benefícios evoluíram de R$ 41,8 bilhões (2015), para R$ 48 bilhões (2016) e R$ 58,5 bilhões (2019), o que representa variação de 40% em relação ao exercício anterior à vigência do PPA.

Objetivo 370: Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal

A Proteção Social Básica tem papel proativo e preventivo, visando prevenir situações de risco (abandono, negligência, violência, entre outras) em famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, busca desenvolver potencialidades e fortalecer vínculos familiares e comunitários, por meio de um conjunto de ações ofertadas nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), em outras unidades públicas ou pelas entidades privadas de assistência social.

Por sua vez, a Proteção Social Especial (PSE) é direcionada a indivíduos e famílias em situações de risco pessoal ou social, ameaça ou violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, abandono e negligência; abuso ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar, devido à aplicação de medida de proteção; situação de rua e mendicância; trabalho infantil; discriminação em decorrência de orientação sexual ou raça/etnia, entre outras. Os serviços são organizados em dois níveis de complexidade (média e alta), conforme as situações específicas, visando à proteção dos indivíduos, ao fortalecimento de potencialidades e à reconstrução de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de média complexidade são ofertados nas unidades: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), Centro Dia de Referência para Pessoas com Deficiência e por entidades privadas de assistência social.

A Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade oferta Serviços de Acolhimento para proteção integral de indivíduos e famílias em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, em função de fragilidades, rompimento ou inexistência de vínculos familiares ou comunitários, além da proteção em situações de calamidade pública e emergência. Esses serviços são organizados considerando as especificidades de cada segmento populacional, como: crianças e adolescentes, adultos e famílias em situação de rua e migrantes, mulheres em situação de violência, pessoas idosas, jovens e adultos com deficiência.

Em resposta à situação de emergência decorrente do aumento de migrantes venezuelanos, o MC tem cofinanciado a manutenção de abrigos temporários e a interiorização dos migrantes em outros Estados. Em 2019 foram interio-

rizados 22,3 mil imigrantes e outros 7 mil imigrantes se encontravam em acolhimentos em Roraima/RR. Outras situações emergenciais demandaram recursos e apoio do Ministério, especialmente Brumadinho (MG) e áreas afetadas pelo derramamento de petróleo na costa brasileira. Nesses casos, foram criados auxílios emergenciais que demandaram, no ano, recursos financeiros da ordem de R$ 66 milhões.

TABELA – EVOLUÇÃO DAS METAS QUANTITATIVAS DO OBJETIVO 0370 (2016-2019)

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO
			2016	2017	2018	2019		
00IU - AMPLIAR A COBERTURA DO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS (SCFV) PARA 97% DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, EXPANDINDO SUA COBERTURA A 400 MUNICÍPIOS AINDA NÃO COFINANCIADOS.	MUNICÍPIOS	400	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SNAS/MC
00J0 - AMPLIAR A COBERTURA DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS), COM 500 NOVAS UNIDADES EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ACIMA DE 100 MIL HABITANTES, REFERENCIANDO 90% DA POPULAÇÃO REGISTRADA NO CADÚNICO NESSES MUNICÍPIOS	CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS)	500	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SNAS/MC
00J1 - AMPLIAR A COBERTURA DE SERVIÇOS OFERTADOS ÀS FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS RESIDENTES EM LOCALIDADES ISOLADAS OU DE DIFÍCIL ACESSO, POR MEIO DA IMPLANTAÇÃO DE 970 NOVAS EQUIPES VOLANTES, TOTALIZANDO 2.224 EQUIPES	EQUIPES VOLANTES	970	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SNAS/MC
00RI – AMPLIAR A COBERTURA DA OFERTA REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE PARA 1.070 NOVOS MUNICÍPIOS, COM POPULAÇÃO INFERIOR A 20 MIL HABITANTES, TOTALIZANDO 34% DOS MUNICÍPIOS DESSE PORTE	MUNICÍPIOS	1.070	64,00	34,00	96,00	117,00	10,93	SNAS/MC
00RV - ADEQUAR 60% DAS VAGAS OFERTADAS NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA AOS PARÂMETROS DO SUAS	%	60,00	16,75	19,37	18,00	17,00	28,33	SNAS/MC
00S1 – AMPLIAR A COBERTURA DA OFERTA REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ATINGINDO A TAXA DE 0,75VAGA/2,0 MIL CRIANÇAS E ADOLESCENTES, NAS MICRORREGIÕES NÃO COBERTAS POR SERVIÇOS MUNICIPAIS	VAGA/2,0 MIL CRIANÇAS E ADOLESCENTES	0,75	0,04	0,04	0,04	0,04	5,33	SNAS/MC
049S – IMPLANTAR EM 20 CAPITAIS O SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICILIO, PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E IDOSAS, ATENDENDO PRIORITARIAMENTE OS BENEFICIÁRIOS DO BPC	CAPITAIS ESTADUAIS	20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SNAS/MC
049Y – AMPLIAR A COBERTURA DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DE ENFRENTAMENTO AO TRABALHO INFANTIL, EXPANDINDO O COFINANCIAMENTO DE 958 PARA 1.913 MUNICÍPIOS, ATINGINDO 100% DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM ALTA INCIDÊNCIA DE TRABALHO INFANTIL.	MUNICÍPIOS	1.913	0,00	958	958	958	0,00	SNAS/MC

Fonte: Siop.

Um grande esforço tem sido empreendido, visando à manutenção dos serviços nos níveis existentes, tendo em vista os desafios econômicos e fiscais enfrentados pelo País nos anos recentes. Em razão disso, durante a vigência deste PPA praticamente não houve disponibilidade de recursos para implantação ou expansão do cofinanciamento federal aos serviços do Suas. Contudo, esses equipamentos/serviços continuam ofertando seus serviços, conforme análise das metas abaixo.

Meta 00IU - Ampliar a cobertura do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para 97% dos Municípios brasileiros, expandindo sua cobertura a 400 Municípios ainda não cofinanciados: com o reordenamento do SCFV (2013), 5.038 Municípios (90%) aceitaram o cofinanciamento federal. Atualmente o cofinanciamento federal para a oferta do serviço abrange 4.971 Municípios (89,25%), o que corresponde a uma capacidade de atendimento potencial de 1,6 milhão de usuários, com incentivos para que metade dessas vagas (813,7mil) sejam destinadas ao público prioritário. No último trimestre de 2019, foram atendidos 1,9 milhão de usuários, sendo 806 mil do público prioritário (Fonte: Sisc).

Meta 00J0 - Ampliar a cobertura dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), com 500 novas unidades em municípios com população acima de 100 mil habitantes, referenciando 90% da população registrada no CadÚnico nesses Municípios: atualmente a rede de Cras é composta por 8.405 unidades (Fonte: CadSuas, 02/12/2019), das quais 7.455 recebem cofinanciamento federal. Essa rede cofinanciada permite a cobertura de 88,9% do total de famílias cadastradas no CadÚnico (dez/2019). Nos Municípios com mais de 100 mil habitantes, existem 2.039 Cras, dos quais 1.588 são cofinanciados, o que representa uma cobertura de 63,4% das famílias cadastradas no CadÚnico nesses Municípios (dez/2018).

Meta 00J1 - Ampliar a cobertura de serviços ofertados às famílias e indivíduos residentes em localidades isoladas ou de difícil acesso, por meio da implantação de 970 novas Equipes Volantes, totalizando 2.224 equipes: atualmente o Governo Federal cofinancia a oferta de serviços por 1.220 equipes (54,86% da meta proposta no PPA), existentes em 1.051 Municípios.

Meta 00RI - Ampliar a cobertura da oferta regionalizada dos serviços de proteção social especial de média complexidade para 1.070 novos municípios, com população inferior a 20 mil habitantes, totalizando 34% dos Municípios desse porte: de acordo com os registros do Cadastro de Unidades do Suas (CadSuas), a cobertura desses serviços foi ampliada em 117 Municípios, evoluindo de 272 (6,9% dos 3.917 desse porte, em dez/2015) para 389 Municípios (9,9%), em dez/2019.

Meta 00RV - Adequar 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do Suas: com base no Censo Suas, em 2018 havia 39.922 vagas ofertadas para população em situação de rua, das quais 17% estavam adequadas aos parâmetros do Suas (eram 31.890 vagas no Censo 2015, das quais 16,75% adequadas). O Censo Suas 2019 ainda se encontra em processamento.

Meta 00S1 - Ampliar a cobertura da oferta regionalizada dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, atingindo a taxa de 0,75vaga/2,0 mil crianças e adolescentes, nas microrregiões não cobertas por serviços municipais: com base nos registros do Cadastro de Unidades do Suas (CadSuas), em 2019 havia 311 vagas implantadas, resultando na manutenção da taxa de acolhimento de 0,04/2000 crianças e adolescentes (desde 2016).

Meta 049S - Implantar em 20 capitais o serviço de proteção social básica no domicilio, para pessoas com deficiência e idosas, atendendo prioritariamente os beneficiários do BPC: embora ainda não haja cofinanciamento federal, diversos Municípios têm declarado no Censo Suas que já realizam algum tipo de oferta desse serviço. Nesse sentido, considerando a necessidade de orientar os Municípios sobre a concepção do serviço e de fornecer metodologias específicas para sua execução, o Ministério da Cidadania publicou o documento "Orientações Técnicas do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas" (acesso pelo link: http://www.mds.gov.br/webarquivos/assistencia_social/caderno_PSB_idoso_pcd_1.pdf) .

Meta 049Y - Ampliar a cobertura das ações estratégicas de enfrentamento ao trabalho infantil, expandindo o cofinanciamento de 958 para 1.913 Municípios, atingindo 100% dos Municípios brasileiros com alta incidência de trabalho infantil: os Municípios com alta incidência de trabalho infantil que recebem recursos para ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Aepeti) informaram ter realizado 83,6 mil ações de enfrentamento ao trabalho infantil no período 2016-2019, das quais mais de 23 mil ocorreram apenas em 2019 (Fonte: Simpeti). Contudo, em razão de limitações fiscais, em 2016-2019 não houve disponibilidade de recursos para expansão desse cofinanciamento federal.

Meta 049T (meta qualitativa) - Acompanhar no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) as famílias beneficiárias do Bolsa Família, sendo 15% das residentes em Municípios com até 20 mil habitantes e 10% das residentes em Municípios com mais de 20 mil habitantes: Em dezembro/2018 havia 14,1 milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família, das quais 479 mil estavam em acompanhamento pelo Paif. De forma consolidada, 736 Municípios (13,2% dos 5.570) alcançavam a meta em 2018. As informações relativas a 2019 estarão disponíveis no 1º semestre de 2020. Nos Municípios com até 20 mil habitantes, havia 3,6 milhões de famílias no Bolsa Família, sendo 198 mil (5,5%) acompanhadas pelo Paif (Fonte: RMA). Assim, 579 Municípios (15% dos 3.919 existentes) atingiram a meta de acompanhar no Paif/Cras pelo menos 15% dessas famílias. Nos Municípios com mais de 20 mil habitantes, existiam 10,5 milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família, das quais 279 mil (3%) eram

acompanhadas pelo Paif (Fonte: RMA). Desse modo, 157 Municípios (9,5% dos 1.651 existentes) atingiram a meta de acompanhar 10% desse público.

OBJETIVO 0371: QUALIFICAR A GESTÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC), CONCEDÊ-LO À PESSOA IDOSA E À PESSOA COM DEFICIÊNCIA, FORTALECER AS ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO DOS BENEFICIÁRIOS NOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS E NAS DEMAIS POLÍTICAS E CONTRIBUIR NO APRIMORAMENTO DA REGULAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS PELOS ESTADOS, MUNICÍPIOS E DF

O BPC é um benefício de natureza individual, não vitalício e intransferível, que garante a transferência mensal de um salário mínimo à pessoa idosa (65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, cuja renda *per capita* familiar mensal, em ambos os casos, seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. Além do BPC, respeitando direitos adquiridos (Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social - Loas), são mantidos os benefícios de Renda Mensal Vitalícia (RMV) concedidos até 31/12/1995, quando entrou em vigor a concessão do BPC.

No período do PPA 2016-2019 foram empreendidos vários esforços visando qualificar a gestão do BPC, merecendo destaque a obrigatoriedade da inscrição dos beneficiários e seus familiares no Cadastro Único, ampliando o conhecimento da realidade desse público alvo, seu acompanhamento pela rede socioassistencial e o acesso a outras políticas. Ao final de 2019, 89,3% dos beneficiários já se encontrava registrada no Cadastro Único (eram menos de 44%, em dez/2016). Nessa direção, o Programa BPC na Escola, que conta com a adesão de todos os Estados, o DF e quase cinco mil Municípios, visa favorecer o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do BPC com deficiência (até 18 anos).

TABELA – EVOLUÇÃO DAS METAS QUANTITATIVAS DO OBJETIVO 0371 (2016-2019)

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO
			2016	2017	2018	2019		
00SA - MOBILIZAR E ACOMPANHAR 90% DAS FAMÍLIAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES BENEFICIÁRIOS DO BPC EM IDADE ESCOLAR QUE ESTÃO FORA DA ESCOLA, VISANDO ASSEGURAR A SUA INCLUSÃO E PERMANÊNCIA NA ESCOLA E O ACESSO AOS DEMAIS DIREITOS SOCIAIS	%	90,00	59,38	59,38	65,30	-	72,55	SNAS/MC

O cruzamento dos dados do BPC com o Censo Escolar (Inep/MEC) possibilita a identificação dos beneficiários do BPC (0-18 anos) que estão (ou não) no sistema educacional. Essa situação é informada aos Municípios para a realização de ações, como: busca ativa a beneficiários; encaminhamento aos serviços do Suas e de outras políticas; e desenvolvimento de ações para superação de barreiras de acesso e permanência na escola. Os entes que aderem ao Programa se comprometem com a efetivação da matrícula desses beneficiários em escolas regulares, em uma perspectiva inclusiva. O último pareamento realizado foi divulgado em abril/2018, com dados de 2017. Dos 532,2 mil beneficiários, 347,6 mil (65,3%) encontravam-se registrados no Censo Escolar (Inep/MEC), o que equivale a 72,5% da meta.

PRINCIPAIS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL / SUAS A SEREM ENFRENTADOS NO PPA 2020-2023

- Viabilizar recursos orçamentários e financeiros para a manutenção dos serviços socioassistenciais ofertados nos níveis existentes;
- Aprimorar critérios de gestão e atendimento dos serviços e programas socioassistenciais, incluindo a regulamentação/atualização de normativos do Suas;
- Fortalecer a integração entre o Cadastro Único, os programas intersetoriais e as ofertas públicas governamentais e não governamentais no Suas;
- Ampliar a articulação e integração do Suas aos Sistemas Único de Saúde (SUS) e de Justiça, tornando-o mais efetivo e reduzindo sua crescente judicialização;
- Implementar o novo desenho de revisão do BPC, adequando os normativos ao novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência; e
- Aprimorar a gestão das emergências sociais.

3.2.4. Programa 2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária

O Programa 2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária - é composto por quatro objetivos e 22 metas que, na sua totalidade, visam assegurar a inserção social pelo acesso ao trabalho digno e a proteção social no mercado de trabalho por meio do cumprimento das normas constitucionais e legais.

O compromisso de Governo com a agenda do trabalho decente pressupõe o desenvolvimento pleno do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), o qual se constitui num instrumento para enfrentar os problemas relacionados ao mundo do trabalho, desenvolvendo uma série de políticas públicas voltadas à promoção do trabalho digno e à proteção social do trabalhador.

Em face do atual cenário econômico, é de fundamental importância a melhoria constante das ações no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego (PSD), no intuito de mitigar os impactos sociais da demissão sem justa causa.

Além da habilitação ao benefício do seguro-desemprego, o PSD executa ações de intermediação de emprego e qualificação profissional. O SPETR promove, ainda, a identificação da população pela Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e a identificação das ocupações pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), gerando e divulgando informações sobre o mercado de trabalho.

Outro importante campo de atuação do Programa 2071 se refere ao estímulo à expansão de atividades e organizações socioeconômicas que promovem geração de trabalho e renda. Nessa linha, a Economia Solidária se constitui em importante política de inclusão produtiva, ao fomentar a geração de renda por meio do trabalho coletivo e da autogestão.

A seguir, são apresentados os principais indicadores do Programa 2071:

QUADRO - PRINCIPAIS INDICADORES DO PROGRAMA 2071

INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	FONTE DA INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR APURADO 2019	
			ÍNDICE	DATA	VALOR AFERIDO	DATA DO ÍNDICE
TAXA DE FORMALIZAÇÃO	%	PNAD/IBGE	61,55	31/12/2015	55,73	08/01/2020
TAXA DE FORMALIZAÇÃO DE MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO	%	PNAD/IBGE	61,61	30/09/2016	55,87	08/01/2020
TAXA DE ROTATIVIDADE	%	RAIS E CAGED	43,8	20/08/2014	37,80	08/01/2020
TAXA DE CRESCIMENTO DO EMPREGO FORMAL	%	RAIS E CAGED	0,98	01/01/2015	0,76	08/01/2020
NÚMERO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AFASTADOS DA SITUAÇÃO DE TRABALHO	UNIDADE	SISTEMA DE INFORMAÇÃO SOBRE FOCOS DE TRABALHO INFANTIL - SIT	9.798	31/12/2014	1.674	31/12/2019
NÚMERO DE TRABALHADORES RESGATADOS DO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO	UNIDADE	RELATÓRIOS DE INSPEÇÃO - SIT	1.398	31/12/2014	1.016	13/01/2020
TAXA DE PARTICIPAÇÃO DA INTERVENÇÃO FISCAL NA INSERÇÃO DE APRENDIZES NO MERCADO DE TRABALHO	%	SISTEMA FEDERAL DE INSPEÇÃO DO TRABALHO - SFIT; RAI	46,03	31/12/2013	29,82	31/12/2018
TAXA DE INSERÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DE TRABALHO POR INTERVENÇÃO FISCAL	%	SISTEMA FEDERAL DE INSPEÇÃO DO TRABALHO - SFIT; RAIS	35,89	31/12/2013	30,80	31/12/2018
TAXA DE INCIDÊNCIA DE ACIDENTES DE TRABALHO: ÓBITOS E INCAPACIDADES PERMANENTES	1/100.000	ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ACIDENTES DO TRABALHO E ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	42,91	31/12/2014	41,99*	31/12/2018
TAXA DE SEVERIDADE DE ACIDENTES DE TRABALHO: ÓBITOS E INCAPACIDADES PERMANENTES	1/1.000	ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ACIDENTES DO TRABALHO E ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	25,69	31/12/2014	29,39*	31/12/2018
TAXA DE INCIDÊNCIA DE ACIDENTES DE TRABALHO: TÍPICOS E DOENÇA OCUPACIONAL	1/1.000	ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ACIDENTES DO TRABALHO E ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	13,59	31/12/2014	11,62*	31/12/2018
TAXA DE PARTICIPAÇÃO DA INTERVENÇÃO FISCAL NA FORMALIZAÇÃO DE VÍNCULO DE EMPREGO	%	SISTEMA FEDERAL DE INSPEÇÃO DO TRABALHO - SFIT; RAIS	1,55	31/12/2013	1,18	31/12/2018

OBJETIVO 0287 - FORTALECER O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA POR MEIO DO APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS DE INTERMEDIAÇÃO DE MÃO DE OBRA, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

O seguro-desemprego passou por um processo de modernização e atualmente faz parte dos serviços digitais do Governo, estando acessível pela Internet (portal Gov.br) e também em aplicativo para celular (versão *Android* e *IOS*). No ano de 2019, 164.283 trabalhadores recorreram às soluções digitais do seguro-desemprego, seja para requerer o benefício ou mesmo solicitar a reanálise por meio de recurso administrativo, sem necessidade de agendamento, fila de espera e atendimento presencial.

Atualmente, o número de acessos ao serviço digital do seguro-desemprego indica que mais de 84% dos trabalhadores foram, automaticamente, dispensados de comparecer a um posto de atendimento, com validação do direito na própria plataforma digital. Esses primeiros resultados demonstram que, se considerado o número médio de atendimento físico em torno de 554,6 mil trabalhadores/mês, o uso da ferramenta digital dispensaria, ao ano, 5,59 milhões de trabalhadores, ou mensalmente 465.916 trabalhadores, de comparecerem a uma unidade de atendimento. Com o avanço dos serviços digitais do seguro-desemprego, persegue-se a eficiência na prestação de serviços públicos, a redução dos custos, além de comodidade e segurança ao trabalhador.

Outro importante benefício assegurado a trabalhadores brasileiros é o abono salarial. Considerando o período 2018/2019, do total de 24.627.436 trabalhadores com direito ao abono salarial, 22.589.019 tiveram o benefício pago, o que equivale a R$ 17,3 bilhões em pagamento de benefícios, com uma a taxa de cobertura de 91,72%.

Outra iniciativa importante para ganhos de eficiência aos trabalhadores, empregadores e governo foi a implantação da Carteira de Trabalho Digital em substituição ao documento físico. A Carteira de Trabalho Digital está disponível nas principais lojas de aplicativos e na *Web* (portal Gov.br), e pode ser facilmente acessada pelo trabalhador. No ano de 2019, foram mais de oito milhões de acessos ao aplicativo, sendo que o volume mais expressivo se deu a partir de setembro, mês da implantação. O documento digital é gerado a partir do CPF e dos registros constantes nas bases de dados governamentais, eliminando a necessidade de comparecimento à unidade de atendimento. Ao mesmo tempo, registros de vínculos realizados pelos empregadores por meio do eSocial, no cumprimento da obrigação de anotação na carteira de trabalho, estarão posteriormente disponíveis ao trabalhador na Carteira de Trabalho Digital, resultando em menos burocracia para o exercício da atividade econômica e para a geração de empregos.

No ano de 2019 foram atualizadas 12 famílias ocupacionais na estrutura da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), além de 620 ocupações, que foram mapeadas para o Quadro Brasileiro de Qualificações (QBQ).

Adicionalmente, por meio do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, foram produzidos e disseminados estudos e estatísticas do mercado de trabalho brasileiro, contribuindo para a execução de políticas públicas baseadas em evidências.

Em paralelo, observou-se uma modernização da gestão de dois importantes registros administrativos, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), que passaram a contar com sete serviços digitais por meio do portal Gov.br. Assim, trabalhadores e empregadores podem solicitar consulta ou alteração de dados constantes na Rais e Caged de forma 100% digital.

OBJETIVO 0869 - PROMOVER O DIREITO AO TRABALHO DECENTE, POR MEIO DA INSPEÇÃO LABORAL, DO APERFEIÇOAMENTO DOS REGULAMENTOS, DA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS, DO DIÁLOGO SOCIAL E DE ESTUDOS, PESQUISAS E INOVAÇÕES, NO CAMPO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

A Inspeção do Trabalho vem realizando ações prioritárias para a promoção do trabalho decente, tais como o combate à informalidade, com o fortalecimento do Plano Nacional de Combate à Informalidade (Plancite); a intensificação da fiscalização eletrônica; a ênfase na fiscalização de Segurança e Saúde nos setores com alto índice de mortalidade e incapacidade permanente derivadas de acidentes de trabalho e a ampliação da Estratégia de Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho, por meio da articulação com os diversos setores da sociedade e da atualização das normas regulamentadoras que regem o assunto.

Registre-se, ainda, como ações de destaque, o combate ao trabalho análogo ao de escravo e às piores formas de trabalho infantil, ambos considerados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como eixos centrais de atuação na promoção ao trabalho decente.

Além disso, também vêm sendo empreendidas ações em prol da inclusão de pessoas com deficiência (PCD) no mercado de trabalho, com vistas a garantir-lhes igualdade de oportunidades, bem como sua permanência e progressão no emprego. No mesmo sentido, buscando assegurar a adolescentes e jovens com idade entre 14 e 24 anos o direito à profissionalização qualificada, também são realizadas ações fiscais para verificação do cumprimento da cota de aprendizagem prevista no art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

As iniciativas e metas propostas constituem instrumentos para, por intermédio da fiscalização do trabalho, verificar o cumprimento da legislação trabalhista, contribuindo para articular crescimento econômico e desenvolvimento humano. Ao incluir trabalhadores no mercado de trabalho formal e sanear irregularidades trabalhistas, incluindo as relativas à saúde e segurança no trabalho, o Ministério da Economia expressa que, além de fomentar a geração de postos de trabalho, zela pela qualidade dos empregos criados, garantindo, desta forma, o chamado trabalho decente.

Com este objetivo o Governo Federal reitera o compromisso firmado perante a Organização Internacional do Trabalho (OIT) de garantir aos trabalhadores brasileiros emprego seguro, saudável e digno, com respeito aos direitos trabalhistas e previdenciários, além de assegurar proteção social em situações de acidentes de trabalho, tratamentos de saúde, desemprego, entre outras, e de propiciar renda para a aposentadoria.

A seguir, são apresentadas as Metas do Objetivo 0869:

TABELA – NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	UNIDADE RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META	MEDIDAS A SEREM TOMADAS
		2016	2017	2018	2019				
AUMENTAR EM 30% AS AÇÕES DE INSPEÇÃO PARA PREVENÇÃO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO REALIZADAS NOS SEGMENTOS ECONÔMICOS PRIORITÁRIOS	30%	-15%	-9%	-3%	-2%	-29%	CGSST/SIT/STRAB	NÃO ATENDIDA	AUMENTAR, CADA VEZ MAIS, AS AÇÕES FISCAIS PARA PREVENÇÃO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO EM SEGMENTOS ECONÔMICOS PRIORITÁRIOS, ALÉM DE, INCLUSIVE, APRIMORAR A QUALIDADE DE SEUS RESULTADOS.
AUMENTAR EM 20% AS AÇÕES PLANEJADAS DE INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA O COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO, EM ESPECIAL NAS ÁREAS GEOGRÁFICAS ISOLADAS DO PAÍS	20%	5%	-5%	18%	21%	40%	CGFIT/SIT/STRAB	SUPERADA	-
AUMENTAR EM 20% AS AÇÕES DE INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA ERRADICAÇÃO DAS PIORES FORMAS DE TRABALHO INFANTIL	20%	6%	13%	30%	17%	68%	CGFIT/SIT/STRAB	SUPERADA	-
AUMENTAR EM 10% AS AÇÕES DE INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA INSERÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E BENEFICIÁRIOS REABILITADOS	10%	-5%	5%	8%	11%	18%	CGFIT/SIT/STRAB	SUPERADA	-
AUMENTAR EM 10% A ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO DO TRABALHO PARA INSERÇÃO DE APRENDIZES ADOLESCENTES NO MERCADO DE TRABALHO	10%	-7%	3%	10%	12%	18%	CGFIT/SIT/STRAB	SUPERADA	-
REDUZIR EM 50% O TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO PROCESSUAL RELATIVO AOS AUTOS DE INFRAÇÃO E NOTIFICAÇÕES DE DÉBITO DE FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO (FGTS).	50%	-	-	-17%	-11%	-	CGR/STRAB	NÃO ATENDIDA	IMPLEMENTAR, EM 2020, O SISTEMA DE PROCESSO ELETRÔNICO, A FIM DE OTIMIZAR A TRAMITAÇÃO PROCESSUAL COM A ELIMINAÇÃO DOS AUTOS FÍSICOS. PRESERVAR O QUANTITATIVO DE ANALISTAS DISPONÍVEIS, QUE É O ADEQUADO AOS OBJETIVOS PROPOSTOS.

Fonte: Siop, extraído em 06/02/2020.

Meta 0402 - Aumentar em 30% as ações de Inspeção para Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho realizadas nos Segmentos Econômicos Prioritários: em 2019 foram realizadas 44.876 ações fiscais para prevenção de acidentes e doenças do trabalho em segmentos econômicos prioritários. Apesar de atingida apenas 71% da meta anual, a continuidade e o aprimoramento das estratégias adotadas em 2018 viabilizaram o aumento de 6% do número de ações fiscais realizadas no ano anterior e de 49% em relação a 2017.

Ressalta-se que em todos os anos do último PPA foram realizados treinamentos e capacitações de Auditores-Fiscais do Trabalho em normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho (NR), de forma a melhorar a abrangência das ações fiscais voltadas à prevenção de acidentes e doenças do trabalho e engajar mais auditores comprometidos com tal área de atuação.

Reitera-se o compromisso da Inspeção do Trabalho em aumentar, cada vez mais, as ações fiscais para prevenção de acidentes e doenças do trabalho em segmentos econômicos prioritários, além de aprimorar a qualidade de seus resultados para o próximo quadriênio, correspondente ao período de 2020 a 2023.

Meta 0403 - Aumentar em 20% as ações planejadas de Inspeção do Trabalho para o combate ao trabalho análogo ao de escravo, em especial, nas áreas geográficas isoladas do País: em 2019 foram realizadas 38 ações fiscais planejadas para o combate ao trabalho análogo ao de escravo. Somadas com as 78 ações do triênio 2016-18, o resultado obtido no período de 2016 a 2019 foi de 116 ações fiscais.

Portanto, houve acréscimo de 39,76% no número de ações fiscais planejadas para o combate ao trabalho análogo ao de escravo no período de quatro anos compreendido entre 2016 e 2019 comparativamente ao número de ações fiscais realizadas no quadriênio anterior, entre 2012 e 2015.

Assim, observa-se aumento muito além do que fora planejado, demonstrando o compromisso da Inspeção do Trabalho com a meta traçada para o quadriênio correspondente a 2016 - 2019.

Meta 0404 - Aumentar em 20% as ações de Inspeção do Trabalho para erradicação das piores formas de trabalho infantil: em 2019 foram realizadas 5.119 ações fiscais para erradicação das piores formas de trabalho infantil. Somadas com as 15.138 ações do triênio 2016-18, o resultado obtido no período de 2016 a 2019 foi de 20.257 ações fiscais.

Portanto, houve acréscimo de 67,60% no número de ações fiscais para erradicação das piores formas de trabalho infantil no período de quatro anos compreendido entre 2016 e 2019 comparativamente ao número de ações fiscais realizadas no quadriênio anterior, entre 2012 e 2015. Assim, observa-se aumento muito além do que fora planejado, demonstrando o compromisso da Inspeção do Trabalho com a meta traçada para o quadriênio correspondente a 2016 - 2019.

Meta - 0405 - Aumentar em 10% as ações de Inspeção do Trabalho para inserção de pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados: em 2019 foram realizadas 12.500 ações fiscais para inserção de pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados. Somadas com as 28.848 ações do triênio 2016 -18, o resultado obtido no período de 2016 a 2019 foi de 41.348 ações fiscais. Portanto, houve acréscimo de 18,21% no número de ações fiscais para inserção de pessoas com deficiência e beneficiários reabilitados no período de quatro anos compreendido entre 2016 e 2019 comparativamente ao número de ações fiscais realizadas no quadriênio anterior, entre 2012 e 2015. Assim, observa-se aumento muito além do que fora planejado, demonstrando o compromisso da Inspeção do Trabalho com a meta traçada para o quadriênio correspondente a 2016 - 2019.

Meta - 0406 - Aumentar em 10% a atuação da Inspeção do Trabalho para inserção de aprendizes adolescentes no mercado de trabalho: em 2019 foram realizadas 62.557 ações fiscais para inserção de aprendizes. Somadas com as 135.534 ações do triênio 2016 -18, o resultado obtido no período de 2016 a 2019 foi de 198.091 ações fiscais. Portanto, houve acréscimo de 17,98% no número de ações fiscais para inserção de aprendizes no mercado de trabalho no período de quatro anos compreendido entre 2016 e 2019 comparativamente ao número de ações fiscais realizadas no quadriênio anterior, entre 2012 e 2015. Assim, observa-se aumento muito além do que fora planejado, demonstrando o compromisso da Inspeção do Trabalho com a meta traçada para o quadriênio correspondente a 2016 - 2019.

Meta - 0407 - Reduzir em 50% o tempo médio de tramitação processual relativo aos autos de infração e notificações de débito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS): em 2019, houve ligeiro aumento no tempo médio de tramitação processual relativo aos autos de infração e notificações de débito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação ao ano anterior. Assim, de 15 meses (valor de 2018 corrigido) passou-se, em 2019, para 16 meses.

Em relação ao parâmetro utilizado para o cálculo da meta do quadriênio 2016-2019 (valor de referência), isso representa redução de 11,11% do tempo médio de tramitação dos processos; portanto, aquém do valor alvo esperado de 50%.

O ritmo de redução do tempo médio processual não pôde ser mantido em decorrência de fatores como as alterações estruturais ocorridas no início de 2019, que demandaram reorganização administrativa das unidades responsáveis pelos processos originados a partir de autos de infração e notificações de débito, assim como alterações legislativas que exigiram ajustes em rotinas de trabalho e em sistemas informatizados. Além disso, a redução na entrada de novos processos, de 293 mil (2018) para 273 mil (2019), prejudicou o valor resultante do cálculo de tempo médio de tramitação, ainda que isso não implique em aumento do estoque ou redução do número de processos encerrados. Frisa-se que o estoque de processos no Brasil foi reduzido de 375 mil (2018) para 366 mil (2019), ou seja, em 2,4%.

Para que o ritmo de redução do tempo de tramitação dos processos seja retomado, é essencial que os sistemas informatizados continuem evoluindo. O sistema de processo eletrônico permanece em desenvolvimento, com previsão de implantação em 2020, a fim de otimizar a tramitação processual com a eliminação dos autos físicos.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES JULGADAS RELEVANTES

Em 2019, o sistema Mediador, que é utilizado para recepcionar os instrumentos coletivos de trabalho, consignou o quantitativo de 42.306 registros. No mesmo ano, o sistema registrou a conclusão de 4.974 mediações coletivas em todo o País, que ocorrem entre entidades sindicais ou entre estas e empresas. Nesse sentido, destaca-se a atuação do mediador, que é um servidor do Ministério da Economia que atua na facilitação do diálogo entre as partes conflitantes, propondo alternativas, instruindo as partes e promovendo o ambiente propício para a resolução do conflito coletivo de trabalho.

3.2.5. Programa 2080 - Educação de Qualidade Para Todos

Eixo estruturante da ação do Estado para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, a educação tem um papel preponderante na construção de um Brasil desenvolvido e ao mesmo tempo justo com seu povo. Ao longo deste texto serão apresentados os principais resultados no âmbito de quatro Objetivos do Programa 2080 selecionados para esta PCPR, com foco na evolução dos indicadores e no desempenho das Metas alcançadas no período de vigência do PPA 2016-2019. Para demonstrar os resultados da atuação governamental também serão descritas as principais ações realizadas pelo Ministério da Educação (MEC) nos últimos quatro anos, com ênfase no exercício 2019, que contribuíram para o alcance das metas, bem como para transformação dos indicadores educacionais.

O Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 apresenta cinco objetivos que visam, em cooperação federativa: à ampliação do acesso à educação básica de qualidade (objetivo 1007); ao fortalecimento da formação e da valorização dos profissionais da educação (objetivo 1008); à ampliação da educação profissional e tecnológica e da educação superior de qualidade (objetivos 1009 e 1010, respectivamente); e ao aprimoramento dos processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino (objetivo 1011). Todos os objetivos, metas e iniciativas visam ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão. Ressalta-se que o Ministério da Educação (MEC) usa os dados oficiais do Governo Federal, inclusive os estudos e estatísticas elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), como fonte das informações dos indicadores do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos.

OBJETIVO 1007 – EDUCAÇÃO BÁSICA

No período de 2016-2019, o MEC realizou diversas ações no âmbito do Objetivo 1007 do Programa 2080, que envolve, principalmente, a qualidade da oferta da educação básica, o acesso, a permanência, a correção da defasagem escolar e a ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.

Conforme dados da Pnad-c/IBGE, a taxa de atendimento escolar da população de 0 a 3 anos manteve trajetória de crescimento, passando de 30,4% em 2015 para 35,7% em 2019. Em relação ao percentual das crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola, o índice passou de 90,5% em 2015 para 93,8% em 2019, o que representa crescimento continuado, em âmbito nacional, da capacidade de atendimento. Entre as ações que contribuem para a melhoria dos indicadores de acesso de crianças a creches e escolas, destaca-se a implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

Em 2019, com recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR), foram aportados cerca de R$ 294,56 milhões contemplando a construção de 264 novos estabelecimentos de educação infantil e a reforma e ampliação de 124 unidades de educação infantil, beneficiando ao todo 283 Municípios. Em relação a aquisição de mobiliários e equipamentos de educação infantil o aporte foi de aproximadamente R$ 5,34 milhões, atendendo a 33 escolas de educação infantil. Durante o período do PPA (2016-2019) foram aportados recursos para a construção de aproximadamente 700 novos estabelecimentos de educação infantil, a reforma e ampliação de 248 unidades, bem como a aquisição de mobiliários e equipamentos para 274 creches e pré-escolas.

O MEC também apoia os Entes federados, por meio do repasse de recursos financeiros para o custeio e a manutenção de novas matrículas em novos estabelecimentos públicos de educação infantil (recém construídos) construídos com recursos federais. Em 2019, o E. I. Manutenção – Unidades do Proinfância disponibilizou aproximadamente R$ 31 milhões, atendendo 81 Municípios, 101 novos estabelecimentos e 11.303 matrículas.

O Governo Federal também transfere recursos financeiros para Municípios e para o Distrito Federal para apoio à manutenção de novas matrículas em novas turmas de educação infantil em estabelecimentos já existentes, contribuindo para auxiliá-los na ampliação da oferta e na garantia de acesso das crianças à educação infantil. Em 2019, o E. I. Manutenção – Novas Turmas de Educação Infantil repassou aproximadamente R$ 49 milhões, atendendo 145 municípios, 1.305 turmas e 21.897 novas matrículas.

Ressalta-se o alcance das metas do PPA no âmbito do Objetivo 1007 relacionadas ao atendimento escolar na educação básica, incluindo a melhora nos índices de frequência e elevação do número de crianças e adolescentes matriculados nesse nível de ensino. O percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou já tinha concluído o ensino fundamental, por exemplo, alcançou 98% em 2019 (Pnad-c/IBGE). Tal índice expressa o esforço do MEC na realização de ações voltadas ao alcance da meta (04TN) do PPA de universalizar do ensino fundamental de 9 anos para toda população dessa faixa etária. Entre tais ações estão o Programa Novo Mais Educação (PNME); o Programa Mais Alfabetização (Pmalfa); e a mais recente Política Nacional de Alfabetização, destinada à alfabetização de crianças.

O PNME, instituído em 2016, é desenvolvido em articulação institucional e em cooperação com as secretarias estaduais, e tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar, mediante complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar. Em 2019, o PNME atendeu cerca de 11.681 escolas, desse total 9.146 eram municipais e 2.535 estaduais. Foram atendidas 5.868 escolas localizadas na zona urbana e 5.803 na zona rural. O universo de estudantes atendidos foi de 1.419.728, distribuídos em 121.208 turmas, com investimentos de aproximadamente R$ 35 milhões.

O Pmalfa, lançado em 2017, visa aumentar os índices de alfabetização até o final do segundo ano do ensino fundamental. O Programa apoia as unidades escolares no processo de alfabetização, para fins de leitura, escrita e matemática. Em 2019, o Pmalfa contou com aproximadamente 33. 930 mil escolas públicas dos 26 Estados, do Distrito Federal e de 4.194 Municípios, atendendo cerca de 3 milhões de estudantes do 1º e do 2º ano do ensino fundamental. Foram cerca de 122 mil turmas, 32.406 mil assistentes de alfabetização e 120.363 mil professores alfabetizadores participantes. Foram investidos aproximadamente R$ 149 milhões para a execução do Programa.

A Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída por meio do Decreto nº 9.765/2019, estabeleceu como primeiro item das suas diretrizes a priorização da alfabetização no primeiro ano do Ensino Fundamental. Trata-se de um extensivo programa de orientação à alfabetização, que aborda aspectos referentes à formação dos professores e de gestores, disponibilização de material de apoio, contratação de avaliações de fluência (habilidades de leitura) e implementação de avaliações de impacto, entre outras ações. Nesse sentido, o MEC lançou, em agosto de 2019, o caderno da Política Nacional de Alfabetização, destinado a Estados e Municípios, professores e alunos do ensino fundamental, pais e responsáveis, bem como estudantes da educação de jovens e adultos. Além disso, em dezembro de 2019, o MEC lançou o Programa Conta pra Mim, que pretende estimular o desenvolvimento intelectual da primeira infância e reúne uma série de materiais para orientar as famílias a como contribuir na construção do projeto de vida e do sucesso escolar das crianças. É um programa inovador, uma iniciativa governamental de valorização da leitura em família.

Ainda em 2019, o Brasil assinou termo de adesão ao principal estudo que avalia a fluência em leitura do mundo: o PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*). A primeira aplicação do exame no Brasil será realizada em 2020 pelo Inep/MEC. Assim, alunos do 4º ano vão passar a ter a capacidade de leitura e compreensão de textos avaliada em exame realizado por amostragem em larga escala em escolas públicas e privadas, o que possibilitará melhor compreensão das políticas e práticas que promovem o progresso educacional.

O MEC também apoia, por meio do PAR, construções de escolas de educação básica. No período de 2016 a 2019, foram investidos cerca de R$ 895,21 milhões, atendendo a 740 novas unidades de educação básica. Desse montante, especificamente, no ano de 2019, foram destinados R$ 445,21 milhões, para a construção de 409 escolas de educação básica, sendo 262 unidades em áreas urbanas, 128 destinadas ao campo, 17 aos territórios indígenas e dois quilombolas, beneficiando 244 Municípios.

No que se refere à avaliação nacional, em 2019 foi aplicado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para 7 milhões de estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, e 3ª série do ensino médio. Os resultados dessa avaliação serão tratados tecnicamente até maio de 2020, quando está prevista a divulgação preliminar dos resultados. Ressalta-se que, em 2019, foi realizada a primeira edição do Saeb – Educação Infantil, com vistas a oferecer novas evidências sobre essa etapa da Educação Básica em 2020.

Em relação ao ensino médio, segundo os dados da Pnad-c/IBGE, a taxa de frequência à escola da população de 15 a 17 anos passou de 90,3% em 2015, para 91,9% em 2019. Quanto à meta do PPA (04TJ) de promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, o índice passou de 68,1%, em 2015, para 70,9% em 2019, o que também representou o empenho na implementação de políticas destinadas à melhoria na qualidade dessa etapa de ensino, com foco nas questões de atratividade e evasão; ampliação progressiva do tempo do estudante na escola; e definição de uma nova organização curricular.

Nesse contexto, o MEC instituiu em 2018 o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio. Em 2019, o Ministério reabriu período de adesão ao programa, com o objetivo de garantir que as 27 Unidades da Federação recebam apoio técnico e financeiro. O Programa tem aproximadamente 4 mil escolas que receberam um total de R$ 144 milhões. Além disso, o Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) que visa ampliar a oferta de educação em tempo integral no âmbito do ensino médio, conta, em 2019, com 1.027 escolas em tempo integral, com as 27 Unidades Federativas que aderiram ao EMTI desde 2016. O Programa tem aproximadamente 294 mil matrículas.

Cabe destacar o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), instituído pelo Decreto nº 10.004, de 05 de setembro de 2019, e regulamentado pela Portaria MEC nº 2.015, de 20 de novembro de 2019. Em 2019, 15 Estados e o DF aderiram ao Pecim com 32 escolas estaduais participantes. O restante das 22 vagas foi redistribuído para os Municípios, totalizando as 54 escolas que receberão o programa no ano de 2020. Ainda em 2019, foi realizada a primeira capacitação do programa para profissionais das escolas que receberão o modelo e representantes da Secretaria de Educação dos entes e, em fevereiro de 2020, ocorrerá a primeira capacitação dos militares selecionados para o Pecim.

Outra importante meta do PPA (04KI) é a de promover ações com vistas a alcançar 90% de atendimento escolar para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação em classes comuns da rede regular de ensino. O último dado disponível é referente ao ano de 2018 (Censo da Educação Básica) e aponta o número de 866.020 matrículas dessa população em classes comuns, o que representa o percentual de 92%. Em 2014 esse índice era de 87,1%. Atribui-se o alcance da meta ao desenvolvi-

mento da Política Nacional de Educação Especial desenvolvida ao longo dos anos, orientada por programas com foco na formação de professores, acessibilidade e atendimento educacional especializado, a exemplo da implantação do Programa Sala de Recursos Multifuncionais e do Programa Escola Acessível. Em 2019, por meio do PDDE Escola Acessível, 1.594 escolas públicas de educação básica tiveram planos de atendimentos aprovados, sendo destinados R$ 21,7 milhões para cobertura de despesas de custeio e capital.

Conforme dados da Pnad-c/IBGE, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais foi de 7,7% em 2015 passando para 6,6% em 2019. Por sua vez, a taxa de analfabetismo funcional dessa mesma população passou de 17,1% em 2015, para 14,1% em 2019. Os indicadores relacionados à escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos também tiveram avanços no período do PPA. De acordo com a Pnad-c, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos alcançou 11,6 anos de estudo em 2019, contra 10,1 registrados em 2015; a escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente em área rural foi de 8,3 em 2015, passando para 10 em 2019; a escolaridade média da população de 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres, era de 8,3 em 2015, alcançando 9,8 anos de estudo em 2019; e a escolaridade média da população negra de 18 a 29 anos passou de 9,5, em 2015, para 11,1 em 2019.

Destaca-se, nesse contexto, o alcance da meta quantitativa do PPA (04KL) que estabelecia o atendimento de 8 milhões de pessoas com ações voltadas à alfabetização e à elevação da escolaridade média da população de 15 anos ou mais. Para a quantificação dessa meta, é utilizado o número de matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) na rede pública levantado pelo Censo Escolar. Em 2019, a meta alcançou o quantitativo acumulado de 13.668.071 de matrículas (3.545.988 apurados no Censo 2018, somado ao quantitativo de 10.122.083 alcançado até o ano de 2017).

Ressalta-se que contribuem para o alcance dessa meta, bem como para a evolução dos indicadores a ela relacionados, as ações de alfabetização e educação de jovens e adultos desenvolvidas por Estados, Distrito Federal e Municípios, com apoio suplementar da União.

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi criado com o objetivo de alfabetizar jovens acima de 15 anos, adultos e idosos que por diferentes razões não foram alfabetizados ou não foram contemplados pelos programas de EJA. O Programa previa a concessão de bolsas para alfabetizadores, além de recursos para a formação, materiais escolares, pedagógicos, didáticos, literários e de apoio ao professor. O MEC tem trabalhado no sentido de redesenhar o Programa para superar as limitações da sua concepção original. O último ciclo do PBA foi realizado em 2016, se estendendo até o ano de 2018, e contemplou 138.221 pessoas. Outra ação suplementar foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que visa à promoção de ações para elevação da escolaridade na forma de curso, para a qualificação profissional em nível inicial e a participação cidadã de jovens com idade entre 18 e 29 anos que saibam ler e escrever, mas não tenham concluído o ensino fundamental. A última edição do Projovem ocorreu em 2017, com a oferta de, aproximadamente, 53 mil vagas. As matrículas e as aulas iniciaram em 2018, que encerraram ao longo de 2019.

Merece destaque, ainda, o cumprimento da meta qualitativa (04KE) referente à aprovação e apoio à implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no período do PPA 2016-2019. A BNCC é um instrumento fundamental para orientar os currículos das redes de ensino, os materiais didáticos, as formações de professores e as avaliações de aprendizagem. Os currículos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental alinhados à BNCC foram aprovados pelas 27 secretarias estaduais de educação ao longo de 2018 e 2019. Os currículos estaduais para o Ensino Médio alinhados à BNCC estão em fase de elaboração e devem ser aprovados até 2020. Em 2019, o MEC homologou, por meio da Portaria nº 2.167, de 19 de dezembro de 2019, o Parecer CNE/CP nº 22/2019, que, junto ao Projeto de Resolução a ele anexo, definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e instituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC - Formação).

Para além do alcance das metas estabelecidas no PPA 2016-2019, cumpre registrar outros importantes programas e ações implementados pelo MEC, no âmbito do Objetivo 1007, com vistas a fomentar o acesso e permanência, bem como a qualidade do ensino e aprendizagem, com foco na melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e no apoio aos estudantes de todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares à educação. Nesse sentido, destacam-se:

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): em 2019, por meio do PDDE Básico, foram repassados R$ 789,3 milhões a 114.054 escolas estaduais, distrital e municipais de ensino, distribuídas em todas as regiões

brasileiras, beneficiando cerca de 32,8 milhões de alunos da educação básica pública. Foram contemplados, também, com recursos do PDDE, 1.285 escolas de educação especial mantidas por entidades privadas sem fins lucrativos, às quais foram repassados R$ 7,8 milhões, beneficiando 109,5 mil alunos de educação especial. O PDDE também viabiliza a assistência financeira aos estabelecimentos de ensino com as ações agregadas para efetivar atividades da política educacional do MEC. Assim, no âmbito das Ações Agregadas, em 2019, foram contempladas 4.097 escolas, beneficiando 1,2 milhões de alunos com recursos da ordem de R$ 33,2 milhões para financiar as atividades do Programa Novo Mais Educação.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): no ano de 2019, foram investidos R$ 4,02 bilhões para atender 40,6 milhões de alunos da Educação Básica e aproximadamente 150 mil escolas públicas, filantrópicas, comunitárias e confessionais.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate): em 2019, os valores *per capita* do Programa se mantiveram idênticos aos de 2018, quando houve aumento de 20%, ficando entre R$ 144,88 e R$ 206,69. Nesse cenário o Pnate foi responsável por destinar R$ 626,5 milhões à 5.200 Entidades Executoras, beneficiando mais de 4,4 milhões de alunos.

Programa Caminho da Escola: em 2019, foram 2.482 Municípios beneficiados para aquisição de 8.103 ônibus acessíveis, com investimentos na ordem de R$ 1,8 bilhões, incluindo as aquisições com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e recursos próprios dos Entes federados. Somente com recursos do FNDE foram adquiridos, 3.940 ônibus rurais acessíveis e 402 ônibus urbanos acessíveis, totalizando investimento de R$ 1 bilhão.

Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD): no ano de 2019, foram beneficiadas 147.857 escolas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio com materiais do PNLD, tendo sido adquiridos 165.292.282 exemplares de livros didáticos, representando investimento da ordem de R$ 1.3 bilhão. No âmbito do PNLD Acessível, foram distribuídos 20.671 livros no formato tinta-braile atendendo a 3.402 alunos cegos matriculados em 1.177 escolas dos anos iniciais do Ensino Fundamental (do 1º ao 5º ano), correspondendo a um investimento de R$ 9,9 milhões. Para os alunos com baixa visão ou dificuldades no processo de leitura, foram adquiridos livros em formato ePub, tendo sido disponibilizados 362 títulos com investimentos de R$ 5,4 milhões. Até o final do exercício de 2019, 104 escolas haviam baixado os arquivos.

Programa de Inovação Educação Conectada: o Programa conta, até 2019, com a adesão de 5.374 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, permitindo o apoio à conectividade terrestre (transferência de recursos via PDDE) a 70.744 escolas e aproximadamente 30 milhões de alunos atendidos, somando R$ 226 milhões investidos em 2019 para conectividade em escolas urbanas. A instalação de Internet nas escolas rurais teve início em janeiro de 2019, com o repasse de R$ 60 milhões para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Até dezembro de 2019, foram beneficiadas 7.402 escolas rurais, localizadas em 2.068 municípios, correspondendo a 2,2 milhões de matrículas.

Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo): em 2019, por meio do PAR, foram repassados cerca de R$ 8 milhões para a aquisição de kits de robótica. No período de 2016 a 2019 foram investidos cerca de R$ 38 milhões no Programa. Além disso, aproximadamente 1.635 unidades educacionais, estaduais e municipais, beneficiaram-se com a ativação de 1.795 tablets educacionais, adquiridos em anos anteriores, para uso dos professores de educação básica das escolas públicas.

Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE): foram registrados 66.180 pontos de conexão, beneficiando mais de 30 milhões de alunos e aproximadamente 1,5 milhão de professores. A velocidade média das conexões subiu para 4,7 Mbps, o que significa um aumento de mais de 100% em relação à velocidade disponibilizada no início do Programa. No âmbito das escolas rurais, o FNDE atuou de forma colaborativa ao Projeto de Conectividade Rural da Anatel, cujo objetivo é fornecer Internet com velocidade mínima de 1 Mbps a todas as escolas públicas rurais que possuam energia elétrica, algum tipo de recurso tecnológico e que estejam dentro de um raio de até 30 km da sede do Município. Desde sua concepção em 2012, a iniciativa atendeu cerca de 30 mil entidades de ensino.

Acompanhamento da frequência escolar de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF): em 2019, esse acompanhamento, realizado em mais de 138 mil escolas, registrou, em média, a frequência de 14.601.177 de estudantes, o que representa 51,29% das matrículas das escolas públicas nas etapas de en-

sino fundamental e médio, de acordo com o Censo Escolar de 2018. Destaca-se que a média do percentual de crianças e adolescentes de famílias beneficiarias do PBF com frequência escolar informada no Sistema Presença passou de 87,96% em 2013 para 90,85% em 2019.

OBJETIVO 1008 – FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DEMAIS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

O Objetivo 1008 do Programa 2080 contempla ações, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, destinadas ao fortalecimento da formação e valorização dos profissionais da educação, principalmente dos que atuam na educação básica. Tais ações constituem estratégia fundamental para que a universalização da educação de qualidade se concretize.

No âmbito da meta (04U1) referente à coordenação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, ressalta-se que, o MEC, em 2019, atuou ativamente junto ao Consed e Undime na coordenação dos esforços que resultaram definição das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica (DNC) e na instituição da Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). As novas DCN mantiveram a carga horária de 3.200 horas para cursos de formação de docentes da educação básica; promoveram a flexibilização da carga horária da Segunda Licenciatura; definiram novas competências no perfil dos cursos com maior ênfase na prática e no conhecimento do conteúdo e da didática – e restringiram o uso da modalidade de ensino à distância.

Em relação à formação continuada para professores, gestores e demais profissionais da educação, cabe destacar o alcance da meta quantitativa (04KA), que estabelecia a oferta de 1,2 milhão de vagas em cursos de formação continuada para esses profissionais. A Política Nacional de Formação de Professores, anunciada em 2017, permitiu ao MEC, ao longo do período do PPA, estruturar a formação continuada com foco na organização curricular da educação básica; na alfabetização; na educação infantil; no ensino médio; na tecnologia e inovação; formação de gestores; educação especial; entre outros. Em 2019, por meio do Avamec - Ambiente Virtual de Aprendizagem do MEC, foram disponibilizados treze cursos destinados ao treinamento nos temas da BNCC. O número total de cursistas ativos foi de 76.847.

Também em 2019, no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada, 5.780 cursistas finalizaram e foram aprovados no curso de formação continuada. A meta do PPA é acumulativa, alcançando ao final do PPA o número de 1.200.174 vagas em cursos de formação continuada. Ressalta-se que, em 2019, no âmbito do projeto Forma Brasil — Docente, foi realizado diagnóstico das necessidades territoriais de formação inicial de professores em serviço, para fins de planejamento do atendimento da demanda, além da elaboração de projetos pedagógicos das licenciaturas em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências da Natureza alinhados à BNCC.

Destaca-se o alcance da meta acumulativa (04K7) de realizar 350 mil novas matrículas de graduação (licenciatura) para formação inicial de professores para a educação básica. No âmbito das instituições federais de educação superior, de acordo com o Censo da Educação Superior 2018, foram registradas um total de 101.021 novas matrículas em cursos de licenciatura voltados à formação de professores da educação básica. Ao longo do período de 2016-2019, o número de novos ingressos nos cursos de licenciatura nas universidades federais foi de 85.774 em 2015, 89.267 em 2016, 116.165 em 2017 e 101.021 em 2018, o que perfaz um total de 392.227 novas matrículas no período. Além disso, ressalta-se o total de 1.628.676 matrículas, registradas em 2018, em cursos de graduação (licenciatura), presencial e a distância, para formação inicial de professores para a educação básica. Em 2015 esse número era de 1.471.930. Contribuem para o alcance desse resultado a implementação de ações como o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O Parfor oferta cursos de primeira e segunda licenciatura para professores em serviço na modalidade presencial. No ano de 2019, as 478 turmas vigentes estavam ofertando formação inicial a aproximadamente 14.187 professores da Educação Básica em serviço. Desse total, 6.053 ingressaram nas 150 turmas ofertadas pelo Edital 19/2018, iniciadas entre agosto de 2018 e junho de 2019. Em 2019 não foi lançado novo Edital, porém, foram iniciadas 87 novas turmas, oriundas do Edital 19/2018, com 3.527 professores matriculados.

O Sistema UAB oferta prioritariamente cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada para professores da educação básica na modalidade a distância. É integrado por 133 instituições de educação superior e 743 polos de apoio ativos, distribuídos em todas as unidades da Federação. No ano de 2019, a UAB ofertou 7.819 novas matrículas para a formação inicial de professores.

Também merece destaque o alcance da meta acumulativa (04K9), que estabeleceu a oferta de 70 mil novas matrículas em cursos de pós-graduação (especializações e mestrados profissionais) ofertados nas modalidades a distância e semipresencial, destinados a professores da educação básica. Nesse contexto, o Sistema UAB também oferta cursos de especialização e mestrados profissionais (Proeb), estes últimos com vagas exclusivas para professores em exercício nas redes públicas de educação básica.

Em 2019, dos 10 programas de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica (Proeb), quais sejam: Matemática, (ProfMat), Física (MNPEF), Letras (Profletras), Artes (ProfArtes), História (ProfHistória), Biologia (ProfBio), Química (ProfQui) e Filosofia (ProfFilo), Educação Física (ProEF) e Sociologia (ProfSocio), mantiveram em andamento, ao todo, 3.452 ofertas. Em 2019, agregando as 3.800 novas matrículas em especializações ofertadas pelo Sistema UAB, com os 3.452 nos mestrados profissionais supracitados, registraram-se 7.252 novas matrículas que, somadas às 69.128 matrículas acumuladas até 2018, totalizam o número de 76.380 matrículas no período do PPA.

Com vistas a responder a demanda por formação inicial de professores da Educação Básica, também cabe destacar a implementação dos Programas Residência Pedagógica e Pibid, cujo objetivo é fomentar a formação prática de alunos dos cursos de licenciatura. Enquanto o Pibid enfatiza a prática como componente curricular e atividades teórico-prático, o Residência Pedagógica tem por objetivo induzir o aperfeiçoamento da formação prática nos cursos de licenciatura, promovendo a imersão do licenciando na escola de educação básica, a partir da segunda metade de seu curso. Em 2019, uma média de 73.576 licenciandos receberam mensalmente bolsa de R$ 400,00 pelos Programas Pibid e Residência Pedagógica. Desse total, 40.660 foram destinadas ao Pibid e 32.916 ao Residência Pedagógica. Considerando todas as modalidades de bolsas nesses programas - as destinadas aos licenciandos, aos professores da Educação Básica e aos professores de Instituições de Ensino Superior (IES) - totalizam 47.436 no Pibid e 38.401 no Residência Pedagógica.

OBJETIVO 1009 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

O Objetivo 1009 contempla ações voltadas ao acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhadas com as demandas sociais e com as necessidades do mercado de trabalho, consideradas pelo Governo Federal fundamental para a inserção socioprodutiva dos trabalhadores e para o crescimento econômico do País. Portanto, para alcançar tal objetivo, o MEC tem contemplado iniciativas que visam à promoção de ações para: i) engajar os institutos federais com o setor produtivo; ii) alinhar e organizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica às demandas locais e regionais, por itinerários formativos; iii) ampliar e fortalecer os processos de reconhecimento de saberes e competências profissionais; e iv) consolidar os institutos federais, de forma a contribuir com a integração e o desenvolvimento regional.

No âmbito do objetivo 1009, ressalta-se o alcance da meta (04KQ) de ofertar 2,5 milhões de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

A meta contempla a oferta de cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada (FIC) no âmbito do Pronatec, instituído em 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, por intermédio das seguintes iniciativas: Acordo de Gratuidade, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec, Bolsa-Formação e Expansão da Rede Federal.

Em 2019, foram investidos no conjunto das cinco iniciativas do Pronatec aproximadamente R$ 9 milhões, alcançando a oferta de 262.813 matrículas em cursos técnicos e FIC. Esse dado não contempla o número de matrículas oriundos do Acordo de Gratuidade com o Sistema S, que serão disponibilizados a partir de março do ano de 2020. Assim, para contabilizar o quantitativo alcançado de vagas no âmbito das iniciativas do Pronatec, entre os anos de 2016 a 2019, foram considerados 1.220.923 de vagas ofertadas em 2016, 1.104.463 de vagas ofertadas em 2017, somando com as 330.747 vagas de 2018 e as 262.813 vagas de 2019, totalizando 2.918.946 vagas ofertadas no período.

A Rede e-Tec, em 2019, em continuidade com a parceria estabelecida com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), conta com cerca de 1.300 objetos educacionais no Repositório de objetos de aprendizagem (Proedu), os quais são disponibilizados para acesso público, no endereço eletrônico: http://proedu.rnp.br/.

No âmbito da Expansão da Rede Federal, em 2018, ocorreu a retomada de cinco obras paralisadas; continuidade de 35 obras em execução; início de 19 novas obras e aquisição de equipamentos diversos para 33 *campi* da Rede Federal. Registra-se a conclusão de 258 obras no período. Além disso, em dezembro de 2019, houve inauguração de novos *campi* dos institutos federais: *campus* Senador Canedo do Instituto Federal de Goiás; *campus* de Santa Rita do Instituto Federal da Paraíba; *campi* de Campo Grande e de Corumbá do Instituto Federal do Mato Grosso do Sul; *campi* de Paragominas e Ananindeua do Instituto Federal do Pará.

Como ação no âmbito do fortalecimento das redes estaduais e distrital de educação profissional e tecnológica, destaca-se o Programa Brasil Profissionalizado. Em 2019, foram concluídas quatro novas escolas, além de outras oito ampliações e/ou reformas finalizadas, sendo que a iniciativa gerou, nesse ano, 71.726 matrículas.

Como ação voltada a ampliar o acesso e as condições de permanência e êxito dos estudantes, para públicos prioritários, destaca-se o Programa Nacional Mulheres Mil, realizado via Bolsa-Formação do Pronatec desde 2016, nas redes estaduais e distrital de EPT, tendo alcançado um total de 16.718 matrículas durante o período deste PPA.

Cabe destacar, ainda, a meta (04KP) relativa à promoção de ações com vista a expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio para 1,9 milhão de estudantes matriculados. Conforme dados do Censo Escolar (Inep/MEC), em 2016 foram registradas 1.775.324 matrículas em educação profissional técnica de nível médio, passando para 1.868.917 matrículas em 2018. Do total de matrículas de 2018, mais de 1,1 milhão delas foram ofertadas por instituições das Redes Públicas Federais, Estaduais e Municipais. Os dados de 2019 só serão conhecidos em fevereiro/2020, mas com o registro de 1.868.917 matrículas em educação profissional técnica de nível médio em 2018, pode-se considerar a meta proposta para o PPA praticamente atingida.

Para impulsionar a EPT, o MEC desenvolveu, em 2019, o Programa Novos Caminhos, que possibilita a abertura de novas oportunidades para os jovens entrarem no mercado de trabalho e novos cursos com foco nas demandas do mercado e nas profissões do futuro. Por meio das ações previstas no Programa, o Governo Federal apoiará as redes e instituições de ensino no planejamento da oferta de cursos, na implementação do itinerário da Formação Técnica e Profissional trazida pela reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415 de 2017), na promoção de ações voltadas ao alinhamento da oferta de cursos com as demandas do setor produtivo e na incorporação das transformações resultantes de processos de inovação científica e tecnológica.

Com ações voltadas à organização da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por itinerários formativos, também no âmbito do Programa Novos Caminhos, Eixo "Gestão e Resultados", foi publicada a Portaria nº 1.719, de 08 de outubro de 2019, que estabeleceu o processo de abertura do prazo para apresentação das propostas para atualizar o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT). Conforme cronograma anunciado, as etapas para a atualização, que incluem entre outras, a avaliação das propostas e submissão ao Conselho Nacional de Educação (CNE), serão finalizadas em agosto de 2020.

OBJETIVO 1010 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

Faz parte do escopo do Objetivo 1010 fomentar ações com vistas à ampliação do acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação.

Nesse contexto, no que diz respeito ao acesso à graduação presencial em Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), merece destaque o alcance da meta (04KX), que estabelece a ampliação do número de matrículas em cursos de graduação presencial para 1,2 milhão nas Ifes. De acordo com o Censo da Educação Superior 2018 (Inep/MEC), existem 2.537 IES, 37.962 cursos superiores e 8.450.755 estudantes matriculados nas modalidades presencial e a distância, sendo 1.231.909 de matrículas em cursos de graduação presencial nas instituições federais de ensino, o que possibilitou o alcance dessa meta ao final do PPA. Cabe destacar que, conforme dados da Pnad-c/IBGE, a taxa bruta de matrícula na graduação passou de 35,2%, em 2015, para 37,4% em 2018. Para a região de menor escolaridade do País, a taxa bruta de matrícula na graduação era de 28,7%, em 2015, atingindo 31% em 2018.

Destaca-se, também, o alcance da meta (04KZ), que trata da oferta de 1 milhão de novas bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni). No ano de 2019 foram ofertadas o total de 411.930 novas bolsas, das quais 219 mil foram ocupadas, ou seja 53%. Durante o período de 2016 a 2019, foram ofertadas 1.489.224 novas bolsas do Prouni. O Programa possui ação de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, qual seja

a Bolsa Permanência, que beneficiou, em 2019, uma média mensal de 8,6 mil bolsistas. Desde sua criação, em 2005, o Prouni já atendeu, até 2019, mais de 2,69 milhões de estudantes.

Outra importante meta alcançada (04L5) refere-se à autorização de 2.620 novas vagas de graduação em medicina, com ênfase na interiorização dos cursos e no atendimento de regiões com maior carência de profissionais. No período de 2016-2019, foi possível, com os editais de chamamento público, alcançar o total de 8.416 novas vagas de cursos de medicina, sendo 641 dessas vagas autorizadas no ano de 2019.

Para prover o País de quadros de alto nível técnico e científico, em 2019, o Governo Federal deu continuidade a suas ações de fomento a pós-graduação. O total de matriculados nos programas de pós-graduação stricto sensu, em 2018, chegou a 290.248, contra dados consolidados de 233.459 em 2014; de 251.681 em 2015; de 266.818 em 2016; e de 277.833 em 2017. Além disso, conforme dados apurados pelo Geocapes, os índices de mestres e de doutores no País por 100 mil habitantes tiveram crescimento significativo nos últimos anos. Em 2013 o índice para mestres era de 25,19, alcançando 31,16 mestres a cada 100 mil habitantes em 2018. Em relação aos doutores titulados, o indicador apontava, em 2013, o índice de 7,75 a cada 100 mil habitantes, passando para 10,96 em 2018.

Nesse contexto, cabe mencionar o alcance da meta (04TL) de ampliar para 73% o percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior. Segundo dados apurados pelo Censo da Educação Superior - 2018, 82,3% dos docentes das IES eram mestres e doutores, ultrapassando em cerca de 9 p.p. a meta prevista para o ano de 2019 no PPA. O alcance desse índice reflete o conjunto das ações do MEC para a melhoria da qualidade do quadro profissional das instituições federais de educação superior, como, por exemplo, o incentivo e a condição de ingresso à carreira docente superior.

Também merece destaque o alcance da meta (04L2), que determina a ampliação de 73 mil para 88 mil o número de mestres e doutores titulados anualmente em programas de pós-graduação *stricto sensu*. O Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) concedeu, em 2018, um total de 88.120 títulos de mestrado e doutorado. Em 2015 esse número era de 73.549 títulos concedidos.

Apesar da meta do PPA (04L3) que trata da ampliação do número de bolsas de estudo no País concedidas anualmente em programas de pós-graduação *stricto sens*u (de 95 mil para 110 mil) não ter sido alcançada, cabe registrar que houve melhora do indicador a ela relacionado. Em 2014 foi registrado o total de 94.985 bolsas de pós-graduação concedidas no País. Já em 2019, foram concedidas 97.210 bolsas, sendo 47.407 de mestrado (3.145 dessas na modalidade profissional, destinadas à formação de professores para a educação básica), 43.565 de doutorado e 6.238 de pós-doutorado. Em 2018, observou-se o pico da concessão de bolsas no País no período, tendo sido concedidas 103.034 bolsas de pós-graduação.

Além do apoio ao SNPG por meio da concessão de bolsas no País, em 2019 foram investidos cerca de R$ 200,9 milhões para custear as atividades dos PPG e dos projetos de pesquisa aprovados pela Capes e para apoiar a realização de 885 eventos científicos e tecnológicos de curta duração no País, bem como outros R$ 431 milhões foram investidos para a manutenção do Portal de Periódicos, que conta com um acervo de mais de 49 mil títulos com textos completos, 136 bases de dados de referências e resumos, mais de 300 mil documentos entre anais de congresso, livros, enciclopédias, atlas, materiais audiovisuais, entre outros.

Dando continuidade às ações estratégicas voltadas para a redução das assimetrias regionais do SNPG, em 2019 foi assinado acordo de intenções para implementar, a partir de 2020, programa voltado ao desenvolvimento da pós-graduação na Amazônia Legal, com o objetivo de promover a fixação de pesquisadores na região Amazônica e apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados da região Norte, Maranhão/MA e Mato Grosso/MT, com investimento previsto da ordem de R$ 200 milhões em cinco anos.

Ainda com foco na redução das assimetrias do SNPG, ressalta-se a manutenção de programas de fomento tradicionais, tais como o Programa de Doutorado Interinstitucional (Dinter), o Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (Procad), o Programa Nacional de Cooperação Acadêmica na Amazônia (Procad/Amazônia) e o Programa Visitante Nacional Sênior na Amazônia (PVNS/Amazônia), por meio dos quais foram concedidas 1,5 mil bolsas em 2019.

Além do atingimento das metas descritas, cabe destacar outros importantes resultados na esfera do Objetivo 1010. No que tange às funções de regulação e supervisão no âmbito do Sistema Federal de Ensino (SFE), o MEC deu continuidade ao processo de regulamentação e revisão da educação superior e registrou, em 2019, a publicação de

4.791 atos regulatórios, sendo 2.922 atos de regulação, 511 atos de supervisão, 642 atos institucionais e 716 atos de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas).

Merece destaque o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), objeto da Meta 04L0. As alterações ocorridas em 2017 permitiram a oferta de financiamento aos estudantes a uma taxa de juros real zero e a garantia de financiamento de, no mínimo, 50% do valor do curso escolhido. Os critérios de entrada no Novo Fies permaneceram os mesmos dos anos anteriores, quais sejam, que o estudante tenha média no Enem igual ou superior a 450 pontos, não tenha nota zero na redação, e renda familiar bruta *per capita* de até três salários mínimos. Em 2019, foram ofertadas 100 mil vagas, sendo firmados 84.532 contratos, ou seja, uma taxa de ocupação de 85%.

Ressalta-se, também, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). No ano de 2019 o Pnaes contou com orçamento da ordem de R$ 1,06 bilhão. Os recursos foram alocados diretamente nas unidades orçamentárias das Ifes. Em média, o programa atende anualmente cerca de 300 mil estudantes e concede aproximadamente 850 mil benefícios para moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, apoio pedagógico, entre outros.

Cabe destacar, ainda, o Programa de Bolsa Permanência (PBP). O valor do auxílio financeiro pago mensalmente aos estudantes beneficiários do programa é de R$ 900,00 para estudantes indígenas e quilombolas e de R$ 400,00 para os demais estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Atualmente o PBP atende aproximadamente 19 mil estudantes e contou com orçamento de R$ 139,5 milhões destinados às bolsas de estudantes matriculados em instituições federais de ensino superior.

Em 2019 o MEC lançou o Programa Future-se, com o objetivo de modernizar a educação superior do País. O Programa se baseia em boas práticas internacionais e propõe mudança de cultura nas instituições públicas de ensino superior, conferindo maior autonomia financeira a universidades e institutos federais. A adesão ao Future-se será voluntária, e as universidades e os institutos federais continuarão a contar com um orçamento anual destinado pelo Governo Federal. O diferencial é que o programa possibilita que cerca de R$ 1 bilhão de receitas que atualmente já são geradas pelas instituições possam ser utilizadas por elas próprias, com a simplificação e desburocratização desse processo, além de possibilitar ampliação significativa das fontes de financiamento.

Além disso, o MEC instituiu, em dezembro de 2019, cinco novas universidades federais: Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar) e Universidade Federal de Catalão (UFCat). A intenção é que essas instituições se transformem em centros de excelência modernos.

Por fim, no que se refere à gestão dos hospitais universitários vinculados às universidades federais, ressalta-se a atuação, no âmbito do MEC, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Atualmente, a Empresa administra 40 hospitais universitários de 32 Instituições Federais de Ensino Superior, distribuídos por 23 Unidades da Federação. Além das unidades da Ebserh, a rede universitária federal conta com mais 10 unidades hospitalares que totalizam 50 unidades no País. A empresa oferece mais de 7,7 mil vagas de residências médica e multiprofissional em 1.020 programas, além de ser campo de prática para mais de 60 mil graduandos na área da saúde em 32 universidades federais. Entre 2015 e 2019, o número de residentes aumentou em 16,2%, e o número de programas de residência passou de 817 para 1.020.

PRINCIPAIS DESAFIOS DA ÁREA FOCO DO PROGRAMA/OBJETIVO A SEREM ENFRENTADOS NO PPA 2020-2023

Os desafios da educação brasileira são diversos, mas as políticas educacionais desenvolvidas pelo MEC buscam maior convergência de esforços e melhor aplicação de recursos técnicos e financeiros para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) de 2017 demonstram que 97,8% das crianças entre 6 e 14 anos frequentavam a escola e 93,7% das crianças de 4 a 5 anos encontravam-se matriculadas na pré-escola, atestando que a universalização do acesso para essas etapas de ensino ocorreu. O mesmo não pode ser afirmado quando se trata da cobertura de creches e do ensino médio. Quanto ao acesso de crianças de 0 a 3 anos, pouco mais de um terço frequentam creches. E, quanto ao ensino médio, além de ainda não ter atingido a universalização, constata-se que um quarto dos jovens não concluiu o ensino fundamental na idade esperada, o que atrasa seu ingresso no ensino médio e traz impactos nos indicadores de escolaridade do País.

Acompanhados de outros dados educacionais, esse diagnóstico retrata a urgência da priorização da qualidade na educação básica para que os brasileiros recebam formação suficiente para exercer a sua cidadania e alcançar o pleno potencial de liberdade e de produtividade. Trata-se de problema complexo e com múltiplas causas, que exige atuação em diferentes frentes: desde a primeira infância até a educação escolar formal e além.

A transformação da realidade educacional do Brasil passa pela mudança do foco para a qualidade da educação, com prioridade na educação básica, aprimoramento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e fortalecimento do papel do Ministério da Educação (MEC) como indutor da política de educação nacional, com vistas a elevar a qualidade desse nível de ensino, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade.

A proposta do MEC para o Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica visa à criação de mecanismo permanente e eficaz de financiamento da educação básica, voltado não apenas à equalização das oportunidades educacionais, mas também à melhoria dos índices de desenvolvimento da educação, por meio do incentivo à gestão por resultados. Assim, o modelo proposto pelo Ministério para o novo Fundo busca o aprimoramento do efeito redistributivo do aporte federal de recursos, para alcançar os Municípios mais necessitados, o aumento da Complementação da União, para garantir maior investimento por aluno, e por fim, a inserção de indicadores de qualidade educacional na dinâmica operacional do Novo Fundeb, para assegurar a eficácia da política pública na melhoria efetiva dos sistemas de ensino em todo o País.

No que tange à promoção de ações para ampliar o acesso à educação infantil, o MEC está reformulando as ações de apoio à rede escolar pública de educação infantil. A expectativa é aportar recursos para construção e finalização de creches; aquisição de equipamentos e mobiliário; e custeio destinado ao funcionamento das unidades de educação infantil. Essa reformulação prevê parcerias de investimentos público-privadas, disponibilização de vagas em creches privadas sem fins lucrativos por meio de voucher, a implementação dos Parâmetros de Qualidade da Educação Infantil e a aplicação e divulgação dos resultados da avaliação piloto da educação infantil. Espera-se atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE).

Entende-se, ainda, que uma melhoria acentuada e estruturante na qualidade da alfabetização é o caminho para zerar o analfabetismo absoluto e funcional e, com isso, possibilitar maior chance de sucesso escolar e, como consequência, na vida profissional. Daí decorre a importância da instituição de Política Nacional de Alfabetização que aborde aspectos referentes à formação dos professores e de gestores, disponibilização de material de apoio, contratação de avaliações de fluência (habilidades de leitura) e implementação de avaliações de impacto, entre outras ações.

Para vencer o desafio de oferecer educação de qualidade para todos, é fundamental também universalizar a taxa de atendimento para a população de 4 a 17 anos na educação especial, em conformidade com a Meta 4 do Plano Nacional de Educação. Cabe ainda registrar a atualização do aspecto normativo e orientador da Educação Bilíngue de Surdos, com o objetivo de propor mudanças normativas na educação que correspondam à atual realidade social, orientando os sistemas de ensino e estimulando iniciativas inovadoras que visem o progresso e a valorização das singularidades e diversidades da sociedade.

O fortalecimento do ensino médio, com destinação de parte da carga horária à oferta de diferentes itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento (linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e sociais) e, também, na formação técnica e profissional, desponta como meio de aproximar o estudante ao mercado de trabalho.

Nesse sentido, para fazer frente ao desafio de ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica, adequando-se a oferta às demandas do setor produtivo, é preciso quebrar preconceitos no País contra as funções técnicas. Para isso, são necessárias iniciativas que impulsionem melhorias na regulação da oferta de cursos técnicos, formação de professores, bem como a ampliação da oferta de cursos profissionais e técnicos, além de parcerias entre público e privado. A criação de polos de inovação nos institutos federais para disseminar a cultura do empreendedorismo e alavancar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, que atendam as reais demandas do setor produtivo aproximando a educação do mercado de trabalho, está no horizonte das ações.

No que se refere à Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, a perspectiva é elevar a taxa bruta de matrícula na graduação e fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globaliza-

do. Para 2020, está prevista a implementação de modelo de redistribuição de bolsas de mestrado e doutorado no País, visando reduzir o desequilíbrio existente, além de ações estratégicas que envolvem parcerias e programas direcionados ao desenvolvimento regional e local, com maior interação entre o meio acadêmico e o setor produtivo.

O MEC também tem aprimorado as avaliações, exames e indicadores, para fornecer, nos próximos anos, importantes subsídios para a reorientação das políticas públicas. Destaca-se a aplicação do Enem Digital a partir de 2020, em projeto piloto, e sua implantação progressiva, com previsão de consolidação em 2026.

3.2.6. Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública

O Programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública tem como objetivo assegurar à população a preservação de seus direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, notadamente em políticas voltadas ao acesso à justiça e à segurança pública, bem como à promoção e à proteção de direitos de cidadania, de modo a possibilitar a coesão social exigida para o desenvolvimento do País e a consolidação do Estado Democrático de Direito.

A promoção da segurança pública envolve, entre suas ações, o fortalecimento de estratégias voltadas à diminuição da criminalidade, substanciada, especialmente, no enfrentamento a organizações criminosas e ao tráfico de drogas, de armas e de pessoas; à lavagem de dinheiro e ao combate à corrupção, bem como no reforço da fiscalização das fronteiras, passando ainda por campanhas de redução da violência no trânsito, as quais demandam esforços que envolvem desde a fiscalização e a conscientização até a educação, com vistas à melhoria da segurança viária e veicular.

Por se tratar de temática que abarca interfaces multisetoriais e federativas, é de grande relevância o aperfeiçoamento de uma coordenação estratégica e atuação integrada das forças de segurança pública e instituições parceiras. Assim, esforços vêm sendo empreendidos para a construção de uma rede sistêmica que integre metodologias e procedimentos de atuação interagências e qualifique os serviços ofertados à população pelas três esferas de Governo, fortalecendo a governança local. Cabe destacar, ainda, a necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos dados de segurança pública preconizada no âmbito do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), que consiste em ferramenta de coleta, análise, integração e interpretação de dados e informações de segurança pública, gerando estatística balizadora para o planejamento operacional das polícias e melhorando a gestão das políticas públicas, bem como a capacitação continuada e a valorização dos profissionais do setor para a oferta de serviços de qualidade à população.

OBJETIVO 1041 - FORTALECER O ENFRENTAMENTO À CRIMINALIDADE, COM ÊNFASE NAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, TRÁFICO, CORRUPÇÃO, LAVAGEM DE DINHEIRO E ATUAÇÃO NA FAIXA DE FRONTEIRA

Um dos grandes desafios do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem sido o enfrentamento à criminalidade. Por meio da modernização e aparelhamento das instituições de segurança pública, do aprimoramento dos serviços de inteligência e de trabalho integrado com as diversas esferas do Governo, o Ministério tem buscado intensificar o combate aos crimes de corrupção, ao tráfico de drogas, aos crimes contra direitos humanos, cibernéticos, previdenciários, fazendários, ambientais, políticos e sociais, financeiros, contra o patrimônio, entre outros.

Na esfera de combate à corrupção e lavagem de dinheiro, pode-se citar o projeto "Delegacia Modelo de Investigação e Análise Financeira", o qual consistiu na criação de centro de treinamento de policiais em métodos, ferramentas e padrões aplicáveis à investigação e à análise nos processos voltados para o combate a crimes financeiros e de corrupção. Também, nessa mesma área temática, foram deflagradas, pela Polícia Federal (PF), 152 Operações Especiais de Polícia Judiciária de combate à corrupção e a crimes financeiros, envolvendo 501 prisões, 2.154 buscas e apreensões e R$ 2 bilhões de reais. Destaca-se a Operação Faroeste, que apurou esquema criminoso de venda de decisões judiciais, por juízes e desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), além de corrupção ativa e passiva, lavagem de ativos, evasão de divisas, organização criminosa e tráfico de influência, na temática de combate à corrupção; e também a Operação Lamanai, na temática de crimes financeiros, que teve como foco a desarticulação da organização criminosa sediada em São Leopoldo/RS, atuante no mercado financeiro paralelo, sem autorização, por meio da captação ilegal de recursos de cerca de um milhão de clientes, implicando o bloqueio de R$ 200 milhões de reais em contas bancárias e mais R$ 48 milhões de reais em bitcoins.

Além disso, ainda no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, houve o fortalecimento e ampliação da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra Lavagem de Dinheiro (Rede-LAB), resultado decorrente da atuação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), principal rede de articulação voltada à coordenação de agentes governamentais no combate a crimes financeiros e de corrupção.

Ressalta-se ainda a publicação do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção, que tem como objetivo nortear a atuação de instituições governamentais e da sociedade civil no enfrentamento à corrupção.

No âmbito do enfrentamento ao tráfico de drogas, com a diretriz de priorização à investigação financeiro-patrimonial, foram realizadas diversas ações com objetivo de identificar, sequestrar e bloquear bens e valores das organizações criminosas, visando sua desarticulação e descapitalização, ocasionando com isso resultados históricos de apreensão patrimonial nessa área. Outro fato positivo foi o aumento de apreensão de cocaína, resultado dos esforços investigativos da Polícia Federal e da atuação da Polícia Rodoviária Federal (PRF). No ano de 2019, houve aumento de 28,61% nas apreensões realizadas pela PF. Entre os anos de 2016 e 2019 esse aumento foi de 145,55%. Já a PRF, em seu campo de atuação, apreendeu em 2019, 24 toneladas de cocaína. A evolução na quantidade dessas apreensões nos últimos anos evidencia o resultado dos investimentos na profissionalização do efetivo, ampliação da capacidade de trabalho, investimento em tecnologia, aprimoramento do serviço de inteligência e integração com as bases de dados de órgãos parceiros.

Ainda com esse objetivo destacam-se os esforços para impedir, combater e erradicar a fabricação ilícita e o tráfico de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, bem como os efeitos nocivos dessas atividades para a segurança de cada Estado e da região em seu entorno.

No tocante ao enfrentamento à criminalidade violenta, com ênfase nas organizações criminosas e atuação na faixa de fronteira, durante todo o período compreendido entre 2016 a 2019, o Ministério, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, adotou medidas para o fortalecimento das instituições de segurança. A fim de subsidiar os investimentos realizados, foram propostos inúmeros debates com os mais diversos representantes dos Poderes da República, das esferas de Governo, dos Entes Federativos e da sociedade, por meio de consultas públicas. Como resultado dessas ações, foi possível compreender os principais desafios e estabelecer as linhas de atuação. Destaca-se a institucionalização da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Sistema Único de Segurança Pública por meio da Lei 13.675, de 2018, que tem como um dos objetivos a integração entre os órgãos de segurança pública e as instituições afetas à temática.

Essa integração pôde ser observada nas ações voltadas à proteção das fronteiras brasileiras, no âmbito do Programa de Proteção Integrada de Fronteira (PPIF) coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), tendo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) como responsável por alguns planos de ação, capacitação de gestores e operadores dos 11 Estados fronteiriços, em níveis estratégico, tático e operacional, doação de equipamentos, além do apoio da Força Nacional de Segurança Pública desenvolvendo ações de policiamento ostensivo, atividades de fiscalização, inibição, prevenção, coibição e repressão a delitos.

Ainda pautada na política de integração, visando o melhor atendimento à sociedade, o Ministério lançou em 2019 o projeto "EM FRENTE BRASIL". O projeto consiste em promover um conjunto de ações multidisciplinares (segurança pública, educação, saúde, entre outras) coordenadas e convergentes, por meio de eixos de atuação específicos e de um sistema de governança e gestão integrada, objetivando a redução de crimes violentos (homicídios, feminicídios, latrocínios, crimes sexuais, roubos, entre outros) em localidades com alta concentração de violência. Nos cinco Municípios onde está sendo implementado em fase piloto, foram constituídas forças-tarefas compostas por unidades de segurança municipal, estadual e federal, que contribuíram para a queda dos índices criminais, com a redução de 44,2% de homicídios dolosos e 29,3% de roubos; desde o início do projeto em 30 de agosto de 2019 até 31 de dezembro de 2019.

Em se tratando de dados e informações, o Ministério desenvolveu ao longo desses quatro anos soluções tecnológicas que permitem a troca de informações e o cruzamento de dados, auxiliando nas investigações criminais e na formulação de políticas mais assertivas, com a utilização de estatísticas oficiais, produzidas a partir da integração dos dados de todas as Unidades federativas.

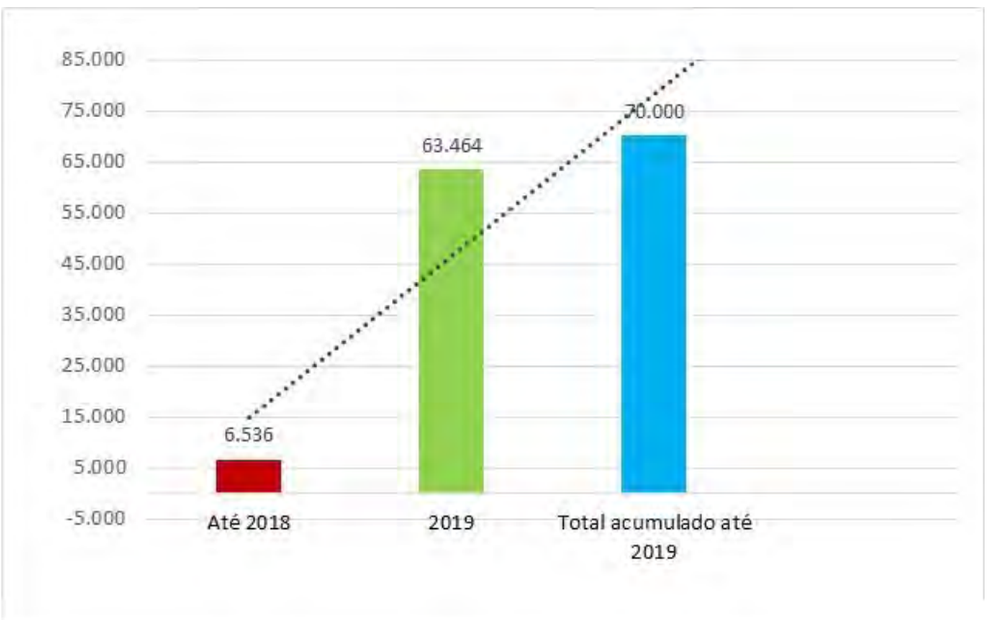
Nesse sentido, destaca-se o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais de Rastreabilidade e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), sistema que permite a transmissão de informações em tempo real dos sistemas eletrônicos de boletins de ocorrência dos Estados. Pela primeira vez foi possível

reunir em uma plataforma dados oficiais de segurança pública de todo o País, de forma célere e transparente, disponível para acesso público gratuito a toda a população.

Ressalta-se ainda o Sinesp *Big Data*, uma infraestrutura computacional para execução de aplicações de segurança pública e o Sinesp GEO, para análise de eventos espaço-temporais relacionados a ações delituosas, produção de manchas criminais dinâmicas e rotas para o policiamento ostensivo e comunitário.

Houve também expressivo avanço no campo da genética forense efetuada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). A Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) concluiu a estruturação de cinco laboratórios, totalizando a cobertura nos Estados brasileiros aptos para processar vestígios biológicos diversos, especialmente os de crimes sexuais e de homicídios. Até 2018 havia o registro de 6.536 amostras coletadas de materiais biológicos de presos condenados. Em 2019, o quantitativo coletado foi de 63.464 amostras, alcançando o total de 70.000 amostras de materiais biológicos de presos condenados.

GRÁFICO - QUANTIDADE DE AMOSTRAS DE MATERIAL BIOLÓGICO DE PRESOS CONDENADOS COLETADOS



Fonte: Senasp.

Com as informações contidas no Banco Nacional de Perfis Genéticos foram confirmadas 1.418 coincidências, sendo 1.184 entre vestígios e 234 entre vestígios e indivíduos, o que auxiliou em mais de 1.000 investigações.

Ainda na temática de combate ao crime organizado, o Ministério tem atuado na desarticulação das organizações criminosas. O número crescente de apreensões de produtos oriundos de atividades ilícitas além de reduzir o tráfico de drogas, de armas e de munições, permite a identificação de integrantes, rotas e modos de operação, cooperando no desenvolvimento de ações conjuntas e integradas.

Quanto ao enfrentamento aos crimes ambientais, a PRF intensificou a fiscalização em 2019 registrando 2.809 ocorrências policiais, 43% a mais do que em 2018. Em relação à mesma tipologia de crime, ainda em 2019, a PF instaurou 3.956 inquéritos e relatou um total de 3.793 inquéritos, o que corresponde a 5,7% de aumento se comparado aos inquéritos relatados no ano anterior.

Os resultados positivos alcançados pelo MJSP nas ações relacionadas ao enfrentamento da criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira decorreram da busca para o atingimento das metas definidas no PPA 2016-2019, destacadas a seguir:

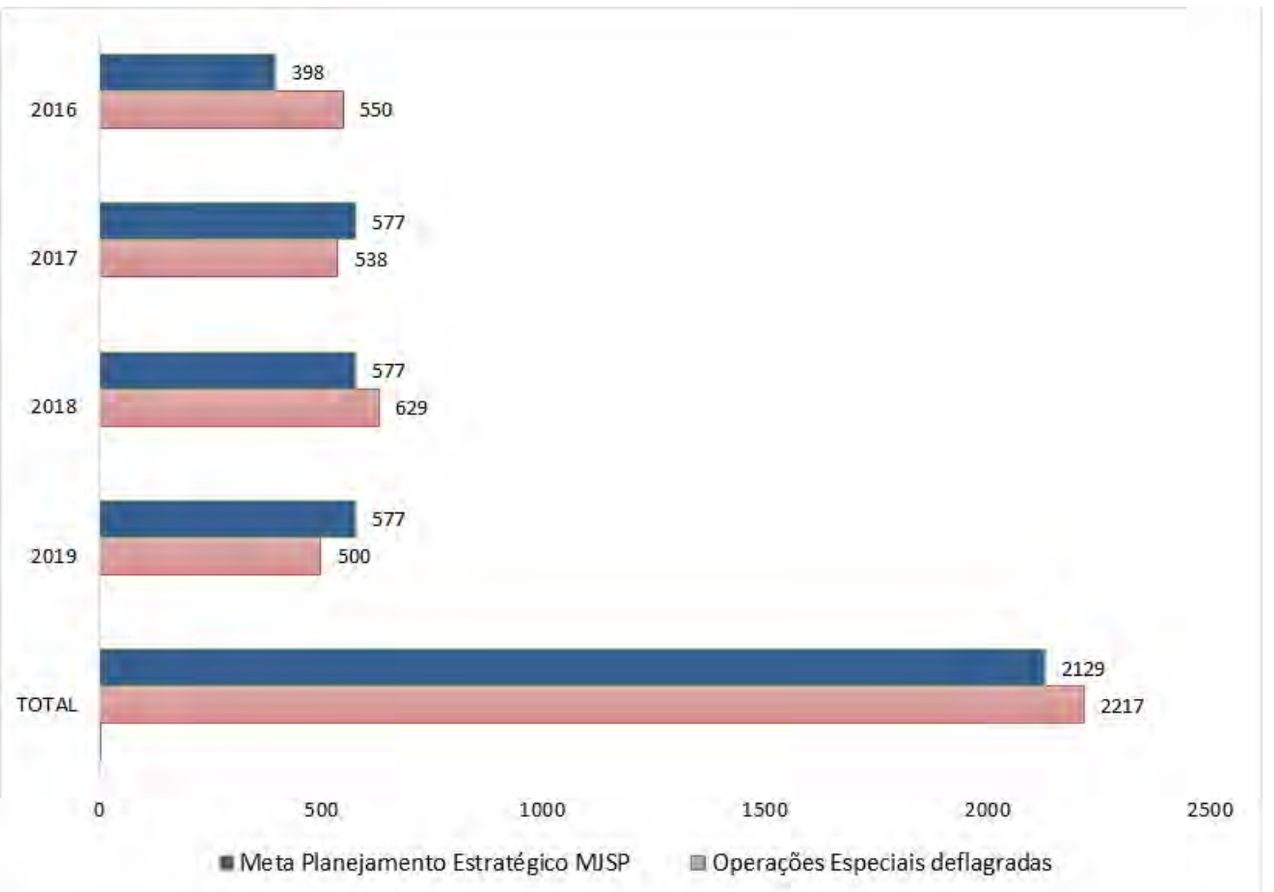
ANÁLISE DAS METAS QUALITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA META	SITUAÇÃO DA META
0465 - INCREMENTAR O COMBATE AO CRIME ORGANIZADO POR MEIO DE OPERAÇÕES ESPECIAIS DE POLÍCIA JUDICIÁRIA DA UNIÃO.	MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA	META ALCANÇADA
0468 - CONTRIBUIR PARA A REDUÇÃO DA IMPUNIDADE AMPLIANDO O PERCENTUAL DE ELUCIDAÇÃO DE INFRAÇÕES PENAIS DE ATRIBUIÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL.	MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA	META ALCANÇADA
0469 - APRIMORAR O ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE DROGAS, ARMAS E MUNIÇÕES E DEMAIS CRIMES TRANSFRONTEIRIÇOS, AMPLIANDO O NÚMERO DE PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO POLICIAL EM RODOVIAS FEDERAIS.	MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA	META ALCANÇADA

Meta 0465 - Incrementar o combate ao crime organizado por meio de operações especiais de polícia judiciária da União: a meta estabelecida para o Plano Plurianual 2016-2019, por ser qualitativa, não previu uma estimativa da quantidade de operações especiais que deveriam ser realizadas para o alcance da meta. Diante disso, o MJSP estabeleceu uma meta de 2.129 operações especiais para os anos de 2016 a 2019 em seu planejamento estratégico, prevista no objetivo estratégico de "Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira", a fim de acompanhar os resultados internamente.

Após o término do PPA, foi registrado um total de 2.217 Operações Especiais deflagradas no enfrentamento de crimes de corrupção, cibernéticos, previdenciários, fazendários, ambientais, contra os direitos humanos, de tráfico de drogas, financeiros e contra o patrimônio, superando aquela meta.

GRÁFICO - COMPARATIVO ENTRE OPERAÇÕES ESPECIAIS DEFLAGRADAS E AS METAS ESTABELECIDAS EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MJSP PARA OS ANOS DE 2016-2019



Fonte: Polícia Federal.

Meta 0468 - Contribuir para a redução da impunidade ampliando o percentual de elucidação de infrações penais de atribuição da Polícia Federal: com o intuito de contribuir para a maior eficiência na elucidação de infrações penais a cargo da PF, cabe destacar o projeto *Prometheus*, cujo escopo é a mudança do procedimento preliminar à instauração de inquérito policial, com adoção da seletividade e racionalidade, por meio da análise das ocorrências criminais para deliberar sobre a necessidade de instauração de inquérito policial, com base em parâmetros estabelecidos institucionalmente, sendo fruto de entendimento institucional da PF, do Ministério Público Federal (MPF) e de órgãos parceiros interinstitucionais.

Nesse sentido, busca-se com o projeto a substituição do modelo de recepção e processamento de notícias-crimes (uma notícia-crime = um inquérito) por uma metodologia mais moderna e eficiente de gestão dessas informações e dos respectivos apuratórios, na perspectiva de:

- reduzir o número de inquéritos instaurados e em andamento, de baixa eficiência, relacionados a crimes fazendários, previdenciários, contra o meio ambiente e cibernéticos, entre outros, em todo o País, em especial aqueles sem viabilidade investigativa;
- melhorar o procedimento de investigação desses delitos em todo o País;
- aumentar a eficiência da PF no combate ao crime organizado; e
- aprimorar a atuação da PF na desarticulação de organizações criminosas que atuam nesses tipos de delitos.

Desde o início efetivo do projeto, 7,34% de todas as notícias de crime recebidas pela PF passaram a tramitar na metodologia do *Prometheus*. Os dados da Corregedoria-Geral indicam redução da carga total de inquéritos entre a quantidade de inquéritos encerrados x inquéritos instaurados. Com a adoção do Projeto, em 2019 a redução do número de inquéritos instaurados chegou a 53.200, a menor quantidade em 15 anos. Foram instaurados 6.920 menos inquéritos em 2019 em relação a 2018 e 13.474 inquéritos em relação a 2017.

Essa redução permite a otimização dos recursos públicos e a sua alocação em investigações com maior potencial de gerar resultados para a sociedade e para o Estado, contribuindo assim, para a redução da impunidade e ampliação do percentual de elucidação de infrações penais.

Meta 0469 - Aprimorar o enfrentamento ao tráfico de drogas, armas e munições e demais crimes transfronteiriços ampliando o número de procedimentos de fiscalização policial em rodovias federais: no âmbito do enfrentamento ao tráfico de drogas, a evolução da quantidade de apreensões de 2016 a 2019 foi significativa, evidenciando o resultado dos investimentos na profissionalização do efetivo, ampliação da capacidade de trabalho por meio da indenização pela flexibilização do repouso remunerado, investimento em tecnologia, aprimoramento do serviço de inteligência e integração com as bases de dados de órgãos parceiros, como o Denatran (Renach, Renavam), Conselho Nacional de Justiça (BNMP), Receita Federal, além de órgãos das esferas estaduais e municipais.

Destaca-se também a quantidade de apreensões realizadas pela PRF. Foram apreendidas 324 toneladas de maconha, 24 toneladas de cocaína, 1,6 toneladas de *crack*, 1.731 armas, 74.596 munições, e 11.757.338 pacotes de cigarro, além de 39.273 pessoas flagradas e detidas no cometimento de algum ilícito.

No ano de 2019, também foram executadas 29 operações nacionais de combate ao crime no âmbito das rodovias federais, entre as quais operações de combate ao tráfico de armas e de drogas, assalto a veículos e a cargas, a fraudes veiculares, a contrabando e descaminho, a crimes ambientais e a crimes contra os direitos humanos.

As ações de enfrentamento à criminalidade resultaram, ainda, na recuperação e devolução de 24.486 veículos objeto de furto e roubo aos seus proprietários no período de 2016 a 2019.

Relacionada à temática de proteção aos Direitos Humanos, a PRF registrou em 2019 total de 2.326 entre ocorrências Contra a Dignidade Sexual, Contra a Família, Contra a Organização do Trabalho, Contra a Pessoa, e de crimes enquadrados no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso e no Estatuto do Estrangeiro. Foram resgatadas 75 pessoas desaparecidas, 312 vítimas de tráfico de pessoas, 117 crianças em situação de trabalho infantil, 446 adultos em situação de trabalho escravo e 123 crianças vítimas de exploração sexual.

A realização de programas e operações especializadas executados ao longo de 2019 contribuiu de forma significativa para os resultados sobre a quantidade de apreensões de drogas, armas, munições, veículos e pessoas.

Os principais resultados, incluindo as operações especializadas e trabalho ordinário, estão sumarizados na tabela a seguir:

QUADRO - RESULTADO GERAL DA PRF NO EXERCÍCIO 2019

MÉTRICA (UNID.)	2016	2017	2018	2019
MACONHA APREENDIDA (KG)	220.464	344.000	307.054	324.694
COCAÍNA APREENDIDA (KG)	6.660	7.500	18.332	24.055
CRACK APREENDIDO (KG)	1.241	1.453	1.257	1.622
ARMAS DE FOGO APREENDIDAS (UN)	1.574	2.089	1.749	1.731
MUNIÇÕES APREENDIDAS (UN)	76.772	189.632	161.273	74.596
DETIDOS (PESSOAS)	31.757	38.346	34.681	39.273
VEÍCULOS RECUPERADOS (UN)	3.827	7.098	6.605	6.956

Fonte: PRF.

PRINCIPAIS DESAFIOS DA ÁREA FOCO DO PROGRAMA/OBJETIVO A SEREM ENFRENTADOS NO PPA 2020-2023

No Plano Plurianual 2020-2023, devido às mudanças propostas na metodologia para formulação do documento, as temáticas tratadas hoje no "Programa 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública" e no "Objetivo 1041 - Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira", foram reorganizadas em novos programas e objetivos. No entanto, as temáticas permanecem como prioridades do MJSP.

Assim, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos com o objetivo de fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira, ainda são muitos os desafios a serem enfrentados pelo Ministério nessa área. Entre eles pode-se destacar:

- intensificar o combate à desarticulação das facções e organizações criminosas;
- ampliar a capacidade de investimento do Estado no enfraquecimento da criminalidade;
- fortalecer a articulação com os órgãos de segurança pública e de inteligência;
- fortalecer o enfrentamento ao tráfico de drogas, sobretudo por meio da alienação dos bens confiscados dos criminosos; e
- ampliar mecanismos de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

3.3. ÁREA TEMÁTICA: INFRAESTRUTURA

3.3.1. Programa 2017 – Aviação Civil

A aviação civil constitui um setor importante para o País, tendo em vista que o transporte de passageiros e cargas pelo modal aéreo, assim como a adequação da infraestrutura aeroportuária, são grandes vetores de desenvolvimento e integração nacional, seja pelo estímulo à realização de negócios, seja pela aproximação e melhoria na eficiência de diversas cadeias produtivas.

O Programa temático Aviação Civil, contemplado no PPA 2016-2019, procura endereçar os principais desafios do setor mediante o estabelecimento de objetivos, metas e iniciativas voltados para a adequação da capacidade de processamento de aeronaves, passageiros e cargas à demanda existente e futura; ampliação da oferta do serviço de transporte aéreo regular de passageiros e cargas; promoção da segurança da aviação civil; promoção de desenvolvimento institucional, regulatório e técnico; além do aprimoramento da eficiência e da segurança operacional do setor. A seguir, são apresentados os principais indicadores do Programa:

TABELA - PRINCIPAIS INDICADORES DO PROGRAMA 2017 – AVIAÇÃO CIVIL

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
03ZG – REALIZAR ESTUDOS E INVESTIMENTOS PARA AUMENTAR A DISPONIBILIDADE DE INFRAESTRUTURA NOS 270 AEROPORTOS CONTEMPLADOS NO PROGRAMA DE AVIAÇÃO REGIONAL	AEROPORTOS	270	0	93	97	115	269	99,63%	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA (MINFRA)	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
0056 – AUMENTAR A CAPACIDADE DA REDE DE AEROPORTOS DO BRASIL DE MODO A POSSIBILITAR O PROCESSAMENTO DE 385 MILHÕES DE PASSAGEIROS, OBSERVADAS AS NORMAS REGULAMENTARES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ADEQUADO EXPEDIDAS PELA ANAC	MILHÕES DE PASSAGEIROS	385	337,91	386,61	398,11	397,28	410,01	106,5%	MINFRA	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA
0058 – AUMENTAR A CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO DE CARGAS DOS TERMINAIS DE CARGA AÉREA PARA 2,4 MILHÕES DE TONELADAS, POR MEIO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS	MILHÕES DE TONELADAS	2,4	1,65	2,21	2,24	2,26	2,55	106,25%	MINFRA	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Com relação à movimentação de aeronaves na aviação regular e não-regular, verificou-se uma redução em 2019 ocasionada pelo fim das operações da Empresa Aérea Avianca, o que diminuiu a oferta de voos, e consequentemente, desequilibrou a dinâmica de oferta e demanda do transporte aéreo, refletindo também no aumento da tarifa aérea média nominal.

OBJETIVO 0083 – ADEQUAR A CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO DE AERONAVES, PASSAGEIROS E CARGAS À DEMANDA EXISTENTE E FUTURA, POR MEIO DE INTERVENÇÕES NAS INFRAESTRUTURAS AEROPORTUÁRIAS E MEDIDAS DE GESTÃO

Tendo em vista o grande crescimento do setor de aviação civil nos últimos anos (8,4% de crescimento médio anual de passageiros entre 2004 a 2017), decorrente principalmente da redução no valor pago por quilômetro voado (59,0% de queda no período) e do crescimento do PIB (33,0% de aumento no período), houve crescente pressão sobre a infraestrutura aeroportuária disponível (saiu-se de 74 milhões de passageiros nos aeroportos em 2004 para 206 milhões em 2017).

Com o aumento na demanda de processamento de aeronaves, passageiros e cargas, foram necessárias intervenções nas infraestruturas aeroportuárias e medidas de gestão para adequar a capacidade dos aeroportos, e tais providências foram distribuídas em quatro metas.

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS QUANTITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
03ZG – REALIZAR ESTUDOS E INVESTIMENTOS PARA AUMENTAR A DISPONIBILIDADE DE INFRAESTRUTURA NOS 270 AEROPORTOS CONTEMPLADOS NO PROGRAMA DE AVIAÇÃO REGIONAL	AEROPORTOS	270	0	93	97	115	269	99,63%	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA (MINFRA)	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
0056 – AUMENTAR A CAPACIDADE DA REDE DE AEROPORTOS DO BRASIL DE MODO A POSSIBILITAR O PROCESSAMENTO DE 385 MILHÕES DE PASSAGEIROS, OBSERVADAS AS NORMAS REGULAMENTARES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ADEQUADO EXPEDIDAS PELA ANAC	MILHÕES DE PASSAGEIROS	385	337,91	386,61	398,11	397,28	410,01	106,5%	MINFRA	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA
0058 – AUMENTAR A CAPACIDADE DE PROCESSAMENTO DE CARGAS DOS TERMINAIS DE CARGA AÉREA PARA 2,4 MILHÕES DE TONELADAS, POR MEIO DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS	MILHÕES DE TONELADAS	2,4	1,65	2,21	2,24	2,26	2,55	106,25%	MINFRA	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 03ZG - Realizar estudos e investimentos para aumentar a disponibilidade de infraestrutura nos 270 aeroportos contemplados no programa de aviação regional: com o crescimento do setor de aviação civil, buscou-se, por meio do Programa de Aviação Regional, atender às demandas regionais em localidades não cobertas pelos aeroportos federais. O referido programa, criado em 2012 e posteriormente readequado e renomeado como Programa de Investimentos na Aviação Regional (Pinar), consiste na elaboração de estudos e projetos, no investimento em obras e na aquisição de equipamentos, visando conectar o Brasil e levar desenvolvimento e serviços sociais a lugares distantes dos grandes centros – como é o caso da Amazônia Legal.

Atualmente, o Pinar possui em seu escopo 58 aeroportos classificados como prioritários ao recebimento de recursos federais. No âmbito desse Programa, foram entregues 64 equipamentos de segurança contra atos de interferência ilícita - Avsec (*Aviation Security*) no ano de 2019, sendo 33 Pórticos Detectores de Metais e 31 equipamentos de raio X, bem como foram finalizados 269 estudos no período de 2016 a 2019.

Elucida-se que a meta estava diretamente vinculada ao extinto Contrato nº 11/2013, celebrado junto ao Banco do Brasil para o desenvolvimento de estudos e projetos para 270 aeroportos regionais. Entretanto, o estudo que tratava do Aeroporto de Maraã/AM foi descontinuado e posteriormente inserido no escopo do Termo de Execução Descentralizada – TED nº 02/2017, celebrado junto ao Comando da Aeronáutica, a ser desenvolvido pela Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (Comara).

Meta 0056 - Aumentar a capacidade da rede de aeroportos do brasil de modo a possibilitar o processamento de 385 milhões de passageiros, observadas as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela Anac: os investimentos em obras de construção, reforma, ampliação e modernização dos aeroportos aumentaram a capacidade da rede de aeroportos no transporte de passageiros e no processamento de cargas em relação ao primeiro ano do PPA.

Em 2016, a capacidade anual de processamento de passageiros atingiu o patamar de 386,6 milhões, ultrapassando já nesse ano a meta estabelecida no PPA 2016-2019. Em 2019, a capacidade de processamento de passageiros foi de 410,01 milhões, superando em 6,49% a meta estabelecida.

Meta 0058 - Aumentar a capacidade de processamento de cargas dos terminais de carga aérea para 2,4 milhões de toneladas, por meio de investimentos públicos e privados: foi observada uma expansão da capacidade de processamento de cargas da rede de aeroportos, a qual passou de 2,21 milhões de toneladas (2016) para 2,55 milhões (2019), ultrapassando em 6,25% a meta estabelecida.

Meta 03ZH - Elaborar o novo Plano Aeroviário Nacional – PAN (Meta qualitativa): a meta foi atingida já em 2018, com a publicação da Portaria nº 537/2018, que instituiu o novo Plano Aeroviário Nacional – PAN 2018/2038. O

PAN trata do planejamento de médio e longo prazo do setor de aviação civil, com as diretrizes de investimentos do Governo Federal no setor.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Em relação aos indicadores do programa, destacam-se os seguintes avanços: o percentual de cancelamento de voos caiu de 11,16% em 2016 para 1,63% em 2019 e a movimentação de passageiros na aviação regular e não regular (exceto Aviação Geral) foi de 218,61 milhões de pessoas, demonstrando um aumento contínuo desde 2016.

Em resposta à crescente pressão sobre a infraestrutura aeroportuária disponível, o Governo Federal iniciou um amplo programa de concessões que resultou na transferência à iniciativa privada da exploração dos principais aeroportos nacionais entre 2011 e 2019: Natal (SBSG), Brasília (SBBR), Guarulhos (SBGR), Viracopos (SBKP), Galeão (SBGL), Confins (SBCF), Fortaleza (SBFZ), Florianópolis (SBFL), Porto Alegre (SBPA), Salvador (SBSV), Cuiabá (SBCY), Alta Floresta (SBAT), Sinop (SBSI), Rondonópolis (SBRD), Recife (SBRF), Aracaju (SBAR), Maceió (SBMO), João Pessoa (SBJP), Campina Grande (SBCG), Juazeiro do Norte (SBJU), Vitória (SBVT) e Macaé (SBME).

O Brasil possui atualmente 11 diferentes consórcios e operadores privados atuando na ampliação e adequação da infraestrutura da aviação civil em quatro das cinco regiões geográficas do País. Os 22 aeroportos citados respondem por aproximadamente 60% do tráfego doméstico e 97% do internacional. Os números refletem o êxito do programa federal de concessões e a importância de sua continuidade. Nesses aeroportos, serão investidos pelo setor privado mais de R$ 36 bilhões durante o período das concessões, sendo que, desse total, mais de R$ 17 bilhões já foram realizados. Especificamente no ano de 2019, o principal evento do programa federal de concessões aeroportuárias deu-se com a realização do leilão da 5ª rodada, no qual foram arrematados 12 aeroportos, divididos em três blocos: Bloco Centro-Oeste: Cuiabá (SBCY), Alta Floresta (SBAT), Sinop (SBSI), Rondonópolis (SBRD); Bloco Nordeste: Recife (SBRF), Aracaju (SBAR), Maceió (SBMO), João Pessoa (SBJP), Campina Grande (SBCG), Juazeiro do Norte (SBJU); e Bloco Sudeste: Vitória (SBVT) e Macaé (SBME).

De 2020 a 2023, estima-se que os aeroportos concedidos na 5ª rodada de concessões recebam R$ 1,24 bilhão em investimentos na ampliação e melhoria da infraestrutura aeroportuária. No Bloco Nordeste, são estimados investimentos da ordem de R$ 735,0 milhões; no Bloco Sudeste, R$ 199,0 milhões; e por fim, no Bloco Centro-Oeste, R$ 309,0 milhões.

Com relação aos aeroportos de interesse regional, em 2019 foram efetuadas tratativas junto à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) para contratação de empresa especializada visando à aquisição de rampas de acesso a aeronaves, estando concluído todo o material técnico. A etapa da contratação está na fase de publicação de edital e ampliará a acessibilidade de passageiros com dificuldade de locomoção.

Também foram concluídos investimentos no Aeroporto de Vitória da Conquista/BA, com a construção do Terminal de Passageiros (TPS), aquisição e instalação dos equipamentos de auxílio à navegação aérea, complemento da cerca operacional, reservatórios de água, iluminação de via de contorno, mobiliários e equipamentos do Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (Sescinc), iluminação do pátio de aeronaves e implantação de redes de telecomunicações. No Aeroporto de Sorocaba/SP foi implantada a Estação Prestadora de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo (EPTA) Categoria "Especial" e no Aeroporto de Bonito/MS foram entregues os serviços de pavimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Os Programas do PPA 2020-2023 inerentes ao Ministério da Infraestrutura têm como premissa o alinhamento ao Planejamento Estratégico proporcionando infraestrutura viária com mobilidade segura e eficiente de pessoas e cargas. Para 2020, há previsão de entrega de mais de 50 obras públicas nos quatro modais: rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo.

Em 2020, está prevista a publicação do Plano Aeroviário Nacional - PAN 2020/2040, uma atualização e aperfeiçoamento das metodologias e base de dados utilizando uma matriz Origem/Destino. Além disso, o PAN 2020/2040 será complementado com planejamento específico sobre formação e capacitação de profissionais e planejamento de investimentos para fomento da aviação geral.

Está prevista a realização de duas novas rodadas de concessões, nas quais deverão ser concedidos um total de 41 aeroportos (22 aeroportos na 6ª rodada e 19 aeroportos na 7ª rodada).

Os aeroportos previstos para concessão na 6ª rodada são os seguintes: Curitiba (SBCT), Foz do Iguaçu (SBFI), Navegantes (SBNF), Londrina (SBLO), Joinville (SBJV), Bacacheri (SBBI), Pelotas (SBPK), Uruguaiana (SBUG), Bagé (SBBG), Manaus (SBEG), Porto Velho (SBPV), Rio Branco (SBRB), Cruzeiro do Sul (SBCZ), Tabatinga (SBTT), Tefé (SBTF), Boa Vista (SBBV), Goiânia (SBGO), São Luís (SBSL), Teresina (SBTE), Palmas (SBPJ), Petrolina (SBPL) e Imperatriz (SBIZ). Os aeroportos previstos para concessão na 7ª rodada são os seguintes: Congonhas (SBSP), Campo Grande (SBCG), Campo de Marte (SBMT), Corumbá (SBCR) e Ponta Porã (SBPP); Belém (SBBE), Macapá (SBMQ), Santarém (SBSN), Marabá (SBMA), Carajás (SBCJ), Altamira (SBHT), Belém – Júlio César (SBJC); Santos Dumont (SBRJ), Uberlândia (SBUL), Montes Claros (SBMK), Pampulha (SBBH), Jacarepaguá (SBJR), Uberaba (SBUR) e Carlos Prates (SBPR).

O leilão dos aeroportos da 6ª rodada está previsto para acontecer no 4º trimestre de 2020. A perspectiva é que essas infraestruturas sejam modernizadas e ampliadas, fomentando a economia e o desenvolvimento do setor. A previsão de investimentos é de R$ 5,0 bilhões.

Com relação aos aeroportos de interesse regional, no PPA 2020-2023, teremos a continuidade da execução das obras que já estão em andamento visando à conclusão desses empreendimentos.

3.3.2. Programa 2025 - Comunicações Para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

O Programa de Comunicações partiu de um contexto desenhado em seis grandes desafios do setor, sintetizados no PPA por meio de cinco objetivos:

- Expandir o acesso à Internet em banda larga para todos, promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC);
- Viabilizar a implantação da TV Digital, com inclusão social;
- Ampliar os serviços de comunicação e expandir a radiodifusão, com ênfase no Sistema Público;
- Incentivar a produção nacional e a distribuição de conteúdos digitais criativos; e
- Promover a inovação, o desenvolvimento tecnológico e a competitividade da indústria nacional de telecomunicações.

O aumento da disponibilização da banda demandou a implantação de redes de fibra óptica, tanto para conectar municípios à Internet (as chamadas redes de transporte) como para distribuir o sinal da rede para as residências (redes de acesso). Até a elaboração deste relatório, 99% dos Municípios brasileiros foram atendidos com redes de banda larga móvel (3G e/ou 4G). Além disso, o Brasil passou a contar com o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), em crescente uso na transmissão de dados com alta velocidade e qualidade na banda Ka, cobrindo todo o território nacional e a Amazônia Azul. Na linha de inclusão digital, que busca atender a públicos específicos e aos menos favorecidos, ampliou-se os serviços em órgãos e áreas públicas de 262 Municípios, e o atendimento a 11.000 áreas de vulnerabilidade digital, oferecendo gratuitamente conexão à Internet em banda larga - por via terrestre e satélite, abrangendo telecentros, escolas, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira e quilombos, dentre outros.

O Programa 2025 enfrentou desafios na reavaliação do modelo de gestão da qualidade dos serviços de telecomunicações, do modelo de gestão do espectro de radiofrequências, do modelo de gestão das autorizações e licenciamentos dos serviços de telecomunicações da regulamentação de licenciamento de estações, da disponibilização do espectro e à política de comunicações que versa sobre a digitalização da TV aberta, bem como o desafio de aumentar o alcance e a pluralidade dos serviços de radiodifusão. Um passo importante foi dado em 2019, com a simplificação do processo de outorga de licenças de radiodifusão, possibilitando o aumento do número de rádios e TVs educativas, rádios comunitárias, geradoras de TV comerciais e a ampliação do alcance dos canais do poder executivo.

Fechando o escopo deste complexo Programa, há o aumento e a melhoria dos serviços postais. Visou disponibilizar os serviços postais de atendimento a 100% dos distritos com população igual ou superior a 500 habitantes e a disponibilizar os serviços de entrega postal externa a 97,50% dos distritos com população igual ou superior a 500 habitantes.

A concretização dos Objetivos e Metas envolvidos no Programa 2025, conforme descrito a seguir, representaram melhorias significativas no alcance e para a qualidade dos serviços de comunicações do País.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Observou-se, em 2019, um aumento singular das exportações de equipamentos de telecomunicações, em plena recuperação após ter ficado paralisado em 2017 e sofrer queda acentuada em 2018. Outro indicador com informação mais atualizada é o que confere a velocidade média de acesso à Internet em banda larga das escolas públicas urbanas, com perspectivas futuras ainda melhores na qualidade da velocidade, com a utilização do 4G.

O número de usuários de Internet com acesso em banda larga móvel e fixa chegou a 164.668.330, em 2017, indicando um crescimento extraordinário. Ao final de 2016, 64,69% da população possuía acesso à Internet e praticamente 70% de domicílios possuíam Internet banda larga. Embora não tenhamos os dados mais recentes para todos os indicadores, de forma geral, os resultados são bastantes satisfatórios e significativos ao longo do ciclo do PPA não deixando que o País ficasse defasado em termos de infraestrutura de TIC em relação ao resto do mundo. Considerando a continentalidade do Brasil, isto é uma conquista. Entretanto, ainda é necessário empenho para que esses benefícios alcancem, com qualidade, as regiões mais afastadas do País.

Na perspectiva de **expansão do acesso à Internet em banda larga para todos promovendo o uso das TIC** (Objetivo 1020), destacam-se como resultados do ciclo do PPA 2016-2019: a disponibilidade de serviços de banda larga a 99% dos Municípios do País; o alcance de 90% para os acessos pessoais da banda larga móvel (3G/4G); a contemplação de 11 mil áreas de vulnerabilidade digital com acesso à Internet pelo Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).

No âmbito do Gesac, até 31 de dezembro de 2019, a soma de pontos demandados ou instalados foi de 11.853, sendo 7.850 pontos para o Programa Educação Conectada, do Ministério da Educação, 3.650 pontos sob a responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), 200 pontos demandados pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), e 153 pontos demandados pelo Ministério da Cidadania.

Segundo o Censo Escolar 2018 (Inep-2018), atualizado em 12/10/2019, foram alcançados 2.450.217 alunos por meio da conexão Gesac. Até o segundo semestre do 2018, o Programa Gesac, disponibilizou conexão para 701.227 alunos em 2.319 escolas localizadas em áreas remotas. Juntem-se a isso programas como Juventude Rural, Computadores para Inclusão (CRC) e Redes de Cidadania, que levaram capacitação a mais de 3.219 participantes no mesmo exercício.

Com a evolução da implantação de Cidades Digitais, foi possível finalizar projetos em 126 Municípios, com 318 pontos de acesso público, beneficiando um número estimado em 574.635 cidadãos. Há que se considerar ainda cerca de 4.000 Telecentros que beneficiam cerca de 400.000 usuários. Assim, a execução da Meta alcançou 1.741.505 pessoas.

Têm-se, portanto, a meta superada em mais de 400%, totalizando 4.150.000 participantes pelos Programas de Inclusão Digital. Tal número expressivo se deu pela liberação do Edital Gesac que permitiu a contratação da Telebras para atendimento a 15.000 pontos de presença Gesac, permitindo, assim, parceria com outros órgãos públicos para a ampliação dos números de localidades atendidas.

Já no caso das cidades digitais, a implantação de infraestrutura de conexão ótica, disponibilizando aplicativos de governo eletrônico e formação na área de TIC em Municípios selecionados, passou a compor o Programa Brasileiro de Cidades Inteligentes e Sustentáveis, em conformidade com o Decreto 9.612/2018, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações.

A evolução do programa associou-se à instalação da Câmara de Cidades 4.0, no âmbito do Plano Nacional de IoT (abreviatura do termo em inglês *Internet of Things* – Internet das Coisas) e em cooperação com o Ministério do

Desenvolvimento Regional (MDR). Ainda no ciclo do PPA em questão, as metas foram reprogramadas para 100 cidades instaladas, devido à redução do limite de empenho em 2019. Neste novo contexto, executou-se 94% desta meta.

Em setembro de 2019, a velocidade média da banda larga fixa no País alcançou 45 Mbps, o que representou superação da meta prevista em cerca de 80%. As ações desenvolvidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) voltaram-se ao estímulo à entrada de pequenos prestadores no mercado (Comitê de Prestadores de Pequeno Porte e alteração do Plano Geral de Metas de Competição (PGMC)); ao mapeamento das lacunas de rede pelo Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações (Pert); e, à consolidação das ofertas de atacado de elementos de rede.

Enfim, de modo geral, o acesso à Internet para toda a população vem sendo expandido ano a ano, conforme observados nos dados apresentados, bem como no avanço do número de Municípios novos que receberam a rede da 4ª Geração de celular em 2018 e 2019 e no aumento dos Municípios atendidos com a rede de transporte em fibra ótica, que permite a prestação do serviço de conexão de dados em alta velocidade.

Outros resultados que deixam boas perspectivas para o próximo ciclo remetem à atualização do marco jurídico legal das Telecomunicações, ao Programa MCTIC Conecta Brasil associado à Estratégia Brasileira para Transformação Digital (E-Digital), à Estratégia Brasileira para redes de 5ªgeração (5G), ao andamento das discussões sobre o leilão de espectro de 5G e convivência com o sistema TVRO e aos Programas Norte e Nordeste Conectados: Projeto Amazônia Integrada e Sustentável e Nordeste Conectado.

A **implantação da TV digital com inclusão social** (Objetivo 1021) viabilizou-se por meio de fomento à capacitação de profissionais técnicos para implantação da TV Digital; distribuição de *kit* de conversor digital e antena para os beneficiários do Programa Bolsa Família; promoção de incentivos à rede varejista de equipamentos de TV Digital; realização de campanha de divulgação do processo de desligamento analógico e implantação da TV Digital; atendimento ao público por intermédio de *call center*; digitalização das estações analógicas de TV e RTV existentes; e fomento à digitalização dos pequenos radiodifusores.

A implantação da TV Digital teve consecução contínua no ciclo PPA 2016 - 2019 e continuará no próximo ciclo. Em 2019, 2.595 Municípios encontravam-se com emissoras de TV digital implantadas, número significativo que reflete as previsões do cronograma elaborado e de transição da transmissão analógica dos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão para o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) - Portaria MCTIC nº 2.992/2017, alterada pelas Portarias MCTIC nº 7.432/2018, n° 3.291/2018, e nº 5.938/2018. Até setembro de 2019, todos os Municípios brasileiros foram liberados para a implantação das redes de telefonia móvel de quarta geração na "Faixa de 700 MHz". Cabe esclarecer, por fim, que o Município é contabilizado na meta quando pelo menos uma estação de retransmissão de televisão ou de geradora, em tecnologia analógica, tenha sido digitalizada. Vale registrar que, até dezembro de 2018, a quantidade alcançada da meta havia sido de 3.438 Municípios com TV digital, o equivalente a 106% da meta global, entretanto, verificou-se recentemente inconsistências no cálculo desta quantidade, de forma que o valor reformulado para dezembro de 2018 resultou em 2.479 Municípios com TV digital.

Até 31 de dezembro de 2019, 12,4 milhões de conversores digitais e antenas foram entregues aos beneficiários do Programa Bolsa Família do Governo Federal e às famílias integrantes do Cadastro Único (Decreto nº 6.135/2007), residentes nas localidades nas quais o desligamento estava previsto em cronograma normativo, sendo que este número já estava praticamente concluído em 2018. Como a meta foi estabelecida em termos de atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família, pode-se dizer que se atingiu 39,42% da meta prevista inicialmente, com 5.414.469 milhões de conversores entregues até o final de 2018. Cabe esclarecer que, de acordo com a realocação na distribuição de conversores para todas as famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), residentes nas localidades em que o sinal analógico de televisão desligaria até 31 de dezembro de 2018, o número de famílias elegíveis a receber o *kit*, passou a ser de 14.408.896 famílias, tendo sido atendidas 82,7% das famílias elegíveis com o total de 12,4 milhões de entregas concluídas no ciclo PPA 2016-2019.

Considerando que a disponibilização gratuita de aplicativos interativos de TV Digital à população deixou de ser relevante para a política de radiodifusão, o objetivo de implantação de TV Digital teve, ao longo do ciclo do PPA 2016-2019, um desempenho pouco significativo no que tange ao alcance das suas três metas principais.

A **ampliação dos serviços de comunicação e expansão dos serviços de radiodifusão com ênfase no Sistema Público** (Objetivo 1022), por meio do rádio ou da televisão, estavam previstos nos Planos Nacionais de Outorga (PNO) para o serviço de radiodifusão educativa e radiodifusão comunitária. Além da suspensão de editais previstos nesses planos, em 2016 e 2017, a Lei nº 13.424/2017 dispôs sobre o processo de renovação do prazo das concessões e permissões dos serviços de radiodifusão e dos pedidos intempestivos de renovação de autorização de serviços de radiodifusão comunitária, acarretando o retorno de centenas de processos para análise. Diante de tal quadro, os esforços foram empreendidos na redução desse *backlog*. Ademais, as duas migrações, AM para FM e da TV analógica para a TV digital, mereceram atenção especial com reanálise do espectro de frequências e da canalização na faixa de frequência modulada, pois dependem da limpeza da faixa de frequência para serem efetivadas.

Com avanços na normalização dos trâmites, em 2018 foi aprovado o PNO 2018/2019 para o serviço de radiodifusão comunitária, contemplando 697 localidades, com oportunidades de novas outorgas, sendo que, deste total, 340 Municípios ainda não possuem nenhuma entidade autorizada. Do referido PNO, já foram publicados sete editais, sendo o último em setembro de 2019. Ao final dos processos seletivos, pelo menos 75% dos Municípios do País tinham pelo menos uma emissora de radiodifusão comunitária autorizada. Durante todo o ciclo 2016-2019, foi possível realizar 57% da meta global, com 82 rádios e televisões educativas novas. Em 2019, o percentual de Municípios brasileiros que possuíam Instituições de Ensino Superior Públicas, com pelo menos uma estação de Radiodifusão Educativa manteve-se em 69,82%, o mesmo desde 2016. Do total de cinco editais previstos no PNO 2015/2016, quatro editais foram devidamente publicados, abrindo oportunidade para que 289 localidades pudessem ter novas estações de emissoras educativas. O alcance da meta global estabelecida (90%) dependia da finalização dos procedimentos seletivos, o que ainda não ocorreu.

No caso da ampliação do número de geradoras de televisão comerciais, não houve novos contratos firmados no ano de 2019, em função da necessidade de se implementar novo processo licitatório, que depende da finalização da metodologia de cálculo dos preços mínimos das outorgas, permanecendo, portanto, oito novas outorgas no período de 2016 a 2019.

Em 2019, a quantidade de Municípios brasileiros que possuem pelo menos uma emissora de radiodifusão comunitária, não teve aumento percentual considerável, uma vez que as análises dos Editais continuam em andamento. Para auxiliar nos trabalhos de análise, duas ferramentas inovadoras foram disponibilizadas, o Sistema de Controle de Informações (SISRD), e o Sistema Integrado de Gestão e Controle do Espectro (Mosaico), além da realização de revisão da metodologia da Radiodifusão Comunitária para o estabelecimento de novas regras de análise.

Ainda no setor da radiodifusão, e com vistas à desburocratização e a tornar mais célere as análises pelo Ministério, ou seja, a dar vazão às demandas atuais e reprimidas e aumentar as facilidades para o cidadão, o governo tem investido na melhoria dos processos de informatização com a utilização de novas ferramentas, dentre as quais destacam-se: o Sistema Mosaico, com módulos de auto cadastramento, aprovação de local de instalação (APL) e canal virtual com análise em tempo real, e o SISRD, com fase de pré-outorga para manifestação de interesse e *WebService* integrado à Receita Federal, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Anatel – Sigec; Caixa Econômica federal (Caixa) e Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Registra-se avanços e aperfeiçoamentos legais que se somam a estes esforços, como a publicação da Portaria nº 5.589/2019, que prevê a liberação da instalação de estúdios em qualquer parte do território nacional e a inclusão de regras para estúdios que utilizam Serviços Auxiliares de Radiodifusão e Correlatos (Sarc), na modalidade Ligação para Transmissão de Programas; da Portaria n° 3.306/2019, que trata de normas complementares para a utilização do canal virtual pelas entidades executantes dos serviços de radiodifusão de sons e imagens e retransmissão de televisão explorados diretamente pela União, vindo a facilitar ao cidadão a sintonização das emissoras públicas com maior frequência; da Portaria nº 4.598, 09/09/2019 que dispõe sobre as estações de radiodifusão; e, do Decreto n° 9.942/2019 que aprova o regulamento do serviço de retransmissão de rádio na Amazônia Legal, ancilar ao serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada

Na área dos correios e serviços postais, a meta de Universalização do Atendimento (UAPB) retrata a oferta de atendimento postal e fechou com resultado de 99,23%. Ou seja, foram ofertadas 10.459 posições de atendimento das 10.540 estabelecidas para o ano. Este resultado representa a oferta de atendimento postal a 99,75% dos Municípios brasileiros, ou seja, ao final de 2019, os Correios estavam presentes em 5.556 Municípios. Neste setor, destaca-se o resultado de 91,25% dos 9.130 distritos brasileiros com mais de 500 habitantes atendidos pela distribuição postal. O percentual atingido representa a realização da distribuição postal em 8.964 distritos, havendo um decréscimo de oito distritos em relação ao ano de 2018. No que tange a entrega de objetos dentro do prazo, o resultado alcançado

foi de 100,45% em relação à meta de 93% estipulada pela Portaria nº 4.474/2018. Entretanto, se consideramos o estabelecido em Portaria Ministerial de 2019, foi de 93,42%. Em ambos os casos, os resultados são significativos sobre a melhoria dos serviços prestados pelos Correios.

Para **incentivar a produção nacional e a distribuição de conteúdos digitais criativos** (Objetivo 1023), a política para desenvolvimento de aplicativos (*Inovapps*) passou a ser executada conjuntamente à política de *startups* do Programa *Startup* Brasil, o qual tem apresentado resultados robustos.

Com relação aos incentivos fiscais para a produção de aplicativos nacionais por meio do Programa de Inclusão Digital, ressalta-se que esses incentivos foram revogados com a alteração da legislação fiscal. Em termos de fomento à produção de aplicativos de utilidade pública, ocorreram atrasos na realização de concursos suspensos por ações judiciais e apenas 68 aplicativos, do total de 100 inscritos, foram entregues em 2016. Em 2017, foi possível completar a avaliação, e o resultado final é que 98 dos 100 inscritos receberam a aprovação final, concluindo 25% da meta global no período 2016-2019.

No caso da meta relacionada ao fomento da produção de 500 aplicativos nacionais por meio da política de desoneração de *smartphones*, a política foi prejudicada especialmente por causa da revogação do Programa de Inclusão Digital, pela Lei nº 13.241/2015. A Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) impetrou mandado de segurança contra a Lei 13.241/2015, que instituiu o fim da isenção de PIS/Cofins, para assegurar que o benefício fiscal regulamentado pelo Decreto 5.602/2005 fosse mantido. O processo judicial sobre o Programa de Inclusão Digital (Lei nº 11.196/2005, art. 28) transitou em julgado no STJ, em 2017, e a política passou a vigorar até 31/12/2018 para as empresas associadas à Abinee. A realização da meta manteve-se constante em 472 unidades desde 2016, mas desde lá representando 94% da meta global no PPA 2016-2019.

No contexto da **promoção da inovação, desenvolvimento tecnológico e competitividade da indústria nacional de telecomunicações** (Objetivo 1135), entre 2016 e 2019, observou-se um decréscimo na produção industrial em alguns segmentos do setor de TIC e que atingiu particularmente o segmento de bens de telecomunicações incentivados no âmbito da Lei de Informática. Como resultado, o indicador em 2019 sofreu decréscimo de 7,28% com relação à base de produtos alcançada em 2018. No caso das patentes com apoio do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), 20 registros foram apurados em 2017 – 17 da Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) e empresas do seu ecossistema, duas da Fundação Instituto Nacional de Telecomunicações (Finatel) e uma da Fundação de Apoio da Universidade do Rio Grande do Sul (Faurgs) – e 11 depósitos foram apurados em 2018 – seis da Fundação CPqD e empresas do seu ecossistema, dois da Unidade de Inovação e Tecnologia (Unitec), um da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) e da Indústria de Telecomunicação Eletrônica Brasileira (Intelbrás), um da Faurgs e Digistar e um da Finatel – totalizando 31 pedidos com apoio do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações. (Funtell) (39% da meta global). A meta de alcançar 70% de modelos de smartphones com 4G desonerados não foi realizada no PPA 2016-2019. No caso das conexões do tipo máquina a máquina, em outubro de 2019, a base de dados da Anatel registrou 22.904.720 conexões do tipo máquina a máquina (9.064.829 especial e 13.839.891 padrão), superando a meta do PPA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

A natureza, a radicalidade e, sobretudo a velocidade das mudanças, que não cessam de surpreender, têm como substrato a transformação digital da sociedade. Isso impôs ao MCTIC o compromisso de desenvolvimento de um conjunto coerente de iniciativas voltadas à construção de um Brasil com amplo acesso às comunicações, incluindo até as comunidades mais remotas. O acesso à informação e ao conhecimento tem cunho estratégico para quaisquer pessoas ou instituições, configurando-se uma demanda latente na sociedade atual. Responsável pelo suporte à convergência das mídias digitais e pela infraestrutura de redes para o transporte da informação, o setor de telecomunicações responde por cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Ele consolida e amplia a cada dia o seu grau de importância para o desenvolvimento do Brasil. Pesquisas indicam que para cada 10% de aumento no uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) há um crescimento de 1,3% no PIB de um país.

O que se verifica ao final do ciclo do PPA 2016-2019, dadas as metas e resultados alcançados, indica que o MCTIC e o governo federal atuam e apontam para o caminho correto e as próximas atualizações dos indicadores devem comprovar tal tese. Oportuno ressaltar que que a não apresentação de números mais atuais sobre indicadores de-

corre do fato de que a Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios (TIC-Pnad), realizada pelo IBGE ainda não foi divulgada, o que deverá ocorrer em meados de abril 2020.

Não obstante não termos os dados mais recentes, há forte expectativa de que obteve-se resultados bastantes satisfatórios e significativos ao longo do ciclo do PPA para todos os indicadores, não deixando que o País ficasse defasado em termos de infraestrutura de TIC em relação ao resto do mundo. Considerando a continentalidade do Brasil, isto é uma conquista. Entretanto, ainda é necessário empenho para que esses benefícios alcancem, com qualidade, as regiões mais afastadas do País. Como exemplo, e confirmando essa percepção, cita-se o aumento singular das exportações de equipamentos de telecomunicações, que ficou paralisado em 2017, teve queda acentuada em 2018 e em 2019 se apresenta em plena recuperação e em patamar satisfatório dentro do contexto de crise econômica. Outro indicador com informação mais atualizada é o que confere a velocidade média de acesso à Internet em banda larga das escolar públicas urbanas abrangidas pelo Programa de Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas (PBLE). O valor apurado demonstra um salto qualitativo significativo em relação ao início do ciclo do PPA, e a previsão é de aumentar ainda mais, considerando as novas referências de qualidade na velocidade com a utilização do 4G. Mesmo se reportando a números de 2017, o total de 164.668.330 usuários de Internet com acesso em banda larga móvel indica um crescimento extraordinário. Os indicadores apresentam, ainda ao final de 2016, 64,69 % da população com acesso à Internet e cerca de 70% de domicílios com internet banda larga.

No horizonte estratégico do MCTIC, a modernização das tarefas afetas ao processo de outorga e renovação de emissoras de rádio e televisão devem zerar os processos que tramitam atualmente.

Além disso, está previsto para 2020 a proposição, revisão e edição de novos dispositivos legais e infra legais que adequem o setor de telecomunicações aos novos desafios tecnológicos e às demandas da sociedade, criando um ambiente favorável a ampliação dos investimentos, em especial no que se refere ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Cabe destacar o esforço para dotar de infraestrutura de comunicação e Internet todo o território nacional. Nesse âmbito, a qualidade de vida dos brasileiros é missão do MCTIC, quando mira o vasto movimento de inovações e uso amplo das tecnologias digitais no campo social. Neste mundo novo das comunicações, tem-se o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), associado ao Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) e o Programa Educação Conectada que apresentaram resultados surpreendentes, com expectativa de chegar a 15.000 pontos de atendimento nos próximos anos, oferecendo gratuitamente conexão à Internet em banda larga, por via terrestre e satélite, promovendo a inclusão digital em áreas de baixa densidade demográfica, como a rural. Ao mesmo tempo, os Projetos Norte e Nordeste Conectados reforçam este movimento com a expectativa de massificar o acesso de populações desassistidas aos serviços de Internet de alto desempenho nessas regiões.

A previsão do leilão de radiofrequências para a tecnologia 5G permitirá novos investimentos em infraestrutura de banda larga e desenvolvimento tecnológico. Todas essas iniciativas sustentam a continuidade da promoção da inovação, desenvolvimento tecnológico e competitividade da indústria nacional de telecomunicações no próximo ciclo do PPA, 2020-2023.

3.3.3. Programa 2033 - Energia Elétrica

O Programa Energia Elétrica contempla um conjunto de objetivos e iniciativas que percorre etapas e executa os processos necessários para gerar, transmitir e distribuir energia elétrica aos consumidores. Esse processo se inicia com os estudos das necessidades, passa pelo planejamento e pesquisa para definir o local onde construir (estudos de inventário e viabilidade), pelos leilões, obras de geração, transmissão e distribuição. Também são partes importantes deste processo a regulação e fiscalização do setor e seus agentes, a pesquisa tecnológica e também a realização de projetos voltados à eficiência energética e à universalização do serviço de energia elétrica.

PRINCIPAIS RESULTADOS

OBJETIVO 0034 - PLANEJAR O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS FUTURAS DE ENERGIA ELÉTRICA POR MEIO DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS DE EXPANSÃO DA GERAÇÃO E DA TRANSMISSÃO, BEM COMO DA PROMOÇÃO DE LEILÕES

Meta 001Q - Inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica: nos Estudos de Inventários de bacias localizadas na Região Norte (divisão geográfica), tem-se o Inventário do rio Pindaituba e seu afluente córrego do Bugre, com 17,85 MW de potência.

Meta 001X - Realizar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para quatro novas usinas nucleares: os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental de quatro novas usinas termonucleares continuam paralisados devido às restrições orçamentárias. Embora haja quarenta áreas tecnicamente propícias para a implantação de centrais termonucleares, ainda não há definição sobre quais áreas devem ser priorizadas para o prosseguimento dos estudos.

Meta 044N - Realizar e aprovar estudos de viabilidade de usinas hidrelétricas com potencial total da ordem de 5.600 MW: não houve a aprovação de nenhum estudo em 2019.

Metas 044O - Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000km e 04NP - Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA: em 2019, ocorreu o Leilão de Transmissão nº 02/2019, realizado em dezembro, o qual permitiu a contratação de 2.467 km de novas linhas de transmissão e de 7.791 MVA de nova capacidade de transformação, totalizando um investimento estimado de R$ 4,2 bilhões. O certame teve um percentual de arremate de 100% de todo o investimento disponibilizado, com deságio médio de 60,3%.

Meta 044P - Realizar Leilões para expansão da geração em 28.700 MW: a apuração da meta de leilões para a expansão da geração é contabilizada a partir dos leilões de energia nova, de energia de reserva e de fontes alternativas promovidos pelo Governo Federal.

Dado que há a possibilidade de empreendimentos já outorgados participarem desses certames, são computados na meta apenas empreendimentos que tenham declarado algum investimento associado, para implantação ou expansão. Em 2019, dois leilões para a expansão da capacidade de geração foram realizados. O primeiro foi o "Leilão de Energia Nova A-4, de 2019", que resultou na contratação de 401,6 MW de capacidade instalada de novos empreendimentos ou ampliações, com um investimento associado estimado em R$ 1,9 bilhões e deságio médio de 45%. O segundo foi o "Leilão de Energia Nova A-6, de 2019", que permitiu a contratação de 2.775,5 MW em novos empreendimentos ou ampliações, com um investimento associado estimado em R$ 11,2 bilhões. Registra-se que a baixa contratação em relação à meta decorre da redução das projeções do consumo de energia elétrica nos últimos anos, que ainda sofre os impactos da retração da atividade econômica verificada no País.

Meta 04NP - Realizar leilões para expansão da transmissão em 34.000 km e para a expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA: a apuração dessa meta decorre diretamente dos leilões de transmissão promovidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Em 2019, ocorreu o Leilão de Transmissão nº 02/2019, realizado em dezembro, que permitiu a contratação de 2.467 km de novas linhas de transmissão e de 7.791 MVA de nova capacidade de transformação, totalizando um investimento estimado de R$ 4,2 bilhões. O certame teve um percentual de arremate de 100% de todo o investimento disponibilizado, com deságio médio de 60,3%

Objetivo 0019 - Expandir a capacidade de geração do sistema elétrico brasileiro, pela implantação de novos empreendimentos e ampliação ou repotenciação de usinas existentes:

No início do PPA 2016-2019, a capacidade instalada de geração de energia elétrica no Brasil era de 140.857 MW. Em 2019 entraram em operação 7.331 MW, elevando a Matriz Elétrica Brasileira no período do PPA 2016-2019 para 170.118 MW instalados de geração centralizada, o que resultou em um crescimento de 20,8%. Incluindo a Geração Distribuída (GD), a potência instalada total em dezembro de 2019 chegou a 172.258 MW.

A matriz de energia elétrica no Brasil possui como principal recurso a fonte hídrica, o que se deve à disponibilidade de recursos hídricos e das características dos rios do País, os quais apresentam grande potencial energético.

Ao fim de 2019, as usinas de fonte hidráulica representaram a maior participação na capacidade instalada, com 109.155 MW, equivalentes a 63,4% da matriz elétrica brasileira. As usinas térmicas (UTE), em segundo lugar, encerraram o ano de 2019 com 43.272 MW instalados, representando 25,1% da matriz elétrica nacional. Em relação às fontes renováveis de geração de energia elétrica, no encerramento de 2019, as usinas eólicas (EOL) representaram cerca de 9% da capacidade instalada de geração, com 15.388 MW, enquanto os parques fotovoltaicos (UFV) e respectiva Geração Distribuída, fonte em ascensão na matriz elétrica nacional, constavam com 4.444 MW, correspondente a 2,6% da matriz.

A seguir, são apresentados os resultados das Metas do Objetivo 0019:

TABELA – NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS METAS

DESCRIÇÃO DA META	UNID.	META PREVISTA 2016-2019	REALIZAÇÃO DA META				% DA META TOTAL 2016-2019 ACUMULADO	FONTE DAS INFORMAÇÕES
			2016	2017	2018	2019		
META 001: ADICIONAR 14.655 MW DE CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DA FONTE HÍDRICA.	MW	14.655	5.205	3.307	3.799	4.951	117,8%	MONITORAMENTO DMSE
META 005: ADICIONAR 6.400 MW DE CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DE FONTES TÉRMICAS.	MW	6.400	1.758	998	590	741	63,6%	MONITORAMENTO DMSE
META 007: ADICIONAR 810 MW DE CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DE OUTRAS FONTES ALTERNATIVAS.	MW	810	0	933	828	658	298,6%	MONITORAMENTO DMSE
META 008: ADICIONAR 7.500 MW DE CAPACIDADE INSTALADA DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA A PARTIR DA FONTE EÓLICA.	MW	7.500	2.564	2.156	2.004	982	102,7%	MONITORAMENTO DMSE

Fonte: Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico (DMSE).

Meta 0001 - Adicionar 14.655 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica: o ano de 2019 foi marcado pela entrada em operação de 4.950,9 MW de capacidade de geração, destacando-se a conclusão de importantes empreendimentos hidrelétricos, como a UHE Belo Monte (11.233 MW) e as UHE Baixo Iguaçu (350,2 MW), Sinop (401,9 MW) e Colíder (300 MW). Considerando esses resultados, a fonte hídrica acumulou, nos quatro anos do PPA 2016-2019, 17.261,46 MW instalados no período.

Assim, o índice de realização dessa Meta atingiu 117,8 % do total previsto no PPA.

Para a ***Meta 005 (Adicionar 6.400 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de fontes térmicas)***, em 2019 entraram em operação 740,6 MW, representando 11,6 % da meta. Em destaque no ano de 2019, tem-se a entrada em operação da UTE Pampa Sul - com 345 MW de potência instalada - e a conclusão da motorização de 37 novos empreendimentos.

Com esse resultado, a fonte térmica acumulou, no período de quatro anos do PPA 2016-2019, 4.085,7 MW instalados, implicando em um índice de realização de 63,8% do total previsto no PPA (6.400 MW). Esse resultado, aquém do estabelecido, decorre de postergações de entrada em operação de algumas grandes usinas térmicas e também de cancelamentos por inviabilidade de projetos.

Quanto à ***Meta 007 - Adicionar 810 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir de outras fontes alternativas*** - no ano de 2019, houve acréscimo de 657,9 MW de geração de energia elétrica a partir de outras fontes alternativas - consideradas apenas as usinas fotovoltaicas, com destaque, para os complexos solares de Juazeiro Solar, Paracatu, Sol do Futuro, Sol Maior, Fazenda Esmeralda, Boa Hora e Dracena.

Com o resultado de 2019, a fonte solar fotovoltaica acumulou, nos quatro anos do PPA 2016-2019, 2.418,5 MW instalados no período. Assim, o índice de realização dessa Meta atingiu 298,6% do total previsto no PPA.

Por fim, na ***Meta 008 - Adicionar 7.500 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte eólica*** - em 2019 entraram em operação 981,9 MW, representando 13,1 % da Meta. Destaca-se nesse ano

a entrada em operação dos complexos eólicos de Umburanas, Delta, São Bento do Norte, Pindaí, Laranjeiras e União dos Ventos, dentre outros.

Considerando esses resultados, a fonte Eólica acumulou, no período de quatro anos do PPA, 7.705,52 MW instalados. Assim, o índice de realização dessa fonte atingiu 102,7% do total previsto no PPA, verificando-se o cumprimento da Meta.

Assim, observando a expansão total de capacidade instalada de geração no período 2016-2019, eram previstos 29.365 MW e foram instalados 31.474 MW, valor 7,2% superior.

OBJETIVO 0029 - MONITORAR, ACOMPANHAR E AVALIAR PERMANENTEMENTE A CONTINUIDADE E A SEGURANÇA DO SUPRIMENTO ELETROENERGÉTICO, OS PROCESSOS DE COMERCIALIZAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL

O monitoramento envolve ações relativas à expansão e ao desempenho do sistema elétrico. Tem por objetivo assegurar o equilíbrio entre a oferta e a demanda, acompanhar as ações de integração elétrica com os países vizinhos e possibilitar a formulação de política tarifária por meio da coordenação das ações de comercialização de energia elétrica e de políticas sociais de acesso e uso da energia elétrica.

Os empreendimentos licitados a partir das assinaturas dos contratos de concessão ou emissão dos atos autorizativos representam o alvo do referido monitoramento. Com base nos cronogramas desses empreendimentos, a execução das obras é monitorada pelo Ministério de Minas e Energia, que atua para garantir a ampliação da oferta energética e assegurar a entrada em operação dos projetos conforme o planejado. Dessa forma, é realizada avaliação permanente da continuidade e da segurança do suprimento eletroenergético.

Os empreendimentos monitorados são aqueles que comercializaram energia no Ambiente de Contratação Regulado (ACR) por meio de leilões. Em 2019, foram acrescidos 111 empreendimentos de geração de energia elétrica, totalizando 913 empreendimentos ao final do ano, o que equivale a 125% da meta estabelecida no PPA 2016-2019.

O Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) se reúne em reuniões ordinárias mensais para acompanhamento e discussão de temas relevantes relacionados ao suprimento de energia elétrica no País. No ano 2019, importantes decisões foram tomadas pelo CMSE, garantindo a segurança do suprimento de energia elétrica à população brasileira, com destaque para as seguintes:

- **Análise de geração termelétrica fora da ordem de mérito**: tendo em vista os baixos volumes de chuva então verificados e as condições de armazenamento nos principais reservatórios do sistema elétrico, do ponto de vista da geração hidrelétrica, o CMSE aumentou a periodicidade de reuniões para avaliar o atendimento e decidiu pela indicação da geração termelétrica fora da ordem de mérito no período de 9 a 22 de fevereiro;

- **Metodologia para avaliação do despacho fora da ordem de mérito**: foi aprovada a metodologia para utilização, a partir de 2020, de curva de referência com armazenamentos para o subsistema Sudeste/Centro-Oeste, que será utilizada de forma a auxiliar a tomada de decisão para a identificação da necessidade de adoção de medidas adicionais pelo Comitê. A medida confere maior transparência ao processo, além de permitir sua reprodutibilidade pelos agentes;

- **Suprimento de energia a Brasília**: em 2013, após avaliações referentes às condições de suprimento à Brasília/DF, foi publicada a Portaria MME nº 276, que estabeleceu a adoção de critério de suprimento diferenciado (N-2) nos serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica no local. Ao longo dos anos, o atendimento à capital federal foi reavaliado e, em 2019, o CMSE recomendou que fosse utilizado novamente o mesmo critério de atendimento às demais capitais do País, o que garante a confiabilidade necessária e traz equilíbrio entre segurança do atendimento e modicidade tarifária;

- **Exportação de energia termelétrica para a Argentina e Uruguai**: o tema foi avaliado no âmbito técnico, incluindo a realização, em setembro de 2019, da Consulta Pública nº 84 pelo MME, e apreciado pelo Comitê visando a estabelecer diretrizes para exportação de energia proveniente de usinas termelétricas, na modalidade interruptível, sem devolução. A proposta representa diversos avanços, dentre os quais o estabelecimento da sistemática de oferta de preços, a possibilidade de redução de custos com encargos, a melhor governança do processo de exportação e o aumento da segurança elétrica do Sistema Interligado Nacional (SIN); e

- **Suprimento de energia a Roraima**: desde março de 2019, Roraima/RR, cuja capital é a única não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN), tem sido atendida integralmente por geração local, após suspensão do fornecimento de energia pela Venezuela. Assim, ao longo de 2019, as condições de atendimento ao local foram acompanhadas cuidadosamente pelo CMSE, cujas decisões abrangeram, por exemplo, aspectos relacionados à viabilização da geração térmica local e nova contratação, com avaliação do Leilão nº 1/2019 para suprimento a Roraima/RR e localidades.

OBJETIVO 0036 - EXPANDIR A CAPACIDADE DE TRANSMISSÃO DO SISTEMA ELÉTRICO BRASILEIRO COM A CONSTRUÇÃO DE NOVAS INSTALAÇÕES E AMPLIAÇÃO/REFORÇO DAS EXISTENTES

O Sistema Interligado Nacional (SIN) tem como principais funções a transmissão da energia gerada pelas usinas para os grandes centros de carga, a integração entre os diversos elementos do sistema elétrico e com os países vizinhos, a otimização no uso dos recursos energéticos, a estabilidade e a confiabilidade da rede e a interligação entre as bacias hidrográficas e regiões com características hidrológicas heterogêneas. A integração de sistemas ainda isolados e dos grandes empreendimentos de geração de energia ao Sistema Interligado Nacional se apresenta como questão estratégica e de soberania nacional, com destaque para os Estados da região Norte e para os complexos geradores das bacias dos rios Madeira e Teles Pires e para a Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Em 2019, a conclusão de novos empreendimentos, com a entrada em operação de novas linhas de transmissão e o aumento na capacidade instalada de transformação, ficou abaixo das expectativas indicadas ao final de 2018, devido principalmente à postergação da conclusão das obras da Transmissora Mata de Santa Genebra. No total, entraram em operação 8.886,52 km de novas linhas de transmissão, contra uma estimativa inicial de 9.751,30 km, e 13.552,60 MVA de capacidade transformadora, onde eram esperados 17.281 MVA. Esses valores de expansão correspondem tanto às instalações novas acrescidas ao sistema elétrico nacional, como a ampliação das instalações existentes.

A seguir, são apresentados os resultados das Metas do Objetivo 0036:

TABELA – NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS METAS

DESCRIÇÃO DA META	UNID.	META PREVISTA 2016-2019	REALIZAÇÃO DA META				% DA META TOTAL 2016-2019 ACUMULADO	FONTE DAS INFORMAÇÕES
			2016	2017	2018	2019		
IMPLANTAR 23.000 KM DE NOVAS LINHAS DE TRANSMISSÃO	KM	23.000	5.696,8	6.189,8	4.398,1	8.886,5	109,4	MONITORAMENTO DMSE
IMPLANTAR 27.500 MVA EM NOVAS SUBESTAÇÕES DE TRANSFORMAÇÃO	MVA	27.500	4.571,7	5.459,0	5.166,0	5.848,0	76,5	MONITORAMENTO DMSE
IMPLANTAR 20.000 MVA DE CAPACIDADE NAS SUBESTAÇÕES DE TRANSMISSÃO EXISTENTES	MVA	20.000	7.052,0	9.506,2	7.795,0	7.704,6	160,3	MONITORAMENTO DMSE
REFORÇAR OU RECAPACITAR 1.160 KM DE LINHAS EXISTENTES	KM	1.160	541,4	438,0	16,0	191,67	102,3	MONITORAMENTO DMSE

Fonte: Departamento de Monitoramento do Sistema Elétrico (DMSE).

Com relação à meta prevista no PPA para a implantação de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional foi realizado, entre os anos de 2016 e 2019, um percentual de 109,4%.

No que se refere à meta para a implantação de novas subestações de transformação no Sistema Elétrico Nacional foi realizado, entre os anos de 2016 e 2019, um percentual de 76,5%. Esse resultado, aquém do estabelecido, decorre de postergações de entrada em operação e da declaração de caducidade de empreendimentos.

No que diz respeito à meta prevista no PPA para a implantação de 20.000 MVA de capacidade em subestações de transmissão existentes foi realizado, entre os anos de 2016 e 2019, um percentual total de 160,3%, ultrapassando ao estabelecido no PPA.

Já em relação à meta para reforçar ou recapacitar linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional, foi realizado, entre os anos de 2016 e 2019, um percentual de 102,3%.

OBJETIVO 0045 – UNIVERSALIZAR O ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA

A universalização do acesso à energia elétrica se destina à disponibilização do serviço de fornecimento de energia elétrica para todos os municípios do País, em suas áreas urbanas e rurais. As metas de universalização são definidas por meio de Planos de Universalização apresentados pelas distribuidoras de energia elétrica e submetidos a aprovação da Aneel.

Como parte integrante do processo de universalização, foi instituído o Programa Luz para Todos, coordenado pela Diretoria do Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia Elétrica, que aloca recursos de subvenção da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) nas distribuidoras, objetivando a antecipação do ano de universalização ou a redução do impacto tarifário nas áreas de concessão.

A seguir, são apresentados os resultados das Metas do Objetivo 0045:

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS METAS

DESCRIÇÃO DA META	UNIDADE DE MEDIDA	LINHA DE BASE	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ	% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO				INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META	MEDIDAS A SEREM TOMADAS
					2016	2017	2018	2019			
0031 - ATENDER 128.226 DOMICÍLIOS RURAIS COM ENERGIA ELÉTRICA PELO PROGRAMA LUZ PARA TODOS	UNIDADES	0	128.226	73.641	130.951	199.076	297.213	231,78%	MME/SECRETARIA DE ENERGIA ELÉTRICA	META PREVISTA ALCANÇADA	1)ADOÇÃO DE MEDIDAS DE GESTÃO; 2)AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DA POLÍTICA PÚBLICA E, CONSEQUENTEMENTE, EVENTUAL NECESSIDADE DE REVISÃO DA META OU DE ALGUM DE SEUS ATRIBUTOS;
0456 - UNIVERSALIZAR 8 ÁREAS DE CONCESSÃO DO SERVIÇO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, ATINGINDO 95 DAS 101 ÁREAS DE CONCESSÃO.	UNIDADES	0	8	1	1	2	3	37,5%%	MME/SECRETARIA DE ENERGIA ELÉTRICA	COM MEDIDAS A SEREM ADOTADAS	1)ADOÇÃO DE MEDIDAS DE GESTÃO; 2)AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DA POLÍTICA PÚBLICA E, CONSEQUENTEMENTE, EVENTUAL NECESSIDADE DE REVISÃO DA META OU DE ALGUM DE SEUS ATRIBUTOS.

Fonte: Departamento de Políticas Sociais e Universalização do Acesso à Energia Elétrica (DPUE)

Meta 0031 - Atender 128.226 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos: a edição do Decreto Nº 9.357/2018, que prorrogou o Programa Luz para Todos até 2022, permitiu a aprovação de novos contratos, com consequente aumento da meta. O aporte regular de recursos na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e os leilões bem sucedidos de venda das distribuidoras do Grupo Eletrobrás permitiram a execução das obras previstas e das novas obras, culminando na realização superior à meta inicialmente prevista.

No período de 2016-2019, o Programa Luz para Todos realizou 297.213 ligações, o que corresponde ao alcance de 231,78% da meta estabelecida.

Meta 0456 - Universalizar 8 áreas de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica, atingindo 95 das 101 áreas de concessão: a meta de universalizar oito áreas de concessão não pôde ser cumprida em função, principalmente, das distribuidoras do Grupo Eletrobrás, que terão de revisar seus planos de universalização, prorrogando os anos limites de universalização para além de 2019. Este evento altera de forma substancial a meta original, que poderá ser revista para se ajustar ao novo cenário do setor de distribuição nas regiões Norte e Nordeste.

OBJETIVO 0047 – ASSEGURAR SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA ADEQUADOS E COM QUALIDADE POR MEIO DOS INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS

Com vistas a assegurar que os serviços de energia elétrica sejam prestados de maneira adequada e com qualidade, foram estabelecidos novos limites para os indicadores coletivos de continuidade: Duração e Frequência Equivalente de Interrupção (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção (FEC). O tempo e o número de vezes que uma unidade consumidora fica sem energia elétrica, em um período de tempo definido (mês, trimestre ou ano), permitem que se avalie a continuidade da energia oferecida à população. Quando ocorrem transgressões ao limite exigido, compensações automáticas são feitas pelas distribuidoras aos respectivos consumidores afetados.

Quanto mais arrojados são os limites dos indicadores de continuidade, mais intenso é o sinal regulatório de qualidade para o serviço público de distribuição de energia elétrica. Entre 2016 e 2019, o DEC Brasil teve limite reduzido de 18,11 horas/ano para 13,51 horas/ano, tendo sido apurado o valor preliminar de 11,8 horas/ano. Já o FEC Brasil saiu do patamar de 9,76 interrupções/ano para 8,94 interrupções/ano, tendo sido apurado preliminarmente o valor de 6,11 interrupções/ano.

Houve uma significativa melhora na qualidade do serviço de energia elétrica, com resultados dentro dos limites tanto no Brasil quanto nas regiões, com exceção do DEC da região Centro-Oeste. Ressalva-se que uma das limitações do DEC e FEC está na apuração, que é realizada até março do exercício seguinte. Assim, os valores mais atuais poderão ser consultados no endereço eletrônico *https://www.aneel.gov.br/indicadores-coletivos-de-continuidade*.

A continuidade e a qualidade da prestação dos serviços públicos de energia elétrica estão ligadas ao equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão e permissão. Concessões economicamente equilibradas permitem que os prestadores dos serviços tenham receita suficiente para cobrir custos operacionais e remunerar investimentos necessários para expandir a capacidade e garantir o atendimento com qualidade. Os reajustes e as revisões tarifárias periódicas dos contratos são os mecanismos utilizados no setor elétrico brasileiro para equilíbrio econômico das concessões.

OBJETIVO 0048 – ESTIMULAR O USO RACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA POR MEIO DE EFICIÊNCIA ENERGÉTICA E DA OTIMIZAÇÃO DA GERAÇÃO, TRANSMISSÃO, DISTRIBUIÇÃO E CONSUMO

Atualizando os resultados do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) para o ano base de 2018, conforme relatório Resultados Procel 2019, o Programa alcançou, naquele ano, uma economia de energia de aproximadamente 23.000 GWh. Essa energia economizada ajudou o País a evitar a emissão de 1,7 milhão de toneladas de CO2 equivalentes, o que corresponde às emissões geradas por 584 mil veículos durante um ano. Em 2019 foi executado o Segundo Plano Anual de Aplicação de Recursos do Programa Nacional de Conservação de Energia (Procel).

Meta 003Q - Evitar o consumo de 30.000 GWh de energia elétrica por meio de ações de eficiência energética: o valor correto da evolução da meta em 2017 é de 36.350 GWh. Em 2018, conforme já citado, o Programa alcançou uma economia de energia de aproximadamente 23.000 GWh. Dessa maneira, o valor da evolução da meta para 2018 é de 59.340 GWh. Para 2019, os resultados consolidados ainda não estão finalizados, sendo que deverão ser apresentados em meados de abril de 2020. Todavia, estudos preliminares estimam uma economia de 24.900 GWh, aumento de 8,54% em relação a 2018, o que demonstra que a meta do PPA foi atendida com folga, segundo os resultados históricos do Procel. O valor da evolução da meta para 2019 é de 84.240 GWh.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

No que tange às atividades desenvolvidas para garantir a segurança do fornecimento de energia elétrica à população, cabe ao Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) avaliar em suas reuniões periódicas as condições de suprimento de energia elétrica ao Sistema Elétrico Brasileiro (SEB). Em cada reunião, é apresentada relatório do atendimento eletroenergético, incluindo avaliação das condições hidro meteorológicas e climáticas, dos níveis dos reservatórios, dos custos de operação, das perturbações e das ocorrências.

O principal desafio relacionado à expansão do sistema elétrico (geração, transmissão e distribuição de energia elétrica), considerando a dinâmica da economia do País, é coordenar os diversos agentes (de planejamento, de comercialização, empreendedores, de regulação, de operação e de elaboração das políticas) de modo a garantir o suprimento de forma sustentável, com qualidade e justeza tarifária.

No período de 2020 a 2023 são previstos o acréscimo de 16.881 MW de potência instalada ao sistema, média de 4.220 MW por ano, e cerca de 10% de crescimento nos quatro anos.

Transmissão de Energia Elétrica

Para os próximos anos, incluindo o período do PPA 2020–2023, a previsão da expansão de linhas de transmissão e de capacidade transformadora de energia elétrica, com tensões iguais ou superiores a 230 kV, é, respectivamente, de 29.378 km de linhas de transmissão – média de 7.345 km por ano, um incremento para o sistema de cerca de

19%, e de 72.537 MVA de capacidade transformadora – média de 18.134 MVA por ano, um incremento para o sistema de cerca de 19%.

Relativamente à definição de diretrizes de política tarifária, um dos grandes desafios é implementar medidas efetivas que reduzam os encargos e subsídios tarifários, com especial atenção aos itens custeados pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), e que reflitam no nível das tarifas praticadas em todo o território nacional.

No âmbito do Programa Luz para Todos, até o final de 2022, quando está previsto o fim de sua vigência, conforme o Decreto Nº 7.520/2011, está programada a realização de 228.220 ligações, sendo que 95.052 serão realizadas em 2020, 79.091 em 2021 e 54.077 em 2022.

3.3.4. Programa 2049 - Moradia Digna

A política habitacional é norteada pelo princípio de universalização do acesso à moradia, um direito social assegurado pela Constituição Federal, considerando-se aspectos essenciais à habitabilidade da moradia, incluindo infraestrutura, inserção urbana, acesso a serviços públicos, oportunidades de trabalho e obtenção de renda.

Para tanto, a Política Nacional de Habitação se estrutura em quatro eixos principais de atuação: financiamento e subsídios à provisão habitacional; urbanização de assentamentos precários; desenvolvimento institucional dos intervenientes; e aprimoramento da cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social.

PRINCIPAIS RESULTADOS

OBJETIVO 0382 - MELHORAR AS CONDIÇÕES DE VIDA E DE HABITABILIDADE DAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA QUE VIVEM EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Um dos objetivos do Programa é melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários. No ano de 2019, buscou-se aprimorar a gestão da carteira de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Habitação), bem como retomar o financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) aos entes públicos para a execução de intervenções de urbanização integrada de assentamentos precários.

Da carteira de obras contratadas desde o lançamento do PAC, que totalizava 5.426 contratos, foram concluídas, até 31/12/2019, 2.678 operações, com investimento de R$ 4,84 bilhões, que beneficiaram mais de 560 mil famílias. Neste mesmo período foram distratados 2.088 contratos.

Durante a vigência do PPA 2016-2019, foram concluídos 370 contratos cujos investimentos totalizaram R$ 1,90 bilhão, em benefício de mais de 310 mil famílias. Permanecem em execução 643 operações. Entre as operações que foram concluídas e aquelas que permanecem em execução, foram liberados, entre 2016 e 2019, R$ 1,5 bilhão em recursos de repasse da União. Foram distratadas 2.065 operações durante o PPA 2016-2019.

Em 2019, foram selecionadas 19 propostas de financiamento aos entes públicos para urbanização de assentamentos precários. Além disso, foram concluídas 77 das operações contratadas em anos anteriores e ativas na carteira de investimentos, beneficiando mais de 80 mil famílias. Também foi retomada a execução de 76 operações que, quando concluídas, beneficiarão 126 mil famílias. Os dados foram retirados do 10º balanço do PAC, de 31 de dezembro de 2019.

O valor total desembolsado para as operações lastreadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), no exercício, incluindo restos a pagar, foi de R$ 230,5 milhões. Dentre as operações que estão contempladas nesse Objetivo, 23 Termos de Compromissos foram empenhados no ano de 2019, utilizando R$ 69,5 milhões do OGU. Os dados foram retirados com base nos relatórios orçamentários/financeiros da Secretaria Nacional de Habitação (SNH).

OBJETIVO 0383 - AMPLIAR O ACESSO À HABITAÇÃO, DE FORMA SUBSIDIADA OU FACILITADA, PRIORIZANDO O ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, POR INTERMÉDIO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Objetivo 0383 visa ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Apresenta apenas uma meta, quantitativa, de disponibilizar 3 milhões de unidades habitacionais.

No ano de 2019, o PMCMV manteve-se como a mais relevante iniciativa do Governo Federal para a ampliação do acesso à moradia, devido ao volume de contratações e entregas realizadas pelo Programa.

O Programa, lançado em 2009, está presente em 5.413 dos 5.570 (97%) Municípios brasileiros. Em 2019, foram contratadas 406.563 unidades habitacionais em todas as faixas do Programa, as quais apresentam condições diferenciadas, conforme a renda familiar mensal bruta: faixa 1 (até R$ 1.800,00); faixa 1,5 (até R$ 2.600,00); faixa 2 (até R$ 4.000,00); e faixa 3 (até R$ 9.000,00).

Em cenário de restrição fiscal, o orçamento disponibilizado no exercício de 2019 foi destinado para o pagamento dos compromissos assumidos em anos anteriores e, desta forma, não foi possível a abertura de processos seletivos de contratação de novos empreendimentos nas modalidades que abrangem a faixa 1 do PMCMV. Não obstante, obedecendo à determinação judicial, foram contratadas 1.500 unidades habitacionais relativas a três operações no Município de Macapá/AP.

Embora as contratações na faixa 1 do PMCMV tenham se mostrado pouco expressivas em 2019, o Governo Federal manteve os compromissos firmados nos anos anteriores, o que permitiu a entrega de 65.872 unidades habitacionais no exercício.

Para as demais faixas do Programa, foi mantida a meta de contratação de 325.000 unidades habitacionais definida na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2019.

Considerando o conjunto de contratações da modalidade do PMCMV que opera com recursos FGTS, a meta foi superada, sendo registrado um total 405.063 contratações nas faixas 1.5, 2 e 3 do Programa, incluindo contratações com Pessoas Físicas (PF) e Pessoas Jurídicas (PJ), assim como unidades em produção e em estoque contratadas em 2019, conforme tabela de contratações e entregas.

No entanto, considerando que o benefício oferecido pelo Programa nesta modalidade se materializa no momento da contratação com PF, registra-se, no exercício de 2019, uma entrega total de 327.458 Unidades Habitacionais (UH), sendo 31.442 na faixa 1,5 e 251.798 na faixa 2, as quais recebem subsídio do Orçamento Geral da União, por meio da Ação 00CW, e mais 44.218 na faixa 3, que compõe o PMCMV, mas não recebe subsídio do OGU, conforme a Tabela - Contratações e Entregas PMCMV em 2019 a seguir:

TABELA - CONTRATAÇÕES E ENTREGAS PMCMV EM 2019

FAIXA DE RENDA	AÇÃO ORÇAMENTÁRIA / MODALIDADE PMCMV	META DE 2019[1]	UH CONTRATADAS	UH ENTREGUES	% META
FAIXA 1	00AF/FAR–EMPRESAS	-	1.500	48.123	-
	00CY/FDS-ENTIDADES URBANAS	-	0	3.503	-
	00CX/PNHR-ENTIDADES RURAIS	-	0	14.246	-
SUBTOTAL CONTRATAÇÕES E ENTREGAS FAIXA 1:	1.500	65.872			
FAIXA 1,5	00CW – FGTS	325.000[2]	22.140	31.442	87,1%
FAIXA 2	00CW – FGTS		201.282	251.798	
FAIXA 3	SEM AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-	33.348	44.218	-
EM PRODUÇÃO/ESTOQUE (PJ)	SEM AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	-	148.293	-	-
SUBTOTAL CONTRATAÇÕES E ENTREGAS FAIXAS 1,5, 2 E 3 (FGTS):			405.063	327.458	
TOTAL CONTRATAÇÕES E ENTREGAS			406.563	393.330	

Data de referência: 31/12/2019. Fonte dos dados: SNH/MDR.

[1]Não houve meta de contratação definida para as modalidades da faixa 1 do PMCMV no exercício de 2019.

[2]A meta da ação 00CW refere-se à Lei Orçamentária Anual do exercício de 2019.

OBJETIVO 0384 - INCENTIVAR A CONSTRUÇÃO, AQUISIÇÃO, AMPLIAÇÃO E MELHORIAS HABITACIONAIS, POR MEIO DE MEDIDAS DE FACILITAÇÃO DO ACESSO AO FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO, ESTIMULANDO A OFERTA DE CRÉDITO PELOS AGENTES FINANCEIROS

O Objetivo 0384 do Programa Moradia Digna visa incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros. Embora o objetivo não tenha nenhuma Iniciativa ou Ação Orçamentária do PPA 2016-2019 diretamente associada, as variáveis relacionadas à oferta de emprego, política de juros e regulação financeira interferem significativamente no mercado de financiamento habitacional, podendo contribuir para a redução do deficit habitacional.

Este objetivo está vinculado às ações de financiamento providas por recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), além de programas dos agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), no âmbito do Programa Moradia Digna, sujeitos às ações diretas do mercado de financiamento, tanto para pessoas físicas, quanto às empresas da construção civil.

O SFH, conforme Resolução nº 4.676, de 31 de julho de 2018, do Banco Central do Brasil (BCB), destina-se a facilitar e a promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população. São integrantes do SFH como agentes financeiros, além das entidades previstas na lei citada, as demais instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BCB e as entidades fechadas de previdência complementar.

Essa mesma Resolução, estabelece que o SBPE tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, por meio da captação e do direcionamento dos recursos de depósitos de poupança. São integrantes do SBPE: os bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo.

Durante o ano de 2019, os agentes financeiros do SFH contrataram 52.642 operações de crédito imobiliário com pessoas físicas mediante Carta de Crédito Individual (CCI), com recursos do FGTS não enquadráveis nas condições do PMCMV, totalizando investimentos de R$ 5,35 bilhões. No período de 2016 a 2019, os investimentos atingiram R$ 23,85 bilhões no âmbito do SFH.

De acordo com o BCB, até 30 de novembro de 2019, foram contratados R$ 48,97 bilhões em operações de crédito imobiliário habitacional com recursos do SBPE no âmbito do SFH, totalizando R$ 179,73 bilhões contratados no período entre 2016 e novembro 2019.[4]

Embora a quantidade alcançada represente 56% da meta projetada, há que se considerar que a meta foi impactada pelas condições da atividade econômica do País no período. Em resposta ao cenário econômico adverso destacam-se medidas como a redução da taxa básica de juros Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), o aumento para até R$ 1,5 milhão do limite do valor dos imóveis para financiamento no âmbito do SNH, além das políticas de

incentivo à geração de empregos, cujos impactos, no entanto, se mostraram favoráveis a partir de meados de 2019, devendo ser percebidos com maior intensidade em 2020.

OBJETIVO 0385 - FORTALECER A CAPACIDADE TÉCNICA E INSTITUCIONAL DOS ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL PARA ELEVAR A QUALIDADE DA INSERÇÃO URBANA E SUSTENTABILIDADE DOS EMPREENDIMENTOS E CONTRIBUIR PARA INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS

Quanto ao Objetivo 0385, o índice de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) é de 97,23%, que se manteve estável durante o ano de 2019, pois não houve novas adesões no período.

Acerca da regularidade dos Municípios no SNHIS, apenas 1.307 Municípios estavam regulares durante o ano de 2019, cerca de 23,48% do total de Municípios do País, havendo um aumento de 0,53% em relação ao ano anterior. Observa-se uma ampliação de 5,57% nos Municípios regulares entre 2016 e 2019.

OBJETIVO 0755 - ELEVAR OS PATAMARES DA QUALIDADE DA CONSTRUÇÃO CIVIL, POR MEIO DA CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA E GERENCIAL, INCLUINDO CONCEITOS E METAS DE SUSTENTABILIDADE, CONTRIBUINDO PARA AMPLIAR O ACESSO À MORADIA DIGNA PARA A POPULAÇÃO DE MENOR RENDA

Ao longo de 2019, com vistas à modernização tecnológica e gerencial, aumento da produtividade e sustentabilidade do setor da construção civil, foram obtidos os seguintes resultados: a) Monitoramento de 23 produtos-alvo do setor da construção civil, representando mais de 4.500 produtos/componentes, com vistas a combater a produção, importação e distribuição não conforme dos mesmos, envolvendo a participação de 14 Entidades Setoriais Nacionais, alcançando um Indicador de Conformidade médio de 80%, no âmbito do Sistema de Qualificação de Empresas de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos (Simac); b) Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) de 2.002 empresas construtoras, nos níveis de Adesão, Nível "B" e Nível "A" do Siac do PBQP-H e na especialidade técnica "Execução de Obras", no âmbito do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (Siac); c) Elaboração e publicação de uma nova Diretriz Sistema Nacional de Avaliação Técnica de Produtos Inovadores e Sistemas Convencionais (Sinat), dois novos Documentos de Avaliação Técnica (Datec) de produtos ou processos inovadores, induzindo a utilização de tecnologias inovadoras nos empreendimentos do PMCMV, bem como a publicação de 14 novas Fichas de Avaliação de Desempenho de sistemas convencionais (FAD), no âmbito do Sinat.

Vale ressaltar que os resultados do Sinat ficaram aquém do esperado, devido à necessidade de reestruturação do modelo institucional de análise dos documentos do referido Sistema, motivada pela promulgação do Decreto nº 7.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

O Governo Federal espera, no horizonte 2020-2023, ampliar o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda e melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos precários.

Considerando a experiência adquirida na execução dos programas habitacionais conforme as metas propostas pelo PPA 2016-2019 e convergindo com as diretrizes gerais do novo PPA, o Governo espera promover uma alocação mais eficiente dos recursos para o atingimento dos objetivos propostos, estabelecendo uma relação efetiva entre as fases de planejamento e avaliação das políticas públicas para permitir ao Governo concluir efetivamente o ciclo orçamentário.

A perspectiva para os próximos anos é avançar na ampliação das interfaces com os demais órgãos do Governo Federal e áreas do habitat urbano - saneamento, mobilidade, e infraestrutura urbana; incluir melhorias nas especificações dos programas habitacionais do Governo Federal, visando ao aumento da eficiência e efetividade dos programas habitacionais, além de estruturar nova linha de atendimento para as famílias de baixa renda.

TABELA - PRINCIPAIS INDICADORES DO PROGRAMA MORADIA DIGNA

INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	FONTE DE INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR AFERIDO EM 2019		POLARIDADE	VARIAÇÃO % EM RELAÇÃO AO ÍNDICE DE REFERÊNCIA
			DATA	ÍNDICE	DATA	ÍNDICE		
DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO	UNIDADE	VALOR PRELIMINAR APURADO PELA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP)	30/09/2012	5.430.562	31/12/2015	6.355.743	QUANTO MENOR MELHOR	117%
DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO EM ÁREAS RURAIS	UNIDADE	VALOR PRELIMINAR APURADO PELA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP)	30/09/2012	766.449	31/12/2015	783.043	QUANTO MENOR MELHOR	102,2%
DÉFICIT HABITACIONAL ABSOLUTO EM ÁREAS URBANAS	UNIDADE	VALOR PRELIMINAR APURADO PELA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP)	30/09/2012	4.664.113	31/12/2015	5.572.700	QUANTO MENOR MELHOR	119,5%
DÉFICIT HABITACIONAL QUALITATIVO - ADENSAMENTO EXCESSIVO	UNIDADE	PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD)	30/09/2012	1.073.720	31/12/2017	1.025.717	QUANTO MENOR MELHOR	95,5%
PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS REGULARES NO SNHIS	UNIDADE	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR)	19/08/2015	21,35%	30/12/2019	23,48%	QUANTO MAIOR MELHOR	+ 2,13%

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS METAS QUANTITATIVAS

OBJETIVO	DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	LINHA DE BASE	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	OBSERVAÇÕES
					2016	2017	2018	2019			
0383	04LP - DISPONIBILIZAR 3 MILHÕES DE MORADIAS POR MEIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.	MORADIAS	0	3.000.000	388.551	882.636	1.409.751	1.816.314	60,5 %	SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO	TENDO EM VISTA O CENÁRIO FISCAL RESTRITIVO QUE CARACTERIZOU QUASE TODO O PERÍODO DE VIGÊNCIA DO PPA 2016-2019, O ORÇAMENTO ALOCADO PARA AS AÇÕES QUE LASTREIAM O PMCMV NÃO FOI SUFICIENTE PARA O ALCANCE INTEGRAL DA META ESTABELECIDA.
0384	00UT - CONTRATAR R$ 60 BILHÕES DE RECURSOS DO FGTS PARA OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO, DESTINADAS À CONSTRUÇÃO, REQUALIFICAÇÃO, REFORMA OU AQUISIÇÃO DE IMÓVEL NOVO OU USADO.	BILHÕES DE REAIS	0	R$ 60 BILHÕES	7,05	8,90	18,50	23,85	39,7%	SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO	META IMPACTADA PELAS CONDIÇÕES DESFAVORÁVEIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA DO PAÍS NO PERÍODO DO PPA 2016-2019.
	00UU - CONTRATAR R$ 320 BILHÕES EM OPERAÇÕES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE POUPANÇA E EMPRÉSTIMO.	BILHÕES DE REAIS	0	R$ 320 BILHÕES	39,73	81,42	130,76	179,73	56,1%	SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO	META IMPACTADA PELAS CONDIÇÕES DESFAVORÁVEIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA DO PAÍS NO PERÍODO DO PPA 2016-2019.
0385	00UW - AMPLIAR EM 100% OS MUNICÍPIOS REGULARES NO SNHIS.	%	0	100%	4,03	8,57	9,13	9,66	9,66%	SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO	O ÍNDICE DE ADESÃO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) É DE 97,23%, QUE SE MANTEVE ESTÁVEL DURANTE O ANO DE 2019, POIS NÃO HOUVE NOVAS ADESÕES NO EXERCÍCIO. ACERCA DA REGULARIDADE DOS MUNICÍPIOS NO SNHIS, APENAS 1.307 MUNICÍPIOS ESTAVAM REGULARES DURANTE O ANO DE 2019, CERCA DE 23,48% DO TOTAL DE MUNICÍPIOS DO PAÍS, HAVENDO UM AUMENTO DE 0,53% EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR.

Fonte: Siop. Data de referência: Meta 04LP, 00UT e 00UW: 31/12/2019. Meta 00UU: 31/11/2019

3.3.5. Programa 2053 - Petróleo e Gás

O setor de petróleo e gás do País foi redesenhado para maximizar as descobertas e os aproveitamentos de nossas reservas petrolíferas, as quais possuem valor no tempo. De acordo com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a produção de petróleo brasileira poderá atingir, em 2029, aproximadamente 5,5 milhões de barris equivalentes por dia (*Boed*). A maior parte dessa produção virá do Pré-sal, que é uma das maiores províncias petrolíferas do mundo, produção que deve alçar o Brasil entre os cinco maiores produtores e exportadores de petróleo do mundo.

Tais projeções só podem ser concretizadas com a manutenção das ofertas de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural – P&G. As rodadas de licitações de blocos exploratórios são importantes para garantir a produção petrolífera no médio e longo prazos e manter aquecida a atividade de pesquisa de hidrocarbonetos, sendo relevante, também, para o fortalecimento da indústria parapetrolífera no País.

Neste contexto, a retomada dos leilões de P&G demandou esforços para o aperfeiçoamento da legislação brasileira, que culminou na atual Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, a qual tem o intuito de melhorar o ambiente de negócios e, consequentemente, atrair mais investimentos para o País.

Apesar de o setor de óleo e gás no País estar passando pela maior transformação de sua história, por meio de diversas medidas em implementação, ainda é preciso intensificar e fortalecer os projetos e ações em andamento. Destacam-se, dentre essas, as que objetivam a adequação e a simplificação tributárias do mercado de gás natural, a exploração e produção de hidrocarbonetos em reservatórios de baixa permeabilidade, além de estimular a entrada de novos agentes no mercado e a formação de parcerias empresariais. Isso fortalece a indústria de fornecedores de bens e serviços para o setor de Petróleo e Gás – P&G. Considera-se, assim, de grande relevância para o País as atividades de Exploração e Produção - E&P de petróleo e gás no Produto Interno Bruto e aos benefícios socioeconômicos advindos, decorrentes da monetização dos hidrocarbonetos produzidos, que, por fim, geram oportunidades de trabalho nos diversos segmentos dessa cadeia.

PRINCIPAIS RESULTADOS

OBJETIVO 0053 - PLANEJAR A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL, TENDO COMO FERRAMENTA PRINCIPAL O ZONEAMENTO NACIONAL DE RECURSOS DE ÓLEO E GÁS

A retomada dos leilões de Petróleo e Gás Natural (P&G) no País demandou esforços para o aperfeiçoamento da legislação brasileira com o intuito de melhorar o ambiente de negócios e, consequentemente, atrair mais investimentos para o País. Para tanto, foram introduzidas novidades nas rodadas de licitações realizadas em 2018, como a adoção da fase única de exploração, royalties distintos para áreas de novas fronteiras e bacias maduras, redução do patrimônio líquido mínimo para não operadores e incentivos para aumentar a participação de fundos de investimentos.

O Zoneamento Nacional dos Recursos de Óleo e Gás relativo ao ciclo 2017-2019 foi publicado em dezembro de 2019. Nesse sentido, foram atualizadas as áreas prioritárias para o desenvolvimento e manutenção das atividades da indústria do petróleo e gás natural no território e na plataforma continental brasileira, que servem de base para o planejamento de áreas para as rodadas de licitação e para a tomada de decisões sobre pesquisas, projetos e, atividades de levantamentos geológicos básicos.

Meta 0041 - Revisar e atualizar bienalmente o Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás: foram disponibilizados os resultados do estudo Zoneamento Nacional de Recursos de Óleo e Gás, Ciclo 2017-2019. Trata-se de uma base de dados georreferenciados que mapeia zonas de importância relativa ao desenvolvimento do setor de petróleo e gás no País.

Iniciado em 2018, o processo de atualização do estudo tem como base as informações disponibilizadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). São definidas as áreas prioritárias para o desenvolvimento e manutenção das atividades da indústria do petróleo e gás natural no território e na plataforma continental brasileira, que serve de base para o planejamento de áreas para as rodadas de licitação e para a tomada de decisões sobre pesquisas, projetos e, atividades de levantamentos geológicos básicos.

Meta 048E - Ofertar áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural: no período de 2016 a 2019 foram realizadas 11 rodadas de licitações, sendo seis no modelo de partilha da produção, na região do Pré-sal (2ª a 6ª Rodadas de Partilha da Produção e Leilão dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa) e cinco no modelo de concessão (14ª a 16ª Rodada de Licitações, 4ª Rodada de Acumulações Marginais e 1º Ciclo da Oferta Permanente).

Todas essas licitações permitiram a arrecadação de mais de R$ 112 bilhões a título de bônus de assinatura, com a contratação de 120 áreas (+ 20 campos marginais).

Com o sucesso dos certames, estimam-se grandes impactos nas arrecadações e vultosos investimentos a serem realizados (mais de 215 bilhões de dólares, segundo a ANP), o que, inclusive, fomentará nossa indústria fornecedora de bens e serviços.

Meta 048F - Propor novas diretrizes estratégicas a serem alcançadas pela política de exploração e produção de petróleo e gás natural: a nova Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, que substituiu a que estava em vigor desde 2003, é fundamentada em quatro pilares:

- Aumento do fator de recuperação dos volumes de óleo e gás já descobertos, hoje aquém da média internacional;
- Identificação do real potencial petrolífero nacional antes do já esperado pico da demanda global por petróleo, previsto para a primeira metade deste século ou antes;
- A intensificação da atividade exploratória que, em função da estagnação, atingiu seu menor nível histórico; e
- A estratégica monetização das reservas e futuras descobertas de modo a se beneficiar do valor do petróleo nas próximas três a quatro décadas e, também, do valor associado ao incremento da relevância do gás natural ao longo deste século.

Com o objetivo de monitorar a eficácia de implementação da política de Exploração e Produção (E&P) de que trata a Resolução CNPE n.º 17/2017, foram definidos os seguintes indicadores para a referida Política, que são aferidos anualmente pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE): i)Relação entre reservas e a produção de petróleo e gás natural - R/P; ii) Índice de reposição de reservas de petróleo e gás natural – IRR; e iii) Período entre a adjudicação do bloco e o primeiro óleo ou primeiro gás.

OBJETIVO 0063 - INCENTIVAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL, COM AÇÕES VOLTADAS À GERAÇÃO DE EMPREGOS, À QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, À COMPETITIVIDADE, À PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO E AO CONTEÚDO LOCAL

O Governo Federal trabalhou para aperfeiçoar a legislação com o intuito de melhorar o ambiente de negócios e, consequentemente, atrair mais investimentos para o País. Esta nova política está fundamentada nos mesmos pilares que a Meta 048F.

Meta 0493 - Implementar a política para aumento da participação de empresas de pequeno e médio porte nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural: foi criado o Programa para Revitalização da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres (Reate2020), que tem como principais objetivos revitalizar as atividades de E&P em áreas terrestres em todo o território nacional, estimular o desenvolvimento regional, além de aumentar a competitividade da indústria petrolífera *onshore* nacional. Em dezembro de 2019 foi apresentado o Plano de Ação do Programa ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e foi criado o Comitê Interministerial (Resolução CNPE nº 27/2019).

Destaca-se, ainda, o Plano de Desinvestimento da Petrobras que, por motivos diversos, dentre os quais cabe citar a necessidade de reequilíbrio financeiro e o grande potencial petrolífero das descobertas realizadas na última década nos reservatórios Pré-sal das bacias de Campos e Santos, tem concentrado seus recursos técnicos e financeiros no desenvolvimento de campos *offshore*. Tal situação contribuiu para o declínio da produção nas bacias maduras onshore e ainda para a busca de alienação dos projetos de menor atratividade para a Empresa.

Dentre os resultados, até o momento, pode-se citar:

- Nos últimos três anos, o saldo é de 37 concessões vendidas;
- 66 concessões em fase de negociação;
- Em 2018, foram vendidos três campos no Rio de janeiro, por R$ 370 milhões; e
- Em 2019, foram vendidos 34 campos terrestres no Rio Grande do Norte, por US$ 384,2 milhões, além do campo de Maromba (águas rasas da Bacia de Campos), por US$ 90 milhões, e dos campos de Pargo, Carapeba e Vermelho (localizados em águas rasas na costa do estado do Rio de Janeiro), por US$ 398 milhões e do Polo Lagoa Parda (no estado do Espírito Santo) por US$ 9,37 milhões;

Meta 0494 - Elaborar diretrizes para aplicação dos recursos advindos da cláusula de P&D constante nos contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural: foram introduzidas alterações na Cláusula que trata sobre investimentos em P, D & I, especificamente no que diz respeito ao critério de distribuição dos recursos entre instituições credenciadas, empresas nacionais e empresas petrolíferas, em aderência às recomendações constantes de Resolução do Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor), instituído pelo Decreto nº 8.637/2016).

De 30% (trinta por cento) até 40% (quarenta por cento) dos recursos previstos deverão ser investidos em universidades ou institutos de pesquisa e desenvolvimento nacionais credenciados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Cabe ressaltar, que com o fim da transitoriedade entre a antiga regulamentação (Regulamento Técnico 5/2005) e o Regulamento Técnico 3/2015, a ANP trabalha internamente para aprimorar os processos de análise, autorização e fiscalização dos projetos realizados pelos concessionários no âmbito da obrigação contratual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Apesar do setor de óleo e gás no País estar passando pela maior transformação de sua história, e diversas medidas estarem sendo implementadas, ainda é preciso intensificar e fortalecer os projetos e ações criadas em andamento, entre elas, as que objetivam a adequação e a simplificação tributárias do mercado de gás natural, a exploração e produção de hidrocarbonetos em reservatórios de baixa permeabilidade, além de estimular investimentos, concorrência e a entrada de novos agentes no mercado e a formação de parcerias empresariais para o fortalecimento da indústria de fornecedores de bens e serviços para o setor de Petróleo e Gás - P&G.

Considera-se que as atividades de Exploração e Produção - E&P de P&G possuem grande relevância para a sociedade devido aos benefícios socioeconômicos advindos, de interesse nacional, decorrentes da sua monetização, que, por fim, gera oportunidades de emprego e renda.

Quanto aos biocombustíveis, é necessário que haja aumentos na área total colhida, no processamento de cana e na produtividade média do setor sucroenergético para compensar reduções em anos anteriores.

3.3.6. Programa 2068 - Saneamento Básico

O PPA 2016-2019 manteve reunidas as diversas ações do Governo Federal em saneamento básico no Programa temático 2068, divididas em três grandes grupos: medidas estruturantes voltadas à melhoria da gestão em saneamento básico, desenvolvidas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde (MS), e pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (Objetivo 0353); ações voltadas à ampliação da cobertura de saneamento básico em comunidades rurais, tradicionais e população rural dispersa, desenvolvidas pelo MS (Objetivo 0355); e, finalmente, ações voltadas à expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, nos quais atuam o MS, a SNS e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculadas ao MDR (Objetivo 0610).

Cabe à Funasa, no âmbito do Objetivo 0355, contribuir para o alcance das quatro metas. Adicionalmente, a Fundação contribui para o alcance de outros dois Objetivos no Programa: 0353 (Implementar medidas estruturantes

que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos) e 0610 (Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico).

O PPA 2016-2019 estabeleceu sete indicadores para o acompanhamento do Programa 2068, sendo que cinco deles utilizam como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), e dois são indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Um ponto inicial a destacar, em relação a ambas as fontes, é que elas buscam apresentar um diagnóstico da cobertura e da qualidade dos serviços de água e esgoto no País. Isto significa dizer que, além de espelhar os resultados dos investimentos do Governo Federal, a expansão dessa cobertura também reflete os esforços de todos os atores do setor envolvidos: Estados, Municípios e iniciativa privada.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Como resultado, em 2019, destaca-se a conclusão de vários empreendimentos que contribuíram para a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, em especial, nas modalidades de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.

Quanto ao abastecimento de água, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, foram concluídos 37 empreendimentos, o que corresponde a um investimento de aproximadamente R$ 4 bilhões. Pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) foram concluídos 63 empreendimentos, e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) foram concluídos cinco empreendimentos.

No que se refere ao esgotamento sanitário, pelo MDR, foram concluídos 45 empreendimentos, totalizando um investimento de cerca de R$ 1 bilhão. Pela Funasa foram concluídos 44 empreendimentos e pela Codevasf foram concluídos 19 empreendimentos.

Em relação aos últimos valores aferidos, devem ser destacados os indicadores relativos a esgotamento sanitário. Pode-se mencionar os seguintes avanços no rol de objetivos do Programa: o percentual de domicílios urbanos e rurais com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio, ou na propriedade, evoluiu positivamente, passando de 96,83% em dez/2015 para 97,3% em dez/2018; e o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora de esgotos ou fossa séptica evoluiu de 51,1 milhões em dez/2015 para 54,25 milhões em dez/2018.

Gestão e Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

O Objetivo 0353 visa à implementação de medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Nesse sentido, destaca-se o apoio técnico e financeiro dado pelo Governo Federal à elaboração dos planos municipais de saneamento básico. Em se tratando de pequenos Municípios, com menos de 50 mil habitantes, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) celebrou parcerias que resultaram em 466 planos concluídos no período de 2016 a 2019. No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, 46 planos foram concluídos neste período.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) publicada pelo IBGE em 2018, com data de referência de 31/12/2017, o percentual de Municípios brasileiros que declararam possuir plano de saneamento básico, contemplando os quatro componentes, é de 28,7%, o que corresponde a 1.599 Municípios.

Outra medida estruturante do objetivo refere-se ao apoio dado aos Municípios para o controle da qualidade da água para o consumo humano. Por meio da Funasa, foram atendidos, entre 2016 e 2019, 2.207 Municípios, correspondendo a 82,4% da meta prevista inicialmente.

Quanto à implementação de programas locais de combate às perdas e ao desperdício de água e o apoio a medidas que contribuam para a redução das perdas no abastecimento de água, deve-se registrar que, em 2019, no âmbito

do Ministério do Desenvolvimento Regional, foram selecionados quatro empreendimentos e dois foram contratados.

Ainda com relação às medidas estruturantes, deve-se destacar que, em 2019, foram concluídos 34 estudos e projetos com recursos do MDR, os quais beneficiaram 41 Municípios no País. Além desses, outros 78 estudos e projetos encontram-se em execução. Cabe ressaltar que alguns contratos beneficiam mais de um Município e assim, os 41 Municípios beneficiados em 2019, juntamente com os 165 beneficiados até o final de 2018, perfazem um total acumulado de 206 Municípios beneficiados, o que corresponde a 87,4% da meta.

Medidas Estruturais e Estruturantes em Áreas Rurais e Comunidades Tradicionais

Em se tratando do Objetivo 0355, que visa à implementação de medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico, o Governo Federal, por meio da Funasa, tem desenvolvido ações visando à implantação, ampliação e/ou melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, bem como melhorias sanitárias domiciliares que têm como público-alvo a população rural dispersa, população rural adensada, população residente em localidades de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos, aldeias e demais agrupamentos populacionais caracterizados como rurais.

Cabe à Funasa, no âmbito do Objetivo 0355, contribuir para o alcance das Metas: 04I6 - Ampliar de 6,8 para 7,4 milhões o número de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água, ou poço, ou nascente com canalização interna; 04I7 - Ampliar de 2,8 para 3,0 milhões o número de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para as excretas ou esgotos sanitários; e 04I8 - Ampliar de 6,0 para 6,4 milhões o número de domicílios rurais, com renda de até três salários mínimos mensais, que possuem banheiro ou sanitário no domicílio, ou na propriedade.

No Objetivo 0610, a Funasa contribui para o alcance da Meta 04Q9 - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio, ou na propriedade.

Ampliação da Oferta e do Acesso aos Serviços Públicos de Saneamento Básico

No âmbito do objetivo 0610, que visa à implementação de medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, em especial, por meio de obras de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, observa-se que o Governo Federal tem atuado de forma bastante satisfatória, uma vez que praticamente todas as metas já foram alcançadas ou mesmo superadas.

Nesse contexto, quanto à meta que visa ampliar o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água, ou poço, ou nascente com canalização interna, em 2019, observou-se o atendimento a 60,2 milhões de domicílios ante o previsto de 58,6 milhões de domicílios.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional foram concluídos 37 empreendimentos e encontram-se em andamento outros 252 empreendimentos que totalizam o investimento de R$ 9,6 bilhões. Destes, 148 contaram com recursos extraorçamentários e 104 com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Quanto às ações da Funasa, foram concluídos 63 empreendimentos e estão em andamento 575. Pela Codevasf, foram concluídos cinco empreendimentos e encontram-se em execução outros quatro.

Já o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para as excretas ou esgotos sanitários atingiu 54,25 milhões de domicílios ante o previsto de 49,6 milhões. Em 2019, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, foram concluídos 45 empreendimentos e outros 358 estão em andamento, sendo 153 com recursos do OGU, no montante de R$ 6,3 bilhões, e 205 com recursos extraorçamentários, no valor global de R$ 10,9 bilhões. Pela Funasa, foram concluídos 44 empreendimentos e estão em andamento mais 446, que totalizam R$ 2,1 bilhões. Além disso, foram iniciados outros 34 empreendimentos. Pela Codevasf, foram concluídos 19 empreendimentos e outros 29 encontram-se em execução, com valor estimado de investimento de R$ 379,1 milhões.

Cabe registrar, por fim, que a meta de ampliação do volume anual de esgoto tratado registrou, em 2019, o valor de 5,19 bilhões de m³, que é superior à meta de 4,8 bilhões de m³ estabelecida para o período do PPA 2016-2019.

EXECUÇÃO DAS METAS

A tabela a seguir apresenta os dados relativos à evolução das metas do Programa 2068 para os exercícios de 2016 a 2019, e demonstra que boa parte das metas coordenadas pela SNS/MDR atingiram um resultado acima de 100%.

TABELA: EXECUÇÃO DAS METAS

OBJETIVOS	DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO
				2016	2017	2018	2019		
0353	00OL AMPLIAR DE 10% PARA 21,72% OS MUNICÍPIOS COM PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO	%	32%	30,0%	30,0%	28,7%	28,7%	28,7%	SNS/MDR, FUNASA/MS
0353	040K APOIAR A ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E PROJETOS DE ENGENHARIA EM 236 MUNICÍPIOS, VISANDO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA E DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	UNIDADES	236	74	95	165	193	82,0%	SNS/MDR, FUNASA/MS
0353	04JY INDUZIR A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS LOCAIS DE COMBATE ÀS PERDAS E AO DESPERDÍCIO DE ÁGUA, E APOIAR MEDIDAS QUE CONTRIBUAM PARA A REDUÇÃO DAS PERDAS NO ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM 1,07%	%	35,0%	36,7%	38,1%	38,3%	38,5%	38,5%	SNS/MDR
0353	04ON EXECUTAR AÇÕES DE APOIO AO CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO EM 2.000 MUNICÍPIOS	UNIDADES	2.000	594	1247	1832	2207	110,4%	FUNASA/MS
0355	04I6 AMPLIAR DE 6,8 PARA 7,4 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS RURAIS ABASTECIDOS POR REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA, OU POÇO, OU NASCENTE COM CANALIZAÇÃO INTERNA. RESPONSÁVEL: FUNASA/MS	MILHÕES	7,40	7,56	6,95	6,95	7,23	-	FUNASA/MS
0355	04I7 AMPLIAR DE 2,8 PARA 3,0 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS RURAIS SERVIDOS POR REDE COLETORA OU FOSSA SÉPTICA PARA AS EXCRETAS OU ESGOTOS SANITÁRIOS. RESPONSÁVEL: FUNASA/MS	MILHÕES	3,00	3,77	3,54	3,54	3,62	-	FUNASA/MS
0355	04I8 AMPLIAR DE 6,0 PARA 6,4 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS RURAIS, COM RENDA DE ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS QUE POSSUEM BANHEIRO OU SANITÁRIO NO DOMICÍLIO, OU NA PROPRIEDADE. RESPONSÁVEL: FUNASA/MS	MILHÕES	6,40	6,65	8,43	8,43	4,74	-	FUNASA/MS
0355	04K3 EXECUTAR AÇÕES DE APOIO AO CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA O CONSUMO HUMANO EM 3.000 COMUNIDADES RURAIS E TRADICIONAIS	UNIDADES	3.000	873	2.006	2.993	3.832	127,73%	FUNASA/MS
0610	040L AMPLIAR DE 54,8 PARA 57,8 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS URBANOS ABASTECIDOS POR REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA, OU POÇO, OU NASCENTE COM CANALIZAÇÃO INTERNA	MILHÕES	57,80	57,40	58,56	59,07	60,25	104,2%	SNS/MDR, FUNASA/MS E CODEVASF/MDR
0610	040M AMPLIAR DE 46,8 PARA 49,6 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS URBANOS SERVIDOS POR REDE COLETORA OU FOSSA SÉPTICA PARA AS EXCRETAS OU ESGOTOS SANITÁRIOS	MILHÕES	49,60	51,10	52,59	53,33	54,25	109,4%	SNS/MDR, FUNASA/MS E CODEVASF/MDR
0610	040N AMPLIAR DE 4,5 PARA 4,8 BILHÕES DE M3 O VOLUME ANUAL DE ESGOTO TRATADO	BILHÕES DE M3/ ANO	4,80	4,90	4,90	5,04	5,19	108,1%	SNS/MDR, FUNASA/MS E CODEVASF/MDR
0610	04Q9 AMPLIAR DE 27,5 PARA 30,1 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS URBANOS COM RENDA ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS QUE POSSUEM BANHEIRO OU SANITÁRIO NO DOMICÍLIO, OU NA PROPRIEDADE	MILHÕES	30,10	30,09	51,22	51,22	29,58	-	FUNASA/MS

A tabela a seguir apresenta as Metas para as quais as ações da Funasa contribuíram, por ano de execução e a porcentagem em relação a meta global.

TABELA: NÍVEL DE EXECUÇÃO DAS METAS QUANTITATIVAS – OBJETIVOS 0353, 0355 E 0610

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DE REALIZAÇÃO
				2016	2017	2018	2019	
04ON - EXECUTAR AÇÕES DE APOIO AO CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO EM 2.000 MUNICÍPIOS.	UNIDADES	2.000	0	594	1.247	1.675	2.207	110,35
04Q9 - AMPLIAR DE 27,5 PARA 30,1 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS URBANOS COM RENDA DE ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS QUE POSSUEM BANHEIRO OU SANITÁRIO NO DOMICÍLIO, OU NA PROPRIEDADE.	MILHÕES	30,10	27,50	30,09	51,22	51,22	29,58	98,27
04I7 - AMPLIAR DE 2,8 PARA 3,0 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS RURAIS SERVIDOS POR REDE COLETORA OU FOSSA SÉPTICA PARA AS EXCRETAS OU ESGOTOS SANITÁRIOS.	MILHÕES	3	2,80	3,77	3,54	3,54	3,62	120,67
04I8 - AMPLIAR DE 6,0 PARA 6,4 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS RURAIS, COM RENDA DE ATÉ TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS MENSAIS QUE POSSUEM BANHEIRO OU SANITÁRIO NO DOMICÍLIO, OU NA PROPRIEDADE.	MILHÕES	6,40	6	6,65	8,43	8,43	4,74	74,06
04I6 - AMPLIAR DE 6,8 PARA 7,4 MILHÕES O NÚMERO DE DOMICÍLIOS RURAIS ABASTECIDOS POR REDE DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA OU POÇO OU NASCENTE COM CANALIZAÇÃO INTERNA.	MILHÕES	7,40	6,80	7,56	6,95	6,95	7,23	97,70
04K3 - EXECUTAR AÇÕES DE APOIO AO CONTROLE DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO EM 3.000 COMUNIDADES RURAIS E TRADICIONAIS.	UNIDADES	3.000	0	873	2.006	2.991	3.832	127,73

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

Meta 04ON - Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 2.000 Municípios: essa meta tem a finalidade de apoiar os Municípios com ações para promover a segurança e qualidade da água para consumo humano. Ao longo de 2019 foram atendidos 532 Municípios, com 2.207 ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano, que podem ser traduzidas por: diagnóstico da qualidade da água para consumo humano fornecida por sistemas ou soluções alternativas de tratamento de água; diagnóstico situacional dos sistemas e soluções; apoio laboratorial (apoio ao controle e à vigilância da qualidade da água); capacitações e orientações técnicas; fomento ao Plano de Segurança da Água e aos tratamentos específicos da água destinada ao consumo humano proveniente de sistemas/soluções de abastecimento público.

Meta 04I7 - Ampliar de 2,8 para 3,0 milhões o número de domicílios rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para as excretas ou esgotos sanitários: do total indicado nessa meta, uma parcela cabe à Funasa e outras parcelas cabem a outros órgãos do Governo Federal que também atuam em saneamento rural. Assim, a Funasa, quando da elaboração do PPA 2016-2019, estimou e destacou parte desse quantitativo como meta para esta Fundação - ainda que tal destaque tenha sido dado nas Iniciativas. No total, todos os órgãos do Governo Federal envolvidos na consecução da meta alcançaram um resultado de 3,62 milhões de domicílios, superando o previsto no início do PPA 2016-2019.

Meta 04I8 - Ampliar de 6,0 para 6,4 milhões o número de domicílios rurais, com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio, ou na propriedade: a meta busca atender domicílios rurais com unidades hidrossanitárias. Do total indicado, uma parcela cabe à Funasa e outras parcelas cabem a outros órgãos do Governo Federal que também atuam em saneamento rural. Assim, a Funasa, quando da elaboração do PPA 2016-2019, estimou e destacou parte desse quantitativo como meta para esta Fundação - ainda que tal destaque tenha sido indicado nas Iniciativas. No total, todos os órgãos do Governo Federal envolvidos na consecução da meta alcançaram um resultado de 4,74 milhões de domicílios.

Meta 04I6 - Ampliar de 6,8 para 7,4 milhões o número de domicílios rurais abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna: como informado em anos anteriores, do total indicado nessa meta uma parcela cabe à Funasa e outras parcelas cabem a outros órgãos do Governo Federal que também

atuam em saneamento rural. No total, todos os órgãos do Governo Federal envolvidos na consecução da meta alcançaram um resultado de 7,23 milhões de domicílios.

Meta 04K3 - Executar ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano em 3.000 Comunidades Rurais e Tradicionais: essa meta visa apoiar comunidades tradicionais e áreas rurais por meio de ações para promover a segurança e qualidade da água destinada ao consumo humano. Os dados analisados demonstram que foram atendidos 841 comunidades do mês de janeiro até dezembro/2019 com 3.832 ações de apoio ao controle da qualidade da água para consumo humano, que podem ser traduzidas por: diagnóstico da qualidade da água para consumo humano fornecida por sistemas ou soluções alternativas de tratamento de água; diagnóstico situacional dos sistemas e soluções; apoio laboratorial (apoio ao controle e à vigilância da qualidade da água); capacitações e orientações técnicas; fomento ao Plano de Segurança da Água e aos tratamentos específicos da água destinada ao consumo humano proveniente de sistemas/soluções de abastecimento público.

Meta 04Q9 - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio, ou na propriedade: a meta busca atender domicílios urbanos, com renda de até três salários mínimos, com unidades hidrossanitárias, em Municípios de até 50 mil habitantes. Do total indicado, uma parcela cabe à Funasa e outras parcelas cabem a outros órgãos do Governo Federal que também atuam em saneamento básico urbano. No total, todos os órgãos do Governo Federal envolvidos na consecução da meta alcançaram um resultado de 29,58 milhões de domicílios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Em relação ao Programa Saneamento Básico, observa-se que os resultados são bastante satisfatórios, em especial quanto ao atingimento das metas de medidas estruturais nas modalidades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Ressalte-se que, considerando os desafios prementes do setor, deve-se buscar sempre o alinhamento com as metas previstas no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Diante dos desafios da universalização dos serviços de saneamento, merece destaque a iniciativa do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP), com o objetivo de prover assessoramento técnico e financeiro aos Municípios para estruturação de projetos de concessões. Administrado pela Caixa, a finalidade do fundo é colaborar com os Municípios para viabilizar a realização de concessões e estimular a disseminação de parcerias com o setor privado.

No âmbito do FEP já existem projetos pilotos em andamento, em diversos Municípios brasileiros, tais como: Bauru/SP, Estado do Ceará, Consórcio Convale/MG, Teresina/PI e São Simão/GO, com projetos de Resíduos Sólidos Urbanos. Já para esgotamento sanitário, os Municípios são: Crato/CE, Volta Redonda/RJ e São Gonçalo do Amarante/RN.

Cabe também registrar os esforços do Governo Federal para o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, de forma a contribuir para a busca constante da melhoria da qualidade e da universalização dos serviços de saneamento básico. Nesse sentido, pode-se destacar a previsão da criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), introduzida pelo PL 4.162/2019, o qual se alinha à diretriz do Plansab de criação de uma instância de coordenação e acompanhamento da Política Federal de Saneamento Básico.

Além disso, o PL 4.162/2019 fortaleceu o papel regulatório da União nas políticas de saneamento, prevendo a edição de normas de referência com vistas ao estímulo aos investimentos no setor e à melhoria constante nas atividades de regulação e fiscalização e, por conseguinte, à redução da insegurança jurídica dos agentes.

A partir da análise dos índices de atendimento dos serviços de saneamento básico à população do Brasil, verifica-se que o alcance tem sido gradativamente ampliado. Quando comparamos os dados atuais de cobertura, referentes a 2017, com os dados coletados pelo Censo 2010, nota-se um importante avanço no percentual da população que conta com algum nível de atendimento. No entanto, existem ainda grandes desafios a serem superados. Grande parcela da população não conta com atendimento adequado em saneamento, em suas diversas componentes.

Além do *defici*t global expressivo, especialmente se considerarmos o atendimento inadequado no âmbito regional, o acesso aos serviços é marcado por evidentes desigualdades, que constituem enorme desafio na formulação de políticas públicas para o setor. Assumindo que a alocação dos recursos e a criação de incentivos são formas pelas quais a política governamental influencia o desenvolvimento regional e social, promove a inclusão social e reduz

as desigualdades sociais e considerando-se a magnitude da concentração das carências dos serviços em populações de baixa renda, considera-se essencial priorizar a aplicação de recursos públicos em áreas de baixa renda para o alcance da universalização do acesso ao saneamento básico, com equidade e integralidade.

Com relação aos trabalhos de aperfeiçoamento do marco regulatório do saneamento, destaca-se, na perspectiva do Governo Federal, o desafio de se preparar para atuar com novas estruturas e funções, atribuídas à União, caso a legislação em tramitação seja aprovada. Um desafio relevante será a necessária adaptação dos órgãos envolvidos, como ocorrerá com o estabelecimento da presidência do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), coordenado pelo MDR.

A Agência Nacional de Águas (ANA), por sua vez, receberá atribuições para instituir normas de referência de regulação. Ambos os casos terão impacto na distribuição da força de trabalho nos respectivos órgãos e envolverão esforços de adaptação. O próprio cenário esperado de maior participação privada, inclusive, implicará no desafio de ajustar as estruturas e atribuições dos referidos órgãos.

No que diz respeito aos principais desafios relacionados à Funasa, tem-se que a maior parte da população que não dispõe de fonte segura de água para consumo, ou que não dispõe de uma solução para recepção e tratamento adequado de dejetos, reside em áreas consideradas rurais ou em outras comunidades consideradas tradicionais, com habitações espaçadas e distantes de centros urbanos. Com esse desenho, a conjectura de sistemas de saneamento convencionais torna-se inviável ou onerosa.

Sabe-se que comunidades rurais, em geral, apresentam características peculiares, especialmente no que se refere à sua organização e valores culturais, o que as diferenciam dos agrupamentos presentes no espaço urbano. Para a consolidação das ações de saneamento básico em áreas rurais e comunidades tradicionais são necessários, dentre outros aspectos, a utilização de instrumentos capazes de tornarem efetivas as ações, a compreensão da diversidade existente e a adoção de mecanismos de participação e controle social.

Além da execução de projetos e programas adequados para as diversidades territoriais que a Funasa vem realizando, é necessária a implementação de Banco de Dados Nacional, em diversos níveis de informação, especialmente em nível de comunidade atendida, não apenas relacionado ao saneamento, saúde ambiental ou saúde da população, mas um conjunto de informações com influência de diversas políticas que se inter-relacionam.

No campo da gestão municipal, visualiza-se pouca participação de gestores e técnicos municipais na definição e priorização dos problemas locais de saneamento e saúde ambiental e no apontamento das soluções que atendam às necessidades da população, para fins de promoção da saúde e da qualidade de vida. Da mesma forma, não se observa abertura dos espaços de participação social e a população, desacreditada na atuação do poder público e do seu poder colaborativo como cidadão, abstém-se de participar da construção e implementação das políticas públicas.

Para dirimir esse desafio, a Funasa vem executando suas ações com metodologias de gestão participativa e colaborativa para promover a sustentabilidade. Essas ações estão sendo iniciadas em pequena escala, com programa e projetos em comunidades rurais e tradicionais. Em adição, ações estruturantes, como de educação em saúde ambiental, estão sendo priorizadas em Municípios onde já existem ações estruturais da Funasa em andamento.

3.3.7. Programa 2086 - Transporte Aquaviário

O Programa Transporte Aquaviário foi estruturado para abranger, de maneira integrada, as políticas públicas voltadas à ampliação dos serviços de transporte aquaviário no Brasil, elencando, no período de 2016-2019, ações que fazem frente aos principais desafios do setor.

Para melhor organizá-lo, foram definidos objetivos com vistas à adequação da capacidade portuária, da demanda de carga e de passageiros, ao aprimoramento da governança e da gestão do setor portuário, à melhoria da produtividade do sistema e à promoção da sustentabilidade ambiental das áreas hidroviárias e dos portos organizados, à ampliação da capacidade e expansão da cobertura da rede hidroviária, bem como a assegurar a disponibilidade da rede de transporte hidroviário de passageiros e cargas por meio da manutenção e da operação.

De maneira geral, o Programa de Transporte Aquaviário tem como foco assegurar a perenidade do uso das vias navegáveis e dos terminais portuários, permitindo aos usuários a confiabilidade na malha e na infraestrutura então existentes. Tem-se como ponto de atenção, ainda, a compatibilização das ações de planejamento, implantação, manutenção e operação dos recursos hídricos – enquanto ativos de infraestrutura de transportes – com as demais finalidades do uso da água, tais como abastecimento, geração de energia, lazer etc.

PRINCIPAIS RESULTADOS

TABELA - PRINCIPAIS INDICADORES DO PROGRAMA 2086 – TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

INDICADOR	UNID. MEDIDA	FONTE DE INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR APURADO 2019		POLARIDADE
			DATA	ÍNDICE	DATA	ÍNDICE	
QUANTIDADE DE CARGA MOVIMENTADA (EM TONELADAS) POR HORA – COMBUSTÍVEIS MINERAIS	TONELADAS/ HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2017	658,2	30/11/2019	873,3	QUANTO MAIOR MELHOR
QUANTIDADE DE CARGA MOVIMENTADA (EM TONELADAS) POR HORA – MINÉRIOS, ESCÓRIAS E CINZAS	TONELADAS/ HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2017	2.962,6	30/11/2019	3.733,4	QUANTO MAIOR MELHOR
QUANTIDADE DE CARGA MOVIMENTADA (EM TONELADAS) POR HORA - SOJA	TONELADAS/ HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2017	534,4	30/11/2019	617,0	QUANTO MAIOR MELHOR
QUANTIDADE DE CONTÊINERES MOVIMENTADOS POR HORA	UNIDADE/ HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	21/12/2014	40,95	30/11/2019	56,9	QUANTO MAIOR MELHOR
TEMPO MÉDIO DE ESPERA PARA ATRACAÇÃO – COMBUSTÍVEIS MINERAIS	HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2017	46,6	30/11/2019	41,7	QUANTO MENOR MELHOR
TEMPO MÉDIO DE ESPERA PARA ATRACAÇÃO (CONTÊINERES)	HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2014	12,2	30/11/2019	7,1	QUANTO MENOR MELHOR
TEMPO MÉDIO DE ESPERA PARA ATRACAÇÃO – MINÉRIOS, ESCÓRIAS E CINZAS	HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2017	60,6	30/11/2019	74,4	QUANTO MENOR MELHOR
TEMPO MÉDIO DE ESPERA PARA ATRACAÇÃO – SOJA	HORA	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2017	50,4	30/11/2019	39,4	QUANTO MENOR MELHOR
VARIAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO DE CARGA DE NAVEGAÇÃO INTERIOR	%	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2015	0,19	30/11/2019	10,98	QUANTO MAIOR MELHOR
VARIAÇÃO PERCENTUAL DE MOVIMENTAÇÃO DE CARGA DE LONGO CURSO	%	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	21/12/2014	4,3	30/11/2019	-3,57	QUANTO MAIOR MELHOR
VARIAÇÃO PERCENTUAL NA MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS DE CABOTAGEM	%	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2014	3,18	30/11/2019	1,52	QUANTO MAIOR MELHOR
VARIAÇÃO PERCENTUAL NA MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS NOS PORTOS	%	AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	31/12/2014	4,25	30/11/2019	-1,80	QUANTO MAIOR MELHOR

Fonte: Siop jan/2020.

OBJETIVO 0234 – AMPLIAR A CAPACIDADE DA REDE DE TRANSPORTE HIDROVIÁRIO POR MEIO DA MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE NAVEGABILIDADE EXISTENTES E DA ADEQUAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA PÚBLICA DE PEQUENO PORTE

Este objetivo busca ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros, além de adequar as instalações portuárias públicas de pequeno porte, de forma a permitir a segurança e o crescimento da navegação pelos rios do país.

As hidrovias nacionais são utilizadas para transporte de cargas e de passageiros, portanto têm papel importante em questões estratégicas, econômicas, turísticas e sociais. Faz-se necessário melhorar as condições atuais da estrutura da malha hidroviária brasileira, tanto em termos de corredores hidroviários quanto de instalações portuárias.

No que concerne ao aspecto social das hidrovias, merecem destaque as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4). Tais estruturas foram priorizadas neste objetivo por viabilizarem o embarque e desembarque seguro de passageiros e cargas em regiões que dependem da navegação para subsistência.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS QUANTITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
00F2 - ELIMINAR 18 PONTOS CRÍTICOS EM HIDROVIAS	PONTOS CRÍTICOS	18	0	1	3	3	3	16,67%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA - NÃO ALCANÇADA
043V - ADEQUAR 4 INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE	IP4	4	0	2	4	4	4	100%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA - ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

Meta 00F2 - Eliminar 18 pontos críticos em hidrovias: em relação à hidrovia do Tietê, foram concluídas as obras de Ayrosa Galvão e Rodovia SP-595, estando em andamento o Canal de Ibitinga, cuja obra foi iniciada em 2019. A obra do derrocamento em Nova Avanhandava acumula uma execução de cerca de 20%, mas será relicitada pelo Departamento Hidroviário do Estado de São Paulo (DH/SP). As demais ações aguardam iniciativas do referido DH para finalização dos projetos.

Na hidrovia do Paraná, as intervenções de melhorias em pontes e acesso às eclusas ainda dependem da elaboração de projetos para sua implementação.

Com relação às intervenções previstas nas eclusas da hidrovia do Sul, foram contratados os projetos para as quatro eclusas sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), sendo elas: Amarópolis, Dom Marco, Fandango e Bom Retiro do Sul. Ainda nesta hidrovia, o projeto de dragagem da Lagoa Mirim foi finalizado, e atualmente são planejadas ações para licenciamento ambiental e a contratação dos serviços de dragagem.

Meta 043V - Adequar Quatro Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte: a meta prevista de quatro adequações nas Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte foi concluída em 2017, sendo elas as adequações nas IP4 de: Parintins, Humaitá, Manacapuru e Beruri, todas no Estado do Amazonas/AM.

OBJETIVO 0278 – EXPANDIR A COBERTURA DA REDE DE TRANSPORTE HIDROVIÁRIO POR MEIO DE INTERVENÇÕES NOS CORREDORES HIDROVIÁRIOS E DE NOVAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE

Este Objetivo busca a ampliação e o aumento da capacidade da malha hidroviária nacional, aprimorando a eficiência e integração dos fluxos de nossos modos de transporte e, ainda, a construção de novas instalações portuárias públicas de pequeno porte.

Para se expandir a cobertura da rede de transporte hidroviário, devemos investir no pleno aproveitamento de vias navegáveis que dependam de intervenções pontuais. Além disso, são necessárias, também, a construção e manutenção de instalações fluviais e portuárias que possibilitem a integração intermodal.

Existem pontos específicos nas hidrovias onde uma simples obra de dragagem ou a instalação de um pequeno porto é capaz de conectar localidades relevantes para a estratégia de integração e desenvolvimento nacionais.

Populações antes isoladas podem ter acesso facilitado a centros econômicos mais estruturados, e localidades antes remotas podem se tornar atrativas a novas oportunidades de estabelecimento de indústrias e cultivo agrícola comercial.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS QUANTITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
00IL - IMPLANTAR 23 INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE	IP4	23	0	3	7	1	8	34,78%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
0445 - CONTRATAR A CONSTRUÇÃO DE 2 DISPOSITIVOS DE TRANSPOSIÇÃO DE NÍVEL	CONTRATOS	2	0	0	0	0	0	0%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

Meta 00IL - Implantar 23 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte: foram concluídas oito das 23 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte previstas para implantação neste PPA 2016-2019, todas na região Norte do País, sendo elas: Carauari/AM, Manacapuru/AM, Guajará/AM, Ipixuna/AM, Itamarati/AM, Tefé/AM, Itacoatiara/AM e São Miguel do Guamá/AM.

Meta 0445 - Contratar a construção de dois dispositivos de transposição de nível: a contratação das obras de construção das eclusas de Marabá e São Luiz do Tapajós, no rio Tocantins, só poderá ser realizada após ou em conjunto com a implantação das respectivas Usinas Hidrelétricas.

Objetivo 1054 – Assegurar a disponibilidade da rede de transporte hidroviário de passageiros e cargas por meio da manutenção e da operação:

Este Objetivo contribui para uma operação perene e segura de passageiros e cargas em trânsito sobre as hidrovias. A disponibilidade da rede hidroviária depende, também, dos níveis dos rios, de maneira que a hidrovia garanta o calado necessário para a passagem das embarcações. Desse modo, é imprescindível que as intervenções de manutenção sejam executadas no tempo certo, para que, mesmo nos períodos de criticidade hidrológica, o corredor esteja disponível durante o maior tempo possível.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS QUANTITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
00F3 - MANTER 7 CORREDORES HIDROVIÁRIOS	CORREDORES HIDROVIÁRIOS	7	0	4	5	6	5	71,43%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
043X - MANTER E OPERAR 40 INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE	IP4	40	0	40	41	40	39	100%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA
04LQ - MELHORAR OU IMPLANTAR SINALIZAÇÃO EM 7 HIDROVIAS	HIDROVIAS	7	0	5	5	4	3	60,71%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

Meta 00F3 - Manter sete corredores hidroviários: em 2019, foram realizadas ações em cinco das sete hidrovias previstas no PPA 2016-2019; sendo dragagens nas hidrovias do São Francisco, Paraguai, Madeira e Sul, e ainda atividades para o derrocamento na Hidrovia do Tocantins. Destaca-se que, no ciclo 2016-2019, houve manutenção em seis hidrovias, sendo que, além das cinco supramencionadas, foram realizadas manutenções na hidrovia do Paraná.

Meta 043X - Manter e operar 40 Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte: das 40 instalações portuárias de pequeno porte, tem-se 39 mantidas e operadas, sendo a IP4 de Maués/AM não considerada devido à pendência no recebimento definitivo de sua obra de construção.

Meta 04LQ - Melhorar ou implantar sinalização em sete hidrovias: em 2019, foram realizadas melhorias ou implantações de sinalizações em três das sete hidrovias previstas no PPA 2016-2019, a saber: hidrovias do Paraguai, Madeira e do Sul. Destaca-se que em 2017 houve melhoria em seis hidrovias, sendo que, além das três supramencionadas, foram realizadas ações nas hidrovias do São Francisco, Paraguai e Tocantins.

Objetivo 1080 – Adequar a capacidade portuária à demanda de carga e passageiros, por meio da melhoria nas condições dos acessos aquaviários e terrestres e das instalações portuárias:

Este objetivo busca ampliar e melhorar as condições de infraestrutura portuária pública, de forma a permitir o incremento na movimentação e buscando, com isso, incentivar a competitividade entre as instalações portuárias localizadas nos portos públicos frente aos empreendimentos privados.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS QUANTITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
0498 - REALIZAR 83 ARRENDAMENTOS DE ÁREAS OPERACIONAIS NOS PORTOS ORGANIZADOS	ARRENDAMENTOS	83	0	2	4	5	17	20,48%	MINFRA	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

Meta 0498 - Realizar 83 arrendamentos de áreas operacionais nos portos organizados: desde o início do período abrangido pelo PPA 2016-2019 até o final do ano em 2018, foram celebrados cinco contratos de arrendamentos: dois no Porto de Santos/SP; um no Porto de Salvador/BA, um no Porto do Rio de Janeiro/RJ e um no Porto de Santarém/PA, somando 449,6 milhões de investimentos previstos.

Em 2019, no que se refere aos arrendamentos, foram celebrados 12 contratos:

- Terminal de movimentação de celulose: um no Porto de Itaqui, com previsão de investimentos de R$ 214,9 milhões; e

- Terminal de movimentação de granéis líquidos combustíveis: três no Porto de Cabedelo; um no Porto de Vila do Conde; quatro no Porto de Belém/Miramar; um no Porto de Santos; um no Porto de Santarém; e um no Porto de Vitória, com investimentos previstos de R$ 779,3 milhões.

A previsão de investimentos destinados para as referidas áreas arrendadas é da ordem de R$ 994,2 milhões. O valor dos lances dos terminais leiloados é da ordem de R$ 897,3 milhões. Vale destacar que o Ministério da Infraestrutura publicou portaria, em agosto de 2019, com novas regras para a gestão de contratos de arrendamento dos portos organizados, buscando dar mais segurança jurídica e destravar investimentos da iniciativa privada. O objetivo é dar mais previsibilidade, reduzir os riscos, melhorar o ambiente de negócios e abrir caminho para novos investimentos.

No ano de 2019, houve um incremento nos arrendamentos em relação aos anos anteriores. Os arrendamentos portuários foram considerados estratégicos para o crescimento da economia do País, aumentando a eficiência por-

tuária e a integração da cadeia logística internacional. Os novos terminais proporcionam vantagem competitiva e sustentável do porto como um todo, contribuindo para maior participação da iniciativa privada.

OBJETIVO 0757 – MODERNIZAR, RENOVAR E AMPLIAR A FROTA MERCANTE BRASILEIRA DE LONGO CURSO, DE CABOTAGEM E NAVEGAÇÃO INTERIOR E O PARQUE NACIONAL DE ESTALEIROS, POR MEIO DE CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO COM RECURSOS DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE (FMM)

Este Objetivo busca ampliar a participação do transporte aquaviário na matriz de transporte brasileira, planejada para avançar de um patamar avaliado em 13% de participação (dados do Plano Nacional de Logística e Transportes – 2011) para 29% até 2025.

Para a superação dos desafios, é necessário e fundamental a ampliação e modernização da frota mercante nacional. Para isso, o Fundo da Marinha Mercante (FMM) tem sido instrumento central de incentivo à indústria naval brasileira, com grandes avanços obtidos, além de contribuir para o aumento da eficiência produtiva dos transportes e a consequente redução dos custos dos fretes.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS QUANTITATIVAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
02IW - FOMENTAR A CONTRATAÇÃO DE R$ 14 BILHÕES EM PROJETOS (EMBARCAÇÕES E/ OU ESTALEIROS) FINANCIADOS COM RECURSOS DO FMM	BILHÕES DE REAIS	14	0	0,96	1,59	3,01	3,33	23,79%	MINFRA	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
0444 - FOMENTAR A CONSTRUÇÃO DE 10 EMBARCAÇÕES DESTINADAS À CABOTAGEM	EMBARCAÇÕES	10	0	5	6	12	14	140%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2018.

Meta 02IW - Fomentar a contratação de R$ 14 bilhões em projetos (embarcações e/ou estaleiros) financiados com recursos do FMM: no ano de 2019, foram contratados R$ 0,32 bilhão em novos projetos para construção/manutenção de embarcações/estaleiros. Em relação à meta global, de R$ 14 bilhões, o realizado em 2019 representa 2,3% da meta. Somando aos financiamentos contratados entre 2016 e 2018, no valor de R$ 3,01 bilhões em projetos, temos uma execução acumulada de R$ 3,33 bilhões.

Em relação ao volume de recursos originados do FMM e liberados pelos agentes financeiros para os tomadores de empréstimos, nos anos de 2016 a 2018, foram repassados R$ 7,80 bilhões. Em 2019, mais R$ 2,02 bilhões foram repassados, totalizando R$ 9,82 bilhões em repasses aos armadores e estaleiros.

Sobre entregas de projetos, é relevante informar que os operadores dos corredores logísticos da região Norte seguem desenvolvendo o modal hidroviário com a entrega de 199 embarcações de navegação interior, no período de 2016 a 2019, sendo 20 no ano de 2019, todas construídas naquela região. As barcaças e empurradores destinam-se, em sua maioria, ao escoamento da produção de grãos pelo arco norte, proporcionando redução dos custos de transporte dos produtores, do fluxo de caminhões, do número de acidentes e dos custos de manutenção nas rodovias. Além disso, houve relevante entrega de novas embarcações no setor offshore no mesmo interregno, totalizando 47 embarcações, sendo seis em 2019. Do total geral de projetos concluídos com apoio financeiro do FMM, 257 chegaram a termo entre 2016 e 2018 e mais 53 em 2019, totalizando 310 no período.

Meta 0444 - Fomentar a construção de 10 embarcações destinadas à cabotagem: em relação à cabotagem, a frota mercante brasileira foi incrementada entre 2016 e 2019 pela conclusão da construção de cinco gaseiros, três petroleiros Suezmax e cinco Aframax, integrantes do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef), além de um navio graneleiro.

Em 2019, tivemos a construção de duas embarcações de cabotagem, todas construídas no Estado de Pernambuco/PE, na região Nordeste. Ambas são do tipo Aframax, de 111.430 toneladas brutas, para a Transpetro, construídas no Estaleiro EAS.

Das 10 embarcações previstas para o período 2016-2019 (cinco para a região Nordeste e cinco para a região Sudeste), foram construídas ao todo 14 embarcações: 13 na região Nordeste e uma na região Sudeste, ultrapassando, desse modo, a meta estipulada para o total de embarcações para a região Nordeste, mas ficando aquém na região Sudeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Os Programas do PPA 2020-2023 inerentes ao Ministério da Infraestrutura têm como premissa o alinhamento ao Planejamento Estratégico proporcionando infraestrutura viária com mobilidade segura e eficiente de pessoas e cargas. Em 2020, há previsão de entrega de mais de 50 obras públicas nos quatro modais: rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo.

Para 2020, estão previstos nove leilões de terminais portuários, com previsão de investimentos de R$ 900,0 milhões, sendo: um em Fortaleza/CE (Terminal Marítimo de Passageiros de Fortaleza – 1º trimestre); um em Paranaguá/PR (PAR 32 – 4º trimestre); quatro em Itaqui/MA (IQI03, IQI11, IQI12 e IQI13 – 2º trimestre); dois em Santos (STS 14 E STS 14 A – 3º trimestre); e um em Salvador/BA (ATU12 – 4º trimestre).

Com investimentos públicos, está em fase final de execução a dragagem do Porto do Rio Grande/RS, que vai retirar cerca de 16,0 milhões de metros cúbicos de sedimentos depositados ao longo dos 30,0 quilômetros do canal de acesso ao porto, aumentando novo calado do porto que passará de 12,8 metros para 14,0 metros, ampliando ainda mais a capacidade de movimentação de cargas.

Além disso, pretende-se trabalhar em ações de planejamento e gestão com finalidade estratégica, tais como: desenvolvimento de programas de manutenção, ampliação, modernização, construção, fiscalização e elaboração de estudos técnicos das hidrovias.

3.3.8. Programa 2087 - Transporte Terrestre

O Programa de Transporte Terrestre foi organizado com a finalidade de fazer frente aos principais desafios enfrentados pelo setor. Para tanto, está baseado em quatro pilares principais: a cobertura da malha, a capacidade das rodovias e ferrovias, a eficiência e a segurança do transporte terrestre.

A extensão da malha rodoviária pavimentada federal no Brasil atualmente é de 65,3 mil km de rodovias, de um total de aproximadamente 120,0 mil km, entre planejadas, não pavimentadas e pavimentadas.

No modal ferroviário, a extensão da malha em operação é de 29,1 mil km e uma densidade de 3,51 km por 1.000 km².

O grande desafio de médio e longo prazo do programa transporte terrestre é ampliar a cobertura dos modais ferroviários e rodoviários para compatibilizá-los à crescente demanda de cargas e passageiros. Quanto à eficiência do transporte, no modal ferroviário a velocidade média de percurso dos trens tem buscado se adequar aos desempenhos internacionais. No rodoviário, está prevista a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária e a implantação de sinalização também em 100% das rodovias sob a administração federal, contribuindo para melhorar a eficiência e consequentemente a segurança, refletindo na diminuição do número de acidentes nas rodovias federais.

PRINCIPAIS RESULTADOS

A seguir, são apresentados os principais indicadores do Programa 2087:

TABELA - INDICADORES DO PROGRAMA 2087 – TRANSPORTE TERRESTRE

INDICADOR	UNID. MEDIDA	FONTE DE INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR APURADO 2019		POLARIDADE
			DATA	ÍNDICE	DATA	ÍNDICE	
DENSIDADE DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL	KM DE RODOVIA/1000KM2	DNIT - SNV – IBGE	30/03/2015	8,9	30/11/2019	7,67	QUANTO MAIOR MELHOR
MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL PAVIMENTADA	KM DE RODOVIA FEDERAL/1000 KM2	DNIT - SNV	30/03/2015	64.395,6	30/11/2019	53.310,3	QUANTO MAIOR MELHOR
MALHA RODOVIÁRIA NÃO-CONCEDIDA CLASSIFICADA ENTRE BOM E ÓTIMO ESTADO DE CONSERVAÇÃO	PORCENTAGEM (%)	DNIT	31/12/2014	60	30/11/2019	60,20	QUANTO MAIOR MELHOR
CARGA TRANSPORTADA NO MODAL FERROVIÁRIO, POR KM	MILHÃO TKU – TONELADA POR QUILÔMETRO ÚTIL	ANTT – SAFF	31/12/2013	298.616	31/12/2019	366.405	QUANTO MAIOR MELHOR
DENSIDADE DA MALHA FERROVIÁRIA EM OPERAÇÃO	KM DE FERROVIA/ 1000 KM2	ANTT – SAFF/ IBGE	31/12/2014	3,23	31/12/2019	3,51	QUANTO MAIOR MELHOR
ÍNDICE DE ACIDENTES FERROVIÁRIOS	ACIDENTES/ (MILHÃO.TRENS.KM)	ANTT –SAFF	31/12/2013	12	31/12/2019	11,23	QUANTO MENOR MELHOR
MALHA FERROVIÁRIA CONCEDIDA	KM	ANTT – SAFF	31/12/2016	29.072	31/12/2019	29.930	QUANTO MAIOR MELHOR
PRODUÇÃO DE TRANSPORTE NO MODAL FERROVIÁRIO DE CARGAS	MILHÕES DE TONELADAS	ANTT – SAFF	31/12/2016	503.804	31/12/2019	494.497	QUANTO MAIOR MELHOR
VELOCIDADE MÉDIA DE PERCURSO DOS TRENS	KM/H	ANTT – SAFF	31/12/2013	22,6	31/12/2019	20,77	QUANTO MAIOR MELHOR
ACIDENTES RODOVIÁRIOS EM ESTRADAS FEDERAIS	UNIDADE POR ANO	PRF – PORTAL DADOS ABERTOS	31/12/2014	181.272	30/11/2019	61.161	QUANTO MENOR MELHOR
NÚMERO DE VÍTIMAS EM ACIDENTES RODOVIÁRIOS EM ESTRADAS FEDERAIS	UNIDADE POR ANO	PRF – PORTAL DADOS ABERTOS	31/12/2014	100.396	30/11/2019	76.210	QUANTO MENOR MELHOR
NÚMERO DE VÍTIMAS FATAIS EM ACIDENTES RODOVIÁRIOS EM ESTRADAS FEDERAIS	UNIDADE POR ANO	PRF – PORTAL DADOS ABERTOS	31/12/2014	8.227	30/11/2019	4.825	QUANTO MENOR MELHOR

Fonte: Siop jan/2020.

Legenda: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Sistema Nacional de Viação (SNV), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Sistema de Fiscalização e Acompanhamento do Transporte Ferroviário (SAFF), Polícia Rodoviária Federal (PRF).

A seguir, são apresentados os Objetivos do Programa 2087 – Transporte Terrestre e a realização das principais metas de cada objetivo.

OBJETIVO 0131 – ADEQUAR A CAPACIDADE DOS EIXOS RODOVIÁRIOS FEDERAIS, COM A DUPLICAÇÃO DE RODOVIAS, CONSTRUÇÃO DE TERCEIRAS FAIXAS OU OUTRAS MEDIDAS QUE MELHOREM A FLUIDEZ DO TRÁFEGO

As obras de construção e adequação de capacidade tem como principais benefícios aumentar a fluidez do tráfego, promover o desenvolvimento econômico e reduzir o número de acidentes na malha rodoviária federal. Além dos pontos destacados, as obras rodoviárias proporcionam a diminuição do tempo de viagem e, consequentemente a redução dos custos operacionais referentes ao transporte de carga e passageiros.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
0073 –ADEQUAR DOIS ACESSOS PORTUÁRIOS POR MEIO DE RODOVIAS FEDERAIS	PORTOS	2	0	0	0	0	0	0%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
006Z – ADEQUAR 694 KM DE RODOVIAS FEDERAIS	KM	694	0	39,17	206,66	336,05	550,23	79,28%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 0073 - Adequar dois acessos portuários por meio de rodovias federais: a meta contempla a adequação de dois acessos portuários, um na região Norte e outro na região Sudeste, entretanto, não foi possível atingir a meta durante o PPA 2016-2019. Como fatores intervenientes, podemos citar a não conclusão dos projetos do acesso ao Porto de Mirituba/PA, como também a restrição orçamentária existente no Programa Transporte Terrestre.

Com relação ao acesso ao Terminal Portuário de Capuaba, no Espírito Santo/ES, as obras foram iniciadas em 2019, com atividades de Obras de Arte Especiais e contenção de terra armada, porém ainda sem entrega física.

Meta 006Z - Adequar 694 km de rodovias federais: a meta contempla a adequação de 694,0 km de rodovias federais, dos quais foram realizados: 39,17 km em 2016; 167,49 km em 2017; 129,39 km em 2018 e 214,18 km em 2019, totalizando 550,23 km, o equivalente a 79,28% da meta.

OBJETIVO 0136 – ORDENAR O TRÁFEGO RODOVIÁRIO NOS PERÍMETROS URBANOS, COM A CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS, ANÉIS E TRAVESSIAS URBANAS E OUTRAS INTERVENÇÕES

As obras de travessias e contornos têm objetivo de separar e ordenar os tráfegos locais e de longa distância, aumentando a capacidade das vias e reduzindo o número de acidentes provenientes dos conflitos existentes no perímetro urbano, tais como: realização de retornos, paradas, travessias de pedestres, entre outros.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
0076 –ADEQUAR 4 TRAVESSIAS URBANAS	TRAVESSIAS	4	0	0	0	0	0	0%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
0074 – CONSTRUIR OU ADEQUAR 7 CONTORNOS OU ANÉIS RODOVIÁRIOS	CONTORNOS	7	0	0	0	0	2	28,57%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 0076 - Adequar quatro travessias urbanas: a meta contempla a adequação de quatro travessias urbanas, porém nenhuma foi concluída no período do PPA.

A travessia de Uberaba, na BR-262/MG, não foi concluída devido à rescisão contratual pela Prefeitura de Uberaba. A travessia de Ubatuba, na BR-101/SP, não foi iniciada dada a indisponibilidade orçamentária e as Travessias de Santa Maria/RS e São José do Rio Preto/SP estão em execução de acordo com o orçamento disponível.

Meta 0074 - Construir ou adequar sete contornos ou anéis rodoviários: a meta não foi alcançada devido a fatores relacionados ao meio ambiente, desapropriação, entraves de ordem técnica na elaboração dos projetos e licitações das obras, além de restrições orçamentárias.

Houve problemas relacionados com o Tribunal de Contas da União no início das obras do Contorno de Serra, na BR-101/ES; o Anel de Belo Horizonte, nas BRs-040/381 não possui orçamento, e o convênio com o Estado de Minas Gerais foi encerrado por decurso de prazo; o Rodoanel de São Paulo teve problema com as empresas contratadas, ocasionando a rescisão contratual e a necessidade de nova licitação para conclusão das obras, e o Anel de Fortaleza/CE deverá ser concluído no primeiro semestre de 2020. Para o período, foram concluídos o Contorno de Timbé do Sul, na BR-285/SC e o Anel de Campo Grande/MS.

OBJETIVO 0137 – PROMOVER A CONSTRUÇÃO E A PAVIMENTAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL INCLUINDO PONTES, VIADUTOS E TÚNEIS

O Governo Federal vem investindo na construção de novas rodovias de modo a aumentar a abrangência da rede, reduzindo os custos de transporte e trazendo conforto e bem-estar à população. As obras de construção têm como principais benefícios aumentar a capacidade de tráfego, promover o desenvolvimento econômico e reduzir o número de acidentes na malha rodoviária federal.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
0079 – CONSTRUIR OU PAVIMENTAR 1133 KM DE RODOVIAS	KM	1.133	0	91,70	338,44	668,61	850,84	75,1%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
007C – CONSTRUIR DUAS PONTES INTERNACIONAIS	PONTES	2	0	0	0	0	0	0%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
007G – CONSTRUIR DUAS PONTES	PONTES	2	0	0	0	0	0	0%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 0079 - Construir ou pavimentar 1133,0 km de rodovias: no Brasil, o modal rodoviário é o mais utilizado para o transporte de cargas e passageiros. A malha rodoviária federal pavimentada, sob jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), abrange uma extensão total de aproximadamente 53,3 mil km e a não pavimentada contempla aproximadamente 10,6 mil km. Os investimentos em obras de construção e pavimentação de rodovias visam ampliar a capacidade de tráfego e garantir condições permanentes de circulação, segurança e conforto no trânsito, com consequente redução dos custos operacionais.

A meta contempla a construção de 1.133,0 km de rodovias federais, dos quais foram realizados: 91,7 km em 2016; 246,74 km em 2017; 330,17 km em 2018 e 182,23 km em 2019, totalizando 850,84 km nos quatro anos, correspondendo a 75,09% da meta.

Como fatores intervenientes, citamos a restrição orçamentária do programa e interferências durante a execução dos contratos, tais como: desapropriação, obtenção de licenciamento ambiental e redes de concessionárias de serviços públicos (energia elétrica, telefonia, água e esgoto, entre outros), causando atraso nas atividades, e a necessidade de reprogramação das frentes de serviço e dos contratos.

Meta 007C - Construir duas pontes internacionais: foram previstas a construção de duas pontes internacionais: uma sobre o Rio Paraná – Fronteira Brasil/Paraguai, na BR-277/PR, e outra sobre o Rio Jaguarão – Fronteira Brasil/Uruguai, na BR-116/RS.

A Ponte sobre o Rio Paraná, em Foz do Iguaçu, foi contratada em 2014, porém, os serviços de obras somente foram iniciados em 2019, após convênio firmado com o Estado do Paraná e a Hidrelétrica Binacional de Itaipu, que será responsável pelos aportes financeiros, não mais sendo provenientes do Orçamento Federal.

Quanto à Ponte sobre o Rio Jaguarão, foi feita tentativa de licitação sem sucesso. Atualmente, trabalha-se na revisão dos projetos e orçamento para nova licitação.

Meta 007G - Construir duas pontes: a construção da Ponte sobre o Rio Madeira em Abunã/RO, na BR-364/RO, é de fundamental importância para o escoamento da produção da região Norte e representa a integração rodoviária do Acre/AC com o restante do País. A solução técnica adotada para o vão central da ponte ensejou pequenas correções que foram propostas para facilitar os fluxos de transporte na hidrovia.

A construção da segunda Ponte sobre o rio Guaíba na BR-116/290/RS é de importância estratégica para o equacionamento dos atuais fluxos de transporte na região. Devido à localização, a construção da ponte envolve aspectos relacionados a processos de desapropriação e reassentamento de famílias.

Os dois empreendimentos encontram-se em execução, porém não foi possível a conclusão em 2019, devido à indisponibilidade orçamentária e por fatores intervenientes.

OBJETIVO 0280 – MELHORAR A TRAFEGABILIDADE E A SEGURANÇA DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL NÃO CONCEDIDA, POR MEIO DA SUA MANUTENÇÃO PERMANENTE, E DA MELHORIA DA SINALIZAÇÃO E DO CONTROLE DOS LIMITES DE PESO E DE VELOCIDADE

A manutenção, a sinalização e o controle de limites de peso e velocidade da malha rodoviária federal abrangem diversas operações que asseguram melhores condições de trafegabilidade, segurança e conforto aos usuários, com consequente redução do número e da gravidade dos acidentes, refletindo na diminuição dos custos à sociedade.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
00IQ - IMPLANTAR E OPERAR 23 EQUIPAMENTOS DE MEDIÇÃO DE PESO	EQUIPAMENTOS	23	0	0	0	29	37	160,87%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA
00IR - IMPLANTAR E OPERAR 2.500 EQUIPAMENTOS DE CONTROLE DE VELOCIDADE	EQUIPAMENTOS	2.500	0	3.160	2.916	2.563	582	92,21%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
03ZK – IMPLANTAR SINALIZAÇÃO EM 100% DA MALHA RODOVIÁRIA, SOB A ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	%	100	0	62	69	81	59	67,75%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
040E – REALIZAR A MANUTENÇÃO PERMANENTE DE 100% DA MALHA RODOVIÁRIA SOB ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	%	100	0	90,2	88,6	89,5	77	86,33%	MINFRA/ DNIT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 00IQ - Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso: ao final de 2019, encontravam-se em operação 37 equipamentos de medição de peso, sendo: quatro na região Sul; dez na região Sudeste; cinco na região Centro-Oeste; dez na região Norte e oito na região Nordeste. Em relação a 2018, houve um aumento de sete equipamentos de medição de peso, ocasionando uma melhor fiscalização, segurança e evitando a deterioração da rodovia.

Meta 00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade: em 2019, estavam em implantação/operação 582 equipamentos de controle de velocidade nos pontos críticos. Houve redução na quantidade de equipamentos, porém, manteve-se a priorização dos trechos com riscos de acidentes considerados alto e muito alto.

Meta 03ZK - Implantar sinalização em 100% da malha rodoviária sob a administração Federal: o Programa BR-Legal tem como objetivo a implantação e manutenção das sinalizações horizontal e vertical, dos dispositivos auxiliares de segurança viária e serviços de engenharia de trânsito nas rodovias federais, vindo substituir programas anteriores relacionados à área de sinalização e segurança rodoviária. Em 2019, houve um decréscimo de 22% no percentual de execução da meta em relação ao ano anterior, atingindo um percentual de 59% de cobertura da malha. Este decréscimo se deu em virtude do encerramento de alguns contratos do Programa que não foram pror-

rogados ou serão objeto de nova contratação, que será feita após a implantação do novo Programa BR-Legal 2, a ser lançado no decorrer de 2020.

Meta 0040E – Realizar a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária sob administração federal: no exercício de 2019, o Governo Federal deu continuidade à adoção de ações com vistas a assegurar melhores condições de trafegabilidade, segurança e conforto aos usuários das rodovias federais. A cobertura contratual em rodovias pavimentadas e sem pavimentação passou de 89,5% para 77,0% em 2019, representando uma diminuição percentual de cobertura de 12,5% em comparação com o ano de 2018. Este percentual considera a situação de cobertura da malha rodoviária federal no último dia do ano em análise, podendo ter ocorrido ao longo do ano variações percentuais de cobertura em função de encerramentos de contrato ou novas contratações, devoluções de malha e concessões rodoviárias.

Ressalta-se que apesar da diminuição percentual da cobertura contratual na data apurada, apenas 5% dos segmentos rodoviários federais não tiveram cobertura contratual durante todo o ano de 2019.

OBJETIVO 0130 – PROMOVER A FLUIDEZ, A QUALIDADE E A SEGURANÇA DO TRANSPORTE DE PESSOAS E CARGAS, POR MEIO DA CONCESSÃO DE RODOVIAS FEDERAIS E DA FISCALIZAÇÃO EFICIENTE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO REGULADOS

A promoção da fluidez, qualidade e segurança do transporte de pessoas e cargas é um objetivo importante para a requalificação do desempenho de rodovias federais em patamares mais elevados, criando um ambiente favorável para a redução dos custos de transporte, com consequências positivas para o aumento da produtividade da economia nacional e para a geração de emprego e renda no País.

A consecução do objetivo demanda a mobilização de muitos recursos, tanto financeiros quanto humanos, tecnológicos e operacionais. Significa realizar projetos e obras de duplicação, ampliar a qualidade da manutenção, da sinalização, da operação e dos demais serviços e instalações relacionadas a uma rodovia. As principais estratégias adotadas para o alcance do objetivo foram: a concessão de rodovias federais e a fiscalização dos serviços de transporte rodoviário regulados. Tanto as concessões como a fiscalização estão alinhados ao princípio da economicidade (artigo 70 da Constituição Federal - CF/88) e trazem contribuições relevantes para a melhoria da qualidade do transporte rodoviário no País.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
006X – CONCEDER 6.944,90 KM DE RODOVIAS.	KM	6.944,9	0	0	0	473,4	910,4	13,12%	MINFRA/ ANTT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA
03ZZ – IMPLANTAR E OPERAR DE FORMA INTEGRADA 55 PONTOS DE FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS E PASSAGEIROS.	PONTOS DE CONTROLE	55	0	28	41	55	55	100%	MINFRA/ ANTT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA
049C – DUPLICAR 2.772,50 KM DE RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS.	KM	2.772,50	0	88,55	184,36	254,97	338,57	12,21%	MINFRA/ ANTT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 006X - Conceder 6.944,90 km de rodovias: a Meta 006X, estabelecida no PPA 2016-2019, trata da concessão de 6.944,90 km de rodovias. Dessa forma, em 2019, destacam-se as seguintes concessões:

Em 1º de novembro de 2018, foi realizado o leilão da Rodovia de Integração Sul, nas BR-101/290/386/448/RS, com extensão de 473,4 km, cuja assinatura do contrato ocorreu em 11 de janeiro de 2019; e

Em 27 de setembro de 2019, foi realizado o leilão para a concessão do trecho rodoviário das BR 364/365/GO/MG, com extensão de 437 km, cuja assinatura do contrato ocorreu em 19 de dezembro de 2019. Este leilão representou uma retomada das concessões rodoviárias no País.

A meta ficou abaixo da expectativa em função do modelo antigo que não estava atrativo, o que ocasionou leilões desertos, prejudicando o resultado da meta proposta no PPA 2016-2019.

Em 2019, foi desenvolvido um novo modelo de concessões rodoviárias com sucesso no leilão da BR 364/365/GO/MG, pois trouxe uma modelagem robusta e segurança jurídica, trazendo clareza no que deverá ser feito pela concessionária. Para os próximos anos, o Governo Federal terá um grande pacote de concessões rodoviárias. O novo modelo de escolha dos vencedores de leilões combinará lances pela menor tarifa e pela maior outorga. O objetivo é priorizar o desconto na tarifa à outorga, mas limitar o deságio de modo a não comprometer a sustentabilidade do projeto. Criou-se um ambiente favorável e efetivamente atraente para investidores locais e internacionais.

Meta 03ZZ - Implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros: o Canal Verde Brasil é uma rede nacional inteligente de percepção, acompanhamento e mapeamento de fluxos de transporte nos corredores logísticos para a produção de dados, informações e conhecimentos para aplicação na regulação de mercados, para o planejamento logístico nacional, para alimentação de indicadores econômicos e financeiros e para a integração com as bases de dados de agências de governo e de estado.

Por meio desse Programa estão em operação 55 pontos de monitoramento eletrônico de forma ininterrupta e executando o processamento de registros de passagens de veículos por meio da captura de imagens com câmeras e sinais de rádio frequência de chips acoplados aos veículos.

Meta 049C - Duplicar 2.772,50 km de rodovias federais concedidas: a meta estabelecida no PPA 2016-2019 é composta apenas das concessões da 3ª etapa de rodovias. Assim, foram realizadas as seguintes medidas:

Em 2016, foram duplicados 34,67 km de rodovias federais concedidas na região Centro-Oeste; 53,88 km na região Sudeste, perfazendo um total de 88,55 km de duplicação.

Em 2017, foram duplicados 95,81 km de rodovias federais concedidas na região Centro-Oeste, sendo que não ocorreram duplicações nas demais regiões relativas à meta. Cabe destacar a ocorrência de caducidade no contrato de concessão da BR-153/TO/GO (região Norte).

No ano de 2018, foram duplicados o total de 70,61 km de rodovia no Centro-Oeste e Sudeste.

No ano de 2019, foram duplicados o total de 83,5 km de rodovia no Centro-Oeste e Sudeste.

Dessa forma, a duplicação total alcançada no período de 2016-2019 foi de 338,47 km. A duplicação das vias concedidas traz benefícios importantes como: a ampliação da capacidade de transporte, com redução de seus custos operacionais e a melhoria da integração da malha viária em pontos estratégicos para o aumento da competitividade nacional, com geração de empregos e a arrecadação de tributos.

A baixa execução decorreu da paralisação das obras de grande vulto por parte das concessionárias da 3ª etapa. Ao longo do ano de 2016, em função da nova política do BNDES no financiamento das referidas obras, as concessionárias alegaram que não teriam condições econômico-financeiras para implantar a meta de duplicação prevista nos contratos. A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) discordou da postura das concessionárias, executou as penalizações e descontos tarifários previstos nos contratos de concessão, e iniciou processo de avaliação preliminar para propor a caducidade dos contratos de grande parte destas concessionárias.

OBJETIVO 1002 – AMPLIAR A OFERTA DE SERVIÇOS AOS USUÁRIOS E MELHORAR A INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA POR MEIO DA MANUTENÇÃO E DA CONCESSÃO DE FERROVIAS FEDERAIS EXISTENTES

Este Objetivo busca atender uma demanda ainda reprimida por transporte ferroviário, necessária e capaz de dar respostas a vários setores, entre eles o industrial e o do agronegócio. Espera-se uma ampliação de capacidade de tráfego, melhoria da segurança e sinalização da via, integração de novos pátios, construção de novos ramais, modernização da frota ferroviária, aperfeiçoamentos dos processos de manutenção e das atuais concessões ferroviárias federais.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
017M – REALIZAR A MANUTENÇÃO PERMANENTE DE 100% DA MALHA FERROVIÁRIA SOB ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	%	100	0	100	100	100	100	100%	MINFRA/ VALEC	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA
040D – CONCEDER 1.537,00 KM DE FERROVIAS EXISTENTES	KM	1.537	0	0	0	0	1.537	100%	MINFRA/ ANTT	META PREVISTA AO FINAL DO PPA ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 017M - Realizar a manutenção permanente de 100% da malha ferroviária sob administração federal: a malha ferroviária em operação, sob administração federal, compreende atualmente o trecho Palmas/TO – Anápolis/GO (Tramo Central), integrante da Ferrovia Norte-Sul, com extensão total de 855,0 km.

Durante o PPA 2016-2019, os serviços de manutenção foram realizados em 100% da malha ferroviária, sob administração federal, com o objetivo de conservar a qualidade da infraestrutura e superestrutura do Tramo Central da Ferrovia Norte-Sul. Foram realizadas as seguintes atividades: conservação de passagens de nível, substituição de placas de sinalização, limpeza e lubrificação dos aparelhos de mudança de vias (AMV), vistorias nas superestruturas ferroviárias, substituição de dormentes, instalação de barreiras defletoras flutuantes, manutenção de bacias de acumulação e infiltração, capina manual, roçada, limpeza de sarjetas e valetas, limpeza mecanizada de vegetação e aceiros. Além dessas atividades, é mantida equipe de prevenção capaz de atendimentos e monitoramentos ambientais e houve investimentos em melhorias de instalação de contratrilhos na Barragem de Gurupi-TO.

Meta 40D - Conceder 1.537,00 km de ferrovias existentes: a meta foi atingida a partir da concessão da ferrovia Norte-Sul (Tramo Central), entre Porto Nacional/TO e Estrela D'Oeste/SP, com extensão de 1.537 km. Foi arrecadado no leilão o valor de R$ 2,72 bilhões, sendo o primeiro leilão de ferrovias em mais de dez anos. A ferrovia é considerada como um dos principais projetos para o escoamento da produção agrícola do País.

OBJETIVO 0141 – PROMOVER A EXPANSÃO DA MALHA FERROVIÁRIA FEDERAL POR MEIO DA CONSTRUÇÃO DE NOVAS FERROVIAS, CONEXÕES FERROVIÁRIAS E ACESSOS

Este Objetivo visa aumentar a importância do modal ferroviário para a movimentação de grandes volumes de cargas a longas distâncias, agregando conexões importantes sobre vias fluviais e rodoviárias, que possibilitem o aumento da capilaridade do modo de transporte ferroviário. Sua proposta prevê a travessias de regiões produtoras nacionais agrícolas e de extração mineral, diminuindo a barreira logística que as cargas vivenciam até a chegada aos portos marítimos de destino. O objetivo tem também a finalidade de conectar melhor as ferrovias nacionais e facilitar a integração modal dos transportes.

TABELA - NÍVEL DE REALIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS METAS

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	META PREVISTA 2016-2019	LINHA DE BASE	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META
				2016	2017	2018	2019			
007J – EXPANDIR EM 1.101,2 KM A MALHA FERROVIÁRIA NO PAÍS, COM RECURSO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO	KM	1.101,2	0	68	104,2	155,6	226,6	20,58%	MINFRA/ VALEC	META PREVISTA AO FINAL DO PPA NÃO ALCANÇADA

Fonte: Siop jan/2020.

Meta 007J - Expandir em 1.101,2 km a malha ferroviária no país, com recurso do Orçamento Geral da União: no âmbito da expansão da malha ferroviária federal por meio da construção de novas ferrovias, conexões ferroviárias e acessos, houve continuidade dos empreendimentos da Ferrovia Norte-Sul - Extensão Sul (FNS-Esul) e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), dentro das metas previstas no PPA 2016-2019.

Considerando o exercício 2018, os avanços acumulados na Ferrovia Norte Sul - Extensão Sul foram de 97,5% de infraestrutura; 58,6% de superestrutura e 93,2% de obras de arte especiais, resultando num avanço físico global de 93,5%.

Na Ferrovia de Integração Oeste Leste foram registrados avanços acumulados de 61,0% de infraestrutura, 15,2% de superestrutura e 68,7% de obras de arte especiais implantadas, resultando num avanço físico global de 54,0% já concluídos.

Em 2019, foi realizada a subconcessão do trecho ferroviário da Ferrovia Norte Sul, no segmento entre Porto Nacional/TO a Estrela D´Oeste/SP. Foram repassados para o subconcessionário os seguintes avanços físicos acumulados: 97,5% de terraplenagem; 92,3% de drenagem; 89,4% de superestrutura e 93,2% de obras de artes especiais, resultando num avanço físico global de 93,6%. Os serviços remanescentes foram repassados ao subconcessionário.

Fiol I (Ilhéus /BA a Caetité/BA) em 2019: 0,54% de infraestrutura; 0,44% de drenagem e 0,52% de obras de arte especiais, com acumulado de: 77,1% de infraestrutura; 52,5% de drenagem; 68,5% de superestrutura e 85,3% de obras de arte especiais. No segmento Fiol I, há previsão de subconcessão do segmento no exercício 2020.

Fiol II (Caetité/BA a Barreiras/BA) em 2019: 15,1% de infraestrutura; 8,2% de drenagem; 11,4% de superestrutura e 1,2% de obras de arte especiais, com acumulado de: 52,4% de infraestrutura; 17,8% de drenagem; 25,3% de superestrutura e 43,4% de obras de arte especiais. Há previsão de continuidade das obras no segmento Fiol II em 2020.

Em função da nova estratégia de Governo em relação às concessões, foi dada prioridade na execução da Fiol II para que o empreendimento tenha maior atratividade ao mercado. A Fiol I trará um novo corredor logístico que permitirá o escoamento para o mercado externo do minério de ferro do sudoeste baiano por meio do futuro Porto Sul em Ilhéus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Os Programas do PPA 2020-2023 inerentes ao Ministério da Infraestrutura têm como premissa o alinhamento ao Planejamento Estratégico proporcionando infraestrutura viária com mobilidade segura e eficiente de pessoas e cargas. Em 2020, há previsão de entrega de mais de 50 obras públicas nos quatro modais: rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo.

Também estão previstos em 2020 sete leilões rodoviários, totalizando 4.007,0 km e dois ferroviários, totalizando 1.679,0 km, além de quatro renovações ferroviárias antecipadas, totalizando 5.462,0 km. A previsão de investimentos é de R$ 42,6 bilhões durante o período das concessões.

- Rodovias: BR-101/SC – 220,0 km, BR-381/262/MG/ES – 672,0 Km, BR-163/230/MT/PA – 970,0 Km, BR-153/080/414/GO/TO – 852,0 Km, BR-116/101/465/RJ/SP – 402,0 Km, BR-116/493/RJ – 711,0 Km, BR-040/495/RJ/MG – 180,0 km;

- Ferrovias: Fiol – Caetité/BA: 537,0 Km, Ferrogrão – Lucas do Rio Verde/MT / Sinop/MT / Miritituba/PA: 1.142,0 Km;

- Renovações antecipadas: Rumo Malha Paulista: 1.989,0 Km, Estrada de Ferro Carajás: 892,0 Km, Estrada de Ferro Vitória-Minas: 895,0 Km, MRS Logística S.A.: 1.686,0 Km.

Com relação aos investimentos públicos, merece destaque a continuidade da duplicação de trechos da BR-381/MG, BR-163/PR, BR-101/BA, BR-116/RS e construção de trechos da BR-242/TO e BR-230/PA.

A manutenção rodoviária é fundamental para garantir a qualidade da via, possibilitando melhor fluidez ao tráfego e maior segurança e conforto ao usuário. Para tanto, serão contratados serviços de manutenção da malha rodoviária federal (pavimentada e não pavimentada), contemplando ações de recuperação funcional e estrutural do pavimento.

Com relação ao trânsito, o Denatran tem como perspectiva para 2020 realizar ações visando a transformação digital, por meio do desenvolvimento, manutenção e melhorias de seus sistemas, a fim de permitir ao usuário maior praticidade, transparência e redução dos custos, além de reduzir a desburocratização dos processos e procedimentos.

Pretende-se implementar ações educativas para reduzir o número de acidentes de trânsito, em atenção ao Cronograma das Campanhas Educativas para 2020 e alinhado ao Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans). O Plano traz as diretrizes para que o País reduza em, no mínimo, metade o índice nacional de mortos por grupo de veículos e o índice nacional de mortos por grupo de habitantes.

Será realizada a revisão dos procedimentos para a fiscalização de velocidade por meio de equipamentos eletrônicos, além da revisão e atualização do Manual Brasileiro de Sinalização e Fiscalização de Trânsito.

Será priorizado o fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito, fomentando a municipalização, realizando fiscalizações, criando soluções nos sistemas informatizados, promovendo campanhas e eventos, entre outras atividades.

3.4. ÁREA TEMÁTICA: DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL

3.4.1. Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação

O Programa 2021 tem como estratégia central a promoção da ciência, da tecnologia e da inovação. É voltado ao estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia. Reúne as principais ações para o cumprimento da missão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) de produzir conhecimento e riquezas para o Brasil, contribuindo para a qualidade de vida dos brasileiros.

Expressa o desafio de promover as condições para que a ciência, a tecnologia e a inovação operem de forma complementar e como política nacional de mais longo prazo, tendo como referência a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022). Assegura ainda que o MCTIC possa exercer plenamente o seu papel de órgão central na coordenação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI).

Suas ações são um pré-requisito para que o País reduza paulatinamente a sua defasagem em relação à fronteira tecnológica mundial e melhore nossa inserção internacional, ampliando a participação de produtos mais intensivos em conhecimento na pauta de exportações, com a adoção de medidas que reposicionam a forma e o conteúdo dos compromissos urgentes com a inclusão social e a redução das desigualdades e da pobreza, ao mesmo tempo que cria novos horizontes para o encontro definitivo do País com a sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento. Em suma, o Programa é o passo para dar contemporaneidade às diretrizes do Governo relativas à ampliação de acesso à formação, cultura, saúde e segurança alimentar, desenvolvimento urbano, cidadania, segurança pública e de fronteiras, atividade empreendedora, inclusão digital, entre outras.

O Programa possui sete objetivos, nove indicadores, 27 metas e 55 (cinquenta e cinco) iniciativas em seu escopo. Devido a essa abrangência, a sua implementação depende de múltiplos atores para além do próprio Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), como: Unidades de Pesquisa, Organizações Sociais, Agências, Empresas Públicas e exige, também, parcerias com outros órgãos setoriais.

No período de 2016-2019, a agenda ateve-se principalmente ao fortalecimento dos eixos considerados estruturantes ao setor de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), quais sejam: i) a formação e capacitação de recursos humanos para a pesquisa e a inovação; ii) o suporte à pesquisa e à infraestrutura científica e tecnológica; e, iii) o fomento à inovação tecnológica para aplicação no setor produtivo brasileiro. Considerando a expansão das competências do Ministério, em 2016, com a incorporação das políticas do setor de telecomunicações em sinergia às ações do presente Programa, diversificaram-se as oportunidades de interferência política e intensificou-se o processo de transformação para uma sociedade culta, conectada e com sentido de pertencimento ao que se denomina "Sociedade do Conhecimento".

Ao concluir o ciclo do PPA 2016-2019, ficou claro que o caráter transversal e a envergadura do Programa 2021 tornaram demasiado complexa a gestão e a análise dos parâmetros que definem seus objetivos e metas. Neste sentido, para o próximo PPA 2020-2023 propõe-se a configuração de um programa fundamentado na ampliação da capacidade científica nacional e outro para a aplicação de tecnologias e inovação para o desenvolvimento sustentável.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Para dinamizar a produção científica e tecnológica nacional, o Programa fomentou o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, mediante a atuação das agências de fomento, Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Merece destaque o forte suporte do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da sua secretaria-executiva, para o fortalecimento, ampliação e modernização da infraestrutura de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), públicas e privadas, articulando-as ao setor produtivo e estabelecendo redes cooperativas de P&D por meio de projetos de pesquisa.

Em 2019, foram contratados 158 projetos para infraestrutura de pesquisa junto às ICT, dos quais 27% estão localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cabe ressaltar que, com exceção da região Norte (que se restringiu ao Amazonas/AM e ao Pará/PA), todas as Unidades da Federação foram contempladas com recursos. Destaca-se o financiamento aos laboratórios multiusuários com capacidade de atender a demandas por pesquisas em escala regional e demandas diversificadas da comunidade científica e tecnológica. Desses, foram apoiados 69 projetos para manutenção corretiva de equipamentos multiusuários.

Além dos 158 projetos mencionados, outros 10 projetos foram contratados, em 2019, na modalidade não reembolsável, para execução de novas pesquisas, totalizando 168 novos contratos de apoio às ICT. Além destes, foram contratados 34 projetos de apoio a empresas para introdução de produtos, processos e serviços inovadores, por meio de crédito, e 31 projetos de subvenção econômica à inovação.

O apoio por meio de crédito descentralizado às micro e pequenas empresas (MPE) contemplou seis novos agentes parceiros: Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A; Badesul Desenvolvimento S/A; Agência de Fomento RS; Agência de Fomento do Paraná S/A.; Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A; Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e Agência de Fomento de Goiás S/A.

A concessão de recursos de subvenção econômica à inovação para apoio a MPE (limite de faturamento anual de R$ 4.800.000) atendeu nove parceiros operacionais selecionados por meio da Carta Convite dentro do Programa Centelha, nos seguintes Estados: Amazonas/AM, Amapá/AP, Alagoas/AL, Bahia/BA, Ceará/CE, Piauí/PI, Rio Grande do Norte/RN, Mato Grosso/MT e Paraná/PR, promovendo a atuação regional. Além destes, o apoio a empresas brasileiras com faturamento anual de até R$ 16 milhões foi realizado por meio da Carta Convite MCTIC/Finep – Programa de Apoio à Inovação Tecnológica Finep-Tecnova II, que selecionou 16 parceiros operacionais nos Estados: Alagoas/AL, Bahia/BA, Ceará/CE, Maranhão/MA, Paraíba/PB, Pernambuco/PE, Piauí/PI, Rio Grande do Norte/RN, Sergipe/SE, Espírito Santo/ES, Goiás/GO, Mato Groso/MT, Mato Grosso do Sul/MS, Paraná/PR, Santa Catarina/SC e São Paulo/SP. No programa de cooperação em pesquisa e inovação entre empresas brasileiras e países membros da rede internacional Eureka (Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Holanda, Espanha e Suíça), cabe destacar a Chamada Eureka - Globalstars Brasil 2018, lançada pela Finep, que disponibilizou recursos para apoio de no mínimo €100 mil e no máximo €1 milhão por projeto.

Em 2019, embora tenha sido alcançado o patamar autorizado no orçamento com um empenho de R$ 851 milhões para o financiamento de projetos, em decorrência da restrição fiscal houve redução de 41% nessa modalidade de fomento, sendo este montante remanejado para o pagamento de bolsas de formação de recursos humanos, cumprindo compromissos assumidos previamente. Neste contexto, a Finep priorizou o pagamento de projetos contratados anteriormente, ficando prejudicadas as contratações de projetos já selecionados e a aprovação de novas ações, impossibilitando o atingimento da meta de apoio a 7.000 projetos de pesquisa pelas agências de fomento, que incluem bolsas atreladas aos mesmos, apresentando decréscimo acentuado no ano de 2019, com a realização de apenas 20% desta meta. Em contrapartida, no que tange aos projetos voltados à infraestrutura, ultrapassou-se a meta planejada (300 projetos) com a contratação de 379 projetos em quatro anos (158 em 2019).

De modo geral, a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à CT&I sofreu impactos com as restrições orçamentárias para o pleno atingimento das metas. Contudo, o MCTIC e o CNPq envidaram todos os esforços para honrar com os compromissos assumidos. Em 2019, cumpriu-se 89% da meta, com a concessão de 17.186 bolsas de produtividade. Na concessão de bolsas para mestrado e doutorado strictu sensu, realizou-se 65% da meta, com a distribuição de 14.245 bolsas (redução de 19% em relação à implementação do ano anterior). Para a internacionalização da formação, houve aumento no número de bolsas concedidas em relação aos anos anteriores, porém aquém da meta total, perfazendo apenas 58%, com 2.961 bolsas. A modalidade de iniciação científica teve melhor desempenho, alcançando 95% da meta, com 39.160 bolsas implementadas.

Em termos de disponibilização de pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das Unidades de Pesquisa (UP) do MCTIC, em 2019, o número de tecnologias desenvolvidas e aprovadas para transferência de tecnologia nestas unidades foi igual a 51, ultrapassando a expectativa de 45 tecnologias por ano, constatando-se assim a importância das UP na difusão de tecnologias para a sociedade e para o setor produtivo.

Logo no início de 2019, inaugurou-se o Centro de Tecnologias de Dessalinização localizado no Instituto Nacional do Semiárido (Insa). O Centro testa, analisa e avalia o desempenho de sistemas comercializáveis de dessalinização ou purificação de águas salobras com vistas a ampliar o acesso à água potável no semiárido. A infraestrutura está em pleno funcionamento e já conta com adesão de dezenas de empresas.

Destaque-se, em 2019, o *SciMining* – supercomputador desenvolvido pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF) – dotado de inteligência artificial (IA) e processamento de alto desempenho para o reconhecimento de padrões (correlações, sequências temporais e/ou espaciais etc.), relacionamentos ou estruturas ocultas. A máquina será instalada no Centro de Pesquisas da Petrobras para realizar pesquisas avançadas na área de petrofísica. Dentro em breve, um outro equipamento desta magnitude será entregue para a aplicação da IA na área de Astrofísica.

Na mesma linha, o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) concluiu ao final de 2019 a expansão da capacidade do Supercomputador Santos Dumont, a qual foi quintuplicada com a ampliação da sua velocidade máxima de processamento para 5 *Petaflops* (quatrilhões de operações matemáticas por segundo). O Santos Dumont tornou-se o maior supercomputador não comercial da América Latina disponibilizado para projetos de P&I. Como exemplo da sua relevância, ressaltam-se as pesquisas para combate ao vírus Zika, cujos resultados já apontam para a efetivação de uma vacina.

Ainda em dezembro 2019, foi lançado o CBERS 04A - Satélite Sino Brasileiro de Recursos Terrestres. Ele é fruto de uma colaboração internacional entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), pelo Brasil, e a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial (Cast), pela China. Quando o satélite estiver em pleno funcionamento, será gerado o dobro de imagens para monitoramento ambiental e gestão do território e para a produção de P&D em universidades e empresas que utilizam as tecnologias de geoinformação e de sensoriamento remoto.

No Projeto Sirius, do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (Cnpem), implementado pelo Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), o primeiro feixe de elétrons já circulou no acelerador principal e, ainda em 2019, foi possível armazenar elétrons no acelerador principal por várias horas. Em relação à meta prevista, de disponibilizar para uso cinco das 13 linhas inicialmente previstas, atingiu-se 80% do necessário para entrega desse reator. A finalização da montagem das cinco primeiras linhas de luz ocorrerá de maneira sequencial entre os meses de março e agosto de 2020. Estima-se que os ensaios experimentais com usuários "beta" serão iniciados a partir do segundo semestre de 2020. O Sirius, quando entrar em operação em 2020, será o segundo laboratório, no mundo, de luz síncrotron de 4ª geração.

A expansão do Laboratório de Integração de Testes (LIT) do Inpe demonstrou avanços nas obras iniciadas e no processo licitatório para execução da parte elétrica e hidráulica, sistemas de ar condicionado, com previsão para ser concluído ainda em 2020. O LIT tem papel fundamental na montagem, integração e testes de satélites, além de atender às necessidades de qualificação de produtos das indústrias automobilística, de telecomunicações, de informática, de eletromédicos e aeroespacial. A importância dessa ampliação se reforça com a pretensão brasileira de dar impulso a indústria de satélites no País, inclusive com novos satélites geoestacionários, como o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas 2 (SGDC2).

Ainda em termos de serviços oferecidos à sociedade pelas UP do MCTIC, aderindo ao eixo de popularização da ciência, o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa), com o apoio da Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), realiza desde 2005: a Olimpíada Brasileira de Matemática (Obmep). Em 2019, a Obmep atingiu 54.831 escolas, sendo 49.002 públicas e 5.829 privadas, com 18.158.775 alunos inscritos na 1ª fase da Obmep, cobrindo 99,71% dos Municípios do Brasil.

Complementarmente, a popularização da ciência no âmbito das ações de CT&I para inclusão social, contou com 162 projetos apoiados no contexto da 16ª Semana Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT), sob a temática de "*Bioeconomia: diversidade e riqueza para o desenvolvimento sustentável*", além de outros 103 projetos de Feiras e Mostras de Ciências; e, 13 projetos de apoio as Olimpíadas Científicas. Destacam-se ainda o apoio às Oficinas de Projetos para professores de escolas públicas do Norte e Nordeste; às Olimpíadas *Cubesat* realizadas pela UFSCar; e à realização do "*Encontro Nacional de Popularização da Ciência*", que contou com a participação de mais de

300 coordenadores de projetos apoiados em editais passados. No total, foram apoiados 287 projetos, em 2019, totalizando 1.290 projetos entre 2016 e 2019, acima da meta prevista. Adicionalmente, foi instituído o "*Programa Ciência na Escola*" pelo Decreto nº 10.151, de 02 de dezembro de 2019, fortalecendo a Olimpíada Nacional de Ciências e criando o curso EaD Ciência é Dez, com o estabelecimento inicial de 22 redes envolvendo universidades e ICT federais.

Para os segmentos em situação de vulnerabilidade socioeconômica no Brasil, foram apoiados, em 2019, 10 projetos para o desenvolvimento de tecnologias sociais e assistivas, superando a meta prevista, ao apoiar 58 projetos durante o ciclo 2016-2019. Na vertente da extensão tecnológica, foram apoiados, em 2019, quatro Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT), já aprovados, focados em agroecologia, biodiversidade e produção agropecuária e, outros dois novos projetos: um Laboratório de Química e outro de infraestrutura para Cidade Digital.

Por meio da promoção da pesquisa, desenvolvimento e inovação em tecnologias digitais, componentes e dispositivos eletrônicos vislumbrou-se a universalização do acesso e inclusão dos indivíduos na sociedade da informação. Em termos de apoio a projetos em áreas estratégicas de tecnologias digitais, a meta inicial foi facilmente superada, destacando-se, em 2019, o apoio a projetos de Inteligência Artificial aplicada ao agronegócios; o desenvolvimento de plataforma da classe "*single board computer* (SBC)", otimizada para o desenvolvimento de soluções para "*Internet of Things* (IoT)"; e, a capacitação de profissionais para desenvolver circuitos integrados e operacionalizar a primeira "*design house* (DH)" nacional, focada em dispositivos fotônicos.

Na *esteira da Estratégia Nacional de Transformação Digital*, o Programa "*Start-Up Brasil*" executou cinco ciclos de aceleração de empresas nascentes entre 2013 e 2019, envolvendo 19 Estados e 13 países. O programa alavancou cerca de R$ 392 milhões em investimentos externos e gerou mais de 2.832 empregos diretos. De 183 *startups* apoiadas, em seus quatro ciclos iniciais, 49 superaram o faturamento anual de 1 milhão de reais. Estima-se que 2019 tenha gerado um faturamento total do *portifólio* superior a 200 milhões de reais. A continuidade do apoio a *startups* se dará pelo novo programa "*Conecta Startup Brasil*", visando aumentar a densidade de startups brasileiras, estimulando a Inovação Aberta por meio de uma ação integrada de ideação, conexão, capacitação e investimento. Adicionalmente, o Programa Mais TI, sob gestão da Associação para Promoção da Excelência do *Software* Brasileiro (Softex), mesmo sem repasses governamentais em 2019, viabilizou a capacitação, com certificação, de 6.795 alunos por meio da educação à distância (EaD). Cumulativamente, entre 2016 e 2019, alcançou-se 47% da meta prevista (100.000 alunos).

O programa previa o estímulo à fabricação de componentes e dispositivos eletrônicos, mas isso foi prejudicado em função das alterações na Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991) e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) (Lei nº 11.484/2007), em decorrência de decisões da Organização Mundial do Comércio (OMC). Estas foram aprovadas somente em dezembro de 2019, por intermédio da Lei nº 13.969/2019, o que causou interrupção na apresentação de projetos por parte das empresas interessadas. Contudo, ainda foi possível concluir a implantação do Laboratório Fábrica de Referência (Labfer) na Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (Fundação CERTI), em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai-SC), para geração e experimentação de tecnologias digitais, com foco em manufatura competitiva de produtos eletrônicos avançados, capacitação de RH e disseminação de tecnologias. Por razões também de mudanças de ordem legal (alteração nos Anexos II e III do Decreto nº 6.233/2007 - que davam às empresas fabricantes de células e painéis fotovoltaicos algumas vantagens), houve redução do número de empresas atuando no setor para 20. A persistir esta situação, corre-se o risco de cancelamento de mais 10 projetos em 2020.

Em 2019, na promoção do desenvolvimento tecnológico e inovação, o número de empresas que realizou atividades de P&D e inovação via incentivos fiscais do Capítulo III da Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005), referentes ao ano-base 2018, foi de 1.850, superando em 48% o valor da meta anual de 1.250 empresas, com investimentos brutos de aproximadamente R$ 12 bilhões e renúncia fiscal de R$ 2,6 bilhões. Nesse ano, as redes de serviços tecnológicos do Sistema Brasileiro de Tecnologia (Sibratec) contabilizaram satisfatoriamente 377.684 atendimentos e, em breve, irão configurar o "*Observatório de Serviços Tecnológicos no País*". No que se refere ao apoio a projetos de desenvolvimento tecnológico e inovação nas cadeias produtivas, foram contemplados 40 projetos, totalizando 175 entre 2016 e 2019, o que corresponde a 58,3% da meta prevista (300 projetos).

O apoio à MPE de base tecnológica contou com o Finep Inovacred na contratação de 67 empresas (porte I e II), via crédito, e 17 empresas por meio de investimento, realizando 41% da meta estabelecida, 1.000 empresas. O resultado aquém do esperado deveu-se, em grande parte, à realização de apenas dois editais no âmbito do Programa Inova Empresa II, dos 12 originalmente previstos para essa finalidade. Quanto ao Programa Finep *Startup*, apesar de

uma demanda de 1.686 propostas reveladas nos editais de 2017 e 2018, e de uma previsão de até 110 empresas a serem contratadas, a Finep apenas conseguiu investir em 15 *startups* e 25 *startups* estão em fase de contratação. Para 2020, está previsto o lançamento do terceiro edital do Finep *Startup*, contendo mais duas rodadas de investimentos e podendo contemplar até 50 novas *startups* .

A meta de aumentar de 2.650 para 3.100 o número de empresas atendidas em incubadoras de empresas foi superada. Estudos realizados revelaram a existência de 363 incubadoras ativas no Brasil, responsáveis por 3.694 empresas incubadas e 6.143 empresas graduadas. Estima-se que, em conjunto, as empresas incubadas geraram 14 mil postos de trabalho diretos, recolheram R$ 110 milhões em tributos e tiveram um faturamento anual de R$ 550 milhões. Por sua vez, as empresas graduadas foram responsáveis pela geração de 56 mil postos de trabalho diretos, recolheram R$ 3,6 bilhões em tributos e faturaram cerca de R$ 18 bilhões em 2017. O estudo também identificou a existência de 57 aceleradoras de empresas ativas, sendo 75% delas localizadas nas regiões Sudeste e Sul do País. As estimativas indicam que estes mecanismos aceleraram 2.028 startups , que faturaram R$ 473 milhões, recolheram R$ 94 milhões em tributos e geraram 4 mil postos de trabalho.

A promoção de políticas e programas de P&D, em áreas estratégicas, atende aos diversos domínios do conhecimento e atua apoiando, em especial, pesquisas relacionadas à Água, Alimentos, Bioeconomia, Biotecnologia, Saúde, Agropecuária, Biodiversidade, Ecossistemas, Meteorologia, Climatologia, Mudança do Clima, Ciências do Mar e Antártica, Bioenergia, Biocombustíveis e Recursos Minerais.

Em 2019, por meio do Programa Ciência no Mar, do MCTIC, foi possível acionar redes de pesquisa de excelência no País atuando em pesquisa marinha, ambiental e saúde para dar suporte à situação de emergência vivenciada no desastre causado pelo derramamento de óleo na costa brasileira. As pesquisas sobre a influência da atmosfera antártica na variabilidade climática do Atlântico Sul também tiveram continuidade, com a manutenção do primeiro módulo científico instalado no interior do continente antártico - *Criosfera* 1.

No contexto do Sistema de Informações sobre a Biodiversidade (SIBBr), plataforma operacionalizada pela Rede Nacional de Pesquisa (RNP), foi lançado o Atlas do SiBBr (ferramenta *Living Atlas*) e o Portal Espacial, módulo do *Living Atla*s, a partir da customização e adaptação da base australiana *Atlas of Living Australia*, disponibilizando dados de biodiversidade integrados às informações ambientais. Em 2019, o SiBBr já apresentava mais de 15 milhões de registros de ocorrência da biodiversidade (15.517.260), de 112 instituições cadastradas na plataforma e mais de 200 coleções biológicas, entre museus e herbários. O Brasil também passou a ser membro pleno, com direito a voto, do *Global Biodiversity Information Facility* (GBIF), uma iniciativa multilateral que congrega dados sobre biodiversidade oriundos de aproximadamente 60 países participantes.

Em 2019, ampliou-se o fortalecimento do programa Globe nas escolas brasileiras, no âmbito do Programa Ciência na Escola, cuja finalidade é melhorar a qualidade de ensino de matemática, ciências exatas e ciências biológicas em escolas públicas de educação básica do Brasil e motivar o desenvolvimento de pesquisas científicas no ensino básico. Voltado a regiões mais necessitadas e no ambiente escolar, deu-se apoio ao Projeto Avaliação do Impacto na Saúde em Comunidades Escolares Beneficiadas pelo Programa Água Atmosférica. Este projeto busca avaliar sete dimensões da saúde: sanitária, ambiental, tecnológica, mental, sociocultural, econômica e epidemiológica dos atores envolvidos nessa pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Em linhas gerais considera-se satisfatório o desenvolvimento do programa ao longo do ciclo PPA 2016 - 2019, tomando por base os resultados alcançados se examinados os indicadores, objetivos e metas programadas.

A seguir, apresentam-se resultados dos Indicadores do Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação:

TABELA - INDICADORES DO PROGRAMA 2021 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

INDICADOR	UNID. MEDIDA	FONTE DE INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR APURADO 2019	
			DATA	ÍNDICE	DATA	ÍNDICE
DISPÊNDIO NACIONAL EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (C&T) EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)	%	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES - MCTIC	31/12/2015	1,64	31/12/2017	1,52*
DISPÊNDIO NACIONAL EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO (P&D) EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)	%	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES - MCTIC	31/12/2015	1,28	21/12/2017	1,26*
NÚMERO DE PEDIDOS DE PATENTES DEPOSITADOS NO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI) POR RESIDENTES NO PAÍS	UNIDADE POR ANO	INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI) - PATENTES DE INVENÇÃO E MODELO DE UTILIDADE DISPONÍVEL EM <HTTP://WWW.MCTIC.GOV.BR/MCTIC/OPENCMS/INDICADORES> - TABELA 6.1.1	31/12/2015	7.247	31/12/2017	8.323
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE NO TOTAL DE PESSOAL OCUPADO TÉCNICO-CIENTÍFICO	%	BASE DE DADOS DE VÍNCULOS DE EMPREGO DA RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – RAIS/ MTE; ACESSO AOS DADOS EM <HTTP://PDET.MTE.GOV.BR/ACESSO-ONLINE-AS-BASES-DE-DADOS>	31/12/2015	20,86	31/12/2018	20,78
PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM RELAÇÃO AO TOTAL MUNDIAL EM NÚMERO DE ARTIGOS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS INDEXADOS PELA SCOPUS	%	SCIMAGO JOURNAL & COUNTRY RANK	31/12/2015	2,58	31/12/2017	2,63
PARTICIPAÇÃO DO PESSOAL OCUPADO TÉCNICO-CIENTÍFICO NO TOTAL DE OCUPAÇÕES	%	X: BASE DE DADOS DE VÍNCULOS DE EMPREGO DA RELAÇÃO 31/12/2015 1,44 31/12/2017 1,48 ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – RAIS/ MTE. Y: BASE DE DADOS DE VÍNCULOS DE EMPREGO DA RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – RAIS/ MTE.	31/12/2015	1,44	31/12/2018	1,52
PARTICIPAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL NOS DISPÊNDIOS NACIONAIS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO (P&D)	%	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES - MCTIC - PÁGINA DE INDICADORES DISPONÍVEL EM: <HTTP://WWW.MCTIC.GOV.BR/MCTIC/OPENCMS/INDICADORES>TABELA 2.1.3	31/12/2015	49,1	31/12/2017	50,28*
PERCENTUAL DE EMPRESAS INDUSTRIAIS COM MAIS DE 500 PESSOAS OCUPADAS QUE INOVARAM - MÉDIA MÓVEL DOS ÚLTIMOS QUATRO TRIMESTRES	%	PUBLICAÇÃO DISPONÍVEL EM <HTTP://WWW.ABDI.COM.BR/PAGINAS/SONDAGEM.ASPX>	31/12/2015	47,58	30/09/2018	44,03
RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT) INVESTIDOS NAS REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE	%	SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI); SISTEMA DW CNPQ (DATAMAT DE PAGAMENTO) PARA O DETALHAMENTO DAS BOLSAS POR REGIÃO.	31/12/2015	27,10	31/12/2019	19,20**

**Dados preliminares. O MCTIC depende dos resultados da Pesquisa de Inovação (PINTEC) 2017, do IBGE, para rever os dados dos dispêndios empresariais.*

*** - Foram executados para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste 163,2 milhões de um total de 851,2 milhões de reais. Este percentual vem decaindo nos últimos anos em função da forte restrição orçamentária. Com isso as novas ações estão mitigadas, sendo que a maioria dos projetos executados em 2019 são parcelas pendente de anos anteriores ou de projetos mais estruturantes com abrangência nacional.*

Os indicadores que se relacionam a Patentes, Publicações e Investimentos empresariais sinalizam para um crescimento importante, mesmo que pequeno, considerando principalmente o aspecto da crise fiscal, pois apontam para resultados fundamentais para os anseios do País e da sociedade em geral.

O crescimento do dispêndio em P&D do setor empresarial em relação ao PIB, 50,28%, indica uma pequena inversão na proporção entre os investimentos públicos e privados em P&D. Embora relativo a 2017, permite o entendimento de que pode estar começando a se concretizar, de forma definitiva e revela, igualmente, o esforço da política pública em estimular a participação do setor empresarial no investimento em P&D.

Outro indicador, número de pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) por residentes no País, também aumentou durante esse ciclo. Isso é reflexo, em parte, do maior envolvimento do setor privado e de uma maior disposição dos centros de pesquisa no desenvolvimento tecnológico e de inovação.

No que diz respeito à participação do Brasil em relação ao total mundial em número de artigos publicados em periódicos indexados, segundo a *Scopus* (base de dados disponibilizada pelo Portal de Periódicos), merece destaque o aumento dessa participação e o reconhecimento da qualidade da pesquisa realizada no Brasil e, consequentemente, o reconhecimento internacional da capacidade nacional em operar pesquisas nos mais diversos campos da Ciência. No contexto mais geral do Programa, os indicadores revelam um desempenho resiliente face à desaceleração econômica nesse período.

As questões fiscais tiveram efeito direto sobre todos os entes que compõem a Rede MCTIC, em especial as agências de fomento, Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais vinculadas ou supervisionadas pelo Ministério. Assim, foram empreendidos esforços substanciais para uma melhor execução do proposto pelo Programa e, em 2019, embora algumas metas não tenham sido plenamente alcançadas, pode-se dizer que todos os objetivos foram realizados satisfatoriamente, incluindo a gestão de marcos regulatórios importantes como o da nova Lei de Informática.

Na conclusão do ciclo PPA 2016-2019, foi possível identificar elementos imprescindíveis para o sucesso das políticas de CT&I e a necessidade de desdobramento em dois programas distintos para dar maior ênfase à ampliação da capacidade científica nacional e da inovação, com melhor delineamento das suas respectivas identidades e públicos alvos. Neste contexto, o próximo PPA 2020-2023 inclui os programas "Brasil na Fronteira do Conhecimento" e "Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável", em substituição ao Programa 2021, aprimorando o enfoque e a objetividade de cada um dos dois programas simbióticos.

3.4.2. Programa 2077 – Agropecuária Sustentável

O Programa Agropecuária Sustentável do PPA 2016/2019 visa promover a elaboração, execução e acompanhamento de políticas públicas do agronegócio, de forma a possibilitar o desenvolvimento e a competitividade da agropecuária brasileira, por meio da implementação de instrumentos de crédito, seguro e assistência técnica destinados a apoiar a produção, a comercialização, a armazenagem e o abastecimento de produtos agrícolas, além de ações de apoio à inovação e organização das cadeias agroindustriais e produtivas, e de novos mercados, gerando emprego e renda no campo.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o segmento agropecuário respondeu por cerca de 4,9% do PIB (dados apurados até o terceiro trimestre de 2019) e por 42,3% do valor das exportações brasileiras em 2019. Esse setor é desenvolvido em cerca de 5 milhões de estabelecimentos, que ocupam 351 milhões de hectares, impulsionando as cadeias do agronegócio e gerando uma parcela relevante dos postos de trabalho do País. O desafio enfrentado pelo País é o de manter sua capacidade de produção agropecuária com sustentabilidade ambiental, apesar da incidência de pragas e doenças, oscilações de preços e dos riscos tecnológicos e institucionais.

A agropecuária foi a atividade brasileira que mais cresceu nos últimos anos. Em 2019, as exportações brasileiras do setor de agronegócios atingiram US$ 96,8 bilhões, 4,3% abaixo do valor registrado em 2018, de US$ 101,2 bilhões. As importações caíram 1,9%, passando de US$ 14,0 bilhões em 2018, para US$ 13,8 bilhões em 2019. A combinação desses resultados promoveu uma queda do *superavit* comercial do setor, passando de US$ 87,1 bilhões em 2018, para US$ 83,0 bilhões em 2019.

O ano de 2019 se encerra com um valor bruto da produção (VBP) de R$ 630,9 bilhões, 2,6% acima do valor de 2018, que foi de R$ 615,0 bilhões. As lavouras tiveram uma redução no valor, de 0,5%, e a pecuária, aumento de 9%.

PRINCIPAL INDICADOR DO PROGRAMA 2077 – AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL

INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	FONTE DE INFORMAÇÃO	REFERÊNCIA		VALOR APURADO 2019		POLARIDADE
			DATA	ÍNDICE	DATA	ÍNDICE	
VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGROPECUÁRIOS	MILHÕES R$ (REAIS)	PRODUÇÃO: LAVOURAS: IBGE - LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (LSPA); PECUÁRIA: IBGE - PESQUISA TRIMESTRAL DO ABATE DE ANIMAIS; PESQUISA TRIMESTRAL DO LEITE, PRODUÇÃO DE OVOS DE GALINHA. PREÇOS: CEPEA/ESALQ/USP, CONAB E FGV/FGVDADOS;	31/12/2015	SIOP 535.066	13/01/2020	630.932	QUANTO MAIOR MELHOR

Nesse contexto, o setor agropecuário se destaca na economia brasileira por seu expressivo aumento em produtividade e importância na manutenção do equilíbrio da balança comercial, possibilitando a melhoria da qualidade de vida e da renda do produtor rural, inclusão social e redução das desigualdades regionais.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Seguro Rural

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019 aprovou recursos da ordem de R$ 440,5 milhões para o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), executados por meio da Ação Orçamentária 099F – concessão de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural. Deste total, R$ 440,3 milhões foram disponibilizados para as contratações do seguro rural subvencionado, os quais foram utilizados em sua quase totalidade, divididos em grãos de inverno (28,5%), grãos de verão (53,9%), frutas (12,4%), pecuário (0,2%) e outros (5%). Considerando os valores globais, foram beneficiados aproximadamente 58,2 mil produtores rurais, proporcionando cobertura securitária para 6,9 milhões de hectares e garantindo capitais da ordem de R$ 20,1 bilhões.

Tomando por base o indicador "percentual de área coberta pelo seguro rural subvencionado", registramos que as apólices aprovadas no Sistema de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Sisser), durante o exercício de 2019, totalizaram uma área de aproximadamente 6,9 milhões de hectares segurados pelo PSR, notadamente para as culturas de grãos. Considerando a estimativa de área plantada pelo IBGE, o índice apurado para o período em questão ficou em 8,81%, índice 50% superior ao apurado no ano anterior, em virtude, principalmente, do ajuste realizado nos percentuais de subvenção, o que proporcionou o alcance de um número maior de produtores rurais.

Quanto à meta "Ampliar o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)", integrante do Objetivo 0601 - Aperfeiçoar mecanismos de gestão de riscos climáticos e de proteção de renda para a atividade agropecuária, com ênfase no seguro rural, pertencente ao mencionado Programa 2077 do PPA, foram beneficiados 58.215 produtores rurais com a subvenção federal no ano de 2019, sendo 67,6% da região Sul, 19,1% da região Sudeste, 11,8% da região Centro-Oeste, 1,3% da região Nordeste e 0,9% da região Norte. Já no tocante à meta "Elevar a área coberta pelo seguro rural subvencionado", igualmente integrante do referido Objetivo, foram subvencionados 6.903.788 hectares pelo PSR, sendo 45,4% na região Sul, 33,4% na região Centro-Oeste, 15,6% na região Sudeste, 2,9% na região Nordeste e 2,8% na região Norte.

Ainda em relação ao ano de 2019, houve mudanças nas regras do PSR, como a redução dos percentuais e dos limites de subvenção ao prêmio do seguro rural, no intuito de atingir um número maior de produtores com o recurso orçamentário disponível. Além disso, o nível mínimo de cobertura da produtividade segurada passou de 60% para 65% no âmbito do Programa, proporcionando uma chance maior de indenização ao segurado em caso de sinistros.

Com o objetivo de incentivar a contratação de apólices de seguro rural nas regiões Norte e Nordeste do País, foi destacado, do orçamento do PSR, o valor de R$ 20 milhões para apólices contratadas exclusivamente nas referidas regiões. Tal medida foi fundamental para que o número de apólices contratadas em 2019, nestas regiões, mais que dobrasse em relação ao ano anterior.

OBJETIVO 0661 - DESENVOLVER A CAFEICULTURA DE MANEIRA SUSTENTÁVEL, COM GERAÇÃO DE EMPREGO, RENDA E DIVISAS

O Brasil é o maior produtor e exportador de café do mundo. Com base nos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Censo Agropecuário 2017, o País possui cerca de 308 mil estabelecimentos rurais de café. Conforme dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a produção de café, safra 2019, ficou em 49,31 milhões de sacas beneficiadas, uma redução de 20% em relação ao ano anterior. Con-

sidera-se que o resultado se deve ao impacto da bienalidade negativa e à estiagem de dezembro de 2018 a janeiro de 2019. Além disso, a alta incidência de broca-do-café contribuiu para a queda da produtividade em 2019. (4º Levantamento da Safra de Café 2019 - Conab).

Para o financiamento da safra 2019/2020 foram disponibilizados R$ 5,1 bilhões nas linhas de crédito do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), um incremento de 3,5% em relação ao ano anterior. Esse aumento foi direcionado principalmente para as despesas com o custeio do café, em consonância com a meta estabelecida no PPA 2016-2019. O Funcafé também atende o financiamento da comercialização, aquisição, recuperação de cafezais e capital de giro para atendimento de produtores, cooperativas, exportadores, torrefadores e indústrias do setor.

Dos 5,1 bilhões utilizados para o financiamento da safra 2019/2020, R$ 1,3 bilhões foram destinados para o custeio, R$ 1,96 bilhão para a comercialização, R$ 1,14 bilhão para a aquisição de café, R$ 650 milhões para o capital de giro para indústrias de solúvel, torrefadores e cooperativas de produção, e R$ 10 milhões para a recuperação de cafezais. Do montante total, R$ 3,9 bilhões já foram desembolsados aos agentes financeiros que operam os recursos do Fundo, e deste montante, R$ 2,8 bilhões já foram contratados por beneficiários das linhas de crédito (produtores, cooperativas e indústrias do setor café). A contratação ocorre até 30 de junho de 2020.

NÍVEL DE REALIZAÇÃO DA META QUANTITATIVA NO PPA 2016-2019

DESCRIÇÃO DA META 2016-2019	UNIDADE DE MEDIDA	LINHA DE BASE	META PREVISTA 2016-2019	META REALIZADA ATÉ				% DA META TOTAL 2016-2019 REALIZADA ACUMULADO	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA APURAÇÃO	SITUAÇÃO DA META	MEDIDAS A SEREM TOMADAS
				2016	2017	2018	2019				
046R-AMPLIAR PARA 1,5 BILHÃO, AO ANO, O MONTANTE DA LINHA DE CRÉDITO PARA FINANCIAMENTOS DE CUSTEIO COM RECURSOS DO FUNCAFÉ	REAIS/ ANO	950 MI	1,5 BI	950 MI	1,010 BI	1,100BI	1,300 BI	86,67%	SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA (SPA/MAPA)	ATINGIMENTO ADEQUADO	SEM PROPOSIÇÃO DE NOVAS MEDIDAS

ANÁLISE DAS METAS QUANTITATIVAS

Meta 046R - Ampliar para 1,5 bilhão, ao ano, o montante da linha de crédito para financiamentos de custeio com recursos do Funcafé

Esta meta propõe a ampliação para R$ 1,5 bilhões ao ano do montante da linha de crédito para financiamentos de custeio das lavouras de café, com recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

Como parâmetro, partiu-se do valor de R$ 950 milhões, aprovado, em 2015, para a linha de custeio e disponibilizado aos cafeicultores com base na Resolução CMN nº 4.414/2015. Para o exercício 2016, foi disponibilizado o mesmo valor do exercício anterior, conforme Resolução CMN 4.472/2016. Em 2017, R$ 1,01 bilhão, conforme aprovado pela Resolução CMN nº 4.562/2017. Em 2018, R$ 1,10 bilhão, conforme aprovado na Resolução CMN nº 4.646/2018. E, em 2019, foram disponibilizados R$ 1,3 bilhão, conforme aprovado pela Resolução CMN nº 4.715/2019.

Crédito Rural

Em 2019, os principais desafios do crédito rural estiveram relacionados à disponibilidade de recursos para o financiamento do custeio da safra 2019/2020, e para a realização de investimentos, em quase totalidade dependente de recursos orçamentários do Tesouro para a equalização de juros.

Mesmo diante das restrições orçamentárias e a consequente contenção dos gastos públicos ditadas pela crise econômica, foi possível aumentar a disponibilidade de crédito rural no Plano Safra 2019/2020 (R$ 191,53 bilhões) em 0,3% comparativamente ao Plano anterior (R$ 190,89 bilhões). Também houve melhora nas condições de acesso aos recursos do crédito rural por meio da (o):

- revisão do modelo de financiamento baseado no direcionamento do crédito rural, que possibilitou o estabelecimento de condições mais favoráveis aos pequenos e médios produtores rurais;

- viabilização do acesso ao crédito de comercialização de pescado e de produtos da aquicultura;

- criação de uma linha de crédito destinada a empresas cerealistas para investimento, destinada à construção e expansão de armazéns de grãos;

- aumento de 15% para 25% da subexigibilidade do Programa Nacional de Apoio aos Médios Produtores Rurais (Pronamp) em relação à exigibilidade de 30% dos recursos obrigatórios, assegurando, assim, maior volume de recursos creditícios para os médios produtores;

- estabelecimento de linha de financiamento agropecuário de até R$ 1,0 bilhão para a concessão de novo crédito para liquidação integral de dívidas de produção: e

- instituição de uma nova modalidade de financiamento para a composição de dívidas rurais, denominada Pro-CDD Agro, destinada às empresas processadoras de produtos agropecuários e aos fornecedores de serviços rurais.

Quanto ao cumprimento das metas do ano de 2019, as contratações de crédito rural agrícola atingiram R$ 153,7 bilhões (não inclui o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf) e, portanto, tiveram um decréscimo de 2% no volume de recursos comparativamente a 2018. Esse fato é justificado pela diminuição da demanda de 23% sobre volume do crédito de comercialização, possivelmente influenciado pela alta dos preços de venda dos produtos agrícolas, forte comercialização antecipada pelos produtores rurais e elevação da taxa de juros destinada para o crédito de comercialização. Entretanto, todas as demais finalidades apresentaram elevação do volume contratado, sendo 36% para industrialização, 2% para investimento e 1% para custeio.

No investimento, o principal destaque foi em relação ao Pronamp, pois aumentou 26% no valor contratado. Nos programas prioritários, o acréscimo no valor foi de 6% no Programa para Construção e Ampliação de Armazéns (PCA) e de 2% no Programa para Redução de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (ABC).

No que se refere ao número de contratos, a região Sul do Brasil liderou com 42% das contratações, seguida das regiões Sudeste (26%), Centro-Oeste (20%), Nordeste (7%) e Norte (5%). Em relação ao montante financiado, as regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste se destacaram pelo crescimento de 16%, 2% e 1%, respectivamente, e o Centro-Oeste alcançou o maior tíquete médio (R$ 457,4 mil).

Por fim, houve avanços significativos no atendimento dos objetivos em relação ao crédito rural, cujo desempenho em 2019 foi superior ao observado em 2018, preservando-se condições favoráveis de financiamento para pequenos e médios produtores rurais. Dentre os fatores determinantes desse resultado destaca-se o aumento da participação de recursos livremente aplicados no crédito rural pelos agentes financeiros, especialmente a participação da Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), e a fixação do orçamento do Tesouro para a safra 2019/20 no mesmo nível vigente na safra anterior.

Formação de Estoques Públicos (AGF)

Em 2019, o gasto orçamentário foi de R$ 210.,227 milhões em despesas operacionais para manutenção dos estoques públicos. Não houve apropriação de orçamento com operação de garantia de preços.

Desse montante, aproximadamente 65% (R$ 136,279 milhões) se deveu a despesas com armazenagem que, somadas às despesas com transportes e encomendas (R$ 56,948 milhões) voltados para atender ao programa de vendas em balcão, atingiu um total de 92% dos recursos alocados para a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) de 2019. São dignos de nota ainda os desembolsos com embalagens (R$ 2 milhões), assim como o gasto com ICMS: R$ 1.594.734, ou menos de 1% do total de recursos despendidos no Programa, conforme podemos verificar na Tabela abaixo:

TABELA - DESPESAS DA PGPM 2019

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R$)
ARMAZENAGEM	136.278.808,18
TRANSPORTES, ENCOMENDAS, CARRETOS E FRETES	56.947.533,39
CAPATAZIA, ESTIVA, BRAÇAGEM E PESAGEM	10.396.218,48
EMBALAGENS	2.008.539,09
IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVICOS (ICMS)	1.594.734,97
SEGUROS EM GERAL	1.029.796,61
COMISSÕES E CORRETAGENS	964.406,88
TAXAS E PEDÁGIOS	548.516,23
ANÁLISES LABORATORIAIS	232.456,89
EDITAIS E PUBLICAÇÕES	168.393,02
SERVIÇOS DE TERCEIROS	40.530,66
AQUISIÇÃO DE PRODUTOS PARA REVENDA	14.189,21
ENSAQUE E REENSAQUE	2.662,20
TAXAS E PEDÁGIOS	633,13
ENCARGOS FINANCEIROS	95,87
TOTAL	210.227.514,81

Durante a vigência do PPA 2016-2019, foram realizadas operações para formação de estoques públicos em 2017, com exercício de Contrato de Opção de Venda de milho, envolvendo R$ 300 milhões e, em 2018, com compras diretas – Aquisição do Governo Federal (AGF) – de arroz, envolvendo R$ 16 milhões. Em 2016 e 2018 não ocorreram apropriações orçamentárias com operações de garantia de preços que provocasse a realização de estoques públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

Seguro Rural

Tendo por base a perspectiva da disponibilização de R$ 1 bilhão para custear as despesas do PSR em 2020, o principal desafio será concretizar a aprovação e disponibilização integral desse recurso orçamentário, tempestivamente, visando atender ao maior número possível de produtores rurais, diversificando as culturas e regiões atendidas pelo Programa, bem como incentivar melhorias nas condições dos seguros ofertados aos produtores (rede de corretores, peritos, produtos de seguro etc.).

Funcafé

O Consórcio Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento do Café (CBP&D/Café) agrega 41 instituições que colaboram na melhoria da qualidade do grão e da bebida, no fortalecimento da planta em resposta a ambientes adversos, no aumento da produtividade, na otimização do uso da água, na criação de facilidades na fase da colheita e pós-colheita, entre vários outros benefícios.

Nesse contexto, é importante salientar que o Brasil desenvolve o maior programa mundial de pesquisas de café, com geração de tecnologias que promovem: sustentabilidade, competitividade, inovação e incremento tecnológico da cafeicultura.

De 2016 a2019 o Funcafé investiu R$ 38,534 milhões em projetos de pesquisa desenvolvidos pelo Consórcio Pesquisa Café. Para os próximos quatro exercícios (2020-2023), o desafio é a aprovação e o incremento do orçamento destinado à pesquisa e manter a regularidade das descentralizações de recursos para a Embrapa Café, coordenadora do consórcio.

Crédito Rural

Os principais desafios a serem enfrentados, em relação ao PPA 2020/2023, consistem em assegurar a disponibilidade de recursos para o crédito rural, em níveis adequados à sustentação do crescimento da agricultura, bem como no aprimoramento das normas que disciplinam o crédito rural. Nesse sentido, as perspectivas são de aprofundamento da revisão da política agrícola, para estimular o financiamento privado do setor agropecuário, por meio de instrumentos de mercado que permitam reduzir gradualmente o direcionamento do crédito rural e, consequentemente, sua dependência em relação ao governo.

Formação de Estoques Públicos (AGF)

Os desafios da área foco do Programa a serem enfrentados no PPA 2020-2023 são a manutenção dos preços mínimos atualizados com a realidade econômica dos produtores e orçamento suficiente para o apoio à comercialização da produção agropecuária.

3.4.3. Programa 2084 - Recursos Hídricos

O Brasil é um dos países que possui a maior disponibilidade de água doce do mundo, no entanto, a referida disponibilidade hídrica não é homogênea no território e nem correspondente à distribuição populacional. Além disso, a demanda de água pelas diferentes atividades econômicas, os problemas de qualidade de água e as alterações no regime hidrológico decorrentes das mudanças no clima, exigem medidas estruturais e ações de gestão para a promoção da segurança hídrica. Dessa forma, a Diretriz Estratégica que orientou a elaboração do Programa Temático Recursos Hídricos foi a promoção da segurança hídrica.

As linhas de ação propostas, expressas nos objetivos do Programa, compreendem a área de infraestrutura, com o planejamento, a implantação e a gestão de novas infraestruturas hídricas destinadas aos usos múltiplos da água, assim como a recuperação e manutenção das existentes; a área de gestão dos recursos hídricos, com a implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o apoio aos entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH); a ampliação do conhecimento sobre as águas subterrâneas e suas interações com as superficiais; e a área de revitalização de bacias, focando na conservação, recuperação e uso racional dos recursos hídricos.

PRINCIPAIS RESULTADOS

No período de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, na área de infraestrutura, registrou-se avanço na execução de obras estruturantes e de caráter regional. Destaca-se o início da pré-operação do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf), em 2017, que foi responsável por evitar o colapso de abastecimento humano, nos Municípios com captação de água no rio Paraíba, sendo Campina Grande o de maior população atendida. Atualmente, 1,4 milhão de pessoas são beneficiadas pelo Pisf em 46 Municípios, sendo 12 em Pernambuco/PE e 34 na Paraíba/PB.

O planejamento das infraestruturas necessárias também avançou, tendo sido alcançada a meta "01LM" do PPA 2016-2019 e publicado, em 2019, o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), importante instrumento de diagnóstico e de direcionamento dos estudos e investimentos necessários para os próximos anos.

O funcionamento continuado das salas de crise representou um significativo avanço de gestão, nesse período de quatro anos, mantendo um ambiente de coordenação e articulação de atores governamentais e não governamentais. Esse mecanismo permitiu a prevenção e a minimização dos efeitos dos eventos hidrológicos extremos, como a melhoria das condições de armazenamento nos reservatórios do Rio São Francisco; a manutenção da hidrovia Tietê Paraná sem interrupções; a prevenção do alagamento da BR 364, evitado por meio da alteração das condições de operação dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas (UHE) Jirau e Santo Antônio.

Com relação aos indicadores, vale destacar que o percentual da extensão de rio onde a relação demanda/disponibilidade hídrica é preocupante, crítica ou muito crítica, baixou de 16 para 14,7; o percentual da extensão de rio com qualidade das águas em situação ruim, péssima, ou razoável baixou de 8 para 7,5; o percentual do território

com comitês de bacias hidrográficas interestaduais instalados subiu de 15,74 para 19,66; e o percentual do território com planos de bacias hidrográficas interestaduais elaborados subiu de 55 para 62.

A seguir são apresentados os principais destaques, por objetivo, do Programa Temático Recursos Hídricos.

OBJETIVO 0479 - AMPLIAR A OFERTA DE ÁGUA PARA USOS MÚLTIPLOS POR INFRAESTRUTURAS HÍDRICAS

No período de vigência do PPA 2016-2019, as metas deste objetivo foram relacionadas à ampliação da capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s, tendo sido alcançada 72,2 m³/s; à ampliação da capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³, tendo sido alcançado 856,7 milhões de m³; e à conclusão da implantação dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), que chegou a 97,3% de avanço físico.

Restrições orçamentárias e problemas técnicos com as executoras das obras foram as principais dificuldades enfrentadas no alcance das metas deste objetivo.

A realização das ações que contribuem para este objetivo ocorre mediante a execução direta do Pisf e o apoio técnico e financeiro do Governo Federal às obras de infraestrutura hídrica realizadas pelos Entes federados. Destacam-se:

- Adutora do Agreste Pernambucano, com previsão de atender 2 milhões de habitantes, atingiu 61% de avanço físico de sua primeira etapa, no ano de 2019;
- Canal Adutor do Sertão Alagoano, com previsão de atender 1 milhão de habitantes, atingiu 93% de execução física dos trechos I a IV, sendo que os Trechos de I a III encontram-se concluídos e funcionais;
- Projeto de Interligação das Adutoras do Alto Sertão (Piaas), obra associada ao Canal do Sertão Alagoano, com captação no Trecho I, foi concluída em 2016;
- Cinturão das Águas do Ceará - Trecho I, visa atender 24 Municípios, chegou a 64% dos serviços executados, em 2019, havendo sido concluído o trecho prioritário que permitirá conexão do Pisf para abastecimento da Bacia do Rio Jaguaribe, incluindo região Metropolitana de Fortaleza/CE;
- Canal da Vertente Litorânea, da Paraíba/PB, que abastecerá uma população de 1,5 milhão de habitantes, registrou percentual da execução física acumulado, em 2019, de 78%.

O Pisf, maior obra de infraestrutura hídrica do País, com 477 km de extensão em dois eixos (Leste e Norte), disponibilizará água para o abastecimento regular de 12 milhões de pessoas, em 390 Municípios e 294 comunidades rurais às margens dos canais nos Estados de Pernambuco/PE, Ceará/CE, Paraíba/PB e Rio Grande do Norte/RN. No global, registrou 97,3% de avanço físico, até 2019. O Eixo Norte atingiu 97,40% de execução dos serviços e o Eixo Leste, 97,10%, sendo que a água já flui por 106 km (51%) do Eixo Norte e 217 km (100%) do Eixo Leste, que entrou em pré-operação em 2017.

Quanto ao impacto dessas metas nos indicadores, cabe esclarecer que o aumento ou a diminuição da capacidade total de armazenamento de água ao longo dos anos pode não representar aumento ou diminuição real de infraestrutura relacionada à reservação no País, pois a variação do valor da capacidade total pode estar relacionada à atualização da base de dados do Sistema de Acompanhamento de Reservatórios (SAR), da Agência Nacional de Águas (ANA), pela inserção de novos reservatórios no acompanhamento ou mesmo pelo ajuste de consistência das informações.

OBJETIVO 0480 - GARANTIR A OPERAÇÃO E A FUNCIONALIDADE DAS INFRAESTRUTURAS HÍDRICAS POR MEIO DE SUA RECUPERAÇÃO E MANUTENÇÃO

Com o objetivo de garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas, foi prevista no PPA 2016-2019 a realização de intervenções de recuperação e manutenção de barragens. No período de vigência do citado PPA, a meta foi superada e 20 barragens tiveram sua reabilitação concluída. Destaca-se a recuperação dos reservatórios estratégicos que receberão água do Pisf, tendo sido concluídos Castanhão/CE, Boqueirão/PB, Curema/Mãe D'Água/PB, Armando Ribeiro Gonçalves/RN e Barra do Juá/PE.

Outra meta cumprida foi a do desenvolvimento e implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB). Esse importante instrumento da Política Nacional de Segurança de Barragens reúne o cadastro de 19 mil barragens.

Com relação à meta de realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União, nos anos 2016 e 2017 não houve a disponibilização de recursos para essas ações. Com isso, o cronograma acabou sendo deslocado. Em 2019, estavam em execução os estudos ambientais de duas barragens; a elaboração da revisão de segurança das barragens de sete barragens; e em contratação o plano ambiental de quatro barragens e os estudos volumétricos e fundiários de 16 barragens.

O maior desafio para garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas é viabilizar a sua sustentabilidade econômica, pela caracterização dos serviços prestados e pela recuperação dos custos, de forma que os empreendedores reúnam os meios para a operação e manutenção segura das barragens e sistemas adutores.

OBJETIVO 0549 - FORTALECER O PLANEJAMENTO E A GESTÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA HÍDRICA

Com o objetivo de fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica, dois importantes planos foram concluídos no período de vigência do PPA 2016-2019, o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) e o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União (Planerb).

O PNSH, publicado em 2019, representa um marco importante para o avanço na elaboração da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH). Além de um diagnóstico bastante sólido sobre a situação e os desafios nacionais, o PNSH apresentou o planejamento dos investimentos em infraestrutura hídrica, de forma integrada e consistente, com natureza estratégica e relevância regional.

O Planerb, também lançado em 2019, apresenta o diagnóstico do estado de barragens da União, o plano de ações de reabilitação e o plano de ações para elaboração dos Planos de Segurança de Barragens (PSB).

A concretização do modelo de gestão do Pisf, com início de sua operação comercial, foi uma meta desafiadora e que não foi concluída no período de vigência do citado PPA. Diversas tratativas foram realizadas entre a União e os Estados no âmbito do Conselho Gestor do Pisf, no entanto, em 2018, recorreu-se à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (Ccaf) da Advocacia-Geral da União (AGU) para a condução das negociações para formalização dos contratos de prestação do serviço de adução de água bruta do Pisf. O intuito das conversas é chegar a uma solução consensual, respeitando as demandas e interesses de todos os envolvidos, a fim de se construir um acordo sobre a cobertura dos custos envolvidos na operação e manutenção do empreendimento.

OBJETIVO 1024 – AMPLIAR E DIFUNDIR O CONHECIMENTO SOBRE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS E SUAS INTERAÇÕES COM AS SUPERFICIAIS, POR MEIO DA REALIZAÇÃO DE LEVANTAMENTOS, ESTUDOS E PESQUISAS

A agenda de ações para a gestão integrada de recursos hídricos superficiais e subterrâneos tem como um dos seus eixos principais prover os órgãos gestores de recursos hídricos estaduais de conhecimento hidrogeológicos, técnico-gerencial e de capacitação específica em águas subterrâneas, para que possam realizar adequadamente a gestão sistêmica e integrada de recursos hídricos.

Com relação à meta de realizar o diagnóstico de água subterrânea de duas regiões Metropolitanas, nas quais essa fonte é componente relevante no abastecimento, incluindo plano de gestão, estratégias de ampliação da oferta e avaliação da vulnerabilidade natural à contaminação, destaca-se a conclusão dos estudos da região de Belém/PA, em 2018, e de São Luís/MA, em 2019. Os Estudos Hidrogeológicos para a Gestão das Águas Subterrâneas da região de Belém/PA, resultaram num significativo avanço no conhecimento hidrogeológico da região que inclui os Municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará, onde residem cerca de 2,5 milhões de habitantes. Já a avaliação hidrogeológica da região Metropolitana de São Luís/MA, promoveu o conhecimento sobre os sistemas aquíferos da Ilha de São Luís, as relações entre eles e os corpos d'água superficiais e a avaliação de locais com restrições de uso, tanto em termos de quantidade, quanto de qualidade.

No que se refere à demais metas, foram desenvolvidos os três estudos hidrológicos integrados, visando ao entendimento da dinâmica hídrica chuva-água subterrânea-água superficial, utilizando novas tecnologias de coleta e medições. Realizou-se inclusão de 45.581 poços, superando os 44.000 planejados, para a ampliação da base de dados do Sistema de Informações de Águas Subterrâneas (Siagas). Foram elaborados 16 dos 20 mapas de água

subterrânea (diversas escalas) em ambiência regional, nacional e internacional, com base no desenvolvimento de pesquisas e estudos hidrogeológicos. Já com relação à ampliação da Rede Nacional Integrada de Monitoramento das Águas Subterrâneas (Rimas), houve a inclusão de 30 dos 280 novos poços planejados.

OBJETIVO 1025 - PROMOVER A DISPONIBILIDADE DE ÁGUA PARA USOS MÚLTIPLOS, POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS E DE SEUS INSTRUMENTOS

O número de usuários regularizados, em corpos d´água de domínio da União, cresceu nos últimos anos. Merece destaque a integração dos dados dos órgãos estaduais no Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos (CNARH), levando a um crescimento de 124 mil para mais de 315 mil usuários cadastrados. Em 2019, registrou-se sete rios de domínio da União com cobrança pelo uso dos recursos hídricos implementada, sendo o Rio Paranaíba e Rio Verde Grande os mais recentes (início da cobrança em 2017).

No que se refere ao planejamento, a previsão era de chegar a 100% da cobertura do território nacional com Planos Estaduais de Recursos Hídricos. Em 2019, atingiu-se a marca de 61,5%, mas, com a conclusão dos planos que se encontram em elaboração (Amapá – 1,7%, Amazonas – 18,3%, Maranhão – 3,9 e Pará – 14,6%) será alcançada a meta. Foi atingida a meta de elaboração de três planos de bacia interestaduais, com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Paranapanema (Região Hidrográfica do Paraná), o Plano Integrado de Recursos Hídricos da bacia do Rio Grande (Região Hidrográfica do Paraná), e o Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai. Destaca-se, também, o alcance da meta de implementar as ações de gestão previstas em planos de recursos hídricos de duas bacias interestaduais (Bacia Hidrográfica dos rios Piancó-Piranhas-Açu e do rio Paranapanema).

Registra-se que 19 Unidades da Federação já têm disponibilizados seus dados padronizados de qualidade de água no portal do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), superando a meta, que era de 16. Também foi cumprida a meta de implementar regras de uso da água em cinco bacias ou sistemas hídricos interestaduais com criticidade qualiquantitativa. Nos últimos dois anos, foi implementado um sistema de monitoramento dos níveis de água dos açudes na região Nordeste do País e no norte de Minas Gerais. Diariamente, os 448 açudes transmitem dados de forma automatizada, os quais estão integrados ao SNIRH, aumentando a confiabilidade dos dados que subsidiam medidas regulatórias, como os 30 marcos regulatórios editados nos últimos três anos e uma centena de alocações de água, de modo a permitir o enfrentamento da escassez hídrica.

A Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN), com mais de 4.800 estações hidrometeorológicas, é a principal fonte de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), um dos instrumentos de gestão previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos. Destaca-se o aumento do número de estações automáticas em operação, que chegou a 1.961 nos últimos quatro anos, representando 40% da Rede Hidrometeorológica automatizada com transmissão de dados em tempo real.

OBJETIVO 1026 - FORTALECER OS ENTES DO SISTEMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS, POR MEIO DE PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO FEDERATIVA, DA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL E DO APOIO ÀS ESTRUTURAS COLEGIADAS

Em 2019, foi reformulada a estrutura do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), para se adequar à nova organização do Poder Executivo Federal e ao tratamento efetivo das políticas públicas sob sua responsabilidade. O objetivo é conferir uma melhor funcionalidade e coesão na estrutura do CNRH, possibilitando o fortalecimento de sua pauta com questões estratégicas de formulação e conciliação para a gestão de recursos hídricos em âmbito nacional.

O Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Procomitês) prevê o repasse de recursos financeiros aos Estados, para aplicação no fortalecimento dos comitês estaduais de bacias hidrográficas, sendo o repasse condicionado ao cumprimento de um conjunto de metas. Até o momento, o Programa contou com a adesão de 22 Unidades da Federação, abrangendo 176 Comitês de Bacia Hidrográfica estaduais.

Todos os 26 Estados da federação e o Distrito Federal, superando a meta que era de 20 Unidades da Federação, aderiram ao Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (Progestão), que vem estimulando o alcance de metas e avanços na gestão estadual de recursos hídricos. O programa tem demonstrado avanços na implementação das políticas estaduais e nacional de recursos hídricos, bem como na capacidade de governança do SINGREH.

Foi cumprida a meta de publicação do Atlas Brasil de Despoluição de Bacias Hidrográficas: Tratamento de Esgotos Urbanos, como subsídio para os investimentos em coleta e tratamento de esgotos. Já a atualização do Atlas Brasil - Abastecimento Urbano de Água não foi concluída, mas encontra-se em andamento.

Outra iniciativa realizada em conjunto com os órgãos federais e estaduais é a operacionalização do Monitor de Secas, que visa ao acompanhamento de secas e de medidas de prevenção e mitigação. Iniciado pela região Nordeste vem, desde 2018, sendo expandido para o restante do País, tendo já sido incluídos os Estados de Minas Gerais/MG e do Espírito Santo/ES.

Destaca-se, nesse período, a realização do 8º Fórum Mundial da Água, em março de 2018. O evento tornou-se um marco para o Brasil e para o mundo, pois contou com a participação de 12 chefes de Estado, 56 ministros, 134 parlamentares de 134 países e mais de 120 mil pessoas. Como legado, colocou o tema água na agenda política e deixou cinco declarações à comunidade internacional sobre o uso do recurso no planeta.

OBJETIVO 1027 - PROMOVER A CONSERVAÇÃO, A RECUPERAÇÃO E O USO RACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS, POR MEIO DA INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DE USO DE ÁGUA E SOLO E DA REVITALIZAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

A revitalização de bacias hidrográficas consiste em promover e integrar um conjunto de ações ambientais com vistas à preservação, conservação e recuperação dos rios brasileiros. Está em desenvolvimento o Programa Nacional de Revitalização de Bacias Hidrográficas, que visa integrar a gestão das águas com a gestão ambiental e outras políticas públicas, promovendo a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gestão.

Em 2019, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo Federal e os Estados de Goiás/GO e Mato Grosso/MT, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento e a implementação do Projeto "Juntos pelo Araguaia", que tem como foco a revitalização da Bacia do Rio Araguaia por meio da adoção de práticas de conservação do solo e da água, associadas à recomposição da vegetação nativa.

Entre os maiores desafios da revitalização de bacias hidrográficas no Brasil está a redução das cargas poluidoras nos corpos d'água. Nesse contexto, destaca-se o Projeto de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), que utiliza uma estratégia de estímulo financeiro a prestadores de serviços públicos de saneamento que investirem na implantação e operação de estações de tratamento de esgotos (ETE). Desse modo, de 2016 a 2019, foi possível reduzir os níveis de poluição hídrica pela remoção de 84.076 toneladas de carga poluidora de Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO), equivalente a 117% da meta estabelecida.

O Programa Produtor de Água realizou esforços para implementação de 88 Projetos, em 17 Estados do País, contemplando todas as regiões geográficas. Esses esforços foram materializados em 38 leis municipais específicas para Pagamento de Serviços Ambientais e 35 evoluíram para o efetivo Pagamento por Serviço Ambiental. Em 2019, foram realizadas ações de indução em 29 localidades e de acompanhamento em 39 projetos. Foi superada a meta de conservar e recuperar 8.000 hectares de solos, matas ciliares e áreas de nascentes, sendo registrados 8.714 hectares recuperados, dos quais 1.272 hectares em 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS

O Programa de Recursos Hídricos tem representado avanços no planejamento e implementação de infraestrutura, na conservação e na gestão dos recursos hídricos no País, na minimização de conflitos pelo uso da água, no estabelecimento de medidas para o enfrentamento de crises hídricas. No entanto, a garantia de sustentabilidade ao desenvolvimento social e econômico, depende de um cenário de segurança hídrica, de atingimento desafiador diante do contexto de alterações climáticas e da ocorrência, cada vez mais frequente, de eventos hidrológicos extremos.

A continuidade de desenvolvimento e o aperfeiçoamento das ações deste Programa são fundamentais à segurança hídrica da população brasileira. Dentre os principais desafios que se apresentam, a revitalização de bacias hidrográficas demanda muito envolvimento social e articulação intersetorial, e a infraestrutura requer um significativo investimento, tanto para a execução de novos empreendimentos quanto para a adequação da infraestrutura existente aos novos padrões dos regimes hidrológicos. A sustentabilidade econômica e a diversificação das fontes de financiamento para empreendimentos hídricos são pontos a serem enfrentados nos próximos anos.

3.5. RELATÓRIO SOBRE CUSTOS DO GOVERNO FEDERAL

A gestão das contas públicas engloba diferentes dimensões. As dimensões fiscal e orçamentária remetem ao planejamento e controle, bem como ao equilíbrio das receitas e despesas, à sustentabilidade do endividamento público, à alocação dos recursos entre as diversas responsabilidades e funções do governo etc.

Por sua vez, está igualmente prevista na legislação que rege as contas públicas a dimensão dos custos públicos (dos programas e ações de governo, das unidades administrativas, das políticas públicas etc.). A informação de custos remete ao consumo dos recursos, que se distingue do fluxo de execução orçamentária da despesa (empenho, liquidação e pagamento), e à mensuração dos bens e serviços prestados à sociedade com tal consumo. Ou seja, além do dinheiro consumido é preciso identificar o que foi entregue à sociedade.

De modo convergente, todas as dimensões buscam atender a função do governo de aprimorar ou manter o bem-estar dos cidadãos e demais indivíduos sob sua tutela.



A execução orçamentária, além de sua função de controle, também gera informações qualitativas da despesa: identificação da esfera do orçamento (fiscal, seguridade social e de investimento das estatais), dos agrupamentos por função e programa de governo e por unidade institucional; e quantitativas: categorias econômicas (correntes ou de capital), agrupamentos por natureza (pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, investimentos, inversões financeiras etc), fonte de recurso e efeito no resultado primário. A ótica de caixa, além de compartilhar desses detalhamentos, é o critério adotado para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como do cumprimento do Novo Regime Fiscal[5] (limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, segundo o qual as despesas primárias dos órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, durante vinte anos, terão como limite para seu crescimento a inflação do ano anterior).

Dessa forma[6], a despesa orçamentária empenhada informa o montante de obrigações de pagamento reconhecidas pelo Estado, pendentes ou não de implemento de condição. A despesa orçamentária liquidada, o montante de obrigações de pagamento cujo direito de receber do credor foi reconhecido uma vez que este cumpriu sua obrigação contratual (correspondendo aos gastos públicos). E a despesa orçamentária paga (idêntica ao desembolso), o montante de obrigações extinguidas por conta da entrega de numerário ao credor.

Por sua vez, a informação de custos distingue-se das informações de execução orçamentária e de caixa por vincular-se ao efetivo consumo dos recursos utilizados na produção e prestação de bens e serviços públicos.

O tratamento dos investimentos públicos ajuda a compreender a distinção[7]: enquanto gastos relativos a bens e serviços utilizados e consumidos imediatamente serão custos e despesas liquidadas concomitantemente, os investimentos serão custos posteriormente, quando consumidos ou pelo transcurso do tempo, pelos institutos da depreciação, amortização e exaustão.

Além disso, consoante a regra orçamentária, a despesa liquidada refere-se ao orçamento do ano de referência. Para obtenção do gasto "orçamentário" num período qualquer faz-se necessário apurar toda a liquidação efetiva havida, ou seja, somar aos valores liquidados no ano, relativos ao orçamento do próprio exercício, os valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, e mais os valores relativos aos Restos a Pagar não processados em liquidação, liquidados a pagar e pagos[8].

A apuração dos custos do Governo Federal tem se beneficiado da implementação, ora em curso, da contabilidade patrimonial e a correspondente introdução das variações patrimoniais diminutivas (VPD). As VPD registram as transações que diminuem o patrimônio líquido, devendo ser reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária[9]. Nesse caso, os custos podem ser mensurados pela identificação das VPD que correspondem ao uso de recursos, conforme o regime de competência, incluindo consumo de estoques, depreciação etc.[10]

Contudo, cabe observar que algumas VPD não são consideradas custos, uma vez que não representam efetivo consumo de recursos utilizados na provisão de bens e prestação de serviços públicos[11].

Importante registrar, ainda, que a informação de custos envolve a associação de duas variáveis (dimensões): além da variável financeira acima discutida, a dimensão física também deve ser apurada[12]. A variável física refere-se à mensuração do produto ou serviço que está sendo entregue à sociedade, geralmente sem contraprestação.

Os determinantes da mensuração da informação de custos e sua utilização visam atender a perspectivas externas e internas[13].

Pela perspectiva externa, com vistas a atender às necessidades de prestação de contas, transparência e controle social, destacam-se os posicionamentos dos órgãos de controle interno e externo. Nesse contexto, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), vêm demandando informações sobre a temática de custos dos órgãos, a fim de constar da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) e da Prestação de Contas Ordinárias, atendendo critérios de controle e de avaliação quanto à eficiência, à eficácia e à economicidade na utilização dos recursos públicos. Em essência, a PCPR demanda informações de nível estratégico, apresentando os resultados alcançados pelos programas de governo.

Por sua vez, as Contas Ordinárias devem relatar os resultados de cada unidade jurisdicionada os quais demandam informações de nível operacional. Importante registrar que tanto a CGU quanto o TCU têm solicitado, no âmbito

das contas anuais, informações sobre o estágio da sistemática de apuração de custos, cabendo aos órgãos informar o diagnóstico sobre o tema (se utiliza informação de custos, qual ferramenta ou sistema, boas práticas, desafios, em que medida subsidiam a tomada de decisão etc.).

Por seu turno, a perspectiva interna realça que a mensuração da informação de custos é ferramenta primordial para melhorar os processos de planejamento, controle, monitoramento e avaliação, proporcionando ao gestor público elementos de análise que o direcionem, no mínimo a uma reflexão, no momento de tomada de decisão. De outra forma, essa reflexão leva a decisões do tipo: executar o projeto com recursos próprios ou terceirizar; suspender a execução e alienar como está, ou continuar, ou assumir os gastos de manutenção; alugar ou construir imóvel para instalação de novas unidades; contratar empresa de serviços de transporte ou custear itinerários via táxi etc.

Em suma, o objetivo da informação de custos é fornecer tanto uma reflexão monetária da utilização dos recursos quanto iluminar relações de causa e efeito entre tal utilização e as atividades e processos da organização. A informação de custos deve auxiliar os gestores em suas análises e tomadas de decisão e suportar a otimização do alcance dos objetivos estratégicos de uma organização.

Dessa forma, a informação de custos é especialmente importante para alcançar o objetivo de avaliar o desempenho operacional da organização. Para isso, como dito, além da variável monetária é necessário mensurar as entregas à sociedade realizadas por meio das atividades e processos da organização.

Além do custo sob a ótica da entidade, a avaliação do desempenho dos programas de governo, nos termos do diagrama insumo-produto, também depende da adequada apuração das entregas de bens e serviços públicos e seus custos.

Assim, cabe avaliar o gasto público considerando sua eficácia (grau de alcance das metas físicas programadas - bens e serviços - em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados[14]), eficiência (relação entre os produtos - bens e serviços - gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade[15]) e economicidade (minimização dos custos de consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade[16]). Além disso, analisando os outros fatores que influenciam os indicadores de resultado, sua efetividade (avaliação dos impactos sociais, mediante alcance conjunto das metas dos objetivos dos programas de governo[17]).

Em termos do ambiente organizacional no qual a informação de custos se insere, pode-se dizer que está relacionado à criação de uma cultura de avaliação de desempenho e de gestão de custos no qual a "utilização da informação de custos como ferramenta de apoio à administração contribui para mudar o padrão burocrático de gestão do Estado para um padrão gerencial proativo"[18]. Ou seja, a implementação da apuração de informações de custos depende fundamentalmente da decisão de se adotar o padrão gerencial na organização.

DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

Contextualização e Histórico

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, por meio dos artigos 85 e 99, exigia que os serviços de contabilidade fossem capazes de determinar o custo dos serviços industriais. O artigo 99 prevê o uso da Contabilidade de Custos como suporte à Contabilidade Industrial, de forma a permitir a apuração dos custos dos produtos cujo processo de transformação fosse realizado pela Administração Pública: "*os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum*."

14 Ver: MIC, pg 122.

15 Ver: MIC, pg 122.

16 Ver: MIC, pg 123.

17 Ver: MIC, pg 124.

18 Ver: MIC, pg 7.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, por sua vez, determinou em seu artigo 79 que "*a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão*", prevendo que a informação de custos pudesse ser utilizada para geração de informações gerenciais para a Administração Pública na área de serviços ofertados pelo Estado. Assim, as informações de custos passaram a ter uma finalidade gerencial, ampliando seu uso para além do empregado pela Contabilidade Industrial.

No ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), em seu artigo 50, § 3º, trouxe novo dispositivo para a Administração Pública sobre o tema de custos: "*A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*."

A necessidade de identificar os custos da Administração Pública é novamente trazida pela Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que trata, entre outros assuntos, da organização do Sistema de Contabilidade Federal do Poder Executivo e aponta como uma de suas finalidades evidenciar os custos dos programas e unidades de governo, nos termos do seu art. 15º:

> *"Art. 15. O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar:*
>
> *(...) V - os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal;"*

Na regulamentação do Sistema Federal de Contabilidade, com a edição do Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009, entre as competências do órgão central está a atribuída na forma do artigo 7º:

> *"Art. 7º Compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal:*
>
> *(...) XIX - manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;"*

O Sistema de Custos do Governo Federal foi instituído pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 157, de 09 de março de 2011, que define como agentes desse sistema os órgãos setoriais e central. Há que se ressaltar que as competências para os órgãos citados estão contempladas na Portaria STN nº 716, de 24 de outubro de 2011.

Com fundamento na legislação referida, em especial a Lei Complementar nº 101/2000, art. 50, § 3º, a Lei nº 10.524/2002, art. 21 (LDO para 2003) e a Lei nº 10.707/2003, art. 20, §2º (LDO para 2004), o Tribunal de Contas da União emitiu o Acórdão nº 1.078, de 04 de agosto de 2004, que em síntese, exarou a seguinte determinação:

> *1.1. Determinar à Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da administração pública, que:*
>
> *(...)1.1.2. adote providências para que a administração pública federal possa dispor com a maior brevidade possível de sistema de custos, que permita, entre outros, a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira de responsáveis, ante o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, art. 50, § 3º), na LDO para 2003 (Lei nº 10.524/2002, art. 21) e na LDO para 2004 (Lei 10.707/2003, art. 20, § 2º);*

Por meio da Portaria Interministerial (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União) nº 945, de 26 de outubro de 2005, foi criada a Comissão Interministerial de Custos com objetivo de "*elaborar estudos e propor diretrizes, métodos e procedimentos para subsidiar a implantação de Sistemas de Custos na Administração Pública Federal*". O trabalho desta Comissão resultou em um Relatório indicando: a necessidade de criação dos órgãos setoriais e seccionais de custos com estrutura própria; mecanismos de disseminação da temática; sistemas de incentivos à gestão por desempenho e produtividade, permitindo a redução de custos sem comprometimento da qualidade dos serviços públicos.

O Sistema de Custos do Governo Federal foi instituído pela Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 157, de 09 de março de 2011, com vistas a evidenciar os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal. É composto pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central, e as unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União, como órgãos setoriais.

Por sua vez, o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) foi desenvolvido com vistas a integrar, em uma única ferramenta de DW (*Data Warehouse*), dados provenientes de sistemas estruturadores da Administração Pública Federal, a saber: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), Sistema de Administração de

Pessoal (Siape), Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal (Siorg). A versão inicial do SIC foi lançada em novembro de 2009.[19]

Em 2010 aconteceram as etapas de Homologação, Treinamento e Criação de Comitês de Validação: após a fase de ajustes foram realizados, em fevereiro, os primeiros testes no âmbito do SIC que visavam verificar os relatórios gerados, bem como a qualidade da informação proporcionada pelo Sistema.

Também desde o exercício de 2010 (Aviso TCU nº 07, de 07 de outubro de 2010) houve previsão para que a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) apresentasse informações sobre a temática de custos (análise dos custos de dois programas definidos por cada Ministério). Em 2011 foi criada a Coordenação de Informação de Custos (Coinc) e a Gerência de Informação de Custos (Geinc) voltadas ao processo de normatização e atendimento as orientações setoriais e órgãos de controle bem como responsável por disseminar a temática de custos e fomentar o desenvolvimento de modelos gerenciais.

Assim, na PCPR de 2012 houve um item para tratar do Sistema de Custos do Governo Federal, com informações acerca do estágio da sistemática de apuração, diagnóstico sobre o tema, Posição do Processo de Implantação das Setoriais de Custos, e a apresentação de Relatório de Custos por Função de Governo e Relatório dos Custos de Estrutura sob a Ótica de Órgão Superior.

Os relatórios de custo da PCPR apresentavam a totalidade dos custos dos programas temáticos indicados. Considerando que estes, em regra, teriam tempo de duração limitado, a forma de acumulação adequada seria "por ordem de serviço ou produção", correspondendo a toda liquidação efetiva sem ajustes patrimoniais. No SIC, a métrica construída para essa finalidade foi a "Custo Ordem", correspondendo ao valor de custo acumulado nas ações orçamentárias dos programas, ou seja, toda liquidação efetiva. Importante ressaltar mesmo os programas com características de continuidade, como Sistema Único de Saúde (SUS), Bolsa Família, Previdência Social etc., eram medidos dessa forma.

Ainda em 2012, houve a disponibilização da aba "Centro de Custo" no CPR (Siafi Web) cuja mensuração no SIC se dá por meio da métrica "DetaCusto", construída de forma a retornar as informações ali alimentadas. O DetaCusto é a principal ferramenta de detalhamento de custos do SIC, cuja finalidade é permitir a alocação do consumo de recurso por centros de custo, no CPR (Siafi *Web*), em um nível mais detalhado[20]. Por meio dessa ferramenta, busca-se sobretudo estimular o desenvolvimento de modelos de reconhecimento e mensuração de custos personalizados pelos órgãos, a fim de atender necessidades gerenciais no âmbito de cada organização.

A partir da PCPR de 2013, os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União - TCU e /ou a Controladoria-Geral da União – CGU) passaram a definir um conjunto de Programas Temáticos (selecionados segundos os critérios de materialidade e relevância). Nesse ano, a Secretaria do Tesouro Nacional elaborou o Relatório de Custos e, de 2014 em diante, passou a orientar as unidades responsáveis por sua execução sobre sua elaboração.

Em 2015 foi lançado novo sistema para consulta de informações do Siafi, construído em uma plataforma de *business intelligence* (a mesma utilizada no Sistema de Informações de Custos), o Tesouro Gerencial (TG), sendo o SIC um de seus temas. O TG propiciou: a ampliação expressiva da abrangência e a atomicidade dos dados (praticamente todos os dados do Siafi, no mesmo nível de detalhe), a geração de relatórios dinâmicos (com funcionalidades como pivotagem, *drill* e filtros de exibição), a modularidade, a construção de documentos complexos e o agendamento de consultas.

Com o TG, ainda em 2015, foram introduzidos no Relatório de Custos da PCPR indicadores sobre eficácia, eficiência e economicidade, classificados em faixas de atingimento, com esclarecimentos dos desvios ocorridos. Esses procedimentos foram seguidos também nos exercícios de 2016 e 2017, em que os relatórios de custos dos programas temáticos selecionados constaram como Informações Adicionais da PCPR.

Em 2017, houve um esforço de reduzir o retrabalho das áreas envolvidas no Relatório de Custos da PCPR por meio da tentativa de incorporação da análise de custo à parte da PCPR destinada à avaliação do PPA (Atuação por Área Temática). Para tanto, o relatório de custos deveria ser conciso e concatenado com a análise do programa temático. Isso seria feito pela indicação das ações de maior materialidade e relevância, sendo a materialidade aferida com

19 Para uma descrição detalhada da evolução do SIC, ver: MIC, pp 28ss.

20 Ver: MIC, pp 58 ss.

base na participação percentual relativa no custo total do objetivo, e a relevância aferida com base na contribuição da execução da ação orçamentária para o atingimento de meta quantitativa ou qualitativa do objetivo selecionado. Além disso, os demonstrativos seriam apurados apenas para essas ações. Contudo, como não foi alcançada a concatenação pretendida pela CGU, os relatórios de custos foram novamente publicados em separado na PCPR 2017.

Ainda em 2017, foi lançado o Portal de Custos do Governo Federal[21], abrangendo os órgãos e entidades da administração direta e indireta, constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Orçamento Geral da União, desde que integrados ao Siape e ao Siorg (os órgãos militares do Poder Executivo e os demais órgãos pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário dependem de integração de base de dados referente aos custos de pessoal e de sua estrutura organizacional). O Portal objetiva fomentar nos órgãos, a gestão de seus custos, sendo um instrumento especialmente indicado para aqueles que ainda não desenvolveram seus próprios modelos, podendo servir como um ponto de partida para que elaborem, posteriormente, seus modelos personalizados para atendimento às suas especificidades e necessidades.

Em 2018, houve a alteração da aba "Centro de Custo" no CPR (Siafi Web) tornando-a de uso generalizado em todos os Órgãos ou Unidades Gestoras pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que utilizam o Siafi. A aba passou a retornar como padrão um centro de custo genérico cuja alteração, por parte da unidade gestora, torna-se um indicador da implementação de modelo de custos personalizado. Também em 2018 foi publicada a 1ª edição do Manual de Informações de Custos (MIC), que se propõe a atender os seguintes objetivos: apresentar os conceitos básicos de custos aplicados ao setor público; relatar a experiência da União na criação e disponibilização do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC); abordar aspectos operacionais básicos sobre acesso e utilização do SIC; e descrever etapas recomendadas no processo de implantação da mensuração e avaliação de custos no âmbito de cada órgão.

Em 2019, o Portal de Custos foi atualizado com as seguintes evoluções: remodelação visual (redefinição das abas, criação, alteração e extinção de gráficos e tabelas); adaptação ao padrão visual adotado no Tesouro Transparente; revisão de conteúdo (alteração e criação de itens de custos); alteração da base de dados no Tesouro Gerencial (em razão da reestruturação administrativa do Governo Federal[22]); e revisão do Manual do Portal. Um importante diferencial dessa versão do Portal foi possibilitar em uma aba específica o reconhecimento e mensuração do custo da mão de obra de forma direta e granular até o quarto nível das estruturas organizacionais, possibilitando apresentar informações sobre quantitativo da força de trabalho, escolaridade, faixa etária e área de atuação (suporte ou finalístico).

O Portal de Custos do Governo Federal, em março de 2018, obteve o 1º lugar na categoria produto da 3ª edição do prêmio MAGIS de excelência profissional de finanças públicas, promovido pela Secretaria Tesouro Nacional com o objetivo de reconhecer servidores pelo desenvolvimento de projetos que se destacam pelo ineditismo e por contribuir de forma significativa para os resultados da organização.

Também em 2018, o Portal de Custos, ficou entre os 10 finalistas no 22º Concurso Inovação no Setor Público, na categoria Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo Federal. Tal concurso é uma iniciativa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e, desde 1996, premia práticas inovadoras que promovem a melhoria da gestão pública em benefício dos cidadãos.

Custos das Unidades

Ainda em 2019, foi minutada a primeira edição do Boletim Foco em Custos, concebido para ser um novo instrumento de transparência e comunicação para a conscientização dos cidadãos e dos agentes públicos sobre a importância da informação de custos na gestão pública. O Boletim, além de apresentar visão geral dos custos do Governo Federal, também objetivou fomentar a elaboração de modelos personalizados de custos voltados às necessidades de gestão dos órgãos públicos. Sua publicação está prevista para o primeiro semestre de 2020.

Nesse sentido, como primeiro passo no diagnóstico do estágio em que se encontra a APF na utilização da informação de custos, foi elaborado um *Ranking* de Desempenho das Setoriais de Custos, abarcando os seguintes órgãos selecionados do Poder Executivo Federal: Ministérios, AGU e Comandos Militares.

21 Ver: MIC, pp 52 ss.

22 Ver: Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm.

Como é sabido que a maioria dos órgãos se encontra num estágio incipiente, o *ranking* foi estruturado, nesse momento, conferindo maior peso aos indicadores da implementação da contabilidade de custos por competência (regularidade e dispersão) e menor peso ao indicador de utilização das ferramentas de detalhamento de custos à disposição no Siafi.

O primeiro indicador de observância do regime de competência, denominado regularidade, foi calculado apurando-se a existência ou não de registro contábil mensal para itens de custos de funcionamento com consumo recorrente.

O segundo indicador do regime de competência, denominado dispersão, foi calculado apurando-se a média ponderada dos coeficientes de variação desses itens de custo.

O indicador de utilização das ferramentas de detalhamento de custos, denominado personalização, foi apurado pela verificação do grau de utilização das ferramentas de detalhamento de custos no Siafi *Web* (Siorg, centros de custos e UG beneficiadas).

E a Nota é o resultado da soma ponderada de cada item com os pesos de 60% para a Regularidade, 10% para a Dispersão e 30% para a Personalização, sendo apresentada em escala de 0 a 10.

Com base no citado ranking, apresenta-se descrição e análise dos modelos de custos dos três primeiros órgãos: Comando da Aeronáutica, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Economia.

O Comando da Aeronáutica detalha seus custos de forma a obter custos de pessoal, custos de depreciação e amortização e custos de consumo de bens e serviços por departamento e processo (atividades). Para tanto, fez-se necessário, além da departamentalização - essencial a qualquer modelo de implantação de custos -, a implantação de centros de custos às atividades desenvolvidas em cada departamento. Com esse modelo, o Comando da Aeronáutica, que desempenha atividades diversas, distingue os custos das atividades-fim daqueles das atividades-meio, com vistas a melhor gerenciar a distribuição dos recursos humanos nas atividades desenvolvidas. Segundo o Comando, "*a informação de custos vem permitindo acompanhar os gastos anuais com os serviços terceirizados, por meio de painéis, tais como o serviço de limpeza e conservação, e os custos com serviços públicos, a fim de permitir gestões pontuais para o racionamento do consumo e tomada de decisão pelo Alto Comando da Aeronáutica*".

O Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Economia alocam seus custos por meio do mapeamento da cadeia de valor do órgão, sendo seus centros de custos os processos desenvolvidos nos respectivos departamentos. Esse modelo permite estimar os custos por área de atuação, demonstrando a distribuição dos recursos consumidos entre as áreas finalísticas e de suporte, bem como dos macroprocessos e processos.

O Ministério da Economia detalha seus custos de forma a obter os custos de pessoal, custos dos sistemas informatizados e demais custos. Foi piloto (2018) na iniciativa do TCU de Relato Integrado. Segundo a Diretoria de Finanças e Contabilidade, "*a informação de custos possibilitou categorizar macroprocessos de trabalho permitindo melhor celeridade na identificação das necessidades de pessoal e, consequentemente, suas entregas por meio de indicadores de resultados a partir da cadeia de valor*".

Por sua vez, o Ministério da Justiça e Segurança Pública detalha seus custos em quatro grupos de apurações por natureza da despesa detalhada: Serviço, Consumo e Outros; Diárias e Passagens; Transferências; e Pessoal. Segundo o Ministério, "*o desenvolvimento desse trabalho permitiu à Setorial de Custos, identificar e compreender a complexidade e diversidade de temas de competência do MJSP e, ainda mais, a grande dificuldade embutida na tarefa de se estabelecer um modelo (sistema) de apuração de custos que abrangesse todas as atividades existentes, de modo a fornecer informações com a acurácia necessária. Assim, foi desenvolvida uma ferramenta de Business Intelligence (B.I) em painéis gerenciais de custos com uma interface simples para que os stakeholders possam consumir as informações e apoiá-los nas análises e tomada de decisão no ambiente do Ministério, sendo uma ferramenta de transparência da qualidade do gasto público que demonstra, além dos custos dos grupos de natureza de despesas, quanto custa para entregar uma política pública para sociedade, que envolve bens e serviços, e contribuindo sobremaneira para a eficiência, a eficácia e a efetividade dos planos, programas e ações do Ministério*".

Observa-se, portanto, que comum aos três órgãos há o mapeamento de cadeia de valor permitindo alocar os custos aos processos, detalhando os departamentos pelas atividades que eles desenvolvem. Assim, conseguem comparar custos de departamentos, avaliando o desempenho em relação aos demais departamentos do órgão.

Cabe ressaltar que, apesar do avanço desses órgãos no detalhamento dos custos, inclusive fazendo alocação via cadeia de valor, ainda não é possível obter os custos por programa de governo. Isso se deve ao fato de o principal insumo no setor público ser o custo de mão de obra, que está, em sua totalidade, vinculado apenas ao programa de gestão, não permitindo vincular seus custos ao programa finalístico no qual a força de trabalho atua.

Registra-se que, conforme o *ranking* demonstra, os menores percentuais de desempenho, geralmente, se apresentam na apuração do uso das ferramentas de personalização de modelos de custos.

Nesse sentido, o Portal de Custos, que foi concebido para ser indutor dos modelos de custos personalizados, enfrenta as seguintes dificuldades e pontos de melhoria a serem sanados:

- O Portal de Custos possui como fonte de dados de pessoal o Siape/Sigepe, porém, nem todos os órgãos da Administração Pública Federal utilizam esse sistema, resultando na ausência de informações;

- As incorreções observadas nos cadastros dos sistemas estruturantes (Siape, Siorg e Siafi) geram significativas distorções nas informações divulgadas no Portal de Custos;

- A inobservância dos procedimentos contábeis patrimoniais constantes no Mcasp e em outros manuais responsáveis pela entrada de dados em sistemas estruturantes que compõem a base de dados do Portal, como por exemplo, a desobediência da competência nos registros contábeis, também geram distorções;

- A ausência de funcionalidade no Portal de Custos que permita a extração dos dados disponibilizados, com a respectiva identificação da composição dos itens exibidos nos painéis, dificulta sua utilização como fonte para o desdobramento em modelos personalizados; e,

- As dificuldades citadas acima, podem provocar desinteresse pelo uso do Portal de Custos, ocasionando o descumprimento do seu principal propósito, que é fomentar nos órgãos a gestão dos custos, especialmente naqueles que ainda não desenvolveram seus próprios modelos, tendo em vista que pode servir como ponto de partida para que elaborem, posteriormente, modelos personalizados que atendam a suas especificidades e necessidades.

Em relação a entidades não abrangidas no escopo do *ranking* e que desenvolveram modelos de custos personalizados podem ser citadas:

- Entre as Empresas Públicas, a Empresa Brasil de Comunicação S/A (EBC) que apura os custos dos produtos de forma regionalizada. Por meio da utilização das ferramentas "detacusto" e "PI", a EBC consegue estabelecer a relação entre orçamento e custos pelo objeto de gasto. Tal relação, entretanto, também não é feita para os programas de governo. O modelo de custos da EBC foi premiado com a primeira colocação na categoria "Relato de Experiências" do Prêmio Chico Ribeiro 2017; e,

- Em relação aos demais poderes, destaca-se o modelo adotado pelo Ministério Público Militar (MPM). Nesse modelo, os custos são alocados para as diversas unidades organizacionais do MPM, onde são medidos também os atos praticados (atividades finalísticas do MPM) para se calcular seu custo unitário, de forma a permitir comparações entre essas unidades.

Custos dos Programas na PCPR

Acerca dos programas de governo, constantes do Plano Plurianual e das leis orçamentárias anuais, o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC) recebe as informações financeiras do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e as informações físicas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Os relatórios de análise de custos preconizados nas Orientações Normativas da STN se estruturavam em torno da apuração do custo (total e unitário) por programa, objetivo e ação (retratados no Demonstrativo de Custo por Programa, Objetivo e Ação), nos termos em que tais ferramentas de execução orçamentária são utilizadas.

A partir dessas informações básicas, poder-se-ia fornecer subsídio para a apuração da eficiência, eficácia e economicidade da ação governamental, conforme preconizado no Manual de Auditoria Operacional do TCU.

Com vistas a uma melhor compreensão, apresenta-se uma avaliação dos relatórios gerados para a PCPR de 2016.

Cabe destacar que as informações de custos constantes da PCPR apresentam a totalidade dos custos dos programas temáticos selecionados. Uma vez que, em regra, tais programas têm tempo de duração limitado, a forma de acumulação adequada é "por ordem de serviço ou produção", correspondendo a toda liquidação efetiva sem ajustes patrimoniais. Para tanto, no SIC a métrica "custo ordem" retorna o valor de custo acumulado nas ações orçamentárias correspondendo a toda liquidação efetiva (despesas correntes e de capital), ou seja, além dos valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício acrescidos dos valores liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, são acrescentados os valores relativos aos Restos a Pagar não processados em liquidação, liquidados a pagar e pagos.

Com a métrica "custo ordem", a liquidação, ou seja, a ocorrência do fato gerador da despesa, conforme o cumprimento das obrigações pelo credor (entrega de material ou prestação efetiva do serviço) é o critério para a mensuração dos custos. A métrica possibilita capturar as liquidações em todos os estágios da execução orçamentária da despesa. Contudo, a liquidação não corresponde ao efetivo consumo de recursos ocorrido no período.

Avaliação do Relatório de 2016

No exercício de 2016, os custos totais (excetuadas as transferências constitucionais e decorrentes de legislação específica e o refinanciamento da dívida mobiliária) alcançaram a cifra de R$ 1.767 bilhões. Desse montante, 51% (R$ 910 bilhões) referem-se aos programas de gestão, manutenção e serviços, os quais não compunham o escopo da apuração. Apenas os programas temáticos (49% ou R$ 858 bilhões) compunham o escopo da PCPR.

Desses R$ 858 bilhões, 87% ou R$ 748 bilhões tiveram seus objetivos selecionados para compor a PCPR; apenas R$ 110 bilhões, ou 13% ficaram de fora.

Contudo, desses R$ 748 bilhões, 84% ou R$ 628 bilhões estavam associados a ações orçamentárias do tipo operação especial ("despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços"); 15% ou R$ 116 bilhões a ações do tipo atividade ("*instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo*") e apenas 1% ou R$ 4 bilhões a ações do tipo projeto ("*instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo*").

Foram 19 programas temáticos selecionados, com 34 objetivos. Desses, apenas três programas (seis objetivos) não foram relatados, uma vez que não pertenciam ao orçamento fiscal e da seguridade social, mas ao orçamento de investimento das estatais (combustíveis, energia elétrica e petróleo e gás).

Os relatórios foram avaliados acerca de sua aderência à orientação normativa editada pela STN observando-se a elaboração de cada um dos componentes previstos com seus respectivos anexos:

- breve contextualização do programa;
- exposição dos custos dos programas e respectivos objetivos selecionados;
- análise sintética sobre os custos dos produtos das ações orçamentárias que compõem cada objetivo selecionado, considerando indicação sobre eficácia, eficiência e economicidade.

Foram adotadas três categorias para classificação dos relatórios: "aderente", "parcialmente aderente" e "não aderente" com os seguintes critérios:

- aderente: realização de todos os componentes, ainda que prejudicados pelo tipo de ação operações especiais;
- parcialmente aderente: realização parcial ou não realização de componentes, porque prejudicado por não apresentar quantidade ou qualquer dado de 2015; por alteração havida no PPA 2016/2019 em relação ao anterior; por utilizar formato diferente do proposto e pelo tipo de ação operações especiais;
- não aderente: apresentação de demonstrativos com informações diferentes daquelas constantes do SIC (Tesouro Gerencial) além de prejudicado pelo tipo de ação operações especiais.

A avaliação indicou que dos 16 programas relatados, 12 (75%) foram classificados como parcialmente aderentes à ON STN; aderentes foram três (19%) e apenas um não aderente.

Contudo, o principal resultado da avaliação foi indicar um conjunto de características, limitações e dificuldades de adequação tanto de procedimentos operacionais quanto dos sistemas estruturantes do SIC, alguns apontados pelos gestores, que restringem a utilidade dos Relatórios de Custos por Programas da PCPR, tema da próxima seção.

Aspectos Críticos

No PPA 2016-2019, o planejamento federal refletia as políticas públicas e orientava a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços. Os Temáticos eram recortes selecionados de políticas públicas, expressando e orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade enquanto os de Gestão expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação

governamental. Dessa forma, os Programas Temáticos alcançavam somente parte dos custos da política pública, pois apesar dos Programas de Gestão colaborarem para a consecução dos objetivos dos Programas Temáticos, seus custos não eram associados aos mesmos. Em decorrência, não era possível se ter conhecimento, na totalidade, quanto de recurso era consumido para se atingir os resultados das políticas públicas.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2017, por sua vez, apresenta detalhada avaliação de cada um dos programas temáticos, discorrendo sobre a evolução de seus indicadores, andamento das metas e execução financeira.

Não obstante essa riqueza de detalhes, verifica-se que existe **descasamento das informações quantitativas, relacionadas à execução física, integrantes dos Planos Plurianuais com aquelas constantes do planejamento e execução das ações orçamentárias anuais**, conforme registradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), conjugado com a existência de informações de execução financeira no Siafi para ações orçamentárias, objetivos e programas, mas sem agregação ou vinculação com as metas do PPA. Tampouco existe associação inequívoca entre os produtos das ações orçamentárias e as iniciativas e empreendimentos individualizados que suportam o alcance das metas.

Em razão de tais descasamentos, não é possível a aplicação do paradigma de avaliação de políticas públicas preconizado pelo Manual de Auditoria Operacional do TCU. Essa conclusão está em linha com o apontamento do TCU (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, Exercício de 2017, pg 115):

> *"Organizações internacionais, como o Banco Mundial (relatório Beyond the Annual Budget) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Brazil's Federal Court of Accounts – Insight and Foresight for Better Governance), têm manifestado reservas quanto à efetividade do PPA como instrumento de planejamento e orientação governamentais. Por exemplo, são extensas as possibilidades de alteração do PPA vigente, de modo unilateral, pelo Poder Executivo, o que corrói a credibilidade do plano plurianual. Outros problemas são a baixa qualidade dos indicadores, a falta de informações sobre eficiência e custo das políticas, a falta de sinergias entre o PPA e planos setoriais, e a débil conexão entre o planejamento, a alocação de recursos e os resultados aferidos."*

As alterações havidas entre um PPA e seu subsequente, com mudanças de conteúdo e de número de programas também dificultam a comparabilidade entre as informações ao longo dos anos.

A qualidade da fase de planejamento, na definição das metas, dos recursos financeiros e das entregas, é determinante para a viabilidade e integridade dos indicadores de desempenho (insumo-produto: eficiência, eficácia e economicidade).

Eventos subsequentes ao planejamento também afetam o processo, entre os quais:

- contingenciamento do orçamento;
- remanejamento orçamentário / créditos suplementares;
- emendas parlamentares supervenientes ao planejamento do órgão; e
- uso de restos a pagar decorrendo de erros de planejamento / execução.

A existência de ações orçamentárias especiais nos programas temáticos resulta em vultosos montantes de custos sem a mensuração de entregas. A deficiência se destaca a partir das próprias definições: programas temáticos "são recortes selecionados de políticas públicas, expressando e orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade" (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019) e operações especiais são "despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços" (Manual Técnico de Orçamento - MTO, edição 2018).

Ainda segundo o MTO, a mensuração de entregas é opcional, segundo o subtipo:

> *"As operações especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.*
>
> *Desde 2015, o processo de revisão das ações envolve a identificação, quando possível, útil ou desejável, de unidades de mensuração (volume de operação, carga de trabalho, produtos/serviços gerados a partir das transferências etc.) para as operações especiais."*
>
> *"Quando se tratar do tipo operações especiais, a ação deverá ser classificada quanto ao subtipo. A utilização do campo "Item de Mensuração" será facultada nos casos apontados como "Opcional" na tabela abaixo."*

SUBTIPOS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS MENSURAÇÃO	MENSURAÇÃO
1. Amortização e refinanciamento e encargos de financiamento da dívida contratual e mobiliária interna e externa	NÃO
2. Transferência ao Governo do Distrito Federal e antigos Territórios para o pagamento de assistência médica e pré-escolar, auxílio-alimentação e auxílio-transporte	OPCIONAL
3. Coberturas de garantia, complementação e compensação financeira, remuneração à instituição financeira e contraprestação da União com as PPP	OPCIONAL
4. Operações de financiamento e encargos delas decorrentes (empréstimos, financiamentos diretos, concessão de créditos, equalizações, coberturas de garantias, coberturas de resultados, honras de aval, assistência financeira), reembolsáveis ou não	OPCIONAL
5. Contribuição a organismos e/ou entidades internacionais.	NÃO
6. Contribuição a entidades nacionais.	NÃO
7. Contribuição à previdência privada	NÃO
8. Contribuição patronal da União para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	NÃO
9. Ações de reservas técnicas (centralização de recursos para atender concursos, provimentos, nomeações, reestruturação de carreiras etc.)	NÃO
10. Cumprimento de sentenças judiciais (precatórios, sentenças de pequeno valor, sentenças contra empresas, débitos vincendos etc.)	NÃO
11. Integralização de cotas junto a entidades nacionais, internacionais e Fundos	OPCIONAL
12. Pagamento de aposentadorias e pensões	NÃO
13. Pagamento de indenizações, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários e de assistência social	OPCIONAL
14. Participação da União no capital de empresas nacionais ou internacionais e operações relativas à subscrição de ações	NÃO
15. Encargos financeiros (decorrentes da aquisição de ativos, questões previdenciárias ou outras situações em que a União assuma garantia de operação)	NÃO
16. Ressarcimentos	OPCIONAL
17. Subvenções econômicas e subsídios	OPCIONAL
18. Transferências constitucionais, legais e voluntárias	OPCIONAL
19. Concessão de bolsas	OPCIONAL

A utilização da ação orçamentária como parâmetro de análise (objeto de custo) em diversas situações revela-se inadequada, em razão de abarcar um conjunto não homogêneo de unidades, tornando sem sentido o indicador agregado, bem como o monitoramento da execução física das ações.

Outra situação em que o uso da ação orçamentária como parâmetro de análise fica prejudicado refere-se à ocorrência de alteração em seu produto ou unidade de medida ao longo do tempo.

PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Medidas a serem implementadas em razão da atual metodologia de programação orçamentária e da nova metodologia do PPA 2020-2023

Apresentação do novo PPA[23]

O PPA é um instrumento de planejamento orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, item I, §1º: "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". A Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o PPA 2020-2023 guarda consonância com esse mandamento constitucional, conferindo ao PPA uma estrutura legal pautada nas três dimensões previstas para este instrumento de planejamento plurianual: "Diretrizes, Objetivos e Metas".

Com vistas a considerar essas três dimensões, o modelo do novo PPA contém uma **camada estratégica**, que envolve vinte **diretrizes** (no PL eram treze, propostas de acordo com a agenda do governo eleito e empossado em 1º de janeiro de 2019). Contém também **camada intermediária**, definida como "tática", que foi estruturada em programas finalísticos, com **objetivos** e **metas** regionalizadas. Além das camadas estratégica e tática, há também a operacional, compreendendo as ações que instrumentalizam o alcance de tais objetivos e metas.

Essas metas, exceto aquelas de natureza qualitativa, são referenciadas em indicadores de resultados capazes de captar, não apenas a entrega dos bens e serviços públicos (produtos esperados), mas também as mudanças esperadas na realidade socioeconômica, a partir das ações orçamentárias e não-orçamentárias previstas na **camada operacional**. Esta, no nível infralegal, alinha o PPA – planejamento global do governo federal – ao planejamento estratégico (individualizado) dos ministérios, assim como se integra à Lei Orçamentária Anual (LOA) por meio de suas ações.

Além dos finalísticos, existem os **programas de gestão**, que se referem às ações administrativas ou organizacionais. Esses programas estão contidos na camada tática dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), assim como da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e das Empresas Estatais Federais.

Vale ainda observar a existência dos **programas de operações especiais**, que não estão contidos no PPA, mas apenas na LOA. Isso ocorre pelo fato de não apresentarem produtos (entregas à sociedade) definidos, mas tão somente ações de conteúdo financeiro, como, por exemplo, as relacionadas ao exercício operacional das atividades de rolagem e captação de dívida pública, assim como as de capitalização de empresas estatais.

Nova arquitetura conceitual. Neste novo modelo de PPA No PPA 2020-2023, a dimensão estratégica está sendo desenhada com base em "diretrizes" (que refletem o programa de trabalho do Presidente eleito) e "temas" (que espelham as Pastas governamentais). Na fase tática, por sua vez, as diretrizes e os temas serão desdobrados em "programas" de governo. A proposta do novo PPA em associar uma meta e um objetivo a cada programa foi internalizada pelos órgãos federais, os quais, após várias interações entre as equipes técnicas envolvidas, validaram essa proposta. Com isso, houve substancial simplificação no PPA em relação ao exposto no PPA 2016-2019. Neste, havia 54 programas temáticos, 304 objetivos, 1.136 metas, 542 indicadores e 3.101 iniciativas. Por sua vez, **no projeto de lei do PPA 2020- 2023 não há iniciativas nem programas temáticos**, cuja compreensão era muito abrangente. Esse aspecto foi mantido na lei do PPA 2020-2023.

Na nova metodologia, cada **programa (finalístico)** reflete um objetivo, que é quantificado por uma meta e aferido por um indicador. Em outras palavras, no âmbito legal, o novo PPA compreende 69 programas finalísticos, 69 objetivos e 69 metas com seus respectivos indicadores.

A dimensão estratégica do PPA 2020-2023 é desdobrada em duas categorias: diretrizes e temas, dialogando com os cinco eixos – institucional, social, ambiental, econômico e de infraestrutura – propostos no documento preparatório da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), de longo prazo, bem como com a estratégia de defesa.

O PPA 2020-2023 contém 20 diretrizes e 15 temas. As diretrizes constituem as orientações prioritárias do novo governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do novo PPA. Por sua vez, os temas são

relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos propostos.

Quando visualizadas conjuntamente, as diretrizes e os temas permitem conhecer o planejamento global estratégico do governo federal para o período de 4 (quatro) anos. Essa orientação estratégica retrata o futuro idealizado, a ser materializado por meio de políticas públicas. Assim, as diretrizes e os temas espelham as pretendidas linhas de atuação federal, indicando as opções estratégicas do governo eleito por meio de seus programas finalísticos e de gestão, detalhados em seguida.

Os programas finalísticos, com seus objetivos, metas e indicadores de resultados, assim como os de gestão, que representam, em termos orçamentários, as atividades administrativas das estatais federais e dos poderes de Estado (Judiciário, Legislativo, Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública), compõem a dimensão tática. Esta advém do desdobramento das diretrizes e temas contidos na dimensão estratégica, os quais, por sua vez, estão conectados aos cinco eixos de longo prazo e à estratégia de defesa.

A estrutura programática finalística e de gestão é desdobrada na dimensão operacional, que contém as ações orçamentárias e não orçamentárias, que se interliga aos planejamentos estratégicos de cada um dos ministérios. O encadeamento entre as três dimensões – estratégica, tática e operacional - do PPA tende a se efetivar ao longo do processo de execução, de monitoramento e de avaliação.

Mais uma inovação importante a ser destacada no PPA 2020-2023 é a existência de um programa de gestão para o Poder Executivo. Consubstanciando-se no pilar de simplificação metodológica, a concentração das políticas de gestão dos órgãos em apenas um único programa evita a superposição de programas de gestão em cada um dos ministérios.

Além disso, a aglutinação das ações de gestão facilita a mensuração dos custos incorridos pelo governo federal para executar sua gestão administrativa, provendo informação à futura regulamentação da contratualização dos órgãos e entidades prevista no artigo 37, § 8º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, vale destacar que o programa constitui o elo entre o PPA e a LOA, integrando a estratégia política de médio prazo à execução financeira e orçamentária ministerial. Assim, para que não ocorra desalinhamento entre o processo de planejamento e sua respectiva orçamentação, é desejável que o desempenho das políticas públicas seja refletido na disponibilidade de recursos.

É válido também destacar que não constam do PPA os programas destinados exclusivamente às ações orçamentárias do tipo operação especial, que constarão apenas na LOA. Cabe mencionar que as ações do tipo operacional especial são definidas como aquelas que não geram produtos à sociedade, tampouco se traduzem na contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

O êxito da política pública está relacionado ao desenho dos programas realizado pelos ministérios, que, por sua vez, depende do planejamento estratégico e de sua governança. Os resultados da ação ministerial dependem, portanto, do grau de alinhamento entre a gestão pública e os objetivos e as metas programáticas. A avaliação desses resultados completa o ciclo orçamentário, em permanente processo de aprimoramento.

Avaliação e Alinhamento do PPA com o Planejamento Estratégico Institucional

A lei do PPA 2020-2023 inovou ao detalhar os mecanismos de monitoramento e de avaliação do PPA. A lei definiu (art. 16) que "*a avaliação do PPA 2020-2023 consiste em processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise das políticas públicas, com objetivo de aprimorar os programas e a qualidade do gasto público*" e que a avaliação "*será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap) e contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União*", selecionadas anualmente a partir dos programas dispostos no Anexo I - Programas Finalísticos, seguindo "critérios de materialidade, criticidade e relevância".

Outra relevante inovação foi trazida em seu art. 22, segundo o qual "*os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública*" devendo elaborar ou atualizar "*seu planejamento estratégico institucional de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais,*

setoriais e regionais", sendo que os Ministérios e demais órgãos da administração direta e as autarquias organizadas na forma de agências reguladoras terão prazo de quatro meses, contados da data de publicação da lei e as demais entidades autárquicas e fundações terão oito meses, excetuadas as instituições federais de ensino que terão doze meses.

A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia está trabalhando na regulamentação desses novos processos do PPA "*definindo princípios, competências e procedimentos para sua governança e gestão, tendo em vista a integração entre a programação, o orçamento e o planejamento estratégico institucional*".

Por sua vez, a Seges/ME está trabalhando na criação do Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov[24] que também se propõe a viabilizar o cumprimento do citado art. 22 da lei do PPA 2020-2023.

Desafios a serem superados nos próximos exercícios e metas a serem alcançadas para que as informações de custos contribuam, de forma efetiva, para a tomada de decisão e para subsídio à alocação de recursos nos instrumentos de Planejamento do Governo Federal

Em relação aos aspectos críticos do processo de planejamento / execução / avaliação anteriormente apontados, pode-se afirmar que:

- o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal permanecerá não recebendo informações que permitam a adequada apuração dos custos dos programas e serviços do governo, bem como sua eficácia, eficiência, economicidade e efetividade, porquanto:

  - a estruturação do PPA 2020-2023 permanece inadequada para a apuração dos custos dos programas / políticas de governo, pois os 69 programas finalísticos alcançam somente parte dos custos da política pública, e os custos dos programas de gestão (embora reduzidos) permanecem não sendo associados aos programas finalísticos os quais suportam.

  - permanece o descasamento das informações quantitativas, relacionadas à execução física, integrantes dos Planos Plurianuais com aquelas constantes do planejamento e execução das ações orçamentárias anuais;

- as alterações havidas entre um PPA e seu subsequente, com mudanças de conteúdo e de número de programas permanecem dificultando a comparabilidade entre as informações ao longo dos anos;

- o problema da existência de ações orçamentárias especiais com vultosos montantes de custos sem mensuração de entregas pode vir a ser solucionado com a decisão de os programas de operações especiais não estarem contidos no PPA e com a observância do Manual Técnico do Orçamento - MTO 2020[25], segundo o qual somente constituem operações especiais "*despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços*"; e,

- permanecerá o problema da utilização da ação orçamentária como parâmetro de análise (objeto de custo) pois permanecerão as situações em que seu uso se revelou inadequado por abarcar um conjunto não homogêneo de unidades, tornando sem sentido o indicador agregado, bem como o monitoramento da execução física das ações.

Apesar disso, as iniciativas voltadas à avaliação e ao alinhamento do PPA com o planejamento estratégico institucional trazem oportunidades para a inserção das informações de custos nos processos de tomada de decisão e de alocação de recursos nos instrumentos federais de planejamento.

Por se tratar de uma tarefa inovadora e complexa, a avaliação dos programas do PPA, nesse momento, ateve-se aos finalísticos, sem avançar na vinculação da mão de obra, em razão da inexistência de solução operacional para tanto. Nesse sentido, é de se esperar que, com a evolução do processo, o Cmap demandará essa vinculação. Afinal, os custos de mão de obra são o terceiro maior componente dos custos agregados do Governo Federal (depois dos benefícios previdenciários e assistenciais e dos encargos financeiros). Ou alternativamente, uma avaliação ampla

24 Ver: MP Streaming – TransformaGov, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=faI3bnymfVo.

25 Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020.

da alocação da força de trabalho na Administração Pública Federal, que também demandará sua vinculação aos programas, processos, projetos e entregas em cada entidade.

Além disso, no âmbito do alinhamento dos programas do PPA aos planejamentos estratégicos institucionais (PEI), previsto no TransformaGov, é de se esperar que o mapeamento da cadeia de valor da instituição, dos objetivos estratégicos (com seus indicadores e metas) e dos projetos estratégicos demande a identificação e vinculação da mão de obra e demais insumos, onde possível, para a mensuração de seus custos.

Nesse contexto, outra relevante iniciativa que pode construir uma solução operacional sistêmica que viabilize a vinculação da mão de obra aos programas finalísticos foi a constituição do Grupo de Trabalho de Integração de Sistemas, no âmbito do Subcomitê Gestor dos Sistemas Estruturadores do Comitê de Governança Digital do ME, com o propósito de identificar e coordenar iniciativas de integração entre esses Sistemas.

De início, o GT concluiu que, paralela e concomitantemente aos trabalhos de integração, devem ser implementados mecanismos de garantia da integridade e tempestividade dos dados inseridos nos sistemas. Que deve ser elaborada uma proposta de integração elencando cada projeto de integração e sua prioridade, partindo do mapeamento das informações necessárias a que cada sistema possa ser integrado. Que, embora ainda não se possa elaborar uma primeira versão do cronograma de atividades e entregas, a primeira linha de atuação deve contemplar a integração Siorg-Siape por meio do Projeto Eorg, a cargo da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP). O Eorg tem a finalidade de estabelecer níveis de integração entre o Siorg e o Siape, a fim de garantir que a codificação da estrutura organizacional seja replicada em ambos os sistemas. Trata-se da primeira integração e espera-se que esse tipo de solução possa ser adotada nos demais sistemas estruturantes do Governo Federal.

Outra inovação em andamento, com potencial para demandar a inserção das informações de custos nos processos de tomada de decisão, foi a recente iniciativa do Tribunal de Contas da União[26] de instituir nova estrutura do relatório de gestão que compõe a prestação de contas anual (Prestação de Contas Ordinárias) tomando "*como base o modelo de relato integrado, desenvolvido pelo International Integrated Reporting Council (Conselho Internacional para Relato Integrado) - IIRC*"[27].

Segundo o TCU, "*Relato integrado é uma nova abordagem para preparação de relatórios baseada em processos de controle e gestão que tem por objetivo divulgar informações concisas, relevantes e estratégicas para a gestão integrada, comunicação interna e prestação de contas*"[28].

"*A organização deve adotar o pensamento integrado, isto é, deve* ***considerar o relacionamento existente entre suas diversas unidades operacionais e os recursos destinados ao alcance dos objetivos institucionais*** *(gn), para elaborar relatório integrado cujo objetivo é integrar informação financeira e informações sobre estratégia, governança,* ***desempenho*** *(gn) e perspectivas da organização*"[29]. Identificação e apropriação dos recursos consumidos às respectivas entregas e mensuração de desempenho são os propósitos da informação de custos.

Cabe destacar da estrutura e conteúdo do relatório de gestão os seguintes tópicos:

> *"****Resultados da gestão****: demonstração dos resultados alcançados para o período, em relação à missão institucional e aos objetivos estratégicos finalísticos, por meio de indicadores de metas, justificativas para o resultado, expectativas para os próximos exercícios e ajustes necessários no planejamento estratégico para o exercício seguinte".*

> *"**Alocação de recursos e áreas especiais da gestão**: demonstração da alocação de recursos, com vistas ao cumprimento da missão e dos principais objetivos da unidade prestadora de contas, abrangendo a avaliação sobre áreas relevantes da gestão que tenham contribuição decisiva para o alcance dos resultados da unidade, tais como pessoas, tecnologia da informação, licitação e contratos, infraestrutura e gestão patrimonial, sustentabilidade ambiental"*[30].

Uma das áreas especiais de gestão elencadas é a Gestão de Custos preconizando que o relatório contenha:

> *"Estimativa de custos por área de atuação, demonstrando a distribuição dos recursos consumidos entre as áreas finalísticas e de suporte."*
>
> *"Estimativa de custos por programa governamental, demonstrando em que medida eles se relacionam e contribuem para o alcance da missão institucional da UPC."*
>
> *"Principais desafios e ações futuras para alocação mais eficiente de recursos e melhoria da qualidade dos gastos públicos."*

Assim, no relatório de gestão na forma de relato integrado a entidade deve responder ao público o que ela faz, o que ela entrega, para quê e a qual custo.

Por fim, cabe citar uma última iniciativa que possui o condão de dar articulação e enforcement a esse conjunto de inovações, qual seja, a regulamentação, pela Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019, do "*o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado 'contrato de desempenho', no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais*". Segundo seu art. 2º, o "*contrato de desempenho é o acordo celebrado entre o órgão ou entidade supervisora e o órgão ou entidade supervisionada, por meio de seus administradores, para o estabelecimento de metas de desempenho do supervisionado, com os respectivos prazos de execução e indicadores de qualidade, tendo como contrapartida a concessão de flexibilidades ou autonomias especiais*".

Ainda segundo a Lei, (inc. V do art. 7º) o contrato de desempenho deverá conter, entre outras, cláusulas que estabeleçam "*sistemática de acompanhamento e controle, contendo critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do desempenho*". É de se esperar que essa sistemática considere a implementação das iniciativas voltadas à avaliação e ao alinhamento do PPA com o planejamento estratégico institucional, da evolução e maturidade do próprio planejamento estratégico institucional, bem como do relatório de gestão na forma de relato integrado informando com precisão o que a entidade faz, o que ela entrega, para quê e a qual custo.

CONCLUSÃO

Embora alicerçada em abrangente conjunto normativo de leis, decretos e portarias, a informação gerencial de custos ainda não cumpre plenamente seu papel no conjunto da Administração Pública Federal. Para que a informação de custos oriente o consumo dos recursos públicos deve haver evolução para uma cultura de avaliação de desempenho e de gestão, em sobreposição ao padrão de administração burocrática vigente, que busque contínua reflexão sobre a utilização desses recursos em relação aos processos da organização e seus bens entregues e serviços prestados.

Contudo, no decorrer desta década, houve evolução gradativa nas possibilidades de reconhecimento e mensuração de custos, sobretudo por meio das ferramentas tecnológicas associadas ao Sistema de Informações de Custos (Tesouro Gerencial, Siafi Web, Portal de Custos) à disposição dos órgãos setoriais, como observado naqueles elencados como melhores práticas.

E sobre a PCPR, em se tratando da atuação por área temática, permanece a dificuldade em se estabelecer o relacionamento entre o orçamento público e seus classificadores orçamentários com os insumos efetivamente consumidos pelos programas de governo, pois, não obstante as alterações metodológicas do PPA 2020-2023, permanecerão aspectos críticos do processo de planejamento / execução / avaliação de programas de governo em relação à apuração de seus custos e à avaliação de sua eficácia, eficiência, economicidade e efetividade.

O mais relevante, porém, é que há iniciativas com potencial de inserir a informação de custos gerencial nos processos de tomada de decisão e de alocação de recursos nos instrumentos federais de planejamento e gestão:

- a promoção do alinhamento do PPA com o planejamento estratégico institucional;

- a avaliação abrangente e sistemática dos programas finalísticos do PPA, pelo Cmap;

- a integração dos sistemas estruturadores do governo federal, conduzida pelo Comitê de Governança Digital do ME;

- a adoção, pelo TCU, do relato integrado como formato a ser seguido na elaboração do relatório de gestão integrando informação financeira e informações sobre estratégia, governança e desempenho da unidade e apresentando o relacionamento entre as diversas unidades operacionais e os recursos destinados ao alcance de seus objetivos institucionais; e,

- a aplicação, pelas entidades do governo federal, do recém regulamentado contrato de desempenho (Lei nº 13.934/2019).

Diante desse contexto de desafios e oportunidades, mediante diretriz da Alta Administração, a expectativa é de que as inovações como as supracitadas possam convergir de forma coordenada e buscar uma articulação que integre a gestão de custos de programas e unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública.

Para esse fim, que os órgãos responsáveis, em conjunto com a STN, estabeleçam como meta que as iniciativas elencadas também persigam a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal. Assim, necessariamente os seguintes objetivos deverão ser perseguidos:

- alcançar a integridade sistêmica dos dados que representam as estruturas organizacionais da Administração Pública Federal;

- associar as estruturas organizacionais e os programas ao mapeamento de processos finalísticos e de suporte de suas correspondentes cadeias de valor;

- relacionar, mediante metodologia de custeio, os recursos econômicos previstos e consumidos à respectiva cadeia de valor da unidade; e

- igualmente relacionar os custos por cadeia de valor ao valor público alcançado, bens entregues e serviços prestados pelos órgãos.

CAPÍTULO IV – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

4.1. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DA UNIÃO

4.1.1. Apresentação

As Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (DCON), comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), são elaboradas em consonância com os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, do Decreto-lei nº 200/1967, do Decreto nº 93.872/1986, da Lei nº 10.180/2001 e da Lei Complementar nº 101/2000. Observam, também, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp) e o Manual Siafi, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia (STN/ME).

O BGU tem a finalidade de apresentar à sociedade a situação e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial da União. Ele é composto pelo Balanço Patrimonial(BP), pela Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), pelo Balanço Orçamentário (BO), pelo Balanço Financeiro (BF), pela Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL). Essas demonstrações contábeis são acompanhadas pelas notas explicativas.

O Balanço Patrimonial tem por objetivo evidenciar, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da União por meio de contas representativas do patrimônio público por ela gerido, bem como os atos potenciais.

A Demonstração das Variações Patrimoniais visa evidenciar as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicar o resultado patrimonial do exercício.

O Balanço Orçamentário, por sua vez, objetiva demonstrar a execução orçamentária de receitas e de despesas ao longo do exercício, confrontando as receitas e as despesas previstas na Lei Orçamentária Anual com aquelas efetivamente realizadas.

O Balanço Financeiro tem por objetivo evidenciar os ingressos e dispêndios orçamentários e extra orçamentários realizados no exercício, conjugados com os saldos advindos do exercício anterior e aqueles que são transferidos para o exercício seguinte.

A Demonstração dos Fluxos de Caixa visa evidenciar as origens e as aplicações das disponibilidades financeiras obtidas pela entidade, classificando-as em três grupos de atividades: operacionais, de investimento e de financiamento. Além de mostrar as origens e aplicações das disponibilidades financeiras, tal demonstração evidencia o fluxo líquido de caixa de cada atividade.

Por sua vez, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido evidencia as operações que alteraram a composição o Patrimônio Líquido no exercício.

Dentre os aprimoramentos realizados no BGU de 2019, destacam-se:

- Classificação como risco provável de ações ajuizadas contra a União que antes estavam classificadas como risco possível, conforme Portaria AGU nº 40/2015, atualizada pela Portaria AGU nº 514/2019;

- Reconhecimento de obrigações atuariais com servidores e militares das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, uma vez que, à União, compete organizar e manter essas organizações, conforme previsto no art. 21, inciso XIV, da CF/1988;

- Reconhecimento das ferrovias federais, como ativos de infraestrutura da União; e

- Reconhecimento de precatórios e requisições de pequeno valor impostos ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) – pelas justiças estaduais.

Esses aprimoramentos se somam aos avanços obtidos nos últimos anos na contabilização dos ativos e passivos da União, especialmente quanto aos créditos tributários e de dívida ativa, dos haveres financeiros perante instituições

financeiras e entes subnacionais, dos imóveis da União, das participações societárias, das provisões e passivos contingentes, dos passivos previdenciários e dos ativos de infraestrutura. O conjunto dessas alterações contribuiu para a elevação do passivo a descoberto da União (passivos superiores aos ativos), que atingiu o montante de R$ 2,982 trilhões em 2019.

Não obstante o atingimento desse nível de passivo a descoberto, o diagnóstico efetivo da situação financeira é melhor obtido a partir da análise dos números de cada item patrimonial que compõe o balanço patrimonial, bem como dos fluxos orçamentários e financeiros ocorridos no período. Nesse sentido, este documento apresenta, em detalhes, os ativos e os passivos da União, que posicionaram, respectivamente, R$ 5,597 trilhões e R$ 8,579 trilhões ao final de 2019, assim como os principais fluxos do exercício.

O BGU de 2019 também dá destaque, dentre outros pontos, à situação da seguridade social. A arrecadação nessa esfera orçamentária foi de R$ 750,1 bilhões no ano, o que evidencia um crescimento de aproximadamente 5,19% em relação ao ano de 2018, no qual foram arrecadados 713,1 bilhões. Porém, em uma proporção superior ao crescimento das receitas, as despesas executadas no âmbito daquela esfera orçamentária perfizeram o montante de R$ 1,054 trilhão em 2019, enquanto, no exercício de 2018, era de aproximadamente R$ 993,7 bilhões, evidenciando um crescimento de 6,10% em um ano. Assim, considerando o aumento desproporcional das despesas executadas no âmbito da seguridade social em relação às suas receitas, verifica-se que o seu *deficit* passou de R$ 280,6 bilhões em 2018 para R$ 304,3 bilhões em 2019, evidenciando um aumento de 8,42%.

Destaca-se, ainda, que as informações contábeis da União demonstram, de forma clara, a evolução do *deficit* dos regimes previdenciários (RGPS, RPPS e pensionistas de militares), bem como a evolução das despesas relativas aos militares inativos, informações que servem de base para o diagnóstico dos regimes de previdência e do sistema de proteção social dos militares. Assim, o BGU apresenta notas com relação à constituição das provisões e passivos contingentes relacionados a esse tema, bem como aos fluxos orçamentários altamente *deficit*ários do exercício.

Quanto à execução orçamentária, o Balanço também demonstra que a União cumpriu os gastos mínimos constitucionais com ensino e saúde, com folga, respectivamente, de R$ 10,4 bilhões e R$ 5,0 bilhões.

Com relação à regra de ouro das finanças públicas, o montante das despesas de capital em 2019 foi de R$ 871,7 bilhões, ao passo que as receitas de operações de crédito consideradas na apuração perfizeram o valor de R$ 1,057 trilhão. Portanto, verifica-se que, em 2019, houve um excedente de despesas de capital sobre as receitas de operações de crédito em um montante de R$ 185,3 bilhões. Tal situação configuraria um descumprimento da regra de ouro, não fosse o crédito suplementar aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta, cuja utilização, no ano, foi de R$ 241,0 bilhões. Desse modo, a chamada regra de ouro foi cumprida para o ano de 2019 com margem de R$ 55,7 bilhões.

No exercício, o montante de restos a pagar inscritos foi de R$ 180,7 bilhões, o que representa redução nominal de R$ 8,9 bilhões (4,7%) em relação à inscrição ocorrida no exercício de 2018 (R$ 189,6 bilhões). O principal fato determinante para essa redução foi o cancelamento de restos a pagar nas situações previstas pelo Decreto nº 9.428/2018, que definiu nova sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados. Estes cancelamentos, realizados em dezembro de 2019, totalizaram R$ 11,7 bilhões.

4.1.2. Balanço Patrimonial

BALANÇO PATRIMONIAL - R$ MILHÕES

ATIVO	NE	2019	2018
ATIVO CIRCULANTE		1.720.681	1.570.450
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	4.2.7	1.536.606	1.369.047
CRÉDITOS A CURTO PRAZO	4.2.8	107.132	121.891
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	4.2.9	52.820	54.927
INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO		415	917
ESTOQUES		23.449	23.429
ATIVOS NÃO FINANCEIROS MANTIDOS PARA VENDA		178	197
VPD PAGAS ANTECIPADAMENTE		80	43
ATIVO NÃO CIRCULANTE		3.876.705	3.697.692
ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO		2.064.651	2.068.755
CRÉDITOS A LONGO PRAZO	4.2.8	1.983.917	2.020.448
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A LONGO PRAZO	4.2.9	55.718	38.141
INVEST. E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A LONGO PRAZO		25.016	10.165
VPD PAGAS ANTECIPADAMENTE		0	1
INVESTIMENTOS	4.2.10	395.314	356.980
IMOBILIZADO	4.2.11	1.408.621	1.266.644
INTANGÍVEL	4.2.12	8.118	5.309
DIFERIDO		1	4
TOTAL DO ATIVO		5.597.386	5.268.142
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO			
PASSIVO CIRCULANTE		1.353.179	1.130.268
OBRIG. TRAB., PREV. E ASSIST. A PAGAR A CURTO PRAZO	4.2.13	74.416	68.424
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	4.2.14	1.098.497	808.496
FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A CURTO PRAZO	4.2.15	2.856	3.064
OBRIGAÇÕES FISCAIS A CURTO PRAZO		18	40
OBRIGAÇÕES DE REPARTIÇÃO A OUTROS ENTES		1.207	1.528
PROVISÕES A CURTO PRAZO	4.2.16	69.189	57.073
DEMAIS OBRIGAÇÕES A CURTO PRAZO	4.2.17	106.997	191.644
PASSIVO NÃO CIRCULANTE		7.226.258	6.553.679
OBRIG. TRAB., PREV. E ASSIST. A PAGAR A LONGO PRAZO	4.2.13	2.775	4.343
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	4.2.14	5.068.110	4.894.795
FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A LONGO PRAZO	4.2.15	345	349
OBRIGAÇÕES FISCAIS A LONGO PRAZO		84	81
PROVISÕES A LONGO PRAZO	4.2.16	2.044.602	1.629.808
DEMAIS OBRIGAÇÕES A LONGO PRAZO	4.2.17	110.339	24.301
RESULTADO DIFERIDO		2	2
TOTAL DO PASSIVO		8.579.437	7.683.948
PATRIMÔNIO LÍQUIDO		(2.982.051)	(2.415.805)
PATRIMÔNIO SOCIAL E CAPITAL SOCIAL		5.009	17.101
ADIANTAMENTOS PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL (FAC)		300	1.425
RESERVAS DE CAPITAL		19	199
AJUSTES DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL		1	217
RESERVAS DE LUCROS		-	224
DEMAIS RESERVAS		176	246
RESULTADOS ACUMULADOS		(2.986.161)	(2.433.760)
(-) AÇÕES / COTAS EM TESOURARIA		(1.394)	(1.458)
TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO		5.597.386	5.268.142

QUADRO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES (LEI Nº 4.320/1964) - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
ATIVO (I)		6.084.032	5.695.108
ATIVO FINANCEIRO		1.636.120	1.511.606
ATIVO PERMANENTE		4.447.912	4.183.502
PASSIVO (II)		9.152.002	8.216.723
PASSIVO FINANCEIRO		282.229	330.392
PASSIVO PERMANENTE		8.869.773	7.886.331
SALDO PATRIMONIAL (III = I - II)		(3.067.970)	(2.521.615)

QUADRO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO (LEI Nº 4.320/1964) - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
ATOS POTENCIAIS ATIVOS	4.2.18	362.337	358.115
GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS A EXECUTAR		316.641	310.988
DIREITOS CONVENIADOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES		17.828	16.635
DIREITOS CONTRATUAIS A EXECUTAR		27.868	30.493
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	4.2.19	605.098	620.927
GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS A EXECUTAR		303.871	309.038
OBRIGAÇÕES CONVENIADOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES		68.582	71.371
OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS A EXECUTAR		225.986	222.530
OUTROS ATOS POTENCIAS PASSIVOS A EXECUTAR		6.659	17.989

QUADRO DO *SUPERAVIT/DEFICIT* FINANCEIRO (LEI Nº 4.320/1964) - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
RECURSOS ORDINÁRIOS		86.459	37.842
RECURSOS VINCULADOS		1.267.432	1.143.372
EDUCAÇÃO		14.430	8.635
SEGURIDADE SOCIAL (EXCETO PREVIDÊNCIA)		25.351	12.717
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)		147	(22)
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)		14.097	7.426
RECEITAS FINANCEIRAS		268.596	151.385
OPERAÇÃO DE CRÉDITO		585.674	648.088
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS		4.280	984
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS		5.869	7.584
DOAÇÕES		-	173
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS		316.672	217.648
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS		-	56.582
OUTROS RECURSOS VINCULADOS		32.237	32.172
RECURSOS A CLASSIFICAR		79	-
TOTAL DAS FONTES DE RECURSOS		1.353.891	1.181.214

4.1.3. Demonstração das Variações Patrimoniais

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS (I)		3.136.635	3.048.006
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	4.2.20	512.600	508.239
IMPOSTOS		504.042	498.675
TAXAS		8.558	9.564
CONTRIBUIÇÕES	4.2.21	801.550	847.874
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS		786.319	830.219
CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO		15.231	17.655
EXPLORAÇÃO E VENDA DE BENS, SERVIÇOS E DIREITOS	4.2.22	171.952	95.231
VENDA DE MERCADORIAS		257	323
VENDAS DE PRODUTOS		1.655	2.123
EXPLORAÇÃO DE BENS, DIREITOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS		170.040	92.785
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS		579.662	811.984
JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANC. CONCEDIDOS	4.2.23	81.255	94.187
JUROS E ENCARGOS DE MORA	4.2.24	5.149	10.885
VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	4.2.25	338.743	403.627
REMUNER. DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES FINANC.	4.2.26	110.959	107.359
APORTES DO BANCO CENTRAL	4.2.27	43.043	191.417
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS		513	4.508
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS		5.766	4.357
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS		14	0
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS		1.070	1.046
TRANSFERÊNCIAS DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS		248	329
TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR		3	21
TRANSFERÊNCIAS DE PESSOAS FÍSICAS		2	2
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS		4.429	2.959
VALORIZAÇÃO E GANHOS COM ATIVOS E DESINC. DE PASSIVOS		150.190	348.995
REAVALIAÇÃO DE ATIVOS	4.2.28	26.691	50.338
GANHOS COM ALIENAÇÃO		3.155	818
GANHOS COM INCORPORAÇÃO DE ATIVOS	4.2.29	104.817	266.573
GANHOS COM DESINCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	4.2.30	15.528	31.266
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS		914.916	431.326
VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA A CLASSIFICAR		(28)	1.714
RESULTADO POSITIVO DE PARTICIPAÇÕES	4.2.31	63.164	62.485
REVERSÃO DE PROVISÕES E AJUSTES PARA PERDAS	4.2.32	615.307	221.233
DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	4.2.33	236.472	145.894
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS (II)		3.562.231	3.155.644
PESSOAL E ENCARGOS		183.717	176.537
REMUNERAÇÃO A PESSOAL	4.2.34	163.862	157.318
ENCARGOS PATRONAIS	4.2.34	5.327	4.931
BENEFÍCIOS A PESSOAL	4.2.35	12.754	12.599
OUTRAS VAR. PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS		1.774	1.689
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	4.2.36	858.091	816.140
APOSENTADORIAS E REFORMAS		528.994	490.282
PENSÕES		192.989	183.014
BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA		58.574	55.179
BENEFÍCIOS EVENTUAIS		10	0

	NE	2019	2018
OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS		77.523	87.664
USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	4.2.37	149.222	131.360
USO DE MATERIAL DE CONSUMO		23.179	12.884
SERVIÇOS		119.355	113.328
DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO		6.687	5.148
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS		827.698	898.464
JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANC. OBTIDOS	4.2.38	330.646	338.894
JUROS E ENCARGOS DE MORA		881	77
VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	4.2.39	477.731	524.023
DESCONTOS FINANCEIROS CONCEDIDOS		382	330
APORTES AO BANCO CENTRAL	4.2.40	7.561	19.134
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS		10.497	16.006
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS	4.2.41	420.457	384.481
TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS		0	1
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS		415.132	373.536
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS		2.587	4.289
TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR		858	1.800
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DELEGADA A ENTES		0	0
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS		1.880	4.855
DESVALORIZAÇÃO E PERDAS DE ATIVOS E INCOR. DE PASSIVOS		389.322	482.262
REAVALIAÇÃO, REDUÇÃO A VALOR RECUP. E AJUSTES P/ PERDAS	4.2.42	279.430	275.882
PERDAS COM ALIENAÇÃO		182	483
PERDAS INVOLUNTÁRIAS		13.749	1.798
INCORPORAÇÃO DE PASSIVOS		7.550	9.568
DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS	4.2.43	88.412	194.531
TRIBUTÁRIAS		1.083	956
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA		198	230
CONTRIBUIÇÕES		885	726
CUSTO DAS MERCAD. E PROD. VENDIDOS E DOS SERV. PRESTADOS		2.239	2.358
CUSTO DAS MERCADORIAS VENDIDAS		480	1.000
CUSTOS DOS PRODUTOS VENDIDOS		1.756	1.357
CUSTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS		3	1
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS		730.402	263.087
PREMIAÇÕES		8	26
RESULTADO NEGATIVO DE PARTICIPAÇÕES	4.2.44	9.306	16.502
INCENTIVOS	4.2.45	10.798	9.571
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	4.2.46	22.428	15.728
CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES	4.2.47	455.154	110.963
DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	4.2.48	232.709	110.297
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III = I - II)	4.2.48	(425.597)	(107.638)

4.1.4. Balanço Orçamentário

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	NE	PREVISÃO	PREVISÃO	RECEITAS	SALDO
RECEITAS CORRENTES (I)	4.2.50	1.658.565	1.658.565	1.720.864	62.299
RECEITA TRIBUTÁRIA		534.863	534.863	545.812	10.949
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES		906.254	906.254	872.771	(33.483)
RECEITA PATRIMONIAL		120.585	120.585	202.487	81.901
RECEITA AGROPECUÁRIA		20	20	22	2
RECEITA INDUSTRIAL		1.614	1.614	1.782	168
RECEITA DE SERVIÇOS		54.457	54.457	56.779	2.322
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		847	847	1.258	411
OUTRAS RECEITAS CORRENTES		39.924	39.924	39.952	29
RECEITAS DE CAPITAL (II)	4.2.50	844.972	829.692	895.061	65.369
OPERAÇÕES DE CRÉDITO		665.357	665.357	598.979	(66.377)
ALIENAÇÃO DE BENS		1.550	1.550	3.974	2.424
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS		45.122	45.122	156.700	111.578
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL		59	59	22	(36)
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL		132.884	117.605	135.386	17.781
RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (III)		-	15.280	-	(15.280)
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV = I + II + III)		**2.503.536**	**2.503.536**	**2.615.925**	**112.388**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (V)		758.673	758.673	374.945	(383.728)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO INTERNO		753.683	753.683	362.586	(391.097)
MOBILIÁRIA		753.683	753.683	362.586	(391.097)
CONTRATUAL		-	-	-	-
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO EXTERNO		4.990	4.990	12.358	7.369
MOBILIÁRIA		4.990	4.990	12.358	7.369
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI = IV + V)		**3.262.209**	**3.262.209**	**2.990.869**	**(271.340)**
TOTAL (VIII = VI + VII)	**4.2.52**	**3.262.209**	**3.262.209**	**2.990.869**	**(271.340)**
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA	4.2.52	-	52.356	52.356	-
CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS COM *SUPERAVIT* FINANCEIRO		-	5.892	5.892	-
CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS COM EXCESSO DE ARRECADAÇÃO		-	46.464	46.464	-

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	NE	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (F)	DESPESAS EMPENHADAS (G)	DESPESAS LIQUIDADAS (H)	DESPESAS PAGAS (I)	SALDO DA DOTAÇÃO (J) = (F - G)
DESPESAS CORRENTES (IX)	4.2.51	2.053.633	2.114.099	1.975.121	1.932.427	1.875.363	138.978
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		350.435	344.308	332.954	332.057	315.187	11.354
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		378.896	399.649	285.231	285.095	285.094	114.418
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		1.324.302	1.370.143	1.356.937	1.315.275	1.275.081	13.206
DESPESAS DE CAPITAL (X)	4.2.51	1.175.162	473.912	396.510	360.720	360.385	77.402
INVESTIMENTOS		36.200	45.502	42.499	16.630	16.387	3.003
INVERSÕES FINANCEIRAS		93.024	98.199	76.636	66.772	66.689	21.563
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		1.045.939	330.211	277.375	277.318	277.310	52.836
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XI)		33.404	31.065	-	-	-	31.065
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XII = IX+X+XI)		3.262.199	2.619.076	2.371.632	2.293.147	2.235.748	247.444
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/ REFINANCIAMENTO (XIII)		-	695.122	475.160	475.160	475.160	219.963
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA		-	658.003	464.849	464.849	464.849	193.154
DÍVIDA MOBILIÁRIA		-	654.689	462.258	462.258	462.258	192.431
OUTRAS DÍVIDAS		-	3.314	2.591	2.591	2.591	723
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA		-	37.120	10.311	10.311	10.311	26.809
DÍVIDA MOBILIÁRIA		-	31.778	6.374	6.374	6.374	25.403
OUTRAS DÍVIDAS		-	5.342	3.936	3.936	3.936	1.406
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XIV = XI		3.262.199	3.314.198	2.846.791	2.768.307	2.710.908	467.407
SUPERAVIT (XV)		-	-	144.078	-	-	(144.078)
TOTAL (XVI = XIV + XV)	4.2.52	3.262.199	3.314.198	2.990.869	2.768.307	2.710.908	323.329

EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS - EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

	NE	INSCRITOS		LIQUIDADOS (C)	PAGOS (D)	CANCELADOS (E)	SALDO (F = A+B-D+E)
		EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (A)	EM 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (B)				
DESPESAS CORRENTES		9.085	46.594	36.694	35.727	12.326	7.626
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		157	1.090	627	577	348	322
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		49	220	8	8	1	260
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		8.880	45.283	36.058	35.142	11.977	7.044
DESPESAS DE CAPITAL		39.616	34.582	34.135	22.913	16.901	34.384
INVESTIMENTOS		35.221	23.911	29.735	20.021	13.598	25.512
INVERSÕES FINANCEIRAS		4.387	10.629	4.397	2.889	3.303	8.824
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		8	43	3	3	-	48
TOTAL	4.2.53	48.701	81.177	70.828	58.640	29.227	42.010

EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS - EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

	NE	INSCRITOS		PAGOS (C)	CANCELADOS (D)	SALDO (E = A+B-C+D)
		EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (A)	EM 31 DE DEZEMBRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (B)			
DESPESAS CORRENTES		473	54.549	54.364	209	449
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		61	16.292	16.261	25	66
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		1	0	0	0	1
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		411	38.257	38.103	184	383
DESPESAS DE CAPITAL		2.549	2.108	1.893	403	2.360
INVESTIMENTOS		2.064	1.355	1.412	385	1.623
INVERSÕES FINANCEIRAS		485	745	475	18	737
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		-	7	7	0	0
TOTAL	4.2.53	3.022	56.657	56.258	612	2.810

4.1.5. Balanço Financeiro

BALANÇO FINANCEIRO - R$ MILHÕES

INGRESSOS			
	NE	2019	2018
RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)	4.2.55	2.990.869	2.940.682
ORDINÁRIA		556.443	464.850
VINCULADAS		2.538.316	2.506.151
EDUCAÇÃO		10.631	9.952
SEGURIDADE SOCIAL (EXCETO PREVIDÊNCIA)		293.648	259.287
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)		33.330	33.517
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)		405.344	391.199
RECEITAS FINANCEIRAS		349.841	446.564
OPERAÇÃO DE CRÉDITO		974.844	931.866
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS		3.571	4.908
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS		311.141	275.818
DOAÇÕES		-	227
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS		152.605	123.447
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS		-	29.153
OUTROS RECURSOS VINCULADOS		3.350	215
RECURSOS A CLASSIFICAR		11	-
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA		(103.890)	(30.319)
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)		0	1
RESULTANTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		0	0
INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		-	1
RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (III)		223.361	187.284
INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS		57.399	55.392
INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS		78.485	81.113
DEPÓSITOS RESTITUÍVEIS E VALORES VINCULADOS		84.475	47.133
OUTROS RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS		3.002	3.646
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (IV)		1.369.047	1.140.142
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA		1.369.047	1.140.142
TOTAL (V = I + II + III + IV)		4.583.276	4.268.109

BALANÇO FINANCEIRO - R$ MILHÕES

DISPÊNDIOS			
	NE	2019	2018
DESPESA ORÇAMENTÁRIA (VI)	4.2.56	2.846.791	2.757.366
ORDINÁRIA		481.818	462.806
VINCULADAS		2.364.9	2.294.560
EDUCAÇÃO		11.318	11.264
SEGURIDADE SOCIAL (EXCETO PREVIDÊNCIA)		261.563	243.962
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)		33.128	28.144
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)		408.122	380.216
RECURSOS DE RECEITAS FINANCEIRAS		194.939	307.256
OPERAÇÃO DE CRÉDITO		1.042.796	876.126
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS		104	4.208
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS		293.522	227.613
DOAÇÕES		-	63
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS		118.13	179.917
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS		-	35.791
OUTROS RECURSOS VINCULADOS		1.344	-
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)		0	0
RESULTANTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		0	0
INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		0	-
PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (VIII)		199.879	141.696
PAGAMENTO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS		56.258	22.972
PAGAMENTO DOS RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS		58.640	60.035
DEPÓSITOS RESTITUÍVEIS E VALORES VINCULADOS		84.203	57.623
OUTROS PAGAMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS		778	1.066
SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (IX)		1.536.606	1.369.047
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA		1.536.606	1.369.047
TOTAL (X = VI + VII + VIII + IX)	4.2.57	4.583.27	4.268.109

4.1.6. Demonstração dos Fluxos de Caixa

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)		(168.462)	(178.759)
INGRESSOS		1.896.339	1.705.378
RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS		1.807.605	1.653.364
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES RECEBIDAS		1.258	1.235
OUTROS INGRESSOS OPERACIONAIS		87.477	50.780
DESEMBOLSOS		(2.064.801)	(1.884.137)
PESSOAL E DEMAIS DESPESAS		(1.254.595)	(1.132.069)
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		(285.103)	(279.375)
TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS		(440.123)	(414.004)
OUTROS DESEMBOLSOS OPERACIONAIS		(84.981)	(58.689)
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)		67.168	78.542
INGRESSOS		160.674	170.600
ALIENAÇÃO DE BENS		3.974	5.704
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANC. CONCEDIDOS		156.700	164.897
DESEMBOLSOS		(93.506)	(92.058)
AQUISIÇÃO DE ATIVO NÃO CIRCULANTE		(28.847)	(23.848)
CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS		(48.690)	(55.400)
OUTROS DESEMBOLSOS DE INVESTIMENTOS		(15.969)	(12.810)
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)		268.853	329.121
INGRESSOS		1.021.333	1.115.483
OPERAÇÕES DE CRÉDITO		973.924	931.244
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL RECEBIDAS		22	26
OUTROS INGRESSOS DE FINANCIAMENTOS		47.387	184.212
DESEMBOLSOS		(752.479)	(786.362)
AMORTIZAÇÃO / REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA		(752.479)	(786.322)
OUTROS DESEMBOLSOS DE FINANCIAMENTOS		-	(40)
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (IV = I + II + III)	4.2.58	167.559	228.904
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA INICIAL		1.369.047	1.140.142
CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL		1.536.606	1.369.047

QUADRO DE RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS		1.807.605	1.653.364
RECEITA TRIBUTÁRIA		545.812	507.176
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES		872.771	864.297
RECEITA PATRIMONIAL		185.261	94.430
RECEITA AGROPECUÁRIA		22	21
RECEITA INDUSTRIAL		1.782	2.227
RECEITA DE SERVIÇOS		56.779	42.506
REMUNERAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES		105.224	102.705
OUTRAS RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS		39.952	40.001

QUADRO DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E CONCEDIDAS - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
TRANSFERÊNCIAS		1.258	1.235
INTERGOVERNAMENTAIS		40	67
DOS ESTADOS E/OU DISTRITO FEDERAL		26	42
DOS MUNICÍPIOS		14	25
INTRAGOVERNAMENTAIS		966	783
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES RECEBIDAS		252	385
TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS		(440.123)	(414.004)
INTERGOVERNAMENTAIS		(397.104)	(365.818)
A ESTADOS E/OU DISTRITO FEDERAL		(188.396)	(173.230)
A MUNICÍPIOS		(208.708)	(192.588)
INTRAGOVERNAMENTAIS		(36.271)	(38.538)
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS		(6.748)	(9.648)

QUADRO DE DESEMBOLSOS DE PESSOAL E DEMAIS DESPESAS POR FUNÇÃO - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
PESSOAL E DEMAIS DESPESAS		(1.254.595)	(1.132.069)
LEGISLATIVO		(6.622)	(6.399)
JUDICIÁRIO		(31.966)	(30.645)
ESSENCIAL À JUSTIÇA		(6.492)	(6.022)
ADMINISTRAÇÃO		(24.578)	(25.487)
DEFESA NACIONAL		(67.670)	(60.467)
SEGURANÇA PÚBLICA		(8.397)	(7.865)
RELAÇÕES EXTERIORES		(3.096)	(2.966)
ASSISTÊNCIA SOCIAL		(91.636)	(84.234)
PREVIDÊNCIA SOCIAL		(723.617)	(660.140)
SAÚDE		(37.132)	(33.664)
TRABALHO		(56.139)	(54.125)
EDUCAÇÃO		(60.685)	(56.134)
CULTURA		(710)	(843)
DIREITOS DA CIDADANIA		(803)	(660)
URBANISMO		(1.163)	(1.312)
HABITAÇÃO		(16)	-
SANEAMENTO		(0)	(0)
GESTÃO AMBIENTAL		(1.818)	(1.755)
CIÊNCIA E TECNOLOGIA		(4.302)	(4.366)
AGRICULTURA		(13.263)	(14.294)
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA		(1.720)	(1.255)
INDÚSTRIA		(1.319)	(1.537)
COMÉRCIO E SERVIÇOS		(495)	(1.190)
COMUNICAÇÕES		(833)	(863)
ENERGIA		(2.267)	(1.774)
TRANSPORTE		(2.856)	(2.955)
DESPORTO E LAZER		(283)	(380)
ENCARGOS ESPECIAIS		(104.715)	(70.739)
(+/-) ORDENS BANCÁRIAS NÃO SACADAS		0	0

QUADRO DE JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA - R$ MILHÕES

	NE	2019	2018
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		(285.103)	(279.375)
JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA DA DÍVIDA INTERNA		(271.164)	(262.784)
JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA DA DÍVIDA EXTERNA		(10.636)	(8.100)
OUTROS ENCARGOS DA DÍVIDA		(3.302)	(8.491)

4.1.7. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EXERCÍCIO 2018 - R$ MILHÕES

ESPECIFICAÇÃO	NE	PAT. SOCIAL / CAPITAL SOCIAL	AFAC	RESERVA DE CAPITAL	AJUSTES DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL	RESERVAS DE LUCRO	DEMAIS RESERVAS	RESULTADOS ACUMULADOS	AÇÕES / COTAS EM TESOURARIA	TOTAL
SALDO INICIAL DO EXERCÍCIO 2018		45.740	1.397	291	254	131	298	(2.458.129)	(777)	(2.410.796)
VARIAÇÃO CAMBIAL		-	-	-	-	-	0	2.287	-	2.287
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES		(3.565)	285	-	(1)	-	(0)	49.131	(681)	45.169
AUMENTO/REDUÇÃO DE CAPITAL		(1.661)	(257)	(78)	-	1	-	1.253	-	(743)
RESGATE/REEMISSÃO DE AÇÕES E COTAS		-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONST./REALIZ. DA RESERVA DE REAVALIAÇÃO DE ATIVOS		-	-	(4)	-	-	(21)	78.878	-	78.852
AJUSTE DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL		-	-	-	1	-	-	0	-	1
RESULTADO DO EXERCÍCIO		-	-	-	-	-	-	(107.443)	-	(107.443)
CONSTITUIÇÃO/REVERSÃO DE RESERVAS		-	-	(9)	(5)	203	(6)	(167)	-	15
DIVIDENDOS/JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO		-	-	-	-	26	-	(1)	-	25
PROVISÃO TRIBUTÁRIA – IR/CS S/ RES. DE REAVALIAÇÃO		-	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDOS DE FUSÃO, CISÃO E INCORPORAÇÃO		-	-	-	-	-	-	-	-	-
ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL		-	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDO FINAL DO EXERCÍCIO 2018		40.514	1.425	199	248	361	271	(2.434.192)	(1.458)	(2.392.632)
TOTAL CONSOLIDADO		17.101	1.425	199	217	224	246	(2.433.760)	(1.458)	(2.415.805)

DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO - EXERCÍCIO 2019 - R$ MILHÕES

ESPECIFICAÇÃO	NE	PATRIMÔNIO / CAPITAL SOCIAL	AFAC	RESERV DE CAPITAL	AJUSTES DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL	RESERVAS DE LUCRO	DEMAIS RESERVAS	RESULTADOS ACUMULADOS	AÇÕES / COTAS EM TESOURARIA	TOTAL
SALDO INICIAL DO EXERCÍCIO 2019		40.514	1.425	199	248	361	271	(2.434.192)	(1.458)	(2.392.632)
VARIAÇÃO CAMBIAL		-	-	-	-	-	0	667	-	667
AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	4.2.59	413	365	-	(1)	-	(0)	(175.245)	64	(174.404)
AUMENTO / REDUÇÃO DE CAPITAL		2.447	(252)	-	-	1	-	59	-	2.256
RESGATE / REEMISSÃO DE AÇÕES E COTAS		-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONST. / REALIZ. DA RESERVA DE REAVALIAÇÃO DE ATIVOS		-	-	-	-	-	(8)	14.542	-	14.534
AJUSTE DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL		-	-	-	(2)	-	-	1	-	(1)
RESULTADO DO EXERCÍCIO		-	-	-	-	-	-	(429.743)	-	(429.743)
CONSTITUIÇÃO / REVERSÃO DE RESERVAS		-	(24)	(0)	(1)	67	-	17.927	-	17.968
DIVIDENDOS / JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO		-	-	-	-	-	-	(6)	-	(6)
PROVISÃO TRIBUTÁRIA – IR / CS SOBRE RESERVA DE REAVALIAÇÃO		-	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDOS DE FUSÃO, CISÃO E INCORPORAÇÃO		-	-	-	-	-	-	-	-	-
ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE		-	-	-	-	(29)	-	-	-	(29)
SALDO FINAL		43.374	1.514	199	245	400	263	(3.005.989)	(1.394)	(2.961.389)
TOTAL CONSOLIDADO	4.2.59	5.009	300	19	1	-	176	(2.986.161)	(1.394)	(2.982.051)

4.2. NOTAS EXPLICATIVAS

4.2.1. Base de Preparação das Demonstrações e das Práticas Contábeis

As Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (DCON) são elaboradas em consonância com os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, do Decreto-lei nº 200/67, do Decreto nº 93.872/1986, da Lei nº 10.180/2001 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). São baseadas, também, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp) e no Manual Siafi, editados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e de maneira subsidiária pelas normas brasileiras e internacionais de contabilidade do setor público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade e pela *International Public Sector Accounting Standards Board* (Ipsasb), respectivamente. São compostas por:

I. Balanço Patrimonial (BP);

II. Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);

III. Balanço Orçamentário (BO);

IV. Balanço Financeiro (BF);

V. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);

VI. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL); e

VII. Notas explicativas.

Elaboradas a partir das informações constantes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), as DCON consolidam as contas dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta de todos os Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

O objetivo principal das DCON é fornecer, aos diversos usuários, informações sobre a gestão do patrimônio público da União e contribuir na prestação de contas da gestão econômico-financeira realizada no período a que se referem. Nas demonstrações contábeis, os diversos usuários podem encontrar informações sobre a posição e as mutações do patrimônio público, o desempenho econômico-financeiro, a execução orçamentária, os fluxos de caixa e outras informações que auxiliem na avaliação da gestão econômico-financeira do Governo Federal.

As DCON apresentam as seguintes particularidades, frutos das características dos procedimentos adotados na União:

- O uso do conceito de conta única, derivado do princípio de unidade de caixa (conforme art. 1º e 2º do Decreto nº 93.872/86 e art. 56 da Lei nº 4.320/1964), o qual exige que todas as receitas e despesas, orçamentárias e extraorçamentárias, sejam controladas em conta única. Desta forma, no BF, os saldos financeiros oriundos do exercício anterior e os destinados ao exercício seguinte estão concentrados no grupo "Caixa e Equivalentes de Caixa";

- Na DFC são incluídos os fluxos de caixa extraorçamentários, considerando que, em observância ao princípio de unidade de caixa, estes recursos transitam na conta única;

- Ainda em relação à conta única, a sua utilização, em função da arrecadação de receitas e dos demais usos legalmente autorizados por entidades não integrantes do OFSS (por exemplo, o Serviço Federal de Processamento de Dados e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), pode implicar em saldos residuais nas transferências financeiras recebidas e concedidas que são evidenciadas tanto no BF, quanto na DFC. Caso não houvesse este uso, isto é, apenas as entidades consolidadas fizessem uso da conta única, o total das transferências financeiras recebidas seria igual ao das concedidas, não havendo saldo residual; e

- Apresentação dos saldos utilizados para a abertura de créditos adicionais no BO que descrevem os ajustes que impactariam a previsão da receita orçamentária.

Na elaboração das demonstrações contábeis da União são utilizados critérios de consolidação de itens das demonstrações, que, respectivamente, compensam ou eliminam as transações realizadas entre as entidades que

compõem o OFSS, visto que essas formam o ente econômico denominado União. Essas operações são possíveis a partir da identificação de contas que possuem o subtítulo (5º nível da conta contábil) igual a 2 ("Intra") das contas de natureza de informação patrimonial.

Todavia, esse processo de consolidação implica alguns resíduos, pois:

- Pode haver o descasamento temporal entre os registros em função dos processos operacionais. Exemplo: a realização de uma variação patrimonial diminutiva em uma entidade pode preceder o reconhecimento da variação patrimonial aumentativa em outra entidade.
- Pode haver o descasamento temporal entre os registros em função do atendimento às obrigações legais ou da dependência de eventos futuros. Exemplo: o reconhecimento de dividendos a receber somente ocorrerá após a aprovação da destinação do lucro pela assembleia geral de uma empresa estatal, porém a provisão do valor a ser pago é feita, anteriormente, no momento da apuração do resultado do período.
- Como não há correspondência biunívoca entre os itens e as contas a serem compensadas, nem sempre é possível a identificação da contrapartida do valor a ser compensado ou eliminado.

Ainda sobre o processo de consolidação, são aplicadas regras de compensação ou exclusão de saldos nas seguintes demonstrações: BP, BF, DVP e DFC. Na DMPL, apesar de serem exibidos os valores consolidados nos grupos que compõem o patrimônio líquido, não são aplicadas regras de consolidação em relação às movimentações evidenciadas na respectiva demonstração.

Um especial destaque em relação às entidades consolidadas se refere às empresas estatais dependentes. No modelo brasileiro, uma empresa estatal é considerada dependente se recebe "[...] do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento da participação acionária" (Lei Complementar nº 101/2000, art. 2º, inciso III). As dezoito empresas estatais dependentes que estavam incluídas no OFSS da União e que foram consolidadas são apresentadas na tabela a seguir:

TABELA - RELAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES CONSOLIDADAS NAS DCON E PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO

PARTICIPAÇÕES DIRETAS	PARTICIPAÇÃO (%)	
	31/12/2019	31/12/2018
AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA	100,00	100,00
CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA ELETRÔNICA AVANÇADA	100,00	100,00
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS (CBTU)	100,00	99,99
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF)	100,00	100,00
COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM)	97,33	97,33
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB)	100,00	100,00
EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC)	100,00	100,00
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA)	100,00	100,00
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH)	100,00	100,00
EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE)	100,00	100,00
EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL)	100,00	100,00
EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE	99,88	99,88
HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE (HCPA)	100,00	100,00
HOSPITAL NOSSA SENHORA CONCEIÇÃO (HNSC)	100,00	99,99
INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL (IMBEL)	100,00	100,00
INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL (INB)	99,99	99,99
NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS (NUCLEP)	99,99	99,99
VALEC ENGENHARIA CONSTRUÇÕES E FERROVIAS (VALEC)	100,00	100,00

Fonte: STN/ME.

4.2.2. Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP)

A Portaria STN nº 548/2015 estabeleceu prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas nacionais, sob a mesma base conceitual.

No contexto da União, ficaram definidos os prazos apresentados na tabela a seguir, em ordem cronológica.

TABELA - PROCEDIMENTOS E PRAZOS PARA A UNIÃO NO PLANO DE IMPLANTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS PATRIMONIAIS

PCP (DE ACORDO COM AS REGRAS DAS NBC TSP E DO MCASP VIGENTES)	PREPARAÇÃO DE SISTEMAS E OUTRAS PROVIDÊNCIAS DE IMPLANTAÇÃO (SITUAÇÃO ATUAL)	OBRIGATORIEDADE DOS REGISTROS CONTÁBEIS (A PARTIR DE)
A) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS DEMAIS CRÉDITOS A RECEBER, (EXCETO CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS, PREVIDENCIÁRIOS E DE CONTRIBUIÇÕES A RECEBER), BEM COMO DOS RESPECTIVOS ENCARGOS, MULTAS E AJUSTES PARA PERDAS.	IMPLANTADO	IMEDIATO
B) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA, TRIBUTÁRIA E NÃO-TRIBUTÁRIA, E RESPECTIVO AJUSTE PARA PERDAS.	IMPLANTADO	IMEDIATO
C) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS BENS MÓVEIS E IMÓVEIS; RESPECTIVA DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO OU EXAUSTÃO; REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL (EXCETO BENS DO PATRIMÔNIO CULTURAL E DE INFRAESTRUTURA).	IMPLANTADO	IMEDIATO
D) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES POR COMPETÊNCIA DECORRENTES DE EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS E DÍVIDAS CONTRATUAIS E MOBILIÁRIAS.	IMPLANTADO	IMEDIATO
E) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES POR COMPETÊNCIA DECORRENTES DE BENEFÍCIOS A EMPREGADOS (EX.: 13º SALÁRIO, FÉRIAS ETC).	IMPLANTADO	IMEDIATO
F) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DA PROVISÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS E MILITARES.	IMPLANTADO	IMEDIATO
G) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES COM FORNECEDORES POR COMPETÊNCIA.	IMPLANTADO	IMEDIATO
H) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PERMANENTES E RESPETIVOS AJUSTES PARA PERDAS E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL.	IMPLANTADO	IMEDIATO
I) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS CRÉDITOS ORIUNDOS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE CONTRIBUIÇÕES (EXCETO CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS), BEM COMO DOS RESPECTIVOS ENCARGOS, MULTAS, AJUSTES PARA PERDAS E REGISTRO DE OBRIGAÇÕES RELACIONADAS À REPARTIÇÃO DE RECEITAS.	IMPLANTADO	01/01/2017
J) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS, BEM COMO DOS RESPECTIVOS ENCARGOS, MULTAS, AJUSTES PARA PERDAS.	IMPLANTADO	01/01/2018
K) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DAS PROVISÕES POR COMPETÊNCIA.	IMPLANTADO	01/01/2018
L) EVIDENCIAÇÃO DE ATIVOS E PASSIVOS CONTINGENTES EM CONTAS DE CONTROLE E EM NOTAS EXPLICATIVAS.	IMPLANTADO	01/01/2018
M) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DE SOFTWARE, MARCAS, PATENTES, LICENÇAS E CONGÊNERES, CLASSIFICADOS COMO INTANGÍVEIS E EVENTUAIS AMORTIZAÇÃO, REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL.	IMPLANTADO	01/01/2019
N) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS BENS DE INFRAESTRUTURA; RESPECTIVA DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO OU EXAUSTÃO; REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL.	IMPLANTADO	01/01/2019
O) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS ESTOQUES.	IMPLANTADO	01/01/2019
P) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS BENS DO PATRIMÔNIO CULTURAL; RESPECTIVA DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO OU EXAUSTÃO; REAVALIAÇÃO E REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL (QUANDO PASSÍVEL DE REGISTRO SEGUNDO IPSAS, NBC TSP E MCASP)	01/01/2021	01/01/2021
Q) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DAS DEMAIS OBRIGAÇÕES POR COMPETÊNCIA.	A SER DEFINIDO EM ATO NORMATIVO ESPECÍFICO.	
R) OUTROS ATIVOS INTANGÍVEIS E EVENTUAIS AMORTIZAÇÃO E REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL.	A SER DEFINIDO EM ATO NORMATIVO ESPECÍFICO.	
S) RECONHECIMENTO, MENSURAÇÃO E EVIDENCIAÇÃO DOS DEMAIS ASPECTOS REFERENTES AOS PROCEDIMENTOS PATRIMONIAIS ESTABELECIDOS NAS IPSAS, NBC TSP E MCASP)	A SER DEFINIDO EM ATO NORMATIVO ESPECÍFICO.	

Fonte: STN/ME.

A implantação dos procedimentos descritos nos itens de 'a' a 'h' foi verificada no exercício de 2015.

Sobre o item 'f', ressalta-se que os registros do passivo relacionado aos benefícios de pensões dos militares foram feitos em 2017.

Os procedimentos descritos no item 'i' foram implementados no Siafi, e a maioria das entidades que compõem a União vem registrando regularmente tais fenômenos.

Em relação ao item 'k', as situações e os eventos para registro no Siafi foram implementados. Desde o exercício de 2015, a Advocacia-Geral da União (AGU) vem procedendo o registro das provisões para riscos fiscais referentes às ações judiciais, nas quais a União figura diretamente no polo passivo.

Para as ações nas quais as Autarquias e Fundações Públicas Federais figuram no polo passivo, foi editada a Portaria Conjunta nº 8/2015, emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Procuradoria Geral Federal (PGF), disciplinando os procedimentos para os registros pelas Autarquias e Fundações Públicas Federais.

Os registros das provisões referentes às ações judiciais, nas quais as autarquias e fundações públicas federais figuram no polo passivo, foram efetuados em 2016 e estão sendo atualizados desde então.

Em relação às ações judiciais de temas tributários, em conformidade com as Portarias AGU nº 40/2015, alterada pela Portaria AGU n° 318/2018 e pela Portaria AGU nº 514/2019, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) apura periodicamente as informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas pela Procuradoria, que possam se converter em risco fiscal, classificado como "possível" e "provável", e passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), além do Balanço Geral da União.

Em relação aos itens 'm' ao 'p', já estão implementados os procedimentos para registros no Siafi.

Em relação aos itens 'q' e 's', foi elaborado e divulgado o Plano de Ação da União para atender ao PIPCP. No referido plano, há recomendação de que cada ente da federação realize seu próprio plano de ação referente à implantação dos procedimentos contidos no documento, de forma que a conclusão da implantação coincida com os prazos finais estabelecidos. O plano de ação, no âmbito da União, para implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, apresenta um conjunto de ações a serem realizadas com foco na adequação das normas e dos sistemas da administração pública federal, bem como na capacitação dos gestores públicos.

No processo de implantação dos PCP, as seguintes ações se destacaram no exercício de 2019:

- Quanto ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura e a respectiva depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável, a União vem, desde o exercício de 2012, reconhecendo, mensurando e evidenciando alguns de seus bens de infraestrutura, como é o caso das rodovias federais. Nesse contexto evolutivo, no exercício de 2019, as ferrovias federais também passaram a ter seus valores evidenciados nas demonstrações contábeis consolidadas. Cumpre registrar que a contabilização de bens de infraestrutura no âmbito da União encontra-se regulamentada pela Macrofunção 020334 – Bens de Infraestrutura e do Patrimônio Cultural, do Manual Siafi, cujo teor pode ser acessado por meio do seguinte endereço eletrônico: https://conteudo.tesouro.gov.br/manualsiafi .

- No que se refere ao reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortizações, reavaliações e reduções ao valor recuperável, a União implantou, no âmbito do Siafi, procedimentos com parâmetros e situações que realizam o reconhecimento de tais ativos e suas variações. Objetivando preencher uma lacuna regulatória sobre o tema, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, editou e publicou no segundo semestre de 2018 a Macrofunção 020345 – Ativos Intangíveis – no Manual Siafi, cujo teor passou a ser exigido no exercício de 2019.

- Em relação ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques, da mesma forma que os itens anteriores, foram desenvolvidos procedimentos que passaram a ser adotados pela União por intermédio da instituição de parâmetros e situações no Siafi que realizam o reconhecimento deste tipo de ativo e suas variações, bem como eventuais desreconhecimentos. Porém, até o mês de novembro de 2018, essas contabilizações não contavam com uma regulamentação, situação superada pela STN, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, com a edição e publicação, em dezembro de 2018, da Macrofunção 020348 – Estoques – no Manual Siafi, cujo teor passou a ser exigido no exercício de 2019.

- Alteração da Portaria AGU nº 40/2015, por meio da Portaria AGU nº 514/2019. Esta portaria teve como objetivo aprimorar os critérios de classificação dos riscos de probabilidade de perda das ações judiciais contra a União.

4.2.3. Resumo dos Principais Critérios e Políticas Contábeis

A seguir, são apresentados os principais critérios e políticas contábeis adotados no âmbito da União, tendo em consideração as opções e premissas do modelo de contabilidade aplicada ao setor público.

a) Moeda Funcional e Saldos em Moedas Estrangeiras

A moeda funcional da União é o Real, tendo em vista o disposto no item 5, alínea "a", da ITG 2000 – Escrituração Contábil, aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio da Resolução CFC nº 1.330, de 18 de março de 2011, combinado com o art. 5º da Lei nº 9.069, de 29 de junho 1995. Os saldos em moeda estrangeira são convertidos para a moeda funcional, empregando-se a taxa de câmbio vigente na data das demonstrações contábeis.

A única exceção se refere aos saldos iniciais de Caixa e Equivalentes de Caixa, no BF e na DFC, que utilizam a taxa vigente no dia 31 de dezembro do exercício anterior.

Essa dualidade de moedas provoca variações monetárias, assim como a utilização de taxas de conversão diferentes para a execução orçamentária e financeira, em decorrência do espaço de tempo existente entre as etapas da execução da despesa orçamentária.

A variação cambial dos saldos em moeda estrangeira tem seus efeitos ajustados diariamente de forma automática em contas contábeis definidas pelo Órgão Central de Contabilidade, visando à consistência das informações para consulta a qualquer momento.

Destaca-se que, devido à variação cambial, a fase da execução da despesa orçamentária poderá apresentar valores maiores que a dotação atualizada da despesa orçamentária, apresentando uma aparente desconformidade.

b) Caixa e Equivalentes de Caixa

Incluem a conta única e demais depósitos bancários e aplicações de liquidez imediata. Os valores são mensurados e avaliados pelo valor de custo e, quando aplicável, são acrescidos dos rendimentos auferidos até a data das demonstrações contábeis.

c) Depósitos Restituíveis

De acordo com o Decreto n° 93.872, de 23 de dezembro de 1986, a União está obrigada a adotar o princípio de unidade de tesouraria. Segundo o referido Decreto, "a realização da receita e despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa." (art. 1°).

De modo expresso, o Decreto estabelece que o conceito adotado para receita é "[...] todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extraorçamentária, seja geral ou vinculado [...]". De modo tácito, pode-se estender as características apresentadas para caracterizar o conceito de despesa.

Neste sentido, os depósitos restituíveis, que são ativos financeiros de natureza extraorçamentária e que representam entradas transitórias, estão contabilizados no grupo "Caixa e Equivalentes de Caixa".

d) Créditos a Curto Prazo

Compreendem os direitos a receber a curto prazo relacionados, principalmente, com: (i) créditos tributários; (ii) créditos não tributários; (iii) dívida ativa; (iv) transferências concedidas; (v) empréstimos e financiamentos concedidos; (vi) adiantamentos; e (vi) valores a compensar. Os valores são mensurados e avaliados pelo valor original, acrescido das atualizações monetárias e juros, quando aplicável.

É registrado também o ajuste para perdas, com base na análise dos riscos de realização dos créditos a receber.

e) Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo

São as aplicações de recursos em títulos e valores mobiliários, não destinadas à negociação e que não fazem parte das atividades operacionais da União. Os valores são avaliados e mensurados pelo valor de custo e, quando aplicável, são acrescidos dos rendimentos auferidos até a data das demonstrações contábeis. Quando mensuráveis, são registrados os ajustes para perdas de tais ativos.

f) Estoques

Compreendem as mercadorias para revenda (dentre elas, os estoques reguladores da União), os produtos acabados e os em elaboração, matérias-primas e almoxarifado. Na entrada, esses bens são avaliados pelo valor de aquisição ou produção/construção.

O método para mensuração e avaliação das saídas dos estoques é o custo médio ponderado, conforme determina o art. 106, inciso III, da Lei nº 4.320/1964. Há, também, a possibilidade de redução de valores do estoque, mediante as contas para ajustes para perdas ou para redução ao valor de mercado, quando o valor registrado estiver superior ao valor de mercado.

g) VPDs Pagas Antecipadamente

Compreendem pagamentos de variações patrimoniais diminutivas (VPD) antecipadas, cujos benefícios ou prestação de serviço à entidade ocorrerão no curto prazo. A base de mensuração é o custo histórico.

h) Ativos Não Financeiros Mantidos para Venda

Compreendem os ativos não financeiros cuja recuperação esperada do seu valor contábil venha a ocorrer por meio de uma transação de venda em vez do uso contínuo, dentro de um prazo inferior a 12 meses.

i) Ativo Realizável a Longo Prazo

Compreendem os direitos a receber a longo prazo principalmente com: (i) créditos tributários; (ii) créditos não tributários; (iii) dívida ativa; (iv) empréstimos e financiamentos concedidos; (v) investimentos temporários; e (vi) estoques. Os valores são avaliados e mensurados pelo valor original e, quando aplicável, são acrescidos das atualizações e correções monetárias, de acordo com as taxas especificadas nas respectivas operações.

Em relação aos estoques, são avaliados e mensurados da seguinte forma: (i) nas entradas, pelo valor de aquisição ou produção; e (ii) nas saídas, pelo custo médio ponderado, conforme determina o art. 106, inciso III, da Lei nº 4.320/1964.

Para os ativos desse subgrupo, quando mensuráveis, são registrados os ajustes para perdas.

j) Ajuste para Perdas dos Créditos Tributários

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB/ME) utiliza a seguinte classificação para controle dos créditos tributários sob sua supervisão: (i) devedor; (ii) exigibilidade suspensa (processo administrativo); (iii) exigibilidade suspensa (processo judicial); e (iv) parcelamento. Os créditos tributários classificados nas categorias 'i' e 'iv' estão evidenciados no ativo, enquanto as demais categorias estão em contas de controle.

Em resumo, são adotados os seguintes critérios em relação à contabilização do ajuste para perdas dos créditos tributários da RFB nas demonstrações contábeis:

- Aplicação do critério utilizado para a mensuração da dívida ativa como referência para os créditos tributários na situação de "devedor", cujos valores estejam acima de R$ 1 mil;

- Aplicação da metodologia da taxa de insucesso para o cálculo do ajuste para perdas dos créditos na situação de "devedor", cujos valores estejam abaixo de R$ 1 mil.

- Aplicação de índice de ajuste para o cálculo do ajuste para perdas dos créditos na situação de "parcelados", com o histórico de recebimento, aferido pela Coordenação Geral de Arrecadação e Cobrança (Codac/RFB/ME).

k) Ajuste para Perdas da Dívida Ativa

A PGFN calcula o seu ajuste com base no *rating* de seus créditos de acordo com o que foi definido na Portaria MF n° 293/2017. Nessa Portaria, definiu-se que o índice de irrecuperabilidade dos créditos dos tipos "A" e "B" são, respectivamente, 30% e 50%. Os créditos dos tipos "C" e "D", por sua vez, são evidenciados como ativos contingentes.

l) Investimentos

São compostos por: (i) participações permanentes; (ii) propriedades para investimento; e (iii) demais investimentos.

As participações permanentes representam os investimentos realizados em empresas, consórcios públicos e fundos realizados pela União. Quando há influência significativa, são mensurados e avaliados pelo método da equivalência patrimonial. Quando não há influência significativa, são mensurados e avaliados pelo método de custo, sendo reconhecidas as perdas prováveis apuradas em avaliações periódicas.

As propriedades para investimento compreendem os bens imóveis mantidos com fins de renda e/ou ganho de capital, que não são usados nas operações e que não serão vendidos em curto prazo. As entidades que compõem a União têm utilizado dois critérios para mensuração e avaliação desses bens: (i) valor justo; e (ii) custo depreciado.

Quando mensuráveis, são registradas as reduções ao valor recuperável (impairment), fruto de avaliações periódicas.

m) Imobilizado

O imobilizado é composto pelos bens móveis e imóveis. É reconhecido inicialmente com base no valor de aquisição, construção ou produção. Após o reconhecimento inicial, ficam sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão (quando tiverem vida útil definida), bem como à redução ao valor recuperável e à reavaliação.

Os gastos posteriores à aquisição, construção ou produção são incorporados ao valor do imobilizado desde que tais gastos aumentem a vida útil do bem e sejam capazes de gerar benefícios econômicos futuros. Se os gastos não gerarem tais benefícios, eles são reconhecidos diretamente como variações patrimoniais diminutivas do período.

n) Ativos de Infraestrutura

As rodovias federais foram os primeiros ativos de infraestrutura reconhecidos e evidenciados nas DCON. A responsabilidade pela mensuração e pelo registro é do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit), tendo a supervisão da STN/ME.

Com a adoção do modelo de contabilidade aplicada ao setor público, houve mudança na apropriação de gastos com rodovias federais. Inicialmente, ao longo do exercício, os gastos de capital realizados para manutenção, recuperação ou construção de rodovias federais são ativados na conta Obras em Andamento.

Em função da reavaliação anual das rodovias federais, o Dnit identifica a parcela que efetivamente contribui para a valorização do ativo de infraestrutura e realiza a transferência desta parcela do saldo ativado na conta "Obras em Andamento" para a conta "Estradas" no último trimestre do ano. A parcela restante é destinada ao resultado patrimonial do exercício, visto que não agregou valor ao respectivo ativo, de acordo com o resultado da reavaliação.

Ademais, no caso dos gastos com obras em andamento não terem agregado valor às rodovias federais, além da transferência do respectivo saldo, haverá registro da VPD pela desvalorização do ativo de infraestrutura, se for o caso.

Para as ferrovias, a metodologia de mensuração adotada foi o custo de reposição depreciado, em decorrência de sua natureza especializada. Para estimar o valor contábil das ferrovias, foi adotada tabela de Custo Médio Gerencial para obras de contorno ferroviário elaborada pelo Dnit. A taxa anual de depreciação utilizada foi de 2,85%

equivalente a uma vida útil de 35 anos, conforme a Resolução nº 4540, de 19 de dezembro de 2014, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

o) Intangível

Os direitos que tenham por objeto bens incorpóreos, destinados à manutenção da atividade pública ou exercidos com essa finalidade, devem ser mensurados ou avaliados com base no valor de aquisição ou de produção, deduzido o saldo da respectiva conta de amortização acumulada (quando tiverem vida útil definida) e o montante acumulado de quaisquer perdas do valor que tenham sofrido ao longo de sua vida útil por redução ao valor recuperável (impairment).

p) Diferido

Consiste no saldo de ativo diferido de empresas públicas referentes a gastos pré-operacionais e que não puderam ser alocados em ativos correspondentes, quando da mudança da Lei nº 6.404/1976.

De acordo com o art. 299-A da citada Lei, com redação dada pelo art. 38 da Lei nº 11.941/2009, os saldos deste tipo de ativo existentes na data de 31 de dezembro de 2008 podem ser mantidos até a sua completa amortização.

Entretanto, de acordo com o referido artigo, esses saldos estão sujeitos à análise sobre sua recuperabilidade, tendo por objetivo reconhecer eventuais perdas de valor do capital aplicado, bem como para a revisão e ajuste dos critérios para a determinação de sua vida útil econômica e, consequentemente, das premissas para sua amortização.

q) Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável, Depreciação, Amortização e Exaustão

Os procedimentos para registro da reavaliação, redução a valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão na Administração Pública Direta da União, suas autarquias e fundações, tem como base legal a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, as NBC TSP, o Mcasp, a Lei nº 10.180/2001 e o Decreto nº 6.976/2009. Os procedimentos contábeis estão descritos, de maneira mais detalhada, no Manual SiafiWeb, Macrofunção 020330, disponível no sítio da STN/ME e na Portaria Conjunta STN/SPU nº 3/2014, que foi publicada inicialmente com o número 703 em 10 de dezembro de 2014. As empresas públicas e sociedades de economia mista, que devem seguir a Lei nº 6.404/1976, embasam seus procedimentos nas leis próprias e nos normativos fiscais, o que pode acarretar algumas divergências.

(q.1) Reavaliação

Segundo a Portaria Conjunta STN/SPU nº 3/2014, os valores dos bens imóveis de uso especial da União, autarquias e fundações públicas federais deverão ser reavaliados, aqueles nos quais seja aplicado, a título de benfeitoria, valor percentual igual ou superior ao estipulado pela SPU; houver alteração de área construída, independentemente do valor investido; seja comprovada a ocorrência de quaisquer sinistros, tais como incêndio, desmoronamento, desabamento, arruinamento, dentre outros. Os valores são atualizados sistemicamente, a cada ano, na data base de 31 de dezembro, independentemente da classificação, considerando os parâmetros e características específicas dos imóveis e preços unitários regionais, atualizados periodicamente.

(q.2) Redução ao Valor Recuperável

A entidade avalia se há qualquer indicação de que um ativo possa ter o seu valor reduzido ao valor recuperável, sem possibilidade de reversão desta perda em um futuro próximo. Caso haja indício, deverá estimar o valor da perda por meio de testes de recuperabilidade. A metodologia de avaliação dessa indicação de redução ao valor recuperável, bem como a mensuração do valor seguem as orientações do Mcasp (Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais) e estão descritas de forma mais detalhada no Manual Siafi, especificamente na Macrofunção 020335 – Reavaliação e Redução ao Valor Recuperável, disponível no sítio da STN/ME (conteudo.tesouro.gov.br).

No momento da adoção, por se tratar de uma mudança no critério contábil, a perda por irrecuperabilidade foi reconhecida como ajustes de exercícios anteriores, efetuando lançamentos cuja contrapartida foi diretamente no patrimônio líquido. Após a adoção inicial, a perda por irrecuperabilidade do ativo é reconhecida no resultado patrimonial, podendo ter como contrapartida diretamente o bem ou uma conta retificadora. Depois do reconhe-

cimento de uma perda por irrecuperabilidade, a variação patrimonial diminutiva de depreciação, amortização ou exaustão do ativo é ajustada para alocar o valor contábil revisado do ativo, menos seu valor residual.

(q.3) Depreciação, Amortização e Exaustão

A base de cálculo para a depreciação, a amortização e a exaustão é o custo do ativo imobilizado ou do intangível, compreendendo tanto os custos diretos como os indiretos. O método de cálculo desses encargos, aplicável a toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional é o das quotas constantes, exceto para os bens imóveis objeto da Portaria Conjunta STN/SPU nº 3/2014, que são cadastrados no SPIUnet e seguem critérios específicos tratados no tópico seguinte.

Como regra geral, a depreciação deve ser iniciada a partir do primeiro dia do mês seguinte à data da colocação do bem em utilização. Porém, quando o valor do bem adquirido e o valor da depreciação no primeiro mês sejam relevantes, admite-se, em caráter de exceção, o cômputo da depreciação em fração menor do que um mês.

(q.4) Depreciação de Bens Imóveis Cadastrados no SPIUnet

O valor depreciado dos bens imóveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais é apurado mensal e automaticamente pelo sistema SPIUnet sobre o valor depreciável da acessão, utilizando-se, para tanto, o Método da Parábola de Kuentzle, e a depreciação será iniciada no mesmo dia em que o bem for colocado em condições de uso.

A vida útil será definida com base no laudo de avaliação específica ou, na sua ausência, por parâmetros predefinidos pela Secretaria de Coordenação e Governança Patrimônio da União (SPU), segundo a natureza e as características dos bens imóveis. Nos casos de bens reavaliados, independentemente do fundamento, a depreciação acumulada deve ser zerada e reiniciada a partir do novo valor.

r) Passivos Circulantes e Não Circulantes

As obrigações da União são evidenciadas por valores conhecidos ou calculáveis, acrescidos, quando aplicável, dos correspondentes encargos das variações monetárias e cambiais ocorridas até a data das demonstrações contábeis.

Os passivos circulantes e não circulantes apresentam a seguinte divisão: (i) obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais; (ii) empréstimos e financiamentos; (iii) fornecedores e contas a pagar; (iv) obrigações fiscais; (v) obrigações de repartições a outros entes; (vi) provisões; e (vii) demais obrigações. Além disso, o resultado diferido consta especificamente do passivo não circulante.

s) Empréstimos e Financiamentos

Compreendem as obrigações financeiras, internas e externas, da União a título de empréstimos, bem como as aquisições financiadas efetuadas diretamente com o fornecedor. Os empréstimos são segregados em dívida mobiliária (emissão de títulos da dívida pública) e dívida contratual (contratos de empréstimos).

Os empréstimos são avaliados observando-se os seguintes critérios:

- Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi): pelo valor a pagar ao final do exercício, incluindo os deságios, juros e encargos por competência devidos até o fechamento do ano;

- Dívida Pública Federal Externa (DPFe): por seu saldo devedor (principal, acrescido dos juros apropriados por competência de cada obrigação). É realizada a conversão da moeda estrangeira para a moeda nacional, de acordo com a cotação cambial da data de elaboração das demonstrações contábeis.

t) Provisões

As provisões estão segregadas em seis categorias: (i) riscos trabalhistas; (ii) riscos fiscais; (iii) riscos cíveis; (iv) repartição de créditos tributários; (v) provisões matemáticas previdenciárias; (vi) provisões decorrentes da atuação governamental; e (vii) outras.

As provisões são reconhecidas quando é provável a saída de recursos no futuro e o seu valor pode ser estimado com suficiente segurança. São atualizadas até a data das demonstrações contábeis pelo montante provável de perda, observadas suas naturezas e os relatórios técnicos emitidos pelas áreas responsáveis.

As provisões referentes às ações judiciais, nas quais a União figura diretamente no polo passivo, estão de acordo com a Portaria AGU nº 40/2015, alterada pelas Portarias AGU nº 318/2018 e 514/2019.

u) Benefícios a Empregados

Os benefícios a empregados (aqui o termo está sendo utilizado de acordo com o vocabulário das normas contábeis, porém se refere principalmente aos servidores públicos e aos empregados das empresas estatais dependentes), referentes a benefícios de curto prazo para os empregados atuais, são reconhecidos pelo regime de competência de acordo com os serviços prestados, sendo registrados como variações patrimoniais diminutivas. Os benefícios pós-emprego de responsabilidade da União, relacionados com aposentadorias e pensões, são também reconhecidos pelo regime de competência.

Na União, têm sido contabilizadas as provisões relacionadas ao RPPS dos servidores civis da União, que adota o plano de benefício definido. Nesse plano, os riscos atuarial e dos investimentos recaem parcial ou integralmente para a União. A contabilização dos custos de tais planos exige a mensuração das obrigações atuariais, podendo gerar o registro de um passivo quando o montante das obrigações atuariais ultrapassar o valor dos ativos do plano de benefícios, ou um ativo, na situação inversa.

O registro de provisões para benefícios pós-emprego abrange servidores públicos civis e as pensões decorrentes de militares das Forças Armadas, ainda não sendo constituídas provisões relativas aos militares inativos.

v) Ativos e Passivos Contingentes

Os ativos e passivos contingentes não são reconhecidos nas demonstrações contábeis, conforme preconizam os itens 35 e 39 da NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes. Quando relevantes, são registrados em contas de controle e evidenciados em notas explicativas.

w) Apuração do Resultado

No modelo de contabilidade aplicada ao setor público, é possível a apuração dos seguintes resultados:

- Patrimonial;
- Orçamentário; e
- Financeiro.

(w.1) Resultado Patrimonial

A apuração do resultado patrimonial implica a confrontação das variações patrimoniais aumentativas (VPA) e das variações patrimoniais diminutivas (VPD).

As VPA são reconhecidas quando for provável que benefícios econômicos ou potencial de serviços fluirão para a União e quando puderem ser mensuradas confiavelmente.

As VPD são reconhecidas quando for provável que ocorrerá decréscimos nos benefícios econômicos ou no potencial de serviços para a União, implicando em saída de recursos ou em redução de ativos ou na assunção de passivos.

A apuração do resultado se dá pelo encerramento das contas de VPA e VPD, em contrapartida a uma conta de apuração. Após a apuração, o resultado é transferido para a conta de *Superavit*/*Deficit* do Exercício. O detalhamento do confronto entre VPA e VPD é apresentado na Demonstração das Variações Patrimoniais, na qual também é evidenciado o resultado patrimonial do exercício, conforme prescreve o art. 104 da Lei nº 4.320/1964.

(w.2) Resultado Orçamentário

O regime orçamentário da União segue o descrito no art. 35 da Lei nº 4.320/1964. Desse modo, representa o confronto entre as receitas orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias empenhadas. O *superavit/deficit* é apresentado diretamente no Balanço Orçamentário.

(w.3) Resultado Financeiro

O resultado financeiro representa o confronto entre ingressos e dispêndios, orçamentários e extraorçamentários, que ocorreram durante o exercício e alteraram as disponibilidades da União.

No Balanço Financeiro, é possível realizar a apuração do resultado financeiro. Em função das particularidades da União, pela observância do princípio de caixa único, é possível, também, verificar o resultado financeiro na Demonstração dos Fluxos de Caixa, pela geração líquida de caixa e equivalentes de caixa.

x) Adiantamento para Futuro Aumento de Capital

O adiantamento para futuro aumento de capital (Afac) representa os recursos já entregues pelos sócios/proprietários para o aumento do capital social de empresas, porém ainda pendente de integralização.

A Ipsas 28 (*Financial Instruments: Presentation* – Instrumentos Financeiros: Apresentação), descreve que o Afac somente deve ser registrado como um instrumento patrimonial se:

- O instrumento não possuir obrigação contratual de entregar caixa ou ativo financeiro à outra entidade ou trocar ativos ou passivos financeiros com outra entidade sob condições potencialmente desfavoráveis ao emissor;

- O instrumento será ou poderá ser liquidado por instrumentos patrimoniais do próprio emitente e é um não derivativo que não inclui obrigação contratual de entrega de um número variável de seus próprios instrumentos patrimoniais ou é um derivativo que será liquidado somente pelo emitente por meio de troca de um montante fixo de caixa ou outro ativo financeiro, por número fixo de seus próprios instrumentos patrimoniais.

Caso o Afac não se adeque às condições anteriormente descritas, deverá ser registrado e evidenciado como sendo um instrumento financeiro (passivo).

Na União, o Decreto nº 2.673/1998 estabeleceu que os Afac realizados pelas empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas estão sujeitos à correção monetária pela taxa Selic, desde o dia da transferência até a data da capitalização. Considerando esta característica, no caso tratado pelo processo administrativo RJ 2011/7085, a Comissão de Valores Mobiliários decidiu que o Afac realizado pelo controlador (no caso, a União) deveria ser tratado como instrumento financeiro e não patrimonial, pois a correção monetária pela taxa Selic, convertia o Afac, na prática, em instrumento de dívida.

Desta maneira, o Afac é registrado nas empresas no passivo não circulante e na União o ativo é registrado no grupo "Demais Créditos e Valores a Longo Prazo", no Ativo Não Circulante.

No caso de as empresas possuírem capital social 100% público e receberem recursos financeiros do controlador para futuro aumento de capital, mas tais recursos não estejam sujeitos à correção monetária, o montante envolvido deverá ser registrado como passivo circulante na empresa investida e ativo circulante na controladora, tendo a empresa, porém, um prazo para integralização de capital até a Assembleia Geral Ordinária (AGO) do exercício seguinte.

y) Diretrizes Gerais da Política de Remuneração das Empresas Estatais Federais

Trata-se de normas e diretrizes gerais observadas quando da distribuição dos dividendos e juros sobre o capital próprio aos acionistas das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas pela União.

Os acionistas têm direito a receber, como dividendos obrigatórios, em cada exercício, a parcela dos lucros estabelecida no estatuto social da empresa ou, quando esse é omisso, metade do lucro líquido ajustado, em conformidade com o art. 202 da Lei nº 6.404/1976.

No caso das empresas estatais federais, os seus estatutos sociais determinam a remuneração aos acionistas de, no mínimo, 25% do lucro líquido ajustado, nos termos do Decreto nº 2.673/1998.

Os órgãos de administração poderão, se autorizados por estatuto, declarar dividendos intermediários com base no lucro apurado em balanço semestral ou trimestral, bem como mediante reservas de lucros existentes no último balanço anual ou semestral, nos termos do art. 204 da Lei nº 6.404/1976.

Além disso, há estatutos sociais de empresas estatais que autorizam o pagamento antecipado de dividendos, normalmente com base em balanço semestral, a ser ratificado em decisão da assembleia geral que deliberar sobre a destinação do lucro líquido daquele exercício.

De forma alternativa ao pagamento de dividendos, foi criada a sistemática de remunerar o capital próprio na forma de juros, o denominado juros sobre capital próprio, nos termos da Lei nº 9.249/1995, que concedeu às empresas a faculdade de deduzir, para efeitos de apuração do lucro real, o montante dos juros pagos ou creditados aos acionistas, calculados sobre as contas do patrimônio líquido.

A União está autorizada, a critério do Ministro de Estado da Economia, a receber de empresas públicas e sociedades de economia mista e outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe, ainda que minoritariamente, valores mobiliários como pagamento de juros sobre o capital próprio e dividendos a que tem direito, sendo que, em se tratando de empresa estatal federal, poderão ser aceitos títulos públicos federais pelo seu valor de face, desde que o valor econômico não seja inferior ao dividendo mínimo obrigatório, em conformidade com a MP nº 2.167-53/2001 e Portaria MF nº 101/2001.

O recolhimento de dividendos ou juros à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME) far-se-á na Conta Única do Tesouro Nacional, na forma a ser estabelecida pelo Órgão, nos prazos a seguir:

- Sociedades por ações, no prazo de sessenta dias da data em que for declarado, salvo deliberação em contrário da assembleia geral, e, em qualquer caso, dentro do exercício social, nos termos do § 3º do art. 205 da Lei nº 6.404/1976. Adicionalmente, no prazo máximo de 10 dias, a partir da data em que se iniciar o pagamento aos demais acionistas (Decreto nº 2.673/1998);

- Empresas públicas não constituídas na forma de sociedade anônima, no prazo máximo de trinta dias, a contar da data da publicação da proposta de destinação de resultado aprovada pelo Ministro de Estado da Economia, em conformidade com o Decreto nº 2.673/1998.

Sobre os valores dos dividendos e dos juros, a título de remuneração sobre o capital próprio, devidos ao Tesouro Nacional e aos demais acionistas, incidirão encargos financeiros equivalentes à taxa Selic, a partir do encerramento do exercício social até o dia do efetivo recolhimento ou pagamento, sem prejuízo da incidência de juros moratórios quando esse recolhimento ou pagamento não se verificar na data fixada em lei, assembleia ou deliberação do Conselho Diretor, conforme disposto no Decreto nº 2.673/1998.

A receita do Tesouro Nacional proveniente da arrecadação de dividendos ou juros sobre o capital próprio pelas entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores, deverá ser direcionada à amortização da dívida pública federal, conforme dispõe a Lei nº 9.530/1997, contribuindo, assim, para a redução do endividamento público.

O dividendo obrigatório pode deixar de ser pago no exercício social em que os órgãos de administração informarem à assembleia geral ordinária ser ele incompatível com a situação financeira da empresa, sendo registrados como reserva especial e, se não absorvidos por prejuízos subsequentes, deverão ser pagos assim que o permitir a situação financeira da companhia, em conformidade com o art. 202 da Lei nº 6.404/1976.

Adicionalmente, poderá ser constituída reserva de lucros a realizar quando o montante dos dividendos obrigatórios ultrapassar a parcela realizada do lucro líquido do exercício, conforme possibilita o art. 197 da Lei nº 6.404/1976.

O montante de dividendos e juros sobre capital próprio a ser distribuído pelas empresas estatais dependerá de diversos fatores, tais como: planos de investimentos, fluxo de caixa, limites e obrigações legais e estatutárias, ambiente econômico e outros fatores considerados relevantes pela empresa. A expectativa do Tesouro Nacional leva em consideração, ainda, o setor da atividade econômica em que a empresa atua e seu grau de dependência da União.

Por fim, nas tabelas e gráficos apresentadas nas notas explicativas, podem ser encontradas divergências entre a soma das parcelas e o respectivo total em função de arredondamentos.

4.2.4. Principais Mudanças nas Práticas e Procedimentos Contábeis

Algumas das principais mudanças nas práticas e procedimentos contábeis ocorridas no exercício de 2019 envolveram o grupo de contas de provisões a longo prazo e de passivos contingentes. Além disso, também houve o reconhecimento de ferrovias, impactando as contas do Imobilizado.

Vale destacar que tais mudanças afetaram apenas as demonstrações contábeis de 2019, não se aplicando os efeitos retrospectivamente.

a) Alteração da Portaria AGU nº 40/2015 pela Portaria AGU nº 514/2019

Primeiramente, cabe contextualizar que, no exercício de 2018, a Portaria AGU nº 40/2015 foi alterada pela Portaria AGU nº 318/2018, por meio da qual foram estabelecidos novos critérios e procedimentos a serem observados na classificação de riscos sobre ações ajuizadas contra a União. Conforme a redação do art. 3º da referida portaria, os critérios eram:

> I - do Risco Provável, que abrange:
>
> a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e
>
> b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do Tribunal Superior do Trabalho (TST) desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo STF.
>
> II - do Risco Possível, que abrange:
>
> a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e
>
> b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do Tribunal Superior do Trabalho (TST) desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF.
>
> III - do Risco Remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II.

Assim, a classificação estabelecida pela Portaria AGU nº 318/2018 promoveu naquele exercício uma mudança significativa na classificação estabelecida anteriormente, de modo que a maioria dos processos foi reclassificada de risco provável para risco possível.

Ademais, em razão desta alteração, o art. 3º, § 1º, da Portaria AGU nº 40/2015, prescrevia a obrigatoriedade de se classificar os processos pendentes de julgamento de embargos de declaração como de ações de risco possível, conforme transcreve-se a seguir:

> *Art. 3º ...*
>
> *§ 1º Nas hipóteses do inciso I, quando o processo estiver* ***pendente*** *do* ***julgamento de embargos de declaração, o risco será classificado como possível.*** *(sem destaques no original)*

No exercício de 2019, a Portaria AGU nº 40/2015 foi novamente alterada, especificamente quanto à redação do § 1º de seu art. 3º, transcrito acima, conforme disposição dada pelo art. 1º da Portaria AGU nº 514, de 24 de outubro de 2019, cujo teor transcreve-se a seguir:

> *Art. 1º A Portaria AGU nº 40, de 10 de fevereiro de 2015, passa a vigorar com a seguinte alteração:*
>
> *"Art. 3º .....*
>
> *§ 1º Nas hipóteses do inciso I, quando no processo* ***estiver pendente o julgamento dos embargos de declaração ou o pedido de modulação dos efeitos****, excepcionalmente o* ***risco poderá ser classificado como possível****, devendo constar da manifestação do órgão competente as circunstâncias que justificam essa classificação." (sem destaques no original)*

Assim, de acordo com a nova disposição do art. 3º, § 1º, da Portaria AGU nº 40/2015, as ações classificadas como de risco provável, conforme diretrizes estabelecidas no art. 3º, inciso I, da referida Portaria, poderão, e não deverão mais, serem classificadas como de risco possível, desde que estejam pendentes de julgamento os respectivos embargos de declaração ou o pedido de formulação de seus efeitos. Caso se opte por esta reclassificação, deverá o órgão competente consignar, em sua manifestação, as circunstâncias que justificam essa classificação.

Diante disso, o risco fiscal referente ao tema "PIS e Cofins - Base de Cálculo, inclusão ICMS" que estava sendo considerado de risco possível pelo valor de R$ 229 bilhões, foi reclassificado para risco provável. Além disso, seu valor foi atualizado para R$ 246 bilhões, causando impacto no passivo que trata de provisões para ações judiciais. O registro de R$ 229 bilhões foi considerado ajuste de exercícios anteriores, por se tratar de mudança de critério contábil. A diferença de R$ 17 bilhões impactou contas de resultado, pois se trata de mera atualização de estimativa.

Para maiores informações sobre o assunto, recomenda-se a leitura das Notas relativas a "Provisões", "Atos Potenciais Passivos e Passivos Contingentes" e "Ajuste de Exercícios Anteriores".

b) Reconhecimento de provisões atuariais com servidores e militares das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF

O art. 21, inciso XIV, da CF/1988 atribui à União competência para manter as polícias civil, penal e militar e o corpo de bombeiros militar do DF. Tal manutenção é efetuada por meio de recursos aportados no FCDF, fundo de natureza contábil instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.

No exercício de 2019, o BP passou a evidenciar provisões atuariais com servidores das referidas instituições de segurança pública, as quais perfizeram o montante de R$ 72,3 bilhões.

Contudo, destaque-se que neste montante não estão incluídas as provisões relativas aos agentes de execução penal do DF, cujos cargos serão transformados e integrados à polícia penal daquela unidade federativa de forma gradativa, conforme prescreve o art. 4º da Emenda Constitucional nº 104, de 04 de dezembro de 2019.

Para maiores informações sobre o assunto, recomenda-se a leitura da Nota "Provisões".

c) Reconhecimento de ferrovias federais no Ativo Imobilizado

Tendo em vista preceitos instituídos pela NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, especificamente aqueles referentes à contabilização de ativos de infraestrutura, as DCON passaram a evidenciar, no exercício de 2019, ativos relativos a ferrovias federais, os quais foram mensurados em aproximadamente R$ 48,4 bilhões.

Para maiores informações sobre o assunto, recomenda-se a leitura da Nota "Imobilizado".

d) Provisões com precatórios e RPV reconhecidos pelo FRGPS

No exercício de 2019, o FRGPS reconheceu provisões decorrentes de precatórios e RPV impostos pelas justiças estaduais, cujo montante somou a quantia de R$ 11,5 bilhões. Para maiores informações sobre o assunto, recomenda-se a leitura da Nota "Provisões".

4.2.5. Reestruturação Organizacional

A MP nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, alterada pela Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019, e o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019, alterado pelos Decretos nº 10.041, de 03 de outubro de 2019 e nº 10.108, de 07 de novembro de 2019, reestruturaram a Administração Pública Federal, alterando a nomenclatura e a vinculação de diversos órgãos e ministérios, além de extinguir outros.

Em decorrência dessa reestruturação, algumas tabelas desse BGU podem apresentar diferenças substanciais na comparação entre os dados relativos ao exercício de 2019 com aqueles referentes ao exercício de 2018, tendo em vista que, no Siafi, as consultas são realizadas por código de órgão e os resultados consideram as vinculações à época.

O órgão Ministério da Fazenda, por exemplo, em 2019 passou a se integrar ao Ministério da Economia, assim como os antigos Ministérios do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Trabalho, que se fundiram em razão do disposto no art. 57, inciso I, da Lei nº 13.844, de 2019. Portanto, os saldos do órgão Ministério da Economia, em 2019, abrangem os saldos de todos os órgãos subordinados que compunham os ministérios fundidos, podendo não ser diretamente comparáveis com o órgão Ministério da Fazenda de 2018, que considera apenas o antigo Ministério da Fazenda.

As transferências dos saldos de ativos e de passivos foram efetuadas pelo valor nominal.

Para manter a comparabilidade, em algumas tabelas, acrescentou-se uma coluna com o saldo de abertura (1º de janeiro de 2019), além dos saldos de fechamento de 2018 e de 2019. Nesses casos, foi possível evidenciar o saldo inicial já considerando as vinculações válidas para o exercício de 2019. Entretanto, essa solução não pode ser replicada em contas que representam fluxos, como é o caso das contas que compõem o BO e a DVP, por exemplo.

Isso porque, no caso do BO, considerando que sua finalidade é evidenciar as receitas e despesas previstas na LOA em confronto com as realizadas, conforme preceitua o art. 102 da Lei nº 4.320/1964, há a necessidade de as respectivas contas contábeis não apresentarem saldos no final do exercício, de forma que a demonstração em epígrafe possa receber as informações pertinentes ao exercício seguinte e propiciar, de fato, a evidenciação requerida pelo referido dispositivo legal, sem qualquer resquício de saldos relativos a exercícios anteriores, afastando eventuais prejuízos à análise da execução das receitas e despesas previstas na LOA do exercício a que se refere.

No caso da DVP, os saldos das contas que compõem tal demonstração devem ser submetidos ao processo de encerramento realizado no final do exercício, de forma que o referido relatório possa indicar, de maneira segura, o resultado patrimonial do período, conforme prescreve o art. 104 da Lei nº 4.320/1964, evitando eventuais prejuízos na análise das variações patrimoniais do exercício em razão da acumulação de saldos nessas contas.

A tabela a seguir demonstra as mudanças nos nomes dos ministérios.

TABELA - MINISTÉRIOS COM NOMES ALTERADOS

NOME ANTIGO	NOME NOVO
MINISTÉRIO DA FAZENDA	MINISTÉRIO DA ECONOMIA
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	MINISTÉRIO DA CIDADANIA
MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS	MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS

Fontes: Siafi, Lei nº 13.844/2019 e Decreto nº 9.660/2019.

Tendo em vista a transformação de ministérios prescrita pelo art. 57, inciso I, da Lei nº 13.844/2019, o Ministério da Economia engloba as competências antes pertencentes aos seguintes ministérios: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão Ministério do Trabalho e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Por sua vez, em razão do disposto no art. 57, inciso V, daquela Lei, o Ministério da Justiça e Segurança Pública é resultado da fusão do Ministério da Justiça com o Ministério da Segurança Pública, enquanto que o Ministério da Cidadania é resultado da fusão dos ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte, conforme o art. 57, inciso II, da Lei nº 13.844/2019.

Já o Ministério do Desenvolvimento Regional engloba os antigos ministérios da Integração Nacional e o das Cidades, conforme dispõe o art. 57, inciso IV, da Lei em questão.

As tabelas abaixo apresentam as mudanças ocorridas nas vinculações de entidades da administração indireta aos ministérios.

TABELA - ENTIDADES QUE MIGRARAM PARA A ESTRUTURA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

ENTIDADE	VINCULAÇÃO ANTERIOR
FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS	MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS
INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA	MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS
INSTITUTO NAC. DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL	MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS
FUNDAÇÃO JORGE D. FIGUEIREDO DE SEG. E MED. DO TRABALHO	MINISTÉRIO DO TRABALHO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO

Fontes: Siafi, Lei nº 13.844/2019 e Decreto nº 9.660/2019.

TABELA - ENTIDADES QUE PERTENCIAM AO MINISTÉRIO DA CULTURA E MIGRARAM PARA O MINISTÉRIO DA CIDADANIA

ENTIDADE
AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA
FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA
FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL
FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL
FUNDAÇÃO NACIONAL DE ARTES
INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS

Fontes: Siafi, Lei nº 13.844/2019 e Decreto nº 9.660/2019.

TABELA - ENTIDADES QUE MIGRARAM PARA O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

ENTIDADES	VINCULAÇÃO ANTERIOR
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Fontes: Siafi, Lei nº 13.844/2019 e Decreto nº 9.660/2019.

TABELA - OUTRAS TROCAS DE VINCULAÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS

VINCULAÇÃO ATUAL	ENTIDADES	VINCULAÇÃO ANTERIOR
MINISTÉRIO DA MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS	SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. (EPL)	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S.A.	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TENOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES
	INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TENOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
	EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S.A.	MINISTÉRIO DAS CIDADES
	COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS	MINISTÉRIO DAS CIDADES

Fontes: Siafi, Lei nº 13.844/2019 e Decreto nº 9.660/2019.

4.2.6. Conformidade Contábil das Demonstrações Contábeis

A conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação de que as demonstrações contábeis geradas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) estão de acordo com a Lei nº 4.320/1964, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp) e com os procedimentos descritos na Macrofunção 020315 do Manual Siafi, além de permitir a sinalização de situações que possam causar distorções relevantes nos valores evidenciados.

O processo de conformidade contábil está estruturado da seguinte forma:

- Setorial Contábil de Unidade Gestora – responsáveis pelo acompanhamento da execução contábil de um determinado número de unidades gestoras executoras;
- Setorial Contábil de Órgão – responsável pelo acompanhamento da execução contábil de determinado órgão, compreendendo as unidades gestoras a este pertencentes;
- Setorial Contábil de Órgão Superior – unidade de gestão interna dos Ministérios e órgãos equivalentes, responsáveis pelo acompanhamento contábil dos órgãos e entidades vinculados; e
- Secretaria do Tesouro Nacional – órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, responsável pela conformidade do Balanço Geral da União.

Os gestores e os profissionais de contabilidade são conjuntamente responsáveis pela conformidade das demonstrações contábeis. Os gestores, por praticarem os atos e fatos que promovem impacto nessas demonstrações; e os profissionais de contabilidade, por analisarem as informações e proporem as soluções para corrigirem eventuais inconsistências contábeis.

Além dos processos de conformidade contábil realizados mensalmente, ao final do exercício, as Setoriais Contábeis de Órgão Superior encaminham para a STN a Declaração do Contador. Nessa declaração, o contador responsável de cada órgão evidenciará se os demonstrativos contábeis constantes do Siafi (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, do Fluxo de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido) refletem adequada e integralmente a situação orçamentária, financeira e patrimonial. Se tudo estiver de acordo com as normas aplicáveis, o contador registra a Declaração Plena. Se houver apontamentos, registra a Declaração com Ressalva.

Os órgãos superiores devem envidar esforços para correção dos problemas contábeis durante o exercício que ensejem no registro de restrições contábeis, na conformidade mensal. Havendo a permanência de restrições contábeis ao final do exercício, deverão ser devidamente justificadas por meio da Declaração do Contador, com a finalidade de esclarecer os motivos da permanência das restrições apontadas.

Todos os 33 órgãos superiores ativos em 31/12/2019 enviaram a Declaração do Contador. Desses órgãos, dezoito apresentaram Declaração Plena, conforme relação a seguir:

- Advocacia-Geral da União;
- Câmara dos Deputados;
- Comando da Aeronáutica;
- Comando da Marinha;
- Comando do Exército;
- Conselho Nacional do Ministério Público;
- Justiça do Distrito Federal e Territórios;
- Justiça Eleitoral;
- Justiça Federal;
- Justiça Militar;
- Ministério da Defesa;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério dos Direitos Humanos;
- Ministério Público da União;
- Senado Federal;
- Superior Tribunal de Justiça;
- Supremo Tribunal Federal; e
- Tribunal de Contas da União.

As principais ressalvas dos outros quinze órgãos superiores são apresentadas na tabela a seguir.

TABELA - PRINCIPAIS RESTRIÇÕES DESTACADAS NAS DECLARAÇÕES DO CONTADOR DOS ÓRGÃOS SUPERIORES

RESTRIÇÃO	QTD. DE ÓRGÃOS
642 – FALTA/EVOLUÇÃO INCOMPATÍVEL DE DEPRECIAÇÃO DE ATIVO IMOBILIZADO	10
674 – SALDO ALONGADO/INDEVIDO EM CONTAS TRANSITÓRIAS DO PASSIVO CIRCULANTE	9
656 - CONVÊNIOS A COMPROVAR COM DATA EXPIRADA	8

Fonte: STN/ME.

A maior quantidade de ressalvas foi referente à restrição 642 (“falta/evolução incompatível de depreciação de ativo imobilizado”), apontada em dez órgãos. Em algumas declarações, não houve registro das justificativas para a permanência das restrições no encerramento do exercício.

Das justificativas apresentadas para que a restrição permanecesse no encerramento do exercício, as principais foram as seguintes:

- Apesar de orientada pela Setorial Contábil, os registros de depreciação foram intempestivos ou inexistentes;
- Falta de registros da depreciação em decorrência de erros operacionais por transferências de saldos contábeis nas contas patrimoniais dos órgãos; e
- O sistema de controle de almoxarifado e patrimônio encontra-se sem manutenção, razão pela qual não é atualizado e não gera os valores de depreciação.

Além disso, a restrição 674 (“saldo alongado/indevido em contas transitórias do passivo circulante”) foi mencionada como ressalva por nove órgãos. Porém, não foram encaminhadas justificativas para a permanência da restrição após o encerramento do exercício.

Registre-se, também, que a restrição 656 (“convênios a aprovar com data expirada”) foi apontada por oito órgãos, que apresentaram as seguintes justificativas:

- Saldos referentes a convênios e instrumentos congêneres com prestação de contas pendentes não foram regularizados tempestivamente;
- Falta de pessoal qualificado para realização final da prestação de contas dos referidos convênios; e
- Processos de convênios e demais termos de transferências demandam maior tempo para sua regularização.

4.2.7. Caixa e Equivalentes de Caixa

O subgrupo “Caixa e Equivalentes de Caixa” contempla os valores em caixa e em bancos para os quais não haja restrição de uso imediato, estando segmentado em “Moeda Nacional” e Em “Moeda Estrangeira”.

Em 31/12/2019, o item mais representativo desse subgrupo foi “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”, representando 98,88% do total, como pode ser observado na tabela abaixo.

TABELA - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MOEDA NACIONAL	1.519.461	1.359.505	11,77	98,88
MOEDA ESTRANGEIRA	17.144	9.542	79,68	1,12
TOTAL	1.536.606	1.369.047	12,24	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional

Ao detalhar o título “Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional”, a tabela a seguir mostra o saldo de R$ 1,471 trilhão da rubrica “Bancos” em 31/12/2019, representando 96,81% desse título.

TABELA - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL - R$ MILHARES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CAIXA	259	136	89,76	0,00
BANCOS	1.470.957.041	1.309.389.741	12,34	96,81
APLICAÇÕES FINANCEIRAS	48.504.171	50.114.942	(3,21)	3,19
TOTAL	1.519.461.471	1.359.504.819	11,77	100,00

Fonte: Siafi.

(a.1) Bancos em Moeda Nacional

A Conta Única do Tesouro Nacional (CTU), custodiada no Banco Central do Brasil (BCB), acolheu 93,46% do saldo de “Caixa e Equivalentes de Caixa” em 31/12/2019, sendo remunerada pela taxa média da rentabilidade dos títulos públicos federais existentes em carteira do BCB, conforme dispõe a Medida Provisória nº 2.179-36/2001.

Trata-se de um importante instrumento de controle das finanças públicas, pois permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, além de favorecer os processos de transferência, de descentralização financeira e de pagamentos.

Para maior controle, ela é subdividida em três subcontas:

- Tesouro Nacional: subconta destinada aos recebimentos e pagamentos da Administração Pública Federal em geral;
- Dívida Pública: subconta destinada aos pagamentos da Dívida Pública Federal (DPF) e às receitas com os leilões de títulos públicos; e
- FRGPS: subconta destinada à movimentação financeira do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), criado com a finalidade de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo INSS.

O Gráfico a seguir apresenta o saldo das subcontas da CTU em 31/12/2019 e 31/12/2018.

GRÁFICO - CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL – POR SUBCONTA - R$ BILHÕES



*Nota: *Neste gráfico, as contas 1.1.1.1.1.04.02 (Valores a Transferir para a CTU) e 1.1.1.1.1.04.03 (Remuneração das Disponibilidades da Dívida Pública), ambas integrantes do grupo de subcontas da dívida pública, estão apresentadas compondo a subconta Tesouro Nacional, uma vez que os valores daquelas contas são transitórios, sendo transferidos para esta subconta.*

Fonte: Siafi.

A CTU representou 97,63% do saldo da rubrica "Bancos" em 31/12/2019. O saldo restante (R$ 34,8 bilhões) está principalmente contabilizado na conta onde são registradas as movimentações financeiras dos fundos constitucionais (R$ 30,2 bilhões).

(a.1.1) Subconta "Tesouro Nacional"

A subconta "Tesouro Nacional" centraliza os recursos financeiros arrecadados que serão utilizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, exceto no que tange aos processos relacionados à gestão da dívida pública federal e ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa subconta apresentou, em 31/12/2019, saldo de R$ 813,3 bilhões.

No entanto, esse saldo se compõe, em sua maior parte, pelas receitas instituídas por lei para finalidades específicas, acumuladas por órgãos e fundos, e que não dispõem de flexibilidade para sua utilização (recursos vinculados ou "carimbados"), conforme demonstrado na tabela.

TABELA - SUBCONTA "TESOURO NACIONAL" – POR VINCULAÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RECURSOS ORDINÁRIOS	153.386	112.883	35,88
RECURSOS VINCULADOS	657.256	469.628	39,95
EDUCAÇÃO	17.315	15.933	8,67
SEGURIDADE SOCIAL (EXCETO PREVIDÊNCIA)	40.004	21.043	90,11
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)	1.901	1.328	43,16
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	1.392	4.115	(66,17)
RECEITAS FINANCEIRAS	278.138	156.981	77,18
OPERAÇÃO DE CRÉDITO	(195)	362	(153,87)
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	4.291	1.005	326,98
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS (INCLUSIVE FUNDOS)	15.683	15.066	4,09
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS	285.651	244.139	17,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	14.607	10.653	37,11
RECURSOS A CLASSIFICAR	(1.531)	(996)	(53,67)
RECURSOS EM TRÂNSITO DA DÍVIDA PÚBLICA A CLASSIFICAR (*)	2.636	1.330	98,25
TOTAL	813.278	583.841	39,30

*Nota: *Os saldos apresentados estão de acordo com a mudança de metodologia em relação às contas 1.1.1.1.1.04.02 ("Valores a Transferir para a CTU") e 1.1.1.1.1.04.03 ("Remuneração das Disponibilidades da Dívida Pública"), citada anteriormente.*

Fonte: Siafi.

Ao longo do exercício, ocorreram mudanças na forma de apresentação dessa tabela, com a reorganização dos grupos de fontes a fim de padronizá-los com o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Como exemplo disso, pode-se citar a junção do grupo "Outros Recursos Vinculados a Fundos" com "Outros Recursos Vinculados a Órgãos e Programas", dando origem ao grupo "Outros Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas". Da mesma forma, os "Recursos a Classificar", que, até 2018, eram somados em "Recursos Ordinários", passaram a ser apresentados como uma linha específica de "Recursos Vinculados".

Percebe-se que houve um aumento substancial no saldo referente a receitas financeiras, subindo de R$ 157,0 bilhões, em 2018, para R$ 278,1 bilhões em 2019. Esse aumento ocorreu principalmente devido ao recebimento antecipado de recursos de operações de crédito do BNDES (R$ 100 bilhões) e da Caixa Econômica Federal (R$ 11,4 bilhões), descritas na Nota "Créditos a Receber", além do recebimento do resultado positivo do BCB do segundo semestre de 2018 (R$ 26,0 bilhões) e do 1º semestre de 2019 (R$ 21,1 bilhões).

A respeito do grupo "Recursos a Classificar", trata-se de recursos de caixa que ingressam na CTU por meio de Documento de Arrecadação Federal (Darf) ou Guia de Recolhimento da União (GRU) e ainda precisam passar por um processo de classificação de receita orçamentária por fontes de recursos. A periodicidade desse processo para ingressos por meio de Darf e GRU é decendial e diário respectivamente.

Esses recursos arrecadados no momento que ingressam na CTU são classificados temporariamente como fonte de recursos 177 (a classificar) para, posteriormente, serem devidamente classificadas nas fontes de recursos específicas.

Ocorre que, ao final do mês, o processo de classificação da receita arrecadada pode acontecer antes da entrada do dinheiro em caixa, fazendo com que a fonte de recursos 177 fique negativa (classificação maior do que saldo financeiro).

(a.1.2) Subconta "Dívida Pública"

A subconta "Dívida Pública" tem a finalidade de prover reserva de liquidez para a gestão da dívida pública, conforme estratégia definida pelo "Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal", publicado em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento.

A variação negativa de R$ 83,1 bilhões entre os saldos em 31/12/2019 e em 31/12/2018 é explicada principalmente pelos ingressos com emissão de títulos em montante inferior aos desembolsos com recursos da dívida pública.

(a.1.3) Subconta "FRGPS"

Quanto à subconta "FRGPS", sua criação decorre de exigência da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), conforme preceitua o art. 167, inciso XI, o qual veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa subconta recebe transferências de recursos do INSS arrecadados por Documentos de Arrecadação Federal (Darf) e por Guia da Previdência Social (GPS). Em 31/12/2019, seu saldo foi de R$ 49,2 bilhões.

Conciliação da Conta Única do Tesouro Nacional (Sisbacen x Siafi)

A tabela a seguir apresenta o saldo da CTU registrado no Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen) e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em 31/12/2019. Considerando que o Siafi ainda não está adaptado à nova metodologia, a seguir são conciliadas as subcontas considerando os valores efetivamente contabilizados.

TABELA - CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL – POR SISTEMA - R$

31/12/2019			
	CTU – SISBACEN (I)	CTU – SIAFI (II)	DIFERENÇA (I - II)
SUBCONTA "TESOURO NACIONAL"*	813.241.757.413,82	810.641.653.805,05	2.600.103.608,77
SUBCONTA "DÍVIDA PÚBLICA"	576.362.101.281,06	576.362.101.281,06	-
SUBCONTA "FRGPS"	49.153.599.361,49	49.153.599.361,49	-
TOTAL	1.438.757.458.056,37	1.436.157.354.447,60	2.600.103.608,77

*Nota: *Sisbacen: inclui entidades não pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Siafi: exclui entidades não pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).*

Fontes: Siafi e Sisbacen.

Pela leitura da tabela acima, nota-se que a diferença de saldo entre os sistemas ocorreu na subconta "Tesouro Nacional", principalmente devido a disponibilidades de caixa de entidades não pertencentes aos OFSS. Assim, nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (obtidas a partir de registros no Siafi), são excluídos os saldos de entidades não pertencentes aos OFSS, gerando também uma diferença a maior da subconta "Tesouro Nacional" no Sisbacen.

Na tabela a seguir, é apresentada a conciliação da subconta "Tesouro Nacional" utilizando-se os valores obtidos no Sisbacen e no Siafi.

TABELA - SUBCONTA "TESOURO NACIONAL" – CONCILIAÇÃO SISBACEN X SIAFI - R$

	31/12/2018
SUBCONTA "TESOURO NACIONAL" – SISBACEN (I)	813.241.757.413,82
REGULARIZAÇÃO NO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO - SBP* (II)	(3.446,70)
SALDO NÃO PERTENCENTE AOS OFSS (III)	(2.600.100.162,07)
SUBCONTA "TESOURO NACIONAL" – SIAFI (IV = I + II + III)	810.641.653.805,05

*Nota: *Divergência conciliada. Refere-se ao documento 2020NL000034 da UG 170500, contabilizado no dia 2 de janeiro de 2020, mas com reflexo no financeiro em 2019.*

Fontes: Siafi e Sisbacen.

A rubrica "Saldo não pertencente aos OFSS", acima, refere-se ao saldo de entidades que não pertencem aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, mas que são autorizados a utilizar a CTU.

Na tabela a seguir, são apresentadas tais entidades e os respectivos saldos aplicados na CTU, destacando-se a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), cujo saldo representa 98,49% do total em 31/12/2019.

TABELA - CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL – POR ENTIDADES NÃO PERTENCENTES AO OFSS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP)	2.561	767	234,06	98,49
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI)	38	35	7,47	1,46
FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (FAS)	1	1	8,60	0,06
TOTAL	2.600	803	223,73	100,00

Fonte: Siafi.

(a.2) Aplicações Financeiras em Moeda Nacional

Nas aplicações financeiras em moeda nacional, destaca-se a participação do Fundo de Aplicação Extramercado, com saldo de R$ 31,9 bilhões em 31/12/2019.

TABELA - APLICAÇÕES FINANCEIRAS EM MOEDA NACIONAL - R$ MILHARES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
FUNDO DE APLICAÇÃO EXTRAMERCADO	31.920.186	35.382.787	(9,79)	65,81
CERTIFICADO DE DEPÓSITO BANCÁRIO (CDB)	7.805.521	6.073.491	28,52	16,09
LETRA FINANCEIRA DO TESOURO (LFT)	5.513.905	5.657.122	(2,53)	11,37
LIQUIDEZ IMEDIATA – RECURSOS CTU	1.901.614	1.890.993	0,56	3,92
FUNDO DE APLICAÇÃO FINANCEIRA	492.930	468.471	5,22	1,02
LIQUIDEZ IMEDIATA – OUTRAS	467.706	298.051	56,92	0,96
POUPANÇA	402.299	344.015	16,94	0,83
CERTIFICADO FINANCEIRO DO TESOURO (CFT)	10	10	-	0,00
TOTAL	48.504.171	50.114.942	(3,21)	100,00

Fonte: Siafi.

Entre as aplicações no Fundo de Aplicação Extramercado, a de maior volume se refere ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com saldo de R$ 28,0 bilhões em 31/12/2019.

TABELA - FUNDO DE APLICAÇÃO EXTRAMERCADO – POR UNIDADE GESTORA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)	27.985	31.885	(12,23)	87,67
FUNDO NACIONAL DE DESENV. EDUCAÇÃO (FNDE)	2.215	1.927	14,97	6,94
FUNDO DO EXÉRCITO	1.194	1.152	3,58	3,74
OUTRAS	527	419	25,88	1,65
TOTAL	31.920	35.383	(9,79)	100,00

Fonte: Siafi.

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

De acordo com o art. 10 da Lei nº 7.998/1990, o FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério da Economia e cujos recursos são destinados ao custeio do Programa de Seguro Desemprego, ao pagamento do Abono Salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

As principais fontes de recursos do FAT são compostas pelas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado por meio da Lei Complementar n° 7/1970, e pelas contribuições para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), instituído pela Lei Complementar nº 8/1970.

Conforme previsto no art. 9º da Lei nº 8.019/1990, as disponibilidades financeiras do FAT podem ser aplicadas em títulos do Tesouro Nacional e em depósitos especiais, remunerados pelos indicadores de mercado e disponíveis

para imediata movimentação nas instituições financeiras oficiais federais. Sua mensuração é realizada pelo valor justo, que, no caso, é o valor de mercado (posição patrimonial "marcada a mercado").

Para garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, o FAT mantém uma parcela das suas disponibilidades financeiras em Fundo de Aplicação Extramercado, constituindo, assim, sua reserva mínima de liquidez, conforme disposto no § 1º do art. 9º da Lei nº 8.019/1990.

Em 31/12/2019, a reserva mínima de liquidez do FAT determinada em lei deveria ser R$ 14,1 bilhões, segundo a Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Nessa data, o saldo apresentado foi de aproximadamente R$ 28,0 bilhões, ou seja, R$ 13,9 bilhões acima do valor mínimo necessário.

A variação negativa de R$ 3,9 bilhões nas aplicações financeiras do extramercado em 2019 é resultante das aplicações, resgates e rendimento financeiro auferido (juros), conforme tabela a seguir.

TABELA - MOVIMENTO DA APLICAÇÃO EXTRAMERCADO EM 2019 – FAT - R$ MILHARES

SALDO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2018	31.885.375
(+) APLICAÇÃO FINANCEIRA	30.784.240
(-) RESGATE	(38.190.390)
(+) REMUNERAÇÃO	3.505.565
(-) OUTROS	(178)
SALDO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2019	27.984.611

Fonte: FAT/ME.

(b) Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Estrangeira

Quanto ao detalhamento do título "Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Estrangeira", o maior saldo está na rubrica "Aplicações Financeiras", totalizando R$ 15,0 bilhões (87,71% desse título), como demonstrado na tabela seguinte.

TABELA - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA ESTRANGEIRA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CAIXA	5	6	(10,98)	0,03
BANCOS	2.101	2.383	(11,84)	12,26
APLICAÇÕES FINANCEIRAS	15.038	7.153	110,24	87,71
TOTAL	17.144	9.542	79,68	100,00

Fonte: Siafi.

Sob supervisão da Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv/STN/ME), as operações cambiais representam 98,37% do total de aplicações financeiras em moeda estrangeira, como pode ser observado na tabela abaixo. O saldo dessa conta é constituído por contratos de câmbio para liquidação futura que o Tesouro Nacional obtém junto ao agente financeiro autorizado a operar no mercado de câmbio, no caso Banco do Brasil (BB). O intuito é adquirir moeda estrangeira para garantir o pagamento, no futuro, de dívidas em moeda estrangeira.

TABELA - APLICAÇÕES FINANCEIRAS EM MOEDA ESTRANGEIRA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
FECHAMENTO DE CÂMBIO	14.793	7.029	110,45	98,37
LIQUIDEZ IMEDIATA	245	123	98,70	1,63
TOTAL	15.038	7.153	110,24	100,00

Fonte: Siafi.

4.2.8. Créditos a Receber

Os créditos a receber estão divididos em dois grupos: (i) a curto prazo; e (ii) a longo prazo. Na tabela a seguir, é apresentada a composição em 31/12/2019 e em 31/12/2018.

TABELA - CRÉDITOS A RECEBER - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CRÉDITOS A CURTO PRAZO	107.132	121.891	(12,11)	5,12
CRÉDITOS A LONGO PRAZO	1.983.917	2.020.448	(1,81)	94,88
TOTAL	2.091.049	2.142.339	(2,39)	100,00

Fonte: Siafi.

Os Créditos a Curto Prazo e a Longo Prazo estão distribuídos conforme tabelas apresentadas a seguir.

TABELA - CRÉDITOS A RECEBER A CURTO E A LONGO PRAZO – COMPOSIÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	1.489.663	1.558.884	(4,44)
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	774.735	684.930	13,11
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	335.445	468.421	(28,39)
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	70.235	104.559	(32,83)
CLIENTES	953	952	0,13
TOTAL BRUTO (I)	2.671.032	2.817.746	(5,21)
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(579.983)	(675.407)	14,13
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	2.091.049	2.142.339	(2,39)

Fonte: Siafi.

TABELA - CRÉDITOS A CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	79.803	106.765	(25,25)
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	57.709	69.654	(17,15)
CLIENTES	742	725	2,35
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	677	30	2.122,18
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	89	8	1.036,77
TOTAL BRUTO (I)	139.020	177.182	(21,54)
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(31.888)	(55.292)	42,33
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	107.132	121.891	(12,11)

Fonte: Siafi.

TABELA - CRÉDITOS A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	1.431.954	1.489.230	(3,85)
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	774.646	684.922	13,10
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER	255.642	361.656	(29,31)
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	69.558	104.529	(33,46)
CLIENTES	211	227	(6,97)
TOTAL BRUTO (I)	2.532.012	2.640.564	(4,11)
AJUSTES PARA PERDAS (II)	(548.095)	(620.116)	11,61
TOTAL LÍQUIDO (III = I -+ II)	1.983.917	2.020.448	(1,81)

Fonte: Siafi.

Nos tópicos abaixo, são detalhados os itens com saldos mais representativos.

(a) Empréstimos e Financiamentos Concedidos

A tabela abaixo apresenta os principais saldos dos empréstimos e financiamentos concedidos pela União, somando curto e longo prazos, os quais serão detalhados logo a seguir.

TABELA - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
HAVERES FINANCEIROS JUNTO A ESTADOS E MUNICÍPIOS	624.400	613.057	1,85
OPERAÇÕES FISCAIS	266.422	395.822	(32,69)
FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOS (FAT)	282.530	262.282	7,72
FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)	108.075	96.984	11,44
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE)	67.075	57.956	15,73
OUTROS	141.161	132.783	6,31
TOTAL BRUTO	1.489.663	1.558.884	(4,44)

Fonte: Siafi.

Esses itens são detalhados nos tópicos seguintes.

(a.1) Haveres Financeiros da União junto a Estados e Municípios

Os haveres (créditos) financeiros da União perante estados e municípios, cujo controle e acompanhamento são de competência do Ministério da Economia, decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas, implementados de acordo com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes, assim como de avais honrados pela União.

As descrições sobre a natureza desses haveres financeiros são demonstradas nos tópicos seguintes.

(a.1.1) Retorno de Operações de Financiamento e de Refinanciamento de Dívidas

Lei nº 8.727/1993. Refinanciamento, pela União, de dívidas internas de origem contratual, de responsabilidade das administrações direta e indireta dos estados e dos municípios com a União e sua administração indireta.

Lei nº 9.496/1997. Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito, de natureza interna e externa, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.

Novas condições decorrentes da Lei Complementar nº 148/2014 aplicadas aos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/1997. A União ficou autorizada a reprocessar as dívidas refinanciadas a estados e municípios pela variação acumulada da taxa Selic e, a partir de janeiro de 2013, alterar o indexador de IGP-DI + juros de 6% (ou 7,5%) a.a. para IPCA + juros de 4% a.a.

Novas condições decorrentes da Lei Complementar nº 156/2016 aplicadas aos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/1997. A União foi autorizada a alongar o prazo de pagamento original em mais 240 meses e a conceder suspensão temporária de pagamentos, com retomada escalonada até junho de 2018.

Novas condições decorrentes da Lei Complementar nº 159/2017 aplicadas aos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/1997. Com a publicação da Lei Complementar nº 159/2017, foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), dos estados e do Distrito Federal. A partir da adesão do ente federativo ao referido Regime, fica reconhecida sua situação de desequilíbrio financeiro, sendo, dessa forma, detalhadas medidas de ajuste ao estado. A União concederá redução extraordinária integral das parcelas mensais, por até 36 meses, conforme proposta de adesão.

MP nº 2.185/2001. Consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e da dívida decorrente de operações de crédito com instituições financeiras, de natureza interna e externa, de responsabilidade dos municípios.

Novas condições decorrentes da Lei Complementar nº 148/2014 aplicadas aos refinanciamentos ao amparo da MP nº 2.185/2001. A União ficou autorizada a reprocessar as dívidas refinanciadas pela União a estados e municípios pela variação acumulada da taxa Selic e, partir de janeiro de 2013, alterar o indexador de IGP-DI + juros de 9% a.a. para IPCA + juros de 4% a.a.

MP nº 2.179/2001. Crédito do Banco Central do Brasil adquirido pela União em 29/07/2002, originário de empréstimo concedido pela Autarquia ao Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A.(Banerj), cujo saldo devedor foi assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em 16/07/1998. Assim como para o programa instituído pela Lei nº 9.496/1997, foi concedida redução extraordinária integral das parcelas mensais, por até 36 meses, em função da Lei Complementar nº 159/2017.

(a.1.2) Renegociação da Dívida Externa do Setor Público

Dívida de Médio e Longo Prazos (DMLP). Acordo que reestruturou a dívida de médio e longo prazos – parcelas vencidas e vincendas de principal e juros devidos e não pagos no período de 01/01/1991 a 15/04/1994 – do setor público brasileiro junto a credores privados estrangeiros.

(a.1.3) Retorno de Repasses de Recursos Externos

Acordo Brasil-França. Financiamento a diversas entidades nacionais com recursos externos captados ou garantidos pela União perante a República da França, mediante protocolos financeiros, para a importação de equipamentos e serviços.

(a.1.4) Saneamento de Instituições Financeiras Federais

Carteira de Saneamento. Créditos adquiridos pela União no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, conforme disposto na MP nº 2.196/2001, originários de contratos de financiamento celebrados entre a Caixa Econômica Federal e Estados, Prefeituras e Companhias Estaduais e Municipais de Saneamento.

(a.1.5) Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais

Participações Governamentais. Créditos originários de participações governamentais devidas ao Estado do Rio de Janeiro (originárias da exploração de petróleo e gás natural), e aos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul (decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica).

A tabela abaixo apresenta as variações dos saldos por programa.

TABELA - HAVERES DA UNIÃO JUNTO A ESTADOS E MUNICÍPIOS – POR PROGRAMA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
LEI Nº 9.496/1997	557.796	547.122	1,95
MP Nº 2.185/2001	30.182	31.390	(3,85)
BCB-	21.501	19.018	13,05
LEI Nº 8.727/1993	8.083	7.986	1,21
DMLP	6.090	5.883	3,52
CARTEIRA DE SANEAMENTO	390	436	(10,41)
ROYALTIES	353	1.212	(70,90)
ACORDO BRASIL-FRANÇA	5	10	(44,78)
TOTAL BRUTO (I)	624.400	613.057	1,85
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(39.175)	(23.988)	(63,31)
TOTAL BRUTO (III = I + II)	585.225	589.069	(0,65)

Fonte: Siafi.

Os saldos consolidados dos programas de refinanciamento sofrem o impacto da variação dos indexadores de cada programa, da execução normal dos contratos, das amortizações e liquidações antecipadas de saldo, e, ainda, das revisões de condições contratuais que possam eventualmente ser negociadas entre os mutuários e a União, como é o caso da aplicação das condições da Lei Complementar nº 148/2014 aos contratos da Lei nº 9.496/1997 (Estados) e da MP nº 2.185/2001 (Municípios).

As tabelas a seguir apresentam os saldos de curto e os de longo prazo para cada programa.

TABELA - HAVERES DA UNIÃO JUNTO A ESTADOS E MUNICÍPIOS – CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
LEI Nº 9.496/1997	7.796	12.753	(38,87)
MP Nº 2.185/2001	2.266	2.159	4,94
ROYALTIES	346	1.027	(66,33)
LEI Nº 8.727/1993	251	1.799	(86,05)
CARTEIRA DE SANEAMENTO	44	52	(15,52)
ACORDO BRASIL-FRANÇA	4	4	(8,73)
DMLP	-	17	(100,00)
TOTAL BRUTO (I)	10.706	17.812	(39,90)
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(13)	(48)	72,52
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	10.692	17.764	(39,81)

Fonte: Siafi.

TABELA - HAVERES DA UNIÃO JUNTO A ESTADOS E MUNICÍPIOS – LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
LEI Nº 9.496/1997	550.000	534.368	2,93
MP Nº 2.185/2001	27.917	29.231	(4,50)
BCB	21.501	19.018	13,05
LEI Nº 8.727/1993	7.832	6.187	26,59
DMLP	6.090	5.866	3,82
CARTEIRA DE SANEAMENTO	346	384	(9,72)
ROYALTIES	7	185	(96,26)
ACORDO BRASIL-FRANÇA	1	5	(72,92)
TOTAL BRUTO (I)	613.695	595.245	3,10
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(39.162)	(23.940)	(63,59)
TOTAL BRUTO (III = I + II)	574.533	571.305	0,56

Fonte: Siafi.

De forma geral, o crescimento de alguns desses haveres no exercício de 2019, decorreu principalmente do reconhecimento da atualização monetária incidente sobre esses valores, ponderadas as diminuições relativas à reclassificação de valores entre ativo circulante e não circulante.

Ajustes para Perdas

Os ajustes para perdas referentes aos haveres junto a estados e municípios podem ser divididos da seguinte forma:

Ajustes decorrentes da LC nº 148/14:

O ajuste para perdas de créditos ao amparo da LC nº 148/14 corresponde aos valores integrais referentes aos ajustes previstos para os saldos dos entes federados (Estados ou Municípios) que ainda não aderiram às condições previstas na referida norma. No caso, a LC nº 148/2014 previu a alteração retroativa de indexadores das dívidas de Estados e Municípios com a União, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da MP nº 2.185/01, de forma que parte dos estoques de ativos geridos pela Coafi/STN sofreria redução na medida em que os Estados e Mu-

nicípios assinassem os respectivos aditivos contratuais e após satisfeitas todas as condições e procedimentos apresentados no Decreto no 8.616/2015, que regulamentou referida Lei. Os valores de ajuste previstos para os saldos dos entes que ainda não aderiram às condições da LC nº 148/14 são informados mensalmente pelo agente financeiro Banco do Brasil.

Ajuste para perdas de créditos de devedores duvidosos para dívidas contratuais geridas originalmente pela Coafi/STN:

Para as dívidas decorrentes em sua maior parte de refinanciamentos realizados no período de 1993 a 2000, são aplicáveis atualmente duas regras:

i) Para créditos eventualmente inadimplidos com prazo superior a 180 dias, o ajuste para perdas corresponde ao valor integral dos créditos em atraso;

ii) Para créditos inadimplidos que não podem ser recuperados em virtude de ações judiciais proferidas pelos entes subnacionais contra a União, o ajuste para perdas corresponde ao valor integral dos créditos não pagos, o qual é registrado de forma imediata, quando se materializa a inadimplência, ou seja, não sendo necessário decorrer o prazo de 180 dias para que seja efetuado seu respectivo registro.

Ocorre que hoje e, historicamente, a totalidade dos créditos originalmente sob gestão da Coafi/STN com atraso superior a 180 dias está relacionada a ações judiciais impetradas contra a União.

Para ambas as situações, os saldos são informados mensalmente pelos agentes financeiros à Coafi/STN, por meio dos mapas mensais, e na sequência, após a verificação dos respectivos valores, essa Coordenação efetua os lançamentos correspondentes de atualização patrimonial no Siafi.

Cabe ainda destacar que as ações judiciais supramencionadas questionam, basicamente, valores devidos pelos entes subnacionais, ou a sua forma de pagamento.

Ajuste para perda de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais:

Trata-se de situação distinta daquela apresentada no item "b", concernente às liminares obtidas pelos entes subnacionais no âmbito das diversas esferas do Poder Judiciário e no âmbito do Supremo Tribunal Federal. No caso específico dos avais honrados, os entes ajuízam ação para impedir que o Tesouro Nacional execute as contragarantias oferecidas em contrato para fins de recuperação dos valores honrados pela União.

Por conta da natureza distinta das ações judiciais relativas aos avais honrados, a Coafi/STN aplicou também, para essa situação específica, o critério de prazo superior aos 180 dias de registro no Sistema de Acompanhamento de Haveres junto a Estados e Municípios (Sahem) (momento a partir do qual o ativo passa para a gestão da Coafi/STN) para inclusão de valores de avais honrados nas respectivas contas de ajuste. Dessa forma, a inclusão no Sahem dos valores honrados é efetuada no dia em que a Codiv/STN comunica à Coafi/STN que o referido aval foi honrado, e a respectiva inclusão nas contas de ajuste se dá 180 dias depois. Em outras palavras, para esses casos não ocorre o registro imediato e integral dos valores relacionados em contas de ajuste.

De acordo com esta metodologia, como o 1º aval honrado e não recuperado em decorrência de ação judicial, no presente exercício, foi registrado pela Coafi/STN em janeiro de 2019, o procedimento de inclusão dos respectivos valores de avais honrados nas contas de ajuste foi iniciado em julho/2019, pelo valor corrigido de acordo com os encargos dos contratos de contragarantia (taxa Selic).

Finalmente, cabe lembrar que no caso específico dos avais honrados, não existe a figura do agente financeiro para fins de controle dos valores a recuperar, cabendo à própria COAFI/STN efetuar o controle das operações em questão. Contudo, o agente financeiro, no caso, Banco do Brasil, participa do contrato de contragarantias e é acionado quando se faz necessário recuperar valores honrados pela União.

Ajuste para perdas de créditos de devedores duvidosos para avais honrados no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), ao amparo da LC nº 159/17:

Os avais honrados no âmbito do RRF não foram incluídos nas contas de ajuste, visto que, de acordo com o Inciso II do parágrafo 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 159/2017, os ativos do Estado do Rio de Janeiro, único a aderir, até o momento, ao referido regime, inclusos na Conta Gráfica, não podem ser considerados inadimplidos, havendo previsão futura para recebimento dos respectivos valores pela União.

A tabela a seguir resume os ajustes para perdas, sendo que o campo "LC nº 148/14" reúne o detalhamento "a. Ajustes decorrentes da LC nº 148/14", sendo que o campo "Créd. Liq. Duvidosa" engloba os detalhamentos "b. Ajuste para perdas de créditos de devedores duvidosos para dívidas contratuais geridas originalmente pela Coafi/STN" e "c. Ajuste para perdas de créditos de devedores duvidosos para montantes oriundos de avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais":

TABELA - AJUSTES PARA PERDAS – HAVERES JUNTO A ESTADOS E MUNICÍPIOS - R$ MILHÕES

	2019			2018			AH(%)
	CP	LP	TOTAL	CP	LP	TOTAL	
LC N° 148/14 ("A")	13	410	424	48	906	954	(55,61)
ESTADOS	2	21	23	28	378	407	(94,43)
MUNICÍPIOS	12	389	401	20	528	548	(26,80)
CRÉD. LIQ. DUVIDOSA ("B" E "C")	-	38.752	38.752	-	23.034	23.034	68,24
CONSOLIDADO	-	2.043	2.043	-	1.532	1.532	33,32
ESTADOS	-	34.452	34.452	-	19.588	19.588	75,89
MUNICÍPIOS	-	2.257	2.257	-	1.914	1.914	17,92
TOTAL	13	39.162	39.175	48	23.940	23.988	63,31

Fonte: Coafi/STN.

Cabe ressaltar que os valores de ajustes para perdas para créditos de liquidação duvidosa estão registrados somente no ativo não circulante, ao passo que os valores de ajustes para perdas de créditos ao amparo da LC nº 148/14 estão distribuídos nos ativos circulante e não circulante. No que se refere ao ajuste para perdas de créditos ao amparo da LC nº 148/14 registrado no curto e no longo prazo, a significativa redução de saldo (55,61%) refere-se a ajustes relativos aos diversos estados que aderiram anteriormente às condições da referida LC.

O ajuste para perdas de créditos com liquidação duvidosa, item "Consolidado", referente às entidades das administrações indiretas estaduais e municipais, apresentou variação positiva de 33,32%, enquanto que o ajuste para perdas referente aos Estados apresentou aumento de 75,89%, em virtude da atualização dos valores provisionados relativos aos mutuários no âmbito da Lei nº 8.727/93 (administração indireta) e da Lei nº 9.496/97 (Estados), os quais ajuizaram ações contra a União, além dos avais honrados pela União e com recuperação não permitida em virtude de liminares judiciais.

(a.2) Haveres Financeiros da União Relativos a Operações Fiscais

Os haveres (créditos) financeiros da União relativos a operações fiscais, cujo controle e acompanhamento é exercido pelo Tesouro Nacional, decorrem de origens distintas, implementados por legislações específicas e, em sua maioria, de origem contratual. A seguir, segue uma breve descrição dessas origens:

Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras. Este grupo é composto pelos haveres oriundos da concessão de empréstimos às Instituições Financeiras. O volume de recursos nos contratos aqui incluídos corresponde a aproximadamente 81% do total dos haveres da União sob a gestão da Cogef/STN, onde o BNDES aparece como a principal contraparte. O restante dos contratos encontra-se pulverizado entre Banco do Brasil, Caixa, BNB e Basa.

Haveres Originários de Operações de Crédito Rural. Estão compreendidos neste grupo os haveres oriundos de programas de crédito rural, dentre os quais destacamos: Securitização, Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa), Pronaf, Estoques de produtos agrícolas operacionalizados pela Conab (Programa de Garantia de Preço

Mínimo ao Produtor – PGPM), Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (PRLCB), Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop) e outros.

Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos. São os haveres decorrentes de operações realizadas entre a União e Entidades públicas envolvendo, na maior parte das vezes, a aquisição de créditos mediante emissão de títulos representativos da Dívida Pública Mobiliária Federal. Neste grupo, estão incluídos os haveres originados de operações estruturadas, tais como Proer, extinção da RFFSA entre outras operações.

Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação. Neste grupo, encontram-se os haveres decorrentes do crédito à exportação, basicamente Proex.

Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras. Neste grupo de haveres, encontram-se os empréstimos não enquadrados nos casos anteriores. Atualmente é composto pelas operações onde as contrapartes são a Administração Nacional de Eletricidade, do Paraguai (Ande) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

As tabelas abaixo apresentam os créditos de curto e longo prazo abertos pelos principais programas ou tipos de haver.

TABELA - HAVERES FINANCEIROS POR PROGRAMA OU HAVER – CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
EMPRÉSTIMOS A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	7.758	12.590	(38,38)
OPERAÇÕES DE CESSÃO DE CRÉDITO	2.950	5.080	(41,93)
PROEX – FINANCIAMENTO	2.572	699	267,66
SECURITIZAÇÃO	1.155	1.022	12,99
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	440	116	279,79
ALONGAMENTO DO CRÉDITO RURAL (PESA)	217	1.017	(78,64)
OUTROS	35	22	61,82
TOTAL	15.127	20.547	(26,38)

Fonte: Cogef/STN/ME.

TABELA - HAVERES FINANCEIROS POR PROGRAMA OU HAVER – LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
EMPRÉSTIMOS A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	233.425	349.093	(33,13)
OPERAÇÕES DE CESSÃO DE CRÉDITO	8.615	10.287	(16,25)
ALONGAMENTO DO CRÉDITO RURAL (PESA)	5.044	9.396	(46,32)
PROEX – FINANCIAMENTO	1.458	3.002	(51,42)
SECURITIZAÇÃO	1.754	1.951	(10,09)
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)	854	1.268	(32,64)
OUTROS	143	277	(48,33)
TOTAL BRUTO (I)	251.295	375.275	(33,04)
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(3.665)	(8.080)	54,65
TOTAL LÍQUIDO (III = I - II)	247.630	367.194	(32,56)

Fonte: Cogef/STN/ME.

A redução de R$ 120,5 bilhões em empréstimos às instituições financeiras, considerando curto e longo prazo, ocorreu principalmente por recebimentos de contratos do BNDES, da ordem de R$ 100,0 bilhões. Também contribuíram para a diminuição verificada o recebimento de valores devolvidos pela Caixa Econômica Federal e pelo BNB, respectivamente R$ 11,4 bilhões e R$ 250 milhões.

A tabela abaixo apresenta o detalhamento dessas operações, por instituição financeira.

TABELA - EMPRÉSTIMOS A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS – CURTO E LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH(%)
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	192.669	294.811	(34,65)
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	30.906	44.182	(30,05)
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	8.100	8.100	-
BANCO DA AMAZÔNIA S.A. (BASA)	1.000	1.000	-
BANCO DO NORDESTE S.A. (BNB)	750	1.000	(25,00)
TOTAL	233.425	349.093	(33,13)

Fonte: Cogef/STN.

Ajustes para Perdas

Nas operações referentes a Proex, Pronaf, Cacau e Recoop, Securitização e Pesa, os ajustes para perdas são apurados junto às instituições financeiras que possuem saldo na carteira das operações de crédito. Esses registros passaram a ser realizados trimestralmente em 2019. A constituição do ajuste para perdas em créditos, bem como as atualizações posteriores (acréscimos ou decréscimos), é realizada após circularização com as instituições financeiras, que informam os valores e a metodologia utilizada.

Em relação ao Banco do Brasil, a classificação do risco de crédito considerou dias de atraso da operação, segundo resolução CMN 2.682/99, que dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de ajuste para perdas, conforme informado pela própria instituição financeira.

Para os ajustes para perdas de CDRJ e RFFSA, utiliza-se metodologia baseada no histórico de créditos com inadimplência, nos pendentes de inscrição em Dívida Ativa da União (DAU), bem como a projeção de inadimplência sobre o saldo dos haveres em situação de normalidade, nos casos em que há histórico de inadimplência. Esse ajuste está sendo realizado anualmente, ao final do exercício, porém, está-se estudando uma forma de atualização dos saldos com periodicidade trimestral.

O ajuste para perdas é efetuado somente nas operações de crédito que são risco da União, ou seja, para os casos de não liquidação do mutuário em que a União arcará com o prejuízo. Para as operações com risco de crédito do banco, não foi efetuado nenhum ajuste para perda, pois é obrigação da instituição ressarcir a União independentemente do pagamento pelo mutuário. A tabela abaixo apresenta o detalhamento desses ajustes para perdas por tipo de haver.

TABELA - AJUSTES PARA PERDAS – HAVERES NÃO RELACIONADOS AOS ENTES FEDERATIVOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH(%)
OPERAÇÕES DE CRÉDITO À EXPORTAÇÃO			
PROEX	2.245	2.236	0,38
OPERAÇÕES DE CRÉDITO RURAL			
PRONAF	842	850	(0,97)
SECURITIZAÇÃO BB	220	280	(21,22)
CACAU	53	67	(21,11)
RECOOP	-	13	(100,00)
ALONGAMENTO DO CRÉDITO RURAL (PESA)	35	4.300	(99,20)
OPERAÇÕES DE CESSÃO DE CRÉDITO (OPERAÇÕES ESTRUTURADAS)			
CDRJ	145	175	(17,02)
RFFSA	125	159	(21,37)
TOTAL	3.665	8.080	(54,65)

Fonte: Cogef/STN.

(a.3) Empréstimos e Financiamentos Concedidos pelo FAT

Outro item relevante se refere aos créditos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A Constituição Federal, em seu art. 239, § 1º, com redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, estabelece que pelo menos 28% dos recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) serão destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES.

Assim, tais valores são repassados a cada decêndio para o citado Banco. O risco das operações financeiras realizadas corre por conta do BNDES, de acordo com o art. 2º, § 4°, da Lei nº 8.019/1990, por isso não é feito nenhum ajuste para perdas prováveis.

Em 31/12/2019, o valor desses créditos alcançou R$ 282,5 bilhões, classificados totalmente no não circulante. Cabe salientar que, até a edição da MP nº 889, de 24 de julho de 2019, convertida na Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019, o prazo para devolução desses recursos era indeterminado uma vez que, de acordo com a antiga redação do art. 7º da Lei nº 8.019/1990, o FAT tinha a prerrogativa de requerer ao BNDES a devolução dos recursos apenas quando necessário.

Porém, a redação atual do art. 7º da Lei nº 8.019/1990, dada pelo art. 3º da Lei nº 13.932/2019, determina ao Codefat disciplinar os critérios e as condições para a devolução ao FAT desses recursos, demonstrando que, futuramente, poderá existir clareza quanto à expectativa de recebimento desses recursos pelo Tesouro Nacional, com consequente segregação dos valores no BP em circulante e não circulante. Contudo, quando do encerramento das DCON relativas ao exercício de 2019, tal regulamentação ainda não havia sido editada.

A evolução positiva verificada entre os exercícios de 2019 e 2018, de aproximadamente R$ 20,2 bilhões, deveu-se ao reconhecimento de novos ativos em razão de repasses realizados ao BNDES (R$ 18,2 bilhões), bem como de variações cambiais positivas líquidas (R$ 2,2 bilhões).

(a.4) Empréstimos e Financiamentos Concedidos pelo Fies

Trata-se dos recursos utilizados para custear o programa, do Ministério da Educação, destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos, na forma da Lei nº 10.260/2001.

No período de 2010 até o primeiro semestre de 2015, a taxa de juros do financiamento era de 3,4% a.a. com carência de dezoito meses e prazo de amortização equivalente a três vezes o período de duração regular do curso, acrescido de doze meses, com percentual financiável de até 100% dos encargos educacionais.

Do segundo semestre de 2015 até 2017, a taxa de juros passou a ser de 6,5% a.a., com prazo de amortização de três vezes o período do curso, e o percentual passou a exigir uma participação mínima, de acordo com a renda familiar. Esses contratos de financiamento são garantidos por fiança ou pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), de que trata a Lei nº 12.087/2009.

A partir de 2018, foi implementado o Novo Fies, conforme alterações introduzidas pela Lei nº 13.530/2017, visando à sustentabilidade do programa, a transparência e a melhoria da governança. Entre as diversas alterações, a taxa de juros do programa passou a ser a variação do IPCA, o pagamento das prestações passou a ser conforme a renda do financiado e foi criado o Fundo Garantidor do Fies, com aportes da União e das entidades mantenedoras.

Em 2018, o valor dos ativos do Fies, composto pelo saldo devedor dos contratos firmados com os estudantes, foi atualizado de forma a representar o valor total da dívida decorrente da evolução dos financiamentos junto aos agentes financeiros, passando a contemplar, além dos desembolsos realizados pelo Fundo para o pagamento dos encargos educacionais financiados, o fluxo de pagamentos dos estudantes e os juros e demais encargos contratuais lançados à conta dos contratos.

Após a realização desses ajustes, em 2018, passou a ser possível segregar os valores de acordo com a sua natureza (principal, juros e encargos contratuais) e com o prazo de realização (circulante e não circulante).

O saldo dos financiamentos concedidos referentes ao Fies foi de R$ 108,1 bilhões em 2019, e sua composição é apresentada na tabela a seguir.

TABELA - CRÉDITOS A RECEBER CONCEDIDOS PELO FIES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
FINANCIAMENTOS A RECEBER - CP	3.302	2.837	16,39
FINANCIAMENTOS A RECEBER (PRINCIPAL) - LP	99.135	90.057	10,08
JUROS E ENCARGOS - LP	5.638	4.091	37,81
TOTAL BRUTO (I)	108.075	96.984	11,44
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(17.383)	(7.848)	(121,49)
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	90.692	89.136	1,75

Fonte: Siafi.

Desde a sua criação, o Fies já atendeu mais de 3,3 milhões de estudantes, sendo que 2,9 milhões ainda possuem contratos ativos, assim considerado aqueles que apresentam saldo devedor junto aos agentes financeiros do Fundo. Desse total, cerca de 673 mil estudantes ainda estavam cursando o ensino superior em dezembro de 2019.

Distribuição geográfica

Ao final do exercício, a distribuição geográfica dos contratos ativos apresentou, em relação ao exercício anterior, redução nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de 0,2, 0,6, e 0,2 pp, respectivamente, e aumento no Norte e Nordeste, de 0,2 e 0,7 pp, respectivamente, conforme demonstrado na tabela abaixo:

TABELA - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA – FIES

CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA	31/12/2019	31/12/2018
CENTRO-OESTE	11,70%	11,90%
NORDESTE	26,30%	25,60%
NORTE	7,10%	6,90%
SUDESTE	42,80%	43,40%
SUL	12,00%	12,20%

Fonte: FNDE/MEC.

Tipo de garantia

Dos contratos formalizados até o segundo semestre de 2017, os contratos com a cobertura do Fgeduc representavam 72,4% do total de financiamentos ativos, com 1,97 milhão de estudantes beneficiados com essa modalidade de garantia, que garante até 90% do saldo devedor. Os demais 739,6 mil estudantes são garantidos por meio de fiança convencional ou fiança solidária, sendo que 191,8 mil desses contratos foram firmados anteriormente a 2010. Por outro lado, os 166,1 mil contratos de financiamento firmados a partir do primeiro semestre de 2018 possuem a cobertura do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies).

TABELA - TIPOS DE GARANTIAS – FIES - R$ MILHÕES

TIPO DE GARANTIA	QUANTIDADE	31/12/2019
CONTRATOS COM GARANTIA DO FGEDUC	1.966.546	79.854
CONTRATOS SEM GARANTIA DO FGEDUC	547.828	25.211
CONTRATOS COM GARANTIA DO FG-FIES	166.156	1.323
CONTRATOS FIRMADOS ANTES DE 2010	191.867	3.009
TOTAIS	2.872.397	109.398

Fonte: FNDE/MEC.

Área de formação e treinamento

Se considerada a distribuição dos cursos financiados conforme a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE-F 2013), versão publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em outubro de 2017, com adaptações, os contratos ativos do Fies apresentavam ao final do exercício de 2019 a seguinte distribuição:

TABELA - FIES – DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS POR ÁREA DE FORMAÇÃO

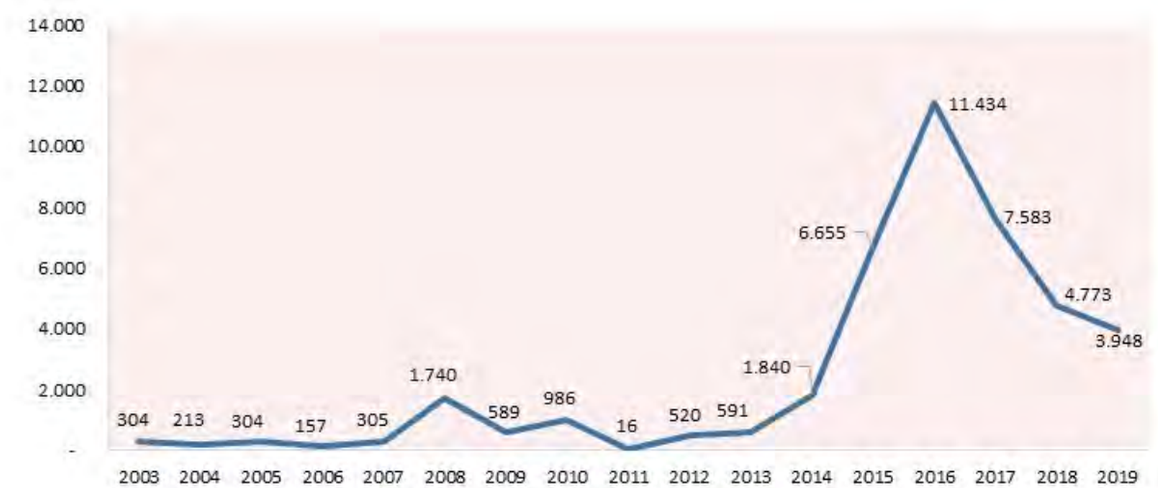
ÁREAS GERAIS	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
CIÊNCIAS SOCIAIS, NEGÓCIOS E DIREITO	736.289	719.740	2,30
SAÚDE E BEM-ESTAR	705.320	671.569	5,03
ENGENHARIA, PRODUÇÃO E CONSTRUÇÃO	502.001	494.580	1,50
EDUCAÇÃO (LICENCIATURA E PEDAGOGIA)	191.944	191.387	0,29
CURSOS T	172.255	170.595	0,97
CIÊNCIAS, MATEMÁTICA E COMPUTAÇÃO	103.283	100.086	3,19
AGRICULTURA E VET	67.631	63.880	5,87
MEDICINA (SAÚDE)	53.752	51.599	4,17
ARTES E HUMANIDADES	10.847	10.514	3,17
SERVIÇOS	6.003	5.910	1,57
OUTROS	323.072	341.229	(5,32)
TOTAL	2.872.397	2.821.089	1,82

Fonte: FNDE/MEC.

Subsídio implícito

Relativamente ao impacto nas contas públicas decorrente da diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional (custo de oportunidade) e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes, segundo a apuração realizada pelo Ministério da Economia, o subsídio implícito apresentou, no período de 2003 a 2019, a seguinte variação:

GRÁFICO - SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS DO FIES - R$ MILHÕES



Fonte: FNDE/MEC.

Receitas do Fies

Em 2019, as receitas do Fies alcançaram R$ 3,4 bilhões, crescimento de 13,20% em relação a 2018, sendo que 79,83% se referem a retornos relativos a capital e juros do financiamento estudantil, conforme discriminado na tabela abaixo.

TABELA - RECEITAS DO FIES - R$ MILHÕES

NATUREZA DA RECEITA	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AMORTIZAÇÃO DE FINANCIAMENTO	1.622	1.355	19,70	47,25
RETORNO DE OPERAÇÕES, JUROS E ENCARGOS FINANCEIROS	1.118	771	45,03	32,58
PRÊMIOS PRESCRITOS DE CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	383	355	7,99	11,16
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS	308	160	92,00	8,97
JUROS DE TÍTULOS DE RENDA	1	1	45,77	0,04
CONTRIBUIÇÃO SOBRE A LOTERIA FEDERAL	-	390	(100,00)	-
JUROS DE TÍTULOS DE RENDA-MULTA E JUROS	-	1	(100,00)	-
TOTAL	3.432	3.032	13,20	100,00

Fonte: FNDE/MEC.

A "Contribuição sobre a Loteria Federal" deixou de compor o rol de receitas do Fies, uma vez que, com a edição da Lei nº 13.756/2018, esses recursos passaram a servir de fonte de financiamento das atividades do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).

Ademais, as receitas de "Juros de títulos de renda" e de "Juros de títulos renda-multa e juros" foram unificadas, o que explica a ausência de arrecadação em 2019.

Fonte de financiamento

Tanto os gastos com contratações e aditamentos de renovação semestral, quanto despesas com taxa de administração devidas aos agentes financeiros, bem como com a integralização de contas nos fundos garantidores, contam com dotação em ação orçamentária específica, incluída na LOA. Em síntese, as fontes de financiamento para o pagamento dessas despesas foram as seguintes:

TABELA - FONTES DE FINANCIAMENTO DO FIES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RECURSOS ORDINÁRIOS	11.307	16.560	(31,72)	82,96
RECURSOS FINANCEIROS PRÓPRIOS	1.920	1.371	40,08	14,09
RECURSOS VINCULADOS A APLICAÇÕES EM PPE	402	232	72,98	2,95
CONTRIBUIÇÃO SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	-	444	(100,00)	-
RECURSOS FINANCEIROS PRÓPRIOS (OUTROS EXERCÍCIOS)	-	444	(100,00)	-
TOTAL	13.630	19.051	(28,46)	100,00

Fonte: FNDE/MEC.

Em 2019, a dotação orçamentária estipulada apresentou decréscimo de 28,46% em relação ao exercício de 2018, conforme já previsto no projeto da LOA de 2019.

Esta diminuição foi motivada pela redução da quantidade de contratos na fase de utilização, que corresponde ao período no qual o estudante ainda frequenta o curso e, portanto, gera desembolsos do Fies para pagamento dos encargos educacionais financiados às instituições de ensino.

Ajuste para perdas

Em relação aos ajustes para perdas, foram calculados em função do atraso no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato e independentemente do tipo de garantia do financiamento, com base nos critérios estabelecidos pelo Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), por meio da Resolução nº 27, de 10 de setembro de 2018.

Subsidiariamente, foram utilizadas as diretrizes padronizadas pelo BCB para os créditos de instituições financeiras (Resolução nº 2.682/1999),

Assim, os financiamentos passaram a ser classificados em ordem crescente de risco (do nível A até o H) e o ajuste para perdas totalizou R$ 17,4 bilhões em 31/12/2019, conforme detalhado na tabela a seguir.

TABELA - CÁLCULO DO AJUSTE PARA PERDAS – FIES - R$ MILHÕES

CLASSIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE CONTRATOS	SALDO DEVEDOR (R$)	VALOR DO AJUSTE (R$)
A (ATRASOS INFERIORES A 14 DIAS)	708.139	22.974	115
B (ATRASOS ENTRE 15 E 30 DIAS)	49.310	1.156	12
C (ATRASOS ENTRE 31 E 60 DIAS)	66.785	2.462	74
D (ATRASOS ENTRE 61 E 90 DIAS)	28.607	995	99
E (ATRASOS ENTRE 91 E 120 DIAS)	29.725	965	289
F (ATRASOS ENTRE 121 E 150 DIAS)	23.673	776	387
G (ATRASOS ENTRE 151 E 180 DIAS)	21.106	691	483
H (ATRASOS SUPERIORES A 180 DIAS)	660.552	15.931	15.924
TOTAL	1.587.897	45.950	17.383

Fonte: FNDE/MEC.

O valor do ajuste para perdas foi impactado pela elevação da quantidade de contratos que passaram da fase de carência para a fase de amortização no exercício.

Ao final do exercício de 2019, 1,59 milhão de contratos estavam em amortização, com saldo devedor total de R$ 46,0 bilhões, o que representa aumento de 44,3% e de 70,8%, respectivamente, em relação à quantidade e saldo devedor observados ao final do exercício de 2018.

O ajuste para perdas de curto prazo passou a ser segregado do longo prazo, em atendimento ao disposto no Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário, e alcançou o montante de aproximadamente R$ 163 milhões no final do exercício.

Cerca de 50,5% dos financiamentos do Fies na fase de amortização, que envolve cerca de 800 mil financiados, estavam inadimplentes ao final do exercício. O valor acumulado das prestações vencidas e não pagas a partir de um dia de atraso, relativamente aos contratos na fase de amortização, alcançou R$ 3,5 bilhões no final do exercício de 2019.

Destaca-se ainda que, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso VI, da Lei nº 10.260/2001, as entidades mantenedoras também participam do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, na proporção de 15 ou 30% do saldo devedor não garantido pelo fundo garantidor.

Renegociação de dívidas vencidas

Com o objetivo de estimular a regularização das dívidas inadimplidas, por meio da Resolução nº 28/2018, o CG-Fies estabeleceu os critérios e procedimentos operacionais e financeiros para renegociação das dívidas no âmbito do Fies, com o parcelamento de prestações vencidas pelo prazo mínimo de 48 meses.

A renegociação poderia ser realizada pelos estudantes diretamente junto aos agentes financeiros do Fies, no período de 29 de abril a 10 de outubro de 2019. Cerca de 500 mil estudantes, com dívidas da ordem de R$ 11,2 bilhões, reuniam as condições para renegociar o financiamento.

Ao final daquele prazo, 11,5 mil estudantes realizaram a renegociação de seus contratos, abrangendo o saldo devedor de aproximadamente R$ 354 milhões, gerando ingressos de recursos para o Fies de aproximadamente R$ 12 milhões, em razão do pagamento da entrada do parcelamento.

Índice de recuperação

O índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução nº 27/2018, alcançou 7,7%, mesmo índice observado ao final do terceiro trimestre de 2019 e superior ao verificado no final do exercício de 2018, que foi de 7,5%.

Honras do Fgeduc

De acordo com o disposto no art. 21 do Estatuto, o Fgeduc deve efetuar, em favor do Fies, a honra da garantia relativa ao saldo devedor da operação inadimplida há mais de 360 dias consecutivos na fase de amortização, observados os encargos de normalidade do financiamento e o percentual máximo do valor garantido.

Conforme prescrito pelo Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário, foi estabelecido que o Fies deveria registrar contabilmente esse direito à garantia como um ativo do Fundo.

Nesses termos, ao final do exercício de 2019, encontrava-se reconhecido o valor aproximado de R$ 6,5 bilhões em honras de garantias a receber, correspondente ao percentual do saldo devedor dos financiamentos que já atingiram os requisitos para a realização da honra pelo administrador do Fgeduc.

O saldo devedor dos contratos de financiamento formalizados com garantia do Fgeduc alcançou R$ 79,8 bilhões, o que representa cerca de 74,1% do saldo total da carteira do Fies, sem considerar o Novo Fies.

Plano Trienal

Instituído pelo Decreto s/nº de 19 de setembro de 2017, é uma das principais ferramentas para aprimoramento do processo de planejamento e governança do Fies, que busca garantir o crescimento contínuo e sustentável do programa, com definição de estratégias para se atingir objetivos da política pública e controle dos impactos fiscais, orçamentários e financeiros, em consonância com o Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário.

Por meio desse instrumento, o CG-Fies determina a quantidade de vagas planejadas para os próximos três anos, com o propósito de minimizar a volatilidade de ofertas de vagas de um ano para o outro, trazendo previsibilidade tanto para o Governo Federal, quanto para os interessados no financiamento estudantil, como estudantes, instituições de ensino, agentes financeiros, dentre outros.

O plano para o triênio 2019-2021 foi aprovado pela Resolução nº 32, de 14 de novembro de 2018, e para o triênio 2020-2022, pela Resolução nº 37, de 18 de dezembro de 2019, do CG-Fies.

(a.5) Empréstimos e Financiamentos Concedidos pelo FNE

O FNE é um fundo instituído pela Lei nº 7.827/1989, destinado a aplicar recursos oriundos da arrecadação do IR e do IPI, que são repartidos em razão do disposto no art. 159, inciso I, alínea "c", da CF/1988, cujo objetivo é financiar o setor produtivo da região Nordeste por meio do BNB, conforme disposto no art. 16 da referida Lei. A composição dos empréstimos e financiamentos concedidos pelo referido fundo é demonstrada na tabela abaixo.

TABELA - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO FNE - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A RECEBER EM LONGO PRAZO	51.675	42.868	20,54
FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A RECEBER EM CURTO PRAZO	12.660	12.547	0,90
OUTROS	2.739	2.541	7,81
TOTAL BRUTO (I)	67.075	57.956	15,73
AJUSTES PARA PERDAS (II)	488	520	(6,11)
TOTAL LÍQUIDO (III = I - II)	66.587	57.436	15,93

Fonte: Siafi.

Entre os exercícios de 2019 e 2018, constatou-se um crescimento de 15,93% nos empréstimos e financiamentos concedidos pelo FNE, da ordem de R$ 9,2 bilhões. Esse crescimento refere-se principalmente aos valores a serem recebidos em longo prazo.

Na tabela abaixo, demonstra-se a evolução constatada entre os exercícios de 2019 e 2018:

TABELA - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS A RECEBER EM LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
FINANCIAMENTOS EM INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO	14.004	7.803	79,47
FINANCIAMENTOS PARA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	19.632	18.276	7,42
FINANCIAMENTOS RURAIS	17.268	16.040	7,66
OUTROS	772	750	2,96
TOTAL	51.675	42.868	20,54

Fonte: Siafi.

Cerca de R$ 6,2 bilhões do aumento constatado refere-se à concessão de financiamentos destinados às áreas de infraestrutura e desenvolvimento, bem como da apropriação de encargos relativos a financiamentos já concedidos.

Outros R$ 1,4 bilhão referem-se à concessão de financiamentos destinados à indústria, comércio e serviços e, também, à apropriação de encargos incidentes sobre contratos celebrados anteriormente.

Ademais, o aumento verificado foi ocasionado também pelo crescimento da concessão de financiamentos rurais naquela região, bem como da apropriação de encargos acordados em contratos celebrados no passado, os quais perfizerem o aumento de aproximadamente R$ 1,2 bilhão.

(b) Dívida Ativa

A dívida ativa abrange os créditos cuja certeza e liquidez foram apuradas, inscritos por não terem sido quitados no prazo legal e que não foram atingidos por nenhuma causa de extinção ou suspensão de sua exigibilidade.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 39, § 2º, define como dívida ativa tributária os créditos em favor da Fazenda Pública provenientes de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas.

A tabela a seguir mostra a composição da dívida ativa a curto prazo.

TABELA - DÍVIDA ATIVA A CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	677	30	2.122,18	88,42
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	89	8	1.036,77	11,58
TOTAL	765	38	1.901,03	100,00

Fonte: Siafi.

O crescimento de 2.122%, cerca de R$ 646 milhões, da dívida ativa não tributária realizável em curto prazo se deve ao reconhecimento, pelo Inmetro, de créditos não tributários inscritos em dívida ativa, os quais somaram a quantia aproximada de R$ 639 milhões.

Em relação à evolução positiva constatada na dívida ativa tributária, de 1.037%, aproximadamente R$ 81 milhões, verifica-se que tal fato decorreu do reconhecimento, também pelo Inmetro, de créditos tributários inscritos em dívida ativa, os quais montaram a quantia de aproximada de R$ 81 milhões.

Quanto à dívida ativa a longo prazo, a tabela abaixo apresenta sua composição.

TABELA - DÍVIDA ATIVA A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	774.646	684.922	13,10
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	69.558	104.529	(33,46)
TOTAL BRUTO (I)	844.204	789.451	6,94
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(380.413)	(371.352)	(2,44)
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	463.791	418.098	10,93

Fonte: Siafi.

O Ministério da Economia responde por 99,95% de toda a dívida ativa tributária registrada. A gestão da dívida ativa está a cargo da PGFN, que se utiliza do Sistema Integrado da Dívida Ativa (Sida). As movimentações ocorridas no Sida são registradas mensalmente no Siafi através do processamento da Fita DAU (Dívida Ativa da União).

Ressalta-se que, embora administrados pela PGFN, parte desses créditos é repartida com o FAT e o FRGPS, conforme detalhado no item "e" desta NE.

Verifica-se que, entre os exercícios de 2018 e 2019, houve crescimento dos saldos relativos à dívida ativa tributária realizável a longo prazo, de aproximadamente 13% (R$ 89,7 bilhões). Cerca de 99,99% desta evolução positiva refere-se a operações realizadas pela PGFN, órgão responsável pela apuração da liquidez e certeza de créditos tributários da União e sua inscrição em dívida ativa, conforme prescreve o art. 12, inciso I, da Lei Complementar nº 73/1993.

A seguir, são apresentadas maiores informações sobre a gestão desses créditos pela PGFN.

(b.1) Dívida Ativa – PGFN

A Portaria MF nº 293/2017 estabeleceu nova metodologia de classificação do estoque (*rating*) dos créditos tributários inscritos em dívida ativa, sob gestão da PGFN.

O modelo desenvolvido pela PGFN em 2017 partiu da análise das informações dos 50 mil maiores devedores pessoas jurídicas, cujo valor total consolidado ultrapassava R$ 1 trilhão, ou seja, mais de 2/3 do valor do estoque total, considerado apenas o estoque de créditos administrados pelo Sida.

Foram reunidas 27 informações cadastrais e econômico-fiscais dos devedores, dentre elas a situação no CNPJ, a receita bruta, o histórico de pagamento de tributos e débitos inscritos, a movimentação financeira e a movimentação patrimonial, de forma a estimar a capacidade de o devedor gerar resultados para pagamento dos débitos inscritos.

O modelo desenvolvido levou em consideração critérios estabelecidos a partir da experiência adquirida pela PGFN na cobrança dos créditos. Cada métrica recebeu um "peso", atribuído de acordo com a sua importância para aferição da possibilidade de recuperação dos créditos. As métricas analisadas foram divididas em "garantias", "parcelamentos", "atividade econômica", "patrimônio" e "histórico de adimplemento", de forma a medir o que se denominou de "IGR – Índice Geral de Recuperabilidade", calculado a partir da combinação das variáveis relativas ao devedor (V-Dev) e aos débitos (V-Deb) em um sistema de *rating* bidimensional.

Diante disso, esses créditos são classificados em quatro classes, a depender do grau de recuperabilidade:

- Classe "A": créditos com alta perspectiva de recuperação;
- Classe "B": créditos com média perspectiva de recuperação;
- Classe "C": créditos com baixa perspectiva de recuperação;
- Classe "D": créditos irrecuperáveis.

Conforme a Portaria, os créditos classificados com *rating* "A" e "B" são reconhecidos como ativos, e os classificados como "C" e "D" são registrados como ativos contingentes, em contas de controle, até a sua extinção ou reclassificação.

Nesse sentido, a tabela a seguir evidencia a dívida ativa gerida pela PGFN, classificada no ativo não circulante (créditos de *rating* "A" e "B").

TABELA - DÍVIDA ATIVA A LONGO PRAZO – PGFN - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA NÃO PREVIDENCIÁRIA	584.026	509.939	14,53
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA PREVIDENCIÁRIA	189.554	173.925	8,99
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	14.987	28.619	(47,63)
TOTAL BRUTO (I)	788.568	712.483	10,68
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(347.078)	(314.866)	(10,23)
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	441.489	397.617	11,03

Fonte: Siafi.

Já a tabela a seguir mostra os créditos conforme a classificação por classe (*rating*).

TABELA - CRÉDITOS CLASSIFICADOS PELO *RATING* - R$ MILHÕES

TIPO DE CRÉDITO	*RATING*	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
CRÉDITO TRIBUTÁRIO NÃO PREVIDENCIÁRIO	A	189.189	157.588	20,05
	B	394.837	352.351	12,06
	C	220.592	306.096	(27,93)
	D	971.016	735.139	32,09
SUBTOTAL		1.775.634	1.551.173	14,47
CRÉDITO TRIBUTÁRIO PREVIDENCIÁRIO	A	42.681	37.855	12,75
	B	146.873	136.070	7,94
	C	103.987	158.592	(34,43)
	D	249.248	158.692	57,06
SUBTOTAL		542.790	491.209	10,50
CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO	A	4.157	11.435	(63,65)
	B	10.830	17.184	(36,97)
	C	8.975	22.743	(60,54)
	D	71.395	87.339	(18,25)
SUBTOTAL		95.357	138.701	(31,25)
TOTAL		2.413.780	2.181.082	10,67

Fonte: Siafi.

O saldo total, no final de 2018, considerando todas as classes (A, B, C e D) era de R$ 2,181 trilhões. Abaixo, apresenta-se o resumo das movimentações ocorridas em 2019 que elevaram o saldo para R$ 2,414 trilhões.

TABELA - MOVIMENTO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO – PGFN - R$ MILHÕES

SALDO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2018	2.181.082
(+) INSCRIÇÃO DO PRINCIPAL E DOS JUROS E MULTAS DA DÍVIDA ATIVA	177.632
(+) ATUALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA	131.002
(-) AMORTIZAÇÕES (RECEBIMENTO DE PRINCIPAL, MULTAS E JUROS DA DÍVIDA ATIVA)	(8.629)
(-) EXCLUSÕES (CANCELAMENTOS, ANULAÇÕES E EXTINÇÕES)	(82.932)
(+) OUTROS REGISTROS	15.625
SALDO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2019	2.413.780

Fonte: Siafi.

Ajuste para Perdas – PGFN

De acordo com a Portaria MF nº 293/2017, o ajuste para perdas aplicado sobre os créditos reconhecidos no ativo considera a expectativa de recuperação dos créditos com *rating* "A" e "B" no prazo de dez anos.

Dessa forma, conforme histórico de adimplemento por classe nos últimos dez anos, a expectativa de recuperação dos créditos das classes "A" e "B" nos próximos 10 (dez) anos é a seguinte:

TABELA - SEGREGAÇÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS EM CIRCULANTE E NÃO CIRCULANTE

RATING	% RECUPERÁVEL	% AJUSTE PARA PERDAS
A	70%	30%
B	50%	50%

Fonte: PGFN/ME.

(b.2) Dívida Ativa Não Tributária a Longo Prazo

Já quanto à dívida ativa não tributária a longo prazo, a tabela a seguir detalha a sua composição, de acordo com o órgão de origem do crédito.

TABELA - DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA BRUTA A LONGO PRAZO – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB)	17.745	41.569	(57,31)	25,51
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	14.987	28.619	(47,63)	21,55
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE (IBAMA)	12.256	10.694	14,61	17,62
FRGPS	6.346	6.009	5,61	9,12
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE (ANS)	3.736	3.471	7,62	5,37
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM)	2.849	2.775	2,65	4,10
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)	2.553	2.553	0,00	3,67
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)	2.181	2.322	(6,09)	3,13
AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)	1.865	1.835	1,66	2,68
SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP)	1.574	1.548	1,73	2,26
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	1.318	960	37,28	1,90
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)	991	991	-	1,42
OUTROS	1.157	1.183	(2,18)	1,66
TOTAL	69.558	104.529	(33,46)	100,00

Fonte: Siafi.

O Banco Central do Brasil (BCB), o Ministério da Economia e o Ibama respondem juntos por aproximadamente 65% do estoque da dívida ativa não tributária bruta. No entanto, ao considerar o ajuste para perdas, a dívida ativa não tributária concentra-se no Ibama, no Ministério da Economia, na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), representando estes quatros órgãos cerca de 83% do total, conforme tabela a seguir.

TABELA - DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA A LP, LÍQUIDA DO AJUSTE PARA PERDAS – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE (IBAMA)	12.256	10.694	14,61	40,28
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	8.325	16.596	(49,84)	27,36
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)	2.553	2.553	0,00	8,39
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)	2.181	2.322	(6,09)	7,17
AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)	1.865	1.835	1,66	6,13
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	1.252	912	37,28	4,12
OUTROS	1.993	1.965	1,43	6,55
TOTAL	30.426	36.877	(17,50)	100,00

Fonte: Siafi.

O BCB, apesar de ser responsável por 25,51% dos valores inscritos em dívida ativa não tributária, constituiu o ajuste para perdas de mesmo montante, de modo que o valor líquido desse crédito passa a ser nulo.

A dívida ativa não tributária do Ministério da Economia representa créditos inscritos sob gestão da PGFN, cujos detalhamentos por prazo, *rating* e respectivos ajustes para perdas já foram apresentados no subitem "b.1" desta mesma nota explicativa.

(c) Créditos Tributários a Receber

De acordo com as tabelas a seguir, os valores mais expressivos dos créditos tributários a receber a curto prazo e a longo prazo decorreram de Contribuições Previdenciárias para o RGPS, do Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

TABELA - CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER – CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – RGPS	35.295	39.541	(10,74)
IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOA JURÍDICA	11.163	18.734	(40,41)
CONTRIBUIÇÃO FIN. SEGURIDADE SOCIAL (COFINS)	10.744	17.639	(39,09)
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO (CSLL)	5.197	9.147	(43,18)
IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOA FÍSICA	4.193	4.862	(13,76)
CONTRIBUIÇÕES PARA O PIS/PASEP	4.073	5.731	(28,94)
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	2.694	4.141	(34,95)
IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE	2.257	3.213	(29,76)
OUTROS	4.188	3.757	11,45
TOTAL BRUTO (I)	79.803	106.765	(25,25)
AJUSTE PARA PERDAS	(29.939)	(54.295)	44,86
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	49.864	52.470	(4,97)

Fonte: Siafi.

TABELA - CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS A RECEBER – LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – RGPS	110.748	123.195	(10,10)
IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOA JURÍDICA	38.397	69.057	(44,40)
CONTRIBUIÇÃO FIN. SEGURIDADE SOCIAL (COFINS)	35.798	63.306	(43,45)
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO (CSLL)	17.698	33.124	(46,57)
IMPOSTO SOBRE A RENDA PESSOA FÍSICA	14.677	18.026	(18,58)
CONTRIBUIÇÕES PARA O PIS/PASEP	13.426	19.950	(32,70)
IMPOSTO SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE	7.729	12.197	(36,63)
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	9.473	15.096	(37,25)
OUTROS	7.697	7.706	(0,12)
TOTAL BRUTO (I)	255.642	361.656	(29,31)
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(105.289)	(207.839)	49,34
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	150.354	153.817	(2,25)

Fonte: Siafi.

No exercício de 2019, o saldo bruto do título "Créditos Tributários a Receber" em curto prazo apresentou uma redução de 25,25% em relação ao exercício de 2018, diminuindo seu montante em aproximadamente R$ 27,0 bilhões.

Esta diminuição foi experimentada em valores administrados pela RFB, a qual apresentou reduções da ordem de R$ 27,2 bilhões, ponderados aumentos verificados em outros órgãos, como o Inmetro, que reconheceu créditos tributários decorrentes de taxas de inspeção, controle e fiscalização de aproximadamente R$ 202 milhões.

Assim, as diminuições evidenciadas pela RFB decorrem da atualização do saldo contábil de créditos tributários a receber em curto prazo, tendo como base os saldos constantes nos sistemas corporativos administrados por aquela secretaria.

Este controle é efetuado com base no estoque de créditos fornecido por esses sistemas, não sendo possível constatar, por meio de controles contábeis, a razão desses ajustes, se por pagamento por parte dos contribuintes, por compensação, transação, remissão, prescrição, decadência, conversão de moeda em renda ou em razão decisões administrativas ou judiciais, modalidades de extinção do crédito tributário previstas no art. 156 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional).

Em relação aos créditos tributários a receber em longo prazo, verificou-se uma diminuição de aproximadamente R$ 106,0 bilhões entre os exercícios de 2019 e 2018. Cerca de 99% desta redução, aproximadamente R$ 105,9 bilhões, também decorreram de ajustes efetuados pela RFB.

(c.1) Créditos Tributários a Receber – RFB/ME

A Receita Federal do Brasil (RFB) realiza levantamento mensal nos seus sistemas de controle de cobrança, tais como o Sistema de Informações Econômico-Fiscais (Sief), Grande Porte Serpro e o Grande Porte Dataprev, por meio de consultas gerenciais ou, ainda, com a utilização do DW (Devedores e Informar).

Nesse levantamento, os créditos tributários são agregados em quatro situações:

- Devedor: são créditos tributários exigíveis, sujeitos à cobrança amigável e à cobrança administrativa especial. Em caso de não regularização, são posteriormente enviados à PGFN para inscrição em dívida ativa da União, conforme prescreve o art. 12, inciso I, da Lei Complementar nº 73/1993;

- Exigibilidade suspensa por processo administrativo: créditos tributários com sua exigibilidade suspensa na esfera administrativa. Essa situação ocorre principalmente durante o julgamento do contencioso administrativo, nas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRF) ou o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e durante a revisão de ofício dos débitos lançados. Também ocorre no transcurso dos prazos para: ciência, pagamento, apresentação de impugnação, de manifestação de inconformidade ou de recursos;

- Exigibilidade suspensa em decorrência de processo judicial: nessa classificação, estão os créditos tributários cujo valor e exigibilidade estão sob discussão na esfera judicial; e

- Parcelamento: abrange os saldos a pagar de todos os parcelamentos (ordinários e especiais).

Ressalta-se que, embora administrados pela RFB, parte desses créditos é repartida com o FAT e o FRGPS, conforme detalhado no item "e" desta NE.

Como providência no sentido de melhorar a interpretação da liquidez dos seus ativos, a RFB/ME avalia a conversibilidade e exigibilidade dos créditos tributários a receber do tipo "devedor" e "parcelado" e define sua composição percentual anual em termos de curto e longo prazo (ativo circulante e não circulante).

Para a segregação entre curto e longo prazo, são apresentados os percentuais indicados na tabela abaixo.

TABELA - SEGREGAÇÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS EM CIRCULANTE E NÃO CIRCULANTE

TIPO DE CRÉDITO	ATIVO CIRCULANTE (%)	ATIVO NÃO CIRCULANTE (%)
DEVEDOR	20,00	80,00
PARCELADO	25,36	74,64

Fonte: Siafi.

Créditos Tributários com Exigibilidade Suspensa

Os créditos com exigibilidade suspensa, quer em decorrência de processo administrativo, quer por decisão judicial, conforme prevê o art. 151, incisos III a V, da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), não atendem aos critérios de reconhecimento de ativo, pois não há garantias de geração de benefícios econômicos futuros.

Dessa forma, o registro dos valores atualizados desses créditos ocorre em contas de controle, cujos saldos são apresentados na tabela a seguir.

TABELA - TIPOS DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM EXIGIBILIDADE SUSPENSA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
CONTRIBUIÇÕES	716.528	667.843	7,29
IMPOSTOS	706.531	660.877	6,91
INFRAÇÕES	82.934	69.066	20,08
TOTAL	1.505.993	1.397.786	7,74

Fonte: Siafi.

Ajuste para Perdas

De acordo com as informações provenientes da RFB, para cálculo do ajuste para perdas dos créditos na situação "parcelados", foi utilizado o índice de 24,39% baseado no histórico de recebimentos, e, para os créditos na situação "não parcelado", foi utilizado o índice de 67,39%. Esses percentuais consideram como critério a expectativa de não recebimento, conforme a classificação do contribuinte (*rating*), para os débitos na situação "devedor".

TABELA - DETALHAMENTO DO CÁLCULO DO AJUSTE PARA PERDAS DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS - R$ MILHÕES

	ESTOQUE	ÍNDICE	VALOR DO AJUSTE
CURTO PRAZO	77.776		29.765
NÃO PREVIDENCIÁRIO – NÃO PARCELADO	18.650	67,39%	12.568
NÃO PREVIDENCIÁRIO – PARCELADO	23.468	24,39%	5.724
PREVIDENCIÁRIO – NÃO PARCELADO	6.456	67,39%	4.351
PREVIDENCIÁRIO – PARCELADO	29.203	24,39%	7.123
LONGO PRAZO	255.443		105.485
NÃO PREVIDENCIÁRIO – NÃO PARCELADO	74.599	67,39%	50.272
NÃO PREVIDENCIÁRIO – PARCELADO	69.070	24,39%	16.846
PREVIDENCIÁRIO – NÃO PARCELADO	25.824	67,39%	17.403
PREVIDENCIÁRIO – PARCELADO	85.950	24,39%	20.963
TOTAL DO AJUSTE PARA PERDAS			135.250

Fontes: Siafi e RFB/ME.

(e) Créditos Tributários e de Dívida Ativa pertencentes ao FAT e ao FRGPS

Do total de créditos tributários a receber e de dívida ativa tributária, tanto de curto quanto de longo prazo, parte pertence ao FRGPS e ao FAT, sendo repassados quando da arrecadação, conforme preconizam o art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.457/2007, e o art. 11, inciso I, da Lei nº 7.998/1990.

Os recursos devidos ao FRGPS referem-se às contribuições sociais devidas por empresas e que incidem sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço, bem como aquelas devidas por empregadores domésticos e, também, pelos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário de contribuição, conforme disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", e inciso II, todos da CF/1988 e no art. 11, parágrafo único, alíneas "a" a "c", da Lei nº 8.212/1991.

Esses recursos devem ser destinados exclusivamente ao pagamento de benefícios concedidos pelo RGPS como, por exemplo, aposentadoria, auxílio-doença, auxílio-acidente, pensão por morte e auxílio-reclusão, conforme preconiza o art. 2º, § 1º, da Lei nº 11.457/2007, combinado com o art. 18 da Lei nº 8.213/1991, sendo vedada sua aplicação para a realização de despesas distintas daquelas, conforme preceitua o art. 167, inciso XI, da CF/1988.

Já os recursos devidos ao FAT se referem à arrecadação de contribuições para o PIS e para o Pasep, conforme prevê o art. 11 da Lei nº 7.998/1990, os quais devem ser destinados ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico, conforme prescreve o art. 10 da referida Lei, com redação da dada pelo art. 14 da Lei nº 12.513/2011.

Do total de créditos tributários relativos ao exercício de 2019, R$ 107,0 bilhões se referiram a créditos pertencentes a esses fundos; e, do total da dívida ativa, R$ 121,1 bilhões. A tabela abaixo detalha esses valores.

TABELA - CRÉDITOS PERTENCENTES AO FRGPS E AO FAT - R$ MILHÕES

	31/12/2019
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS ADMINISTRADOS PELA RFB E PERTENCENTES A OUTROS ÓRGÃOS	107.004
FRGPS	96.702
FAT	10.302
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA ADMINISTRADA PELA PGFN E PERTENCENTES A OUTROS ÓRGÃOS	121.082
FRGPS	103.313
FAT	17.768
TOTAL	228.086

Fonte: Siafi.

4.2.9. Demais Créditos e Valores

As tabelas a seguir apresentam a segregação dos "Demais Créditos e Valores" em curto e longo prazo, bem como a sua composição.

TABELA - DEMAIS CRÉDITOS E VALORES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	52.820	54.927	(3,84)	48,66
DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A LONGO PRAZO	55.718	38.141	46,08	51,34
TOTAL	108.538	93.068	16,62	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A CURTO E A LONGO PRAZO – COMPOSIÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RESULTADO POSITIVO DO BCB	21.967	25.557	(14,05)
CRÉDITOS SUB-ROGADOS – ESTADOS	17.711	8.369	111,63
ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS	16.819	19.642	(14,37)
DEPÓSITOS RESTITUÍVEIS E VALORES VINCULADOS	13.017	16.193	(19,61)
CRÉDITOS A RECEBER – INFRAÇÕES	10.251	11.285	(9,16)
CRÉDITOS POR DANO AO PATRIMÔNIO	8.380	6.146	36,34
CRÉDITOS A RECEBER – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	7.827	7.827	-
HONRA DE GARANTIAS A RECEBER	6.519	-	-
CRÉDITOS A RECEBER – INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	3.603	-	-
RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES POR COMPETÊNCIA	2.599	513	406,06
VALORES A RECUPERAR POR INDENIZAÇÃO DE SINISTROS	2.582	1.359	90,01
PRÊMIOS DE SEGUROS A RECEBER – FGE	1.535	1.633	(6,01)
OUTROS	6.388	6.775	(5,71)
TOTAL BRUTO (I)	119.199	105.300	13,20
AJUSTE PARA PERDAS (II)	(10.661)	(12.232)	12,84
TOTAL LÍQUIDO (III = I + II)	108.538	93.068	16,62

Fonte: Siafi.

(a) Resultado Positivo do BCB

O resultado positivo apurado pelo BCB até o primeiro semestre de 2019, decorrente do resultado patrimonial ou de operações com reservas cambiais, constituía obrigação daquela instituição perante a União, devendo ser paga até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Com a aprovação da Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019, a parcela do resultado positivo apurado no balanço semestral do BCB que corresponder ao resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, observado o limite do valor integral do resultado positivo, passou a ser destinada à constituição de reserva de resultado.

O saldo de aproximadamente R$ 22 bilhões refere-se ao resultado positivo apurado no 2º semestre de 2019. Mais informações sobre esse assunto podem ser encontradas na Nota "Resultado do Banco Central do Brasil".

(b) Créditos Sub-rogados – Estados

Em 2019, o item "Créditos Sub-rogados – Estados" atingiu o montante de R$ 17,7 bilhões, apresentando uma evolução positiva em relação ao exercício anterior de R$ 9,3 bilhões.

Essa evolução pode ser explicada parcialmente pela edição da Lei Complementar nº 159/2017, que implementou o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) dos Estados e do Distrito Federal e determinou que os Estados que aderissem

às suas condições ficariam por até 36 meses sem efetuar pagamentos decorrentes das dívidas que a União venha a honrar como garantidora, pertinentes aos contratos inseridos na proposta de adesão ao citado Regime, podendo ser prorrogado por igual período.

Nesse contexto, R$ 4,4 bilhões da evolução positiva verificada referem-se ao reconhecimento de créditos oriundos de obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro e que foram sub-rogados à União em razão da referida Lei Complementar.

(c) Adiantamentos Concedidos

O item "Adiantamentos Concedidos" apresentou saldo de R$ 16,8 bilhões em 2019. O seu componente mais representativo foi o Afac em empresas reconhecidas pela Copar/STN/ME, cujo saldo, ao final no exercício de 2019, foi de R$ 11,5 bilhões, excluídas as atualizações requeridas pelo art. 2º do Decreto nº 2.673/1998.

Em comparação com 2018, a diminuição de R$ 2,8 bilhões observada no item "Adiantamentos Concedidos" foi causada principalmente pelo desreconhecimento de valores repassados a Estados e Municípios pelo FNDE no exercício de 2015, no montante de R$ 3,1 bilhões, tendo em vista distribuições legais e constitucionais destinadas às unidades federadas, e que não caracterizavam ativos, conforme definições das NBC TSP. Este lançamento contábil teve como contrapartida Ajustes de Exercícios Anteriores, e os valores repassados atualmente são classificados como VPD do exercício.

(d) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados

A redução verificada no item "Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados", de aproximadamente 20% (R$ 3,2 bilhões), deve-se principalmente a resgates de depósitos especiais geridos pelo FAT, da ordem de R$ 3,7 bilhões, líquidos das remunerações sobre eles incidentes. Esses depósitos especiais são recursos disponibilizados às instituições financeiras oficiais, como Banco do Brasil, Banco do Nordeste (BNB), Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco da Amazônia (Basa), para a aplicação em programas de geração de emprego e renda, mediante concessão de empréstimos a pessoas físicas e jurídicas.

(e) Créditos a Receber – Infrações

Os créditos constituídos em razão da aplicação de multas por infrações à legislação em geral e contratos perfizeram R$ 10,3 bilhões em 2019, o que representou uma redução de 9,16% em relação ao encerramento do exercício anterior. Em síntese, tais créditos estão concentrados em instituições incumbidas de exercer o poder de polícia da União, conforme tabela abaixo.

TABELA - CRÉDITOS A RECEBER DECORRENTES DE INFRAÇÕES – POR UNIDADE GESTORA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RFB	7.135	8.928	(20,09)	69,60
CADE	1.874	1.777	5,45	18,28
INMETRO	468	-	-	4,57
ICMBIO	383	208	84,09	3,74
OUTROS	391	372		3,81
TOTAL	10.251	11.285	(9,16)	100,00

Fonte: Siafi.

(f) Créditos por Dano ao Patrimônio

Os créditos por dano ao patrimônio podem ser decorrentes de:

- Processo administrativo: apurado no âmbito administrativo quando o crédito da União é inferior a R$ 100 mil, tendo em vista limite estabelecido pelo TCU para dispensa de instauração de TCE, conforme disposto no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012;

- Tomada de Contas Especial (TCE): apurado quando o crédito da União é maior ou igual a R$ 100 mil, sendo contabilizado o crédito como ativo somente após decisão definitiva proferida pelo Tribunal de Contas da União;

- Processo judicial: apurado no âmbito da Justiça.

Em 31/12/2019, os créditos por dano ao patrimônio totalizaram R$ 8,4 bilhões, representando uma alta de 36,34% em relação ao exercício anterior, como mostra a tabela a seguir.

TABELA - CRÉDITOS POR DANO AO PATRIMÔNIO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APURADOS EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	4.951	3.034	63,17	59,08
APURADOS EM PROCESSO ADMINISTRATIVO	3.424	3.107	10,20	40,86
APURADOS EM PROCESSO JUDICIAL	5	5	(2,95)	0,06
TOTAL	8.380	6.146	36,34	100,00

Fonte: Siafi.

Dentre esses créditos, aqueles apurados em TCE foram os mais representativos, perfazendo aproximadamente R$ 5 bilhões. As principais causas que deram origem a essas TCE foram a falta de documentação comprobatória da execução da despesa, inclusive as apresentações fora do prazo legal, bem como a inadimplência na comprovação de instrumentos de transferência ou ainda irregularidade na documentação apresentada, totalizando R$ 4,5 bilhões.

(g) Créditos a Receber – Regularização Fundiária

No encerramento do exercício de 2019, os créditos a receber decorrentes de regularização fundiária perfizeram R$ 7,8 bilhões e foram registrados no âmbito do Incra em função do processo de regularização fundiária, inclusive as terras que foram objetos de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal.

Em resumo, esses créditos decorrem da atribuição que a União detém de desapropriar, por interesse social e para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária ao seu antigo proprietário, nos termos do art. 184 da CF/1988.

Em seguida, esses imóveis são distribuídos a beneficiários da reforma agrária, que receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos, conforme preconiza o art. 189 da CF/1988. Esses títulos, por sua vez, podem ser entregues tanto em caráter gratuito quanto oneroso, o que enseja, nesse caso, o reconhecimento de valores a receber desses beneficiários, nos termos do art. 24, inciso II, alínea "b", e dos art. 34 e 39 do Decreto nº 9.311/2018.

(h) Honra de Garantias a Receber

O item "Honra de Garantias a Receber" montou a quantia de R$ 6,5 bilhões em 31/12/2019 e proveio de contratos inadimplentes do Fies, os quais contaram com garantias prestadas pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc).

Em síntese, esses valores estão baseados em contratos que apresentavam saldo devedor com inadimplência superior a 360 dias consecutivos, verificada na fase de amortização para as datas de apuração em 2019.

O Fgeduc está previsto no inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087/2009, por meio do qual a União ficou autorizada participar de fundos que tenham por finalidade garantir diretamente o risco em operações de crédito educativo, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos.

(i) Créditos a Receber – Instituições Financeiras

Em relação ao item "Créditos a Receber de Instituições Financeiras", cujo montante reconhecido no exercício de 2019 foi de R$ 3,6 bilhões, trata-se de créditos a serem recebidos pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

(j) Rendimentos de Aplicações por Competência

No exercício de 2019, a rubrica "Rendimentos de Aplicações por Competência" apresentou variação positiva de aproximadamente 406%, passando de R$ 513 milhões em 2018 para R$ 2,6 bilhões no exercício de 2019.

Tal variação deve-se principalmente ao reconhecimento de ativos da ordem de R$ 2,2 bilhões, a serem recebidos do BCB a títulos de remuneração, referente ao último decêndio do ano de 2019, das disponibilidades financeiras da União depositadas naquela autarquia por força do art. 164, § 3º, da CF/1988, tendo em vista que o disposto no art. 1º da MP nº 2.179-36/2001 determina a remuneração desses recursos pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da DPMFi.

(k) Valores a Recuperar por Indenização de Sinistros

Já o item "Valores a Recuperar por Indenização de Sinistros" evidenciou uma evolução positiva de cerca de 90% devido principalmente ao reconhecimento de indenizações a serem realizadas pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE), as quais montaram a quantia de R$ 1,4 bilhão.

No entanto, desse montante, devem ser ponderadas as diminuições decorrentes de variações cambiais negativas também registradas por aquele Fundo, de aproximadamente R$ 224 milhões.

4.2.10. Investimentos

Os investimentos da União são reunidos em três grandes grupos, que totalizaram R$ 395,3 bilhões em 31/12/2019, conforme tabela a seguir.

TABELA – INVESTIMENTOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
PARTICIPAÇÕES PERMANENTES	393.900	355.559	10,78
PROPRIEDADES PARA INVESTIMENTO	1.411	1.419	(0,51)
DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES	2	2	2,82
TOTAL	395.314	356.980	10,74

Fonte: Siafi.

(a) Participações Permanentes

As participações permanentes representam os investimentos realizados em empresas não dependentes do Orçamento Fiscal e Seguridade Social (OFSS), consórcios públicos e fundos, sendo contabilizadas em função da influência da União na administração da entidade.

Assim, quando há influência significativa, os investimentos são mensurados e avaliados pelo Método da Equivalência Patrimonial (MEP), ou seja, o investimento é inicialmente registrado a preço de custo, e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

De outra forma, quando não há influência significativa, são mensurados e avaliados de acordo com o custo de aquisição (Método de Custo), sendo reconhecidas as perdas prováveis apuradas em avaliações periódicas.

A tabela abaixo apresenta a composição dos investimentos da União em "Participações Permanentes", diferenciando-os pelo método de contabilização.

TABELA - PARTICIPAÇÕES PERMANENTES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
PARTICIPAÇÕES EM EMPRESAS	321.059	303.918	5,64
PARTICIPAÇÕES EM EMPRESAS – MEP	319.475	302.015	5,78
PARTICIPAÇÕES EM EMPRESAS – MÉTODO DE CUSTO	1.584	1.903	(16,72)
PARTICIPAÇÕES EM FUNDOS	45.110	36.047	25,14
PARTICIPAÇÕES EM FUNDOS – MEP	45.102	36.017	25,22
PARTICIPAÇÕES EM FUNDOS – MÉTODO DE CUSTO	8	30	(72,64)
PARTICIPAÇÕES EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	17.349	11.822	46,75
ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL	10.250	3.640	181,60
PARTICIPAÇÕES EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS	132	132	-
TOTAL	393.900	355.559	10,78

Fonte: Siafi.

Em 31/12/2019, o saldo observado em Afac atingiu 10,2 bilhões, superior em 181,6% em relação ao mesmo período do exercício anterior, e decorre, principalmente, do aporte de capital para a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), no montante de R$ 7,2 bilhões.

(a.1) Participações Avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial

A equivalência patrimonial é calculada duas vezes no decorrer do exercício: em abril, tendo como base as demonstrações contábeis das empresas controladas de dezembro do exercício anterior; e em dezembro, tendo como base as demonstrações contábeis de setembro do próprio exercício.

Uma vez que os resultados dos exercícios das empresas controladas são publicados e aprovados posteriormente ao encerramento do exercício no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), não é possível o registro integral dos resultados da equivalência patrimonial até a data das demonstrações contábeis por parte do órgão controlador (STN/ME). Portanto, as participações avaliadas pelo MEP em 31/12/2019 estão baseadas, em grande parte, nas demonstrações contábeis das investidas de 30/09/2019.

As principais participações da União em empresas avaliadas pelo MEP estão demonstradas no gráfico a seguir.

GRÁFICO - PARTICIPAÇÕES PERMANENTES EM EMPRESAS (MEP) – POR ENTIDADE - R$ BILHÕES



Nota: Os percentuais indicados no eixo horizontal representam o percentual de participação da União nas respectivas empresas.
Fontes: Copar/STN/ME e Siafi.

Para mais informações, recomenda-se a leitura das Notas "Resultado Positivo de Participações", "Resultado Negativo de Participações" e "Partes Relacionadas".

A seguir são apresentadas as participações da União em fundos avaliados pelo MEP.

TABELA - PARTICIPAÇÕES EM FUNDOS – MEP - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL	31.092	28.789	8,00
FUNDO DE GARANTIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO	5.754	3.394	69,55
FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL	3.351	2.851	17,54
FUNDO GARANTIDOR DA HABITAÇÃO POPULAR	1.149	353	225,43
OUTRAS	3.756	631	495,50
TOTAL BRUTO	45.102	36.017	25,22

Fonte: Siafi.

As participações em fundos tiveram seus registros efetivados com base na posição de 30/09/2019, sendo que o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) alcançou o saldo de R$ 31,1 bilhões.

Fundo de Arrendamento Residencial

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) teve sua autorização de criação pela Lei nº 10.188/2011, que criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e instituiu o arrendamento residencial com opção de compra. Referida lei determinou que, para a operacionalização do PAR, a Caixa Econômica Federal estaria autorizada a criar o FAR, um fundo financeiro privado com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa.

O PAR foi criado para atendimento à necessidade de moradia à população de baixa renda concentrada nas capitais e regiões metropolitanas, e nos municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes, por meio de operação de arrendamento de Unidades Habitacionais - UH com opção de compra. Para execução do PAR, o FAR foi instituído por recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes dos fundos FAS, Finsocial, FDS e Protech.

A partir de 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por meio da MP nº459, de 2009, convertida na Lei nº 11.977/2009, não foram selecionadas novas operações para contratação de empreendimentos vinculados ao PAR. No âmbito do PMCMV, o benefício se inicia após a alienação das UH, nas prestações dos financiamentos.

No PMCMV, os atos deliberativos para aprovação de empreendimentos são de competência do Gestor do PMCMV, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

O fluxo operacional resumido da seleção da empresa até a construção do empreendimento é o seguinte:

- A empresa da construção civil apresenta às instituições financeiras, a qualquer tempo, proposta para construção do empreendimento;
- As instituições financeiras recebem a proposta e verificam o atendimento aos objetivos e diretrizes do Programa;
- Posteriormente o gestor operacional do Fundo recebe a proposta, verifica o enquadramento aos pré-requisitos;
- Atendidos os pré-requisitos, encaminha a proposta de construção do empreendimento ao MDR para seleção;
- O MRD recebe as propostas e o limite de recursos alocados para o Programa, seleciona e divulga as propostas para construção dos empreendimentos, as quais passa para fase de contratação, sem deliberação intermediária do agente operador do FAR.

A manutenção dos programas habitacionais PAR e PMCMV possui despesas que podem ser divididas em:

- Despesas obrigatórias, tais como as remunerações dos agentes financeiros na execução dos PAR/PMCMV, a remuneração do agente operador do FAR e o empréstimo junto ao FGTS;

- Despesas de custeio: vigilância, taxas condominiais, judiciais, registros de contratos do PMCMV, dentre outras.

Desde a alteração do art. 2º, inciso II da Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 12.693/2012, a União aporta recursos no FAR por meio da integralização de cotas (aumento de capital), ou seja, a relação entre União e FAR passou a ser de investidora e investida. Até então, os recursos da União destinados ao PMCMV ingressavam no FAR como subvenção governamental.

Nesse contexto, atualmente, os aportes de recursos por meio de integralização de cotas são reconhecidos no balanço patrimonial da União como investimento permanente, classificado como fundos avaliados pelo método de equivalência patrimonial (MEP). A União é a única cotista do FAR. Além disso, importante mencionar que o FAR não faz parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

Durante o exercício de 2019 a variação de 8,0% se deve aos novos aportes realizados e perdas registradas no cálculo da equivalência patrimonial (vide Nota "Partes Relacionadas").

Com base em relatório de avaliação do FAR, com data base de 31 de dezembro de 2018, o Fundo apresenta uma necessidade futura de fluxo financeiro total de R$ 5,9 bilhões (15 anos de projeção), considerando as obras já contratadas. Esta avaliação atuarial compreendeu a mensuração de receitas futuras e despesas futuras, descontadas a valor presente, considerando várias hipóteses e premissas. Os fluxos calculados consideram riscos atuarias a que o Fundo está exposto, além do risco de crédito dos participantes que pagam as prestações ao FAR.

Para a projeção do fluxo de caixa do FAR, foram considerados apenas os ingressos referentes às receitas próprias, que consistem, principalmente, no retorno das prestações dos financiamentos (amortizações dos financiamentos concedidos aos mutuários beneficiados). Em relação aos desembolsos foram considerados os referentes às obras contratadas, ao empréstimo do FGTS, às remunerações do agente financeiro, às despesas com manutenção de imóvel, às despesas administrativas e às perdas com ações judiciais, dentre outros.

O desembolso de obras já contratadas consiste naquele que o Fundo deve fazer em favor das construtoras responsáveis pelos empreendimentos contratados. Esse desembolso obedece a um cronograma físico financeiro, previsto em contrato entre FAR e as construtoras, e ocorre somente após medição da execução física da obra e regularidade fiscal da empresa.

A necessidade de fluxo financeiro futuro apresentada, de R$ 5,9 bilhões, indica uma dependência futura do FAR em relação aos aportes de recursos por meio de integralizações de cotas da União. Assim, o monitoramento do fluxo de caixa do Fundo é importante para mitigar o risco de falta de liquidez ao longo do tempo.

(a.2 Participações Avaliadas pelo Método de Custo

As participações da União avaliadas pelo método de custo estão demonstradas na tabela a seguir.

TABELA - PARTICIPAÇÕES – MÉTODO DE CUSTO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
PARTICIPAÇÕES EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	17.349	11.822	46,75
PARTICIPAÇÕES EM EMPRESAS	1.608	1.905	(15,60)
PARTICIPAÇÕES EM FUNDOS	8	30	(72,64)
TOTAL	18.965	13.757	37,86

Fonte: Siafi.

Quanto às participações da União em organismos internacionais, estão detalhadas na tabela seguinte.

TABELA - PARTICIPAÇÕES PERMANENTES EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO	9.073	3.630	149,92
ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	1.940	1.940	-
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO	1.419	1.419	-
CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO	1.262	1.262	-
OUTR	3.655	3.570	2,37
TOTAL	17.349	11.822	46,75

Fonte: Siafi.

Do total de R$ 17,3 bilhões em participações da União em organismos internacionais, 52,3% está concentrado no NBD. Destaca-se que o aumento de R$ 5,4 bilhões (149,92%) ocorrido no exercício de 2019 em relação ao exercício anterior decorre, principalmente, dos registros realizados no mês de dezembro, em atendimento ao Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário, para que o capital integralizado nessas entidades e ainda não entregues fosse contabilizado como passivo da União, concomitantemente ao registro contábil da respectiva participação.

Ao longo do exercício de 2019, foi realizada uma análise de todos os instrumentos de subscrição ou compromissos firmados com organismos internacionais, para verificar se algum deles apresentava características de passivo, para que essas obrigações pudessem ser mensuradas e contabilizadas. Foi o caso do NBD, que deu origem ao registro de passivos no montante de R$ 4,2 bilhões referente às parcelas vincendas da participação do Brasil no capital dessa entidade, gerando reflexos também nas contas de participações.

(b) Propriedades para Investimento

As propriedades para investimento compreendem os bens imóveis mantidos com fins de renda e/ou ganho de capital, que não são usados nas operações e que não serão vendidos em curto prazo. O Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) concentra 99,87% desses bens (R$ 1,4 bilhão).

4.2.11. Imobilizado

O imobilizado da União está segregado em dois grupos: (i) bens móveis; e (ii) bens imóveis. Na tabela a seguir, é apresentada a sua composição.

TABELA – IMOBILIZADO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
BENS MÓVEIS (VI = I - II - III)	102.657	100.739	1,90
VALOR BRUTO CONTÁBIL (I)	126.302	121.230	4,18
DEPRECIAÇÃO/AMORTIZAÇÃO/EXAUSTÃO ACUMULADA (II)	23.407	20.240	15,65
REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL (III)	238	251	(4,88)
BENS IMÓVEIS (VII = IV - V - VI)	1.305.965	1.165.905	12,01
VALOR BRUTO CONTÁBIL (IV)	1.316.040	1.172.294	12,26
DEPRECIAÇÃO/AMORTIZAÇÃO/EXAUSTÃO ACUMULADA (V)	8.869	6.389	38,81
REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL (VI)	1.206	-	-
TOTAL LÍQUIDO (VIII = VI + VII)	1.408.621	1.266.644	11,21

Fonte: Siafi.

(a) Bens Móveis

Em 31/12/2019, o valor líquido contábil dos bens móveis da União foi de R$ 102,7 bilhões, conforme detalhamento apresentado na tabela abaixo.

TABELA - BENS MÓVEIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
BENS MÓVEIS EM ANDAMENTO	35.617	35.519	0,28
VEÍCULOS	25.076	27.436	(8,60)
MÁQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS	23.800	22.725	4,73
BENS DE INFORMÁTICA	14.532	13.742	5,75
MÓVEIS E UTENSÍLIOS	7.935	7.607	4,31
BENS MÓVEIS EM ALMOXARIFADO	8.096	4.779	69,38
MATERIAL CULTURAL, EDUCACIONAL E DE COMUNICAÇÃO	3.083	2.840	8,56
ARMAMENTOS	1.359	1.315	3,35
OUTROS	6.805	5.267	29,19
TOTAL BRUTO (I)	126.302	121.230	4,18
DEPRECIAÇÃO/AMORTIZAÇÃO/EXAUSTÃO ACUMULADA (II)	23.407	20.240	15,65
REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL (III)	238	251	(4,88)
TOTAL LÍQUIDO (IV = I - II - III)	102.657	100.739	1,90

Fonte: Siafi.

Os bens móveis em andamento" representam aproximadamente 28% do valor bruto contábil dos bens móveis da União. Nessas contas, são classificados todos os gastos com materiais, mão-de-obra direta e indireta e outros gastos incorridos na produção ou aquisição de bens que ainda não estejam em operação. Do total de R$ 35,6 bilhões de bens móveis em andamento", R$ 34,2 bilhões (96,11%) estão no Ministério da Defesa. Trata-se principalmente de projetos do Comando da Marinha, correspondentes à aquisição de máquinas e motores de navios e submarinos do Programa de Desenvolvimento do Submarino Nuclear.

Ao Ministério da Defesa, também pertence a maior parte dos "Veículos" (R$ 18,5 bilhões ou 73,89% do total de R$ 25,1 bilhões), das "Máquinas, Aparelhos, Equipamentos e Ferramentas" (R$ 8,2 bilhões ou 34,50% do total de R$ 23,8 bilhões) e dos "Bem Móveis em Almoxarifado" (R$ 7,6 bilhões ou 94,40% do total de R$ 8,1 bilhões).

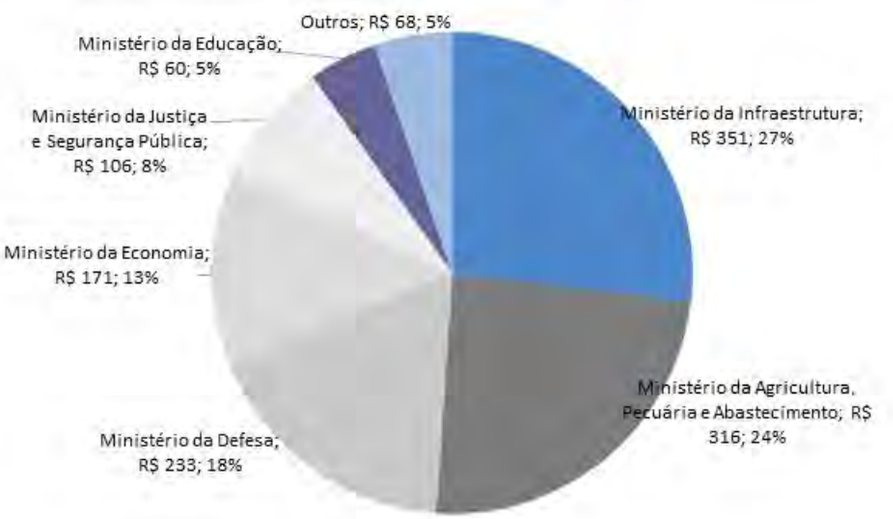
Em relação ao item "Bens Móveis em Almoxarifado", a variação positiva de 69,38% em relação ao exercício anterior ocorreu principalmente em função da reclassificação de R$ 3,1 bilhões de veículos (aeronaves) para a conta contábil "Bens Móveis em Reparo", o que explica parcialmente a redução de 8,60% do item "Veículos" apresentada na tabela acima.

Já os bens de informática estão concentrados no Ministério da Educação (R$ 3,9 bilhões ou 26,96% do total de R$ 14,5 bilhões), assim como os móveis e utensílios" (R$ 2,9 bilhões ou 37,09% do total de 7,9 bilhões).

(b) Bens Imóveis

Em 31/12/2019, o valor líquido contábil dos bens imóveis da União totalizou R$ 1,306 trilhão, sendo que cerca de 90% desse valor está concentrado nos seguintes ministérios conforme gráfico a seguir: Ministério da Infraestrutura; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; e Ministério da Justiça e Segurança Pública.

GRÁFICO - BENS IMÓVEIS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

A composição desses imóveis é apresentada na tabela a seguir.

TABELA - BENS IMÓVEIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
BENS DE USO ESPECIAL	699.731	662.002	5,70
BENS DE USO COMUM DO POVO	329.897	219.047	50,61
BENS DOMINICAIS	215.695	222.755	(3,17)
BENS IMÓVEIS EM ANDAMENTO	51.174	53.035	(3,51)
ATIVOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS	11.787	-	-
INSTALAÇÕES	4.805	11.684	(58,87)
OUTROS	2.951	3.769	(21,70)
TOTAL BRUTO (I)	1.316.040	1.172.294	12,26
DEPRECIAÇÃO/AMORTIZAÇÃO ACUMULADA (II)	8.869	6.389	38,81
REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL (III)	1.206	-	-
TOTAL LÍQUIDO (IV = I - II - III)	1.305.965	1.165.905	12,01

Fonte: Siafi.

Quanto ao saldo de R$ 1,2 bilhão do item "Redução ao Valor Recuperável" em 31/12/2019, o registro integral foi realizado pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), empresa subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Em síntese, a CBTU diminuiu em 83,52%, os valores de "Bens Imóveis em Andamento" sob sua gestão, em razão de redução a valor recuperável de empreendimentos localizados nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

(b.1) Bens de Uso Especial

Os bens de uso especial representam 53,17% do valor bruto contábil dos bens imóveis. Sua composição é apresentada na tabela abaixo.

TABELA - BENS DE USO ESPECIAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	250.693	233.357	7,43
TERRENOS E GLEBAS	136.614	152.895	(10,65)
AQUARTELAMENTOS	120.232	109.452	9,85
IMÓVEIS DE USO EDUCACIONAL	39.395	36.852	6,90
EDIFÍCIOS	29.979	27.451	9,21
COMPLEXOS, FÁBRICAS E USINAS	35.493	24.843	42,87
AEROPORTOS, ESTAÇÕES E AERÓDROMOS	24.916	21.268	17,15
IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS	23.100	21.868	5,63
OUTROS	39.309	34.018	15,55
TOTAL BRUTO (I)	699.731	662.002	5,70
DEPRECIAÇÃO/AMORTIZAÇÃO ACUMULADA (II)	6.124	3.886	57,59
TOTAL LÍQUIDO (III = I - II)	693.607	658.117	5,39

Fonte: Siafi.

O item mais relevante é "Fazendas, Parques e Reservas" com R$ 250,7 bilhões. O Ministério da Justiça e Segurança Pública detém a maior parte (R$ 100,9 bilhões) desses bens, correspondendo, em quase sua totalidade, às áreas da Fundação Nacional do Índio (Funai).

Ainda no item "Fazendas, Parques e Reservas", o segundo maior saldo é do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com R$ 91,9 bilhões, principalmente em decorrência da migração do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) da Presidência da República para esse Ministério. Essas fazendas, parques e reservas sob gestão do Incra são, na verdade, bens imóveis dominicais destinados à reforma agrária e estão indevidamente classificados como bens de uso especial. O mesmo ocorre com terrenos e glebas, no valor de R$ 68,5 bilhões. Isso ocorre devido à obrigatoriedade de uso do SPIUnet (Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União) pelo Incra para gestão de seus bens imóveis, por força da Portaria Conjunta STN/SPU nº 3/2014. O SPIUnet faz o controle patrimonial e os registros contábeis no Siafi, mas somente movimenta contas de bens imóveis de uso especial.

O segundo item mais relevante na tabela acima é "Terrenos e Glebas", com R$ 136,6 bilhões, sendo R$ 68,5 bilhões pertencentes ao Incra, como citado acima. Do saldo restante, R$ 32,9 bilhões estão no Ministério da Economia (que incorporou o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, inclusive a Secretaria de Patrimônio da União – SPU) e R$ 26,0 bilhões no Ministério da Defesa.

A variação negativa de 10,65% nos terrenos e glebas se deveu principalmente a reclassificações ocorridas no Ministério da Defesa, que também contribuíram para os aumentos de 9,85% em "Aquartelamentos" e de 42,87% em "Complexos, Fábricas e Usinas".

Apesar de a variação total ter sido negativa, importante destacar o registro realizado pelo Incra, de R$ 4,2 bilhões, referente a glebas certificadas que não estavam contempladas no lançamento global realizado em 2017 nas contas de bens dominicais. Ou seja, tratavam-se de glebas que não haviam sido cadastradas no SPIUnet, tampouco registradas no Siafi.

Após as análises e levantamentos, foram efetuados os registros contábeis referentes a 155 glebas, perfazendo um valor total de R$ 4,2 bilhões, que, por terem sido cadastradas no SPIUnet, foram registradas diretamente nas contas de bens imóveis de uso especial.

A tabela abaixo apresenta uma divisão por Superintendência Regional, dando uma ideia da distribuição geográfica desses imóveis registrados.

TABELA - GLEBAS CADASTRADAS NO SPIUNET EM 2019

SUPERINTENDÊNCIA	Nº CADASTROS	R$
SR 01 - PARÁ	9	156.831.273,39
SR 09 - PARANÁ	3	22.274.037,34
SR 12 - MARANHÃO	19	571.668.177,10
SR 13 - MATO GROSSO	90	2.414.240.791,26
SR 14 - ACRE	11	22.163.328,36
SR 15 - AMAZONAS	6	80.015.449,35
SR 16 - MATO GROSSO DO SUL	3	24.922.798,53
SR 17 - RONDÔNIA	7	396.183.717,09
SR 21 - AMAPÁ	1	14.638.284,54
SR 26 - TOCANTINS	5	499.081.271,13
SR 30 - SANTARÉM	1	2.409.101,37
TOTAL	155	4.204.428.229,46

Fonte: Incra/Mapa.

(b.2) Bens de Uso Comum do Povo

Os bens de uso comum do povo são compostos principalmente pelas rodovias e ferrovias, registradas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Em comparação com o exercício anterior, houve um acréscimo de R$ 110,9 bilhões nesse item, conforme tabela abaixo.

TABELA - BENS DE USO COMUM DO POVO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RODOVIAS E ESTRADAS	281.454	219.044	28,49
FERROVIAS	48.442	3	1.558.659,91
SUBESTAÇÕES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1	1	0,46
TOTAL	329.897	219.047	50,61

Fonte: Siafi.

Por rodovias federais, entendem-se as vias rurais pavimentadas; por estradas, as vias rurais não pavimentadas, conforme define o Anexo I do atual Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei nº 9.503/1997. Assim, considera-se como patrimônio rodoviário toda a malha federal, composta por rodovias e estradas, concedidas e conveniadas, sendo regulamentado pelas Leis nº 8.987/1995 e nº 9.277/1996.

Em 2019, houve um acréscimo de R$ 62,4 bilhões no saldo de "Rodovias e Estradas" em função principalmente de dois ajustes realizados pelo Dnit:

Revisão do índice de reajustamento de obras rodoviárias, responsável por acrescer o saldo em R$ 15,2 bilhões (vide Nota "Ajustes de Exercícios Anteriores");

Inclusão de custos diretos no valor contábil das rodovias federais (custos decorrentes dos projetos de implantação das rodovias, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), estudos ambientais, gastos com compensação ambiental e de supervisão de obras aos Custos Médios Gerenciais – CMG), em atendimento ao Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário, responsável pelo aumento de R$ 31,3 bilhões no saldo.

Além disso, esclarece-se que, dos valores evidenciados, o Dnit adotou como critério o valor necessário à construção de uma rodovia nova, ponderando-se as condições em que determinados trechos rodoviários se encontravam no exercício a que se referem as demonstrações contábeis, os quais necessitam de outros gastos com o intuito de colocá-los em condições ideais de uso. Tal metodologia é denominada de Custo Médio Gerencial (CMG).

Nos casos de vias não pavimentadas (estradas), o critério adotado foi o de se utilizar como parâmetro os valores necessários à manutenção dos trechos rodoviários, como serviços de terraplanagem, dentre outros.

Em 2019, houve a incorporação das ferrovias da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), no valor de R$ 48,4 bilhões. A metodologia de mensuração adotada foi o custo de reposição depreciado, em decorrência de sua natureza especializada. Para estimar o valor contábil das ferrovias, foi adotada tabela de Custo Médio Gerencial para obras de contorno ferroviário elaborada pelo Dnit. A taxa anual de depreciação utilizada foi de 2,85%, equivalente a uma vida útil de 35 anos, conforme a Resolução nº 4.540, de 19 de dezembro de 2014, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Considerando que os bens já têm mais de 35 anos, o valor contabilizado foi o equivalente ao valor residual de 20%. Essa incorporação de bens teve como contrapartida a conta de ajuste de exercícios anteriores no Patrimônio Líquido (vide Nota "Ajustes de Exercícios Anteriores").

(b.3) Bens Dominicais

Os bens dominicais também têm um valor bastante relevante e são formados principalmente pelas glebas, conforme tabela abaixo.

TABELA - BENS DOMINICAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
GLEBAS	141.175	141.175	-
BENS DOMINICAIS REGISTRADOS NO SIAPA	66.703	69.027	(3,37)
IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	7.698	12.438	(38,11)
OUTROS	119	115	3,14
TOTAL	215.695	222.755	(3,17)

Fonte: Siafi.

(b.3.1) Glebas

O termo "gleba" se refere a espaços de terras rurais ou urbanas que ainda não foram submetidos a loteamento ou desmembramento.

Sua gestão, até o exercício de 2018, era de responsabilidade da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Com a alteração do art. 33 da Lei nº 11.952/2009, pela Lei nº 13.844/2019, essa atribuição passou para o Incra, que passou a ser responsável por promover a destinação e a regularização fundiária de terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, ou seja, aquelas que não são reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, terrenos de marinha ou reservadas à administração militar.

O reconhecimento patrimonial e a contabilização desses imóveis foram planejados em três etapas:

- Registro global das glebas;
- Detalhamento contábil das glebas; e
- Contabilização dos títulos de acordo com a gleba de referência.

Em relação ao registro global das glebas, realizado em 2017, a extinta Serfal/Sead realizou levantamento e diagnóstico das glebas públicas federais passíveis de registro contábil imediato ao patrimônio da União. O valor da gleba foi obtido a partir da Planilha de Preços Referenciais (PPR) do Incra, como resultado do produto do Valor da Terra Nua médio (VTN-médio) pela quantidade de hectares de terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, em cada um de seus municípios integrantes.

Em 2019, já sob gestão do Incra, essas glebas passaram a ser analisadas para posterior registro no Spiunet. Essa análise envolve o levantamento das áreas estimadas de cada gleba certificada, por município, cálculo do Valor da Terra Nua (VTN), execução de conciliações para verificar se algumas dessas glebas já tiveram suas áreas destinadas a alguma finalidade e verificação de eventuais duplicidades.

Uma vez que essas glebas já estão contabilizadas no Siafi, ainda que por um valor global estimado e pendentes de registro no Spiunet, foi dado prioridade para o levantamento e registro, daquelas que não integraram esse lan-

çamento global realizado em 2017. Ou seja, glebas que não haviam sido cadastradas no Spiunet nem tampouco registradas no Siafi, conforme citado na seção "b1" desta Nota, que trata dos bens imóveis de uso especial

(b.3.2) Imóveis Destinados à Reforma Agrária

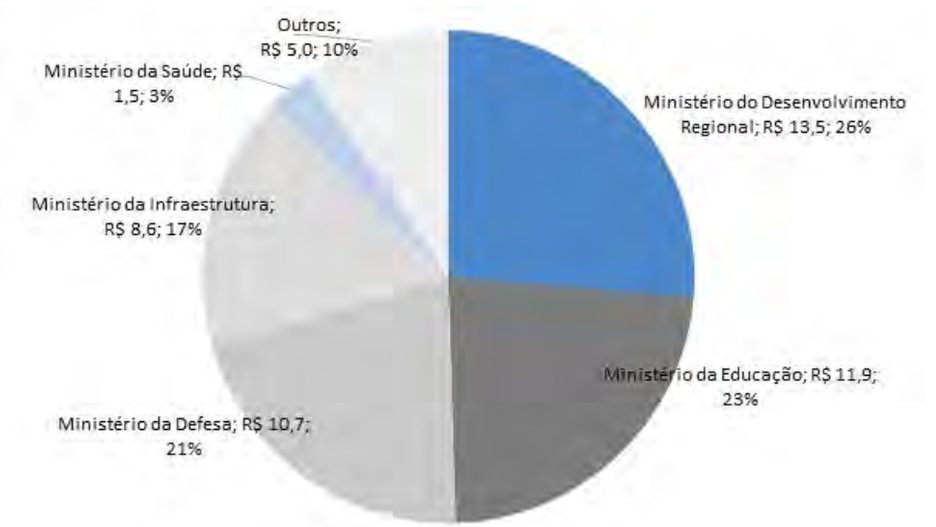
Os imóveis destinados à reforma agrária, registrados no Incra, são usualmente controlados por meio do SPIUnet, sistema de controle de bens de uso especial da União. Por força da Portaria Conjunta STN/SPU nº 3/2014, a utilização do SPIUnet tornou-se compulsória ao Incra. Entretanto, os imóveis destinados à reforma agrária e ainda não inseridos no SPIUnet estão assim classificados como bens dominicais, representando valores pendentes de regularização.

Em 2018, o Incra registrou, em conta específica de bens imóveis a registrar destinados à reforma agrária, aproximadamente R$ 112,0 bilhões referentes à imóveis que ainda não haviam sido cadastrados no SPIUnet. Ao longo dos anos de 2018 e 2019, esses bens foram sendo gradativamente regularizados (cadastrados no SPIUnet para atender à Portaria Conjunta STN/SPU nº 3/2014). Em 31/12/2019, o Incra apresentou ainda saldo de R$ 7,6 bilhões em imóveis a registrar destinados à reforma agrária (6,77% do total contabilizado em maio de 2018).

(b.4) Bens Imóveis em Andamento

Os bens imóveis em andamento (R$ 51,2 bilhões) representam os bens imóveis ainda não concluídos, como obras em andamento (R$ 47,4 bilhões) e estudos e projetos (R$ 3,0 bilhões), dentre outros. A maior parte desses bens está registrada no Ministério do Desenvolvimento Regional, no Ministério da Educação, no Ministério da Defesa, no Ministério da Infraestrutura e no Ministério da Saúde, conforme gráfico a seguir.

GRÁFICO - BENS IMÓVEIS EM ANDAMENTO – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

(b.5) Ativos de Concessão de Serviços

Em 2019, foram registrados R$ 11,8 bilhões no item "Ativos de Concessão de Serviços" pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. Trata-se da subconcessão de serviços da Ferrovia Norte-Sul, conforme contratos celebrados pela estatal, relacionados principalmente aos seguintes trechos: de Ouro Verde/GO a Estrela D'Oeste/SP (R$ 4,5 bilhões); de Açailândia/MA a Palmas/TO (R$ 2,6 bilhões); e de Porto Nacional/TO a Anápolis/GO (R$ 4,7 bilhões).

A maior parte dos ativos de concessão de serviços proveio do item "Instalações" (R$ 7,1 bilhões), sendo esse o principal motivo para a redução de 59% desse item em 31/12/2019.

Depreciação, Amortização e Exaustão Acumuladas

Na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, a STN/ME elaborou dois procedimentos com o intuito de apresentar o patrimônio da União de forma mais fidedigna à sua realidade de atuação, a saber:

- Macrofunção 02.03.30: trata-se do reconhecimento da depreciação, amortização e exaustão;
- Macrofunção 02.03.35: trata-se do reconhecimento de valores decorrentes de reavaliações e reduções a valores recuperáveis.

Foi estabelecido um calendário para que os gestores adotassem gradativamente o procedimento de depreciação, amortização e exaustão dos bens, de acordo com as características dos bens. Por isso, a adoção vem progredindo à medida que os controles sobre os bens são mais bem desenvolvidos e conforme a capacidade de recursos humanos de cada órgão.

Com relação aos bens imóveis, a metodologia utilizada para o cálculo da depreciação pelo SPIUnet é o Método da Parábola de Kuentzle, conforme relatado na Nota "Resumo dos Principais Critérios e Políticas Contábeis", item 'Depreciação de bens imóveis cadastrados no SPIUnet'.

Vale ressaltar que não foi realizado nenhum registro contábil automático de depreciação nas empresas públicas e sociedades de economia mista, pois elas devem seguir a Lei nº 6.404/1976 e demais legislações e normativos próprios.

Recorde-se, ainda, que se encontra em desenvolvimento na SPU/ME um novo sistema que será utilizado no controle dos bens imóveis sob sua supervisão. O atual sistema, o SPIUnet, não foi criado com módulos que permitam o histórico de fluxos relacionados a:

- Depreciação;
- Amortização;
- Reavaliação; e
- Redução ao Valor Recuperável.

A lógica utilizada no SPIUnet é de estoque, o que pode ocasionar variação dos valores apurados, em especial da depreciação, pois quaisquer alterações nos parâmetros utilizados no cálculo implicam novos valores de mensuração, de acordo com a metodologia adotada.

4.2.12. Intangível

O ativo intangível da União, em 31/12/2019, totalizou aproximadamente R$ 8,1 bilhões, estando distribuído em várias contas contábeis, conforme detalhado na tabela a seguir.

TABELA – INTANGÍVEL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
SOFTWARE - VIDA ÚTIL DEFINIDA	3.365	3.153	6,73	41,45
SOFTWARE - VIDA ÚTIL INDEFINIDA	1.890	1.714	10,23	23,28
SOFTWARE - NÃO LOCALIZADOS	1	1	0,06	0,02
AMORTIZAÇÃO ACUMULADA – SOFTWARE	(643)	(543)	(18,31)	(7,92)
REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL – SOFTWARE	(6)	(3)	(85,00)	(0,07)
SOFTWARE - VALOR LÍQUIDO CONTÁBIL	4.608	4.322	6,60	56,76
MARCAS, DIREITOS E PATENTES – VIDA ÚTIL DEFINIDA	3.543	1.017	248,44	43,65
MARCAS, DIREITOS E PATENTES – VIDA ÚTIL INDEFINIDA	102	97	4,61	1,26
AMORTIZAÇÃO ACUMULADA – MARCAS, DIREITOS E PATENTES	(152)	(143)	(5,84)	(1,87)
REDUÇÃO AO VALOR RECUPERÁVEL – MARCAS, DIREITOS E PATENTES	(0)	(0)	98,05	(0,00)
MARCAS, DIREITOS E PATENTES – VALOR LÍQUIDO CONTÁBIL	3.493	971	259,86	43,03
DIREITO DE USO DE IMÓVEL – PRAZO DETERMINADO	15	15	0,91	0,19
DIREITO DE USO DE IMÓVEL – PRAZO INDETERMINADO	1	1	-	0,01
DIREITO DE USO DE IMÓVEL – VALOR LÍQUIDO CONTÁBIL	16	16	0,84	0,20
TOTAL	8.117	5.309	52,89	100,00

Fonte: Siafi.

Considerando-se os saldos líquidos das contas do Intangível (após dedução da amortização acumulada e da redução ao valor recuperável), o item mais representativo é o título "software", representando 56,76% do total, em 2019. Especificamente quanto a esse título, o gráfico a seguir demonstra a composição por órgão superior, em 31 de dezembro de 2019.

TABELA - INTANGÍVEL – SOFTWARE – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	01/01/2019*	31/12/2018	AH** (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	1.804	1.801	1.588	0,19	0,39
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	481	434	434	10,63	0,10
MINISTÉRIO DA DEFESA	313	294	294	6,42	0,07
JUSTIÇA ELEITORAL	226	215	215	5,46	0,05
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	205	177	171	15,91	0,04
MINISTÉRIO DA SAÚDE	162	162	162	0,26	0,04
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	221	156	156	41,21	0,05
OUTROS	1.196	1.084	1.302	10,36	0,26
TOTAL	4.608	4.322	4.322	6,60	1,00

*Nota: *Valores de abertura de 2019 são diferentes do encerramento de 2018 devido a reestruturação dos órgãos e ministérios, vide Nota "Reestruturação Organizacional".*

***Análise Horizontal calculada em relação aos valores de abertura (01/01/2019).*

Fonte: Siafi.

No âmbito do Ministério da Economia, relativamente aos sistemas de software com desenvolvimento externo, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) são os principais fornecedores. Esses ativos foram mensurados pelo custo de desenvolvimento, representado pelo valor do contrato executado de desenvolvimento e respectivos aditivos.

Em relação ao título "Marcas, Direitos e Patentes", observa-se um aumento de 248,44% na conta "Marcas, Direitos e Patentes com Vida Útil Definida", que representa uma variação de R$ 2,5 bilhões. Esse saldo é composto em

sua maior parcela pelo registro de reclassificação de "Bens móveis em andamento" para "Marcas e Patentes em Desenvolvimento", realizado pelo Comando da Marinha com intuito de corrigir os registros contábeis referentes à transferência de tecnologia dos novos submarinos.

4.2.13. Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais

As obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais" estão segregadas em curto e longo prazo.

TABELA - OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
OBRIGAÇÕES TRAB	74.416	68.424	8,76	96,40
OBRIGAÇÕES TRAB	2.775	4.343	(36,10)	3,60
TOTAL	77.191	72.767	6,08	100,00

Fonte: Siafi.

No curto prazo, os títulos "Benefícios Previdenciários a Pagar" e "Pessoal a Pagar" responderam, juntos, por 96,55% do saldo desse subgrupo, conforme tabela abaixo.

TABELA - OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS A CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A PAGAR	46.368	38.792	19,53	62,31
PESSOAL A PAGAR	25.479	23.826	6,94	34,24
BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS A PAGAR	2.161	2.055	5,20	2,90
ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	407	3.751	(89,14)	0,55
TOTAL	74.416	68.424	8,76	100,00

No longo prazo, as obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais" apresentaram a composição mostrada na tabela abaixo.

TABELA - OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS, PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A PAGAR	1.616	2.811	(42,51)	58,22
PESSOAL A PAGAR	725	1.075	(32,56)	26,12
ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	435	458	(5,08)	15,66
TOTAL	2.775	4.343	(36,10)	100,00

Fonte: Siafi.

A rubrica "Benefícios Previdenciários a Pagar", que representa as obrigações referentes a proventos de aposentadoria, reformas e pensões, apresentou variação negativa de 42,51% no longo prazo em relação ao exercício anterior, principalmente em função de reclassificação para o passivo circulante dos precatórios de benefícios previdenciários registrados no INSS.

(a) Benefícios Previdenciários a Pagar

Somando curto e longo prazo, os benefícios previdenciários a pagar" totalizaram R$ 48,0 bilhões em 31/12/2019, dos quais R$ 13,4 bilhões eram referentes a precatórios, conforme tabela abaixo.

TABELA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A PAGAR

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	34.572	32.907	5,06	72,05
PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	13.411	8.695	54,23	27,95
TOTAL	47.983	41.602	15,34	100,00

Fonte: Siafi.

(b) Pessoal a Pagar

Nas obrigações referentes a pessoal a pagar, as variações mais expressivas ocorreram nas contas "Precatórios de Pessoal", "Férias a Pagar" e "Obrigações Trabalhistas a Pagar", conforme tabela a seguir, que apresenta a soma dos saldos de curto e longo prazo.

TABELA - PESSOAL A PAGAR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
SALÁRIOS, REMUNERAÇÕES E BENEFÍCIOS	16.473	16.305	1,03	62,86
PRECATÓRIOS DE PESSOAL	5.340	4.388	21,69	20,38
FÉRIAS A PAGAR	3.866	2.972	30,07	14,75
OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS A PAGAR	353	992	(64,42)	1,35
DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO A PAGAR	90	70	28,17	0,34
LICENÇA-PRÊMIO	72	70	3,17	0,27
OUTROS	10	104	(89,99)	0,04
TOTAL	26.205	24.902	5,23	100,00

Fonte: Siafi.

O maior saldo se refere a salários, remuneração e benefícios e demonstra um comportamento semelhante ao observado ao final do exercício de 2018.

A conta "Férias a Pagar" apresentou saldo de R$ 3,9 bilhões e teve um acréscimo de 30,07% em relação a 2018. Esse aumento se deve ao fato de que o saldo da conta refletia, até 2018, apenas o acumulado da apropriação mensal por competência do duodécimo do abono constitucional de férias (1/3), menos o saldo baixado da conta de ativo referente ao adiantamento de férias.

A partir de 2019, tanto as provisões quanto os adiantamentos de férias passaram a considerar, além do abono constitucional (1/3), também a remuneração do período de férias, que antes era incorporada nas VPDs e passivos de salários, pois não havia essa segregação. Embora a solução tecnológica que permitiu apurar esses valores no Siape somente tenha ficado disponível em setembro, os órgãos foram orientados, na ocasião, a efetuar os ajustes de saldos referentes a todo o exercício de 2019.

A conta "Obrigações Trabalhistas a Pagar" foi criada para atender a recomendação contida no Acórdão nº 1.485/2012-TCU-Plenário e representa os passivos trabalhistas existentes no Poder Judiciário e no Ministério Público, tais como a Parcela Autônoma de Equivalência (PAE), o Adicional de Tempo de Serviço (ATS) e a Vantagem Pecuniária Nominalmente Identificada (VPNI).

4.2.14. Empréstimos e Financiamentos

O montante de empréstimos e financiamentos contraídos pela União apresentou um acréscimo de R$ 463,3 bilhões em 2019 em comparação com 2018, o que representou uma elevação de 8,12%.

Quanto à exigibilidade da dívida em 31/12/2019, 82,19% foram de longo prazo, conforme tabela a seguir (em 2018, esse índice era de 85,82%).

TABELA - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DA UNIÃO A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	1.098.497	808.496	35,87	17,81
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	5.068.110	4.894.795	3,54	82,19
TOTAL	6.166.607	5.703.291	8,12	100,00

Fonte: Siafi.

Os empréstimos e financiamentos da União são representados, praticamente em sua totalidade (99,99%), pela Dívida Pública Federal[1] (DPF).

A DPF se classifica segundo dois critérios:

a) Quanto ao instrumento utilizado para captação dos recursos:

- Dívida mobiliária (quando ocorre por meio da emissão de títulos públicos); ou
- Dívida contratual (quando ocorre por meio de contratos).

b) Quanto à moeda:

- Dívida interna (quando as transações são realizadas em moeda corrente do país – Real); ou
- Dívida externa (quando as transações ocorrem em moeda estrangeira).

Em 31/12/2019, a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) atingiu 97,27% do total de empréstimos e financiamentos da União, enquanto a Dívida Pública Federal externa (DPFe) representou 2,72%, conforme tabela abaixo.

TABELA - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DA UNIÃO A CURTO E A LONGO PRAZO – COMPOSIÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA – DPMFI (I)	5.997.992	5.552.166	8,03	97,27
EM MERCADO	4.097.170	3.745.288	9,40	66,44
EM CARTEIRA DO BCB	1.900.821	1.806.878	5,20	30,82
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EXTERNA – DPFE (II)	167.955	149.032	12,70	2,72
EM TÍTULOS	151.081	134.284	12,51	2,45
EM CONTRATOS	16.873	14.747	14,42	0,27
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL – DPF (III = I + II)	6.165.947	5.701.198	8,15	99,99
EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS INTERNOS EM CONTRATOS	661	2.094	(68,45)	0,01
TOTAL	6.166.607	5.703.291	8,12	100,00

Fonte: Siafi.

As tabelas seguintes apresentam os detalhamentos dessas operações de crédito, segregando-as em curto e longo prazo.

TABELA - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DA UNIÃO A CURTO PRAZO – COMPOSIÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA – DPMFI (I)	1.092.671	800.707	36,46	99,47
EM MERCADO	722.443	564.585	27,96	65,77
EM CARTEIRA DO BCB	370.228	236.122	56,80	33,70
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EXTERNA – DPFE (II)	5.699	7.777	(26,72)	0,52
EM TÍTULOS	3.575	5.641	(36,63)	0,33
EM CONTRATOS	2.123	2.135	(0,55)	0,19
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL – DPF (III = I + II)	1.098.370	808.484	35,86	99,99
EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS INTERNOS EM CONTRATOS	128	12	962,30	0,01
TOTAL	1.098.497	808.496	35,87	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS DA UNIÃO A LONGO PRAZO – COMPOSIÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA – DPMFI (I)	4.905.321	4.751.459	3,24	96,79
EM MERCADO	3.374.727	3.180.703	6,10	66,59
EM CARTEIRA DO BCB	1.530.594	1.570.756	(2,56)	30,20
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EXTERNA – DPFE (II)	162.256	141.255	14,87	3,20
EM TÍTULOS	147.506	128.643	14,66	2,91
EM CONTRATOS	14.750	12.612	16,95	0,29
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL – DPF (III = I + II)	5.067.577	4.892.714	3,57	99,99
EMPRÉSTIMOS/FINANCIAMENTOS INTERNOS EM CONTRATOS	533	2.082	(74,40)	0,01
TOTAL	5.068.110	4.894.795	3,54	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Dívida Mobiliária Federal

Os títulos públicos federais são instrumentos financeiros de renda fixa emitidos pelo governo federal para obtenção de recursos junto à sociedade, com o objetivo primordial de financiar seu *deficit*. Os títulos relacionados à carteira mantida pelo BCB são destinados à condução da política monetária.

Composto pelo total de empréstimos internos em títulos (curto e longo prazo) e por empréstimos externos em títulos (curto e longo prazo), o estoque da Dívida Mobiliária Federal totalizou, em 31/12/2019, R$ 6,149 trilhões, correspondendo a 99,72% do total de empréstimos e financiamentos da União. Em comparação com o exercício anterior, quando o valor da Dívida Mobiliária Federal foi de R$ 5,686 trilhões, houve um acréscimo nominal de 8,14%.

Em relação à Dívida Mobiliária Federal interna em mercado, o gráfico a seguir mostra sua composição por agrupamento de indexadores[2].

GRÁFICO - DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA EM MERCADO A CURTO E A LONGO PRAZO – POR AGRUPAMENTO DE INDEXADORES - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

A seguir, apresentam-se as tabelas contendo a composição da Dívida Mobiliária Federal interna em mercado, segregada em curto e longo prazos, bem como a externa, por indexadores.

TABELA - DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA EM MERCADO A CURTO PRAZO – POR INDEXADOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PRÉ-FIXADO	460.218	390.291	17,92	63,70
TAXA FLUTUANTE	173.423	67.121	158,37	24,01
SELIC	172.681	66.249	160,66	23,90
TAXA REFERENCIAL (TR)	742	873	(14,93)	0,10
ÍNDICE DE PREÇOS	86.969	105.047	(17,21)	12,04
IPCA	77.274	95.026	(18,68)	10,70
IGP-M	8.976	9.290	(3,38)	1,24
IGP-DI	720	731	(1,61)	0,10
CÂMBIO	1.833	2.125	(13,74)	0,25
DÓLAR	1.833	2.125	(13,74)	0,25
TOTAL	722.443	564.585	27,96	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA EM MERCADO A LONGO PRAZO – POR INDEXADOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PRÉ-FIXADO	852.797	887.990	(3,96)	25,26
TAXA FLUTUANTE	1.480.356	1.309.755	13,03	43,86
SELIC	1.476.214	1.304.145	13,19	43,73
TAXA REFERENCIAL (TR)	4.142	5.610	(26,17)	0,12
ÍNDICE DE PREÇOS	1.025.897	967.174	6,07	30,39
IPCA	932.726	875.771	6,50	27,63
IGP-M	92.662	90.885	1,95	2,75
IGP-DI	510	518	(1,63)	0,02
CÂMBIO	16.502	15.997	3,15	0,49
DÓLAR	16.502	15.997	3,15	0,49
TOTAL SEM CONSOLIDAÇÃO (I)	3.375.552	3.180.917	6,12	100,00
SALDO COMPENSADO DE TRANSAÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS (II)	825	214	285,73	
TOTAL COM CONSOLIDAÇÃO (III = I - II)	3.374.727	3.180.703	6,10	

Fonte: Siafi.

TABELA - DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL EXTERNA A CURTO E A LONGO PRAZO – POR INDEXADOR - R$ MILHARES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DÓLAR	135.823.843	119.119.574	14,02	89,90
REAL	10.629.516	10.629.516	-	7,04
EURO	4.628.018	4.534.774	2,06	3,06
OUTROS	-	459	(100,00)	-
TOTAL	151.081.377	134.284.323	12,51	100,00

Fonte: Siafi.

(b) Diferença entre os saldos da DPF nas metodologias por apropriação e pela taxa interna de retorno

O controle gerencial da Dívida Pública Federal (DPF) é realizado por meio do Sistema Integrado da Dívida (SID), que, entre outras funções, gera os valores do estoque para registro no Siafi.

O estoque da DPF apresentado nas demonstrações contábeis é calculado pela metodologia por apropriação. Trata-se da demonstração dos saldos de valores arrecadados (ou simplesmente reconhecidos) com os juros e deságios apropriados registrados no Siafi.

Por outro lado, o estoque da DPF demonstrado no Resultado do Tesouro Nacional (RTN), Relatório Mensal da DPF (RMD), Relatório Anual da Dívida (RAD) e Plano Anual de Financiamento (PAF) é apurado utilizando-se a taxa interna de retorno média (TIR) das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos (estoque pela TIR). Essa metodologia, que atende à demanda dos agentes econômicos, é também utilizada para cálculo de indicadores da dívida contidos naqueles relatórios. É importante ressaltar que as duas metodologias convergem e têm valores idênticos quando do pagamento/vencimentos dos títulos.

A Portaria STN nº 214, de 12 de março de 2018, instituiu o Grupo de Trabalho (GT) "Estoque da Dívida Pública Federal", tendo, entre outros objetivos, analisar as informações de estoque da DPF, visando harmonizar e uniformizar as metodologias existentes, levando em consideração os impactos orçamentários, financeiros, patrimoniais, legais, fiscais e operacionais. Em dezembro de 2018, foi apresentado o relatório do GT que, após análise, concluiu pela utilização da TIR como metodologia única de apuração do estoque da Dívida Pública Federal.

A tabela abaixo mostra os valores do estoque da DPF calculados com a utilização de cada uma dessas metodologias, bem como a diferença entre elas.

TABELA - DIFERENÇA ENTRE METODOLOGIAS DE APURAÇÃO DO ESTOQUE DA DPF - R$ MILHÕES

	ESTOQUE POR APROPRIAÇÃO (I)	ESTOQUE PELA TIR (II)	DIFERENÇA (I - II)
DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA – DPMFI (I)	5.998.817	5.971.931	26.886
EM MERCADO	4.097.996	4.083.229	14.766
EM CARTEIRA DO BCB	1.900.821	1.888.702	12.119
DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL EXTERNA – DPFE (II)	167.955	165.680	2.275
EM TÍTULOS	151.081	150.370	711
EM CONTRATOS	16.873	15.310	1.563
DPF SEM CONSOLIDAÇÃO (III = I + II)*	6.166.772	6.137.612	29.160

*Nota: *Nesta tabela, a comparação é feita pelos totais; por isso, não foram considerados os efeitos da consolidação de saldos de contas intraorçamentárias.*

Fontes: Siafi e Codiv/STN/ME.

Para solucionar tais diferenças, está em andamento um projeto de adequação do SID, visando principalmente a utilização da TIR como metodologia única de cálculo do estoque da DPF, inclusive para apropriação no Siafi.

Mais informações sobre emissões, resgates, estoque, perfil de vencimentos e custo médio, dentre outras, relativas à DPF, nela incluídas as dívidas interna e externa de responsabilidade do Tesouro Nacional em mercado, podem ser obtidas no Relatório Mensal da DPF, disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-mensal-da-divida.

4.2.15. Fornecedores e Contas a Pagar

Em 31/12/2019, a União apresentou um saldo de R$ 3,2 bilhões de "Fornecedores e Contas a Pagar", sendo R$ 2,9 bilhões de obrigações a curto prazo (89,22% do total) e R$ 345 milhões (10,78% do total) de obrigações de longo prazo, conforme tabela a seguir.

TABELA - FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
NACIONAIS – CURTO PRAZO	2.658	2.600	2,26	83,04
ESTRANGEIROS – CURTO PRAZO	198	464	(57,47)	6,17
SUBTOTAL – CURTO PRAZO	2.856	3.064	(6,80)	89,22
NACIONAIS – LONGO PRAZO	345	349	(1,03)	10,78
SUBTOTAL – LONGO PRAZO	345	349	(1,03)	10,78
TOTAL	3.201	3.413	(6,21)	100,00

Fonte: Siafi.

O saldo das contas "Fornecedores e Contas a Pagar" em 31/12/2019 variou negativamente em 6,21% em comparação a 31/12/2018, ou seja, foi R$ 212 milhões menor. A maior parte do passivo da União com "Fornecedores e Contas a Pagar" se refere a fornecedores nacionais, que representaram, no curto e no longo prazo, 93,83% do total.

Na tabela a seguir, são listados os órgãos contratantes com valores mais expressivos de obrigações dessa natureza na data base de 31/12/2019. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) destacam-se entre os órgãos com os maiores saldos a pagar (respectivamente 11,24% e 9,87% do total a ser pago).

TABELA - FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR – POR ÓRGÃO CONTRATANTE - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)	360	375	(3,95)	11,24
FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA (FUNCAFÉ)	316	316	-	9,87
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	294	319	(7,89)	9,19
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	187	5	3.503,48	5,83
MINISTÉRIO DA SAÚDE	165	173	(4,32)	5,17
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH)	140	86	62,62	4,38
COMANDO DO EXÉRCITO	127	156	(18,63)	3,97
FUNDO DO EXÉRCITO	104	6	1.655,54	3,26
JUSTIÇA DO TRABALHO	102	5	2.035,75	3,19
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	102	62	65,84	3,19
OUTROS	1.304	1.911	(31,77)	40,72
TOTAL	3.201	3.413	(6,21)	100,00

Fonte: Siafi.

Em 31/12/2019, 18.082 fornecedores possuíam créditos com a União. Desse total, 378 fornecedores (2,09%) representaram 80% do saldo dessa obrigação. Na tabela adiante, são destacados parte desses fornecedores (30,47% do saldo total) pelos valores mais representativos e os respectivos órgãos contratantes.

TABELA - FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR – POR FORNECEDOR E ÓRGÃO CONTRATANTE - R$ MILHÕES

FORNECEDORES/ÓRGÃOS CONTRATANTES	31/12/2019	AV (%)
DATAPREV	347	10,84
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)	330	10,32
OUTROS	17	0,52
BANCO DO BRASIL	318	9,95
FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEEIRA (FUNCAFÉ)	316	9,87
OUTROS	2	0,08
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	185	5,78
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	70	2,19
FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS (FCVS)	50	1,57
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	41	1,28
OUTROS	24	0,74
FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)	125	3,91
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	125	3,91
OUTROS FORNECEDORES	2.226	69,53
TOTAL	3.201	100,00

Fonte: Siafi.

4.2.16. Provisões

As provisões estão segregadas em dois grupos: (i) a curto prazo; e (ii) a longo prazo. Na tabela a seguir é apresentada a composição em 31/12/2019 e em 31/12/2018.

TABELA - PROVISÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PROVISÕES A CURTO PRAZO	69.189	57.073	21,23	3,27
PROVISÕES A LONGO PRAZO	2.044.602	1.629.808	25,45	96,73
TOTAL	2.113.791	1.686.881	25,31	100,00

Fonte: Siafi.

As provisões a curto e a longo prazo estão distribuídas conforme tabelas apresentadas a seguir.

TABELA - PROVISÕES A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO	1.135.965	1.220.621	(6,94)	53,74
PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS	681.234	169.878	301,01	32,23
PENSÕES MILITARES CONCEDIDAS	139.917	125.682	11,33	6,62
DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	88.345	100.392	(12,00)	4,18
REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS	24.411	21.982	11,05	1,15
REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV)	17.771	12.929	37,46	0,84
FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS	9.466	25.354	(62,66)	0,46
FUNDEB E PNLD	6.127	-	-	0,29
OUTRAS	10.554	10.042	5,09	0,50
TOTAL	2.113.791	1.686.881	25,31	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - PROVISÕES A CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	34.654	34.467	0,54	50,09
REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV)	17.771	12.929	37,46	25,69
FUNDEB E PNLD	6.127	-	-	8,86
REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS	5.732	5.166	10,96	8,28
OUTRAS	4.905	4.512	8,72	7,09
TOTAL	69.189	57.073	21,23	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - PROVISÕES A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO	1.135.965	1.220.621	(6,94)	55,56
PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS	681.234	169.878	301,01	33,32
PENSÕES MILITARES CONCEDIDAS	139.917	125.682	11,33	6,84
DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL	53.691	65.925	(18,56)	2,63
REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS	18.680	16.816	11,08	0,91
FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS	9.466	25.354	(62,66)	0,46
OUTRAS	5.649	5.530	2,14	0,28
TOTAL	2.044.602	1.629.808	25,45	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Provisões Matemáticas Previdenciárias da União

As provisões matemáticas previdenciárias representam o somatório das provisões do RPPS dos benefícios concedidos e a conceder, relativas aos compromissos líquidos do plano de benefícios, calculados de acordo com projeções no horizonte de 150 anos. Estão segregadas em dois grupos conforme a tabela a seguir: (i) RPPS – Civis; e (ii) RPPS – Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

TABELA - PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RPPS - CIVIS	1.063.644	1.220.621	(12,86)	93,63
RPPS - FCDF	72.321	-	-	6,37
TOTAL	1.135.965	1.220.621	(6,94)	100,00

Fonte: Siafi.

Estas provisões são contabilizadas integralmente no longo prazo. Em relação ao encerramento do exercício de 2019, houve uma redução de R$ 84,7 bilhões (6,94%) do montante total das "Provisões Matemáticas Previdenciárias" em relação ao ano anterior.

(a.1) Provisões Matemáticas Previdenciárias da União – RPPS – Civis

A tabela abaixo apresenta as provisões matemáticas relativas ao RPPS dos servidores civis da União.

TABELA - PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO – RPPS – CIVIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	702.124	657.154	6,84	66,01
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	761.163	696.554	9,28	71,56
(-) CONTRIBUIÇÕES DO INATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(47.619)	(31.262)	(52,32)	(4,48)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(11.421)	(8.138)	(40,33)	(1,07)
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER	361.520	563.468	(35,84)	33,99
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	719.687	839.638	(14,29)	67,66
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(208.318)	(158.001)	(31,85)	(19,59)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS	(104.159)	(79.001)	(31,85)	(9,79)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO INATIVO E PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS A CONCEDER	(45.690)	(39.168)	(16,65)	(4,30)
TOTAL	1.063.644	1.220.621	(12,86)	100,00

Fonte: Siafi.

Os valores contabilizados são suportados por avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis da União, elaborada pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (SPREV/ME), em 27 de dezembro de 2019. A data focal da avaliação foi posicionada em 31 de dezembro de 2019.

Foram utilizadas, no cálculo atuarial, as seguintes hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, em consonância com os parâmetros estabelecidos na Portaria MF n° 464/2018, buscando-se sua aderência às características da massa de segurados do RPPS e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do plano:

I. Sobrevivência de válidos e inválidos:

- Para os servidores ativos, utilizou-se a tábua específica dos servidores civis da União por sexo e escolaridade do cargo;
- Para os aposentados, utilizou-se a tábua específica dos servidores civis da União por sexo e escolaridade de nível médio; e
- Para os pensionistas, utilizou-se a tábua de mortalidade geral do IBGE (2018), extrapolada por sexo.

II. Entrada em invalidez: Álvaro Vindas como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez, em função da idade do segurado;

III. Crescimento salarial: 1% ao ano, compreendido entre o tempo de contribuição transcorrido entre a data da avaliação e a data provável da aposentadoria de válidos, calculado a partir da aplicação de uma função exponencial;

IV. Crescimento real dos benefícios: não foi utilizado;

V. Taxa de inflação futura: não foi utilizada nos cálculos dos valores presentes atuariais e, consequentemente, na elaboração do balanço atuarial, visto que um dos pressupostos do estudo atuarial é que todas as variáveis financeiras serão influenciadas pela inflação na mesma dimensão e período;

VI. Reposição de servidores: não foi utilizada a hipótese de reposição de servidores, isto é, não se considerou a substituição de servidor aposentado ou falecido por outro servidor, conforme, § 3º do art. 24 da Portaria MF nº 464/2018;

VII. Alíquotas de contribuição:

- Segurados: foram utilizadas alíquotas progressivas para os servidores ativos, aposentados e pensionistas conforme a

Emenda Constitucional nº 103/2019;

- Patrocinador (União): foi considerado o dobro da contribuição do servidor ativo conforme previsto na Lei nº 10.887/2004.

VIII. Família-padrão: utilizou-se, como estimativa do grupo familiar sobrevivente de servidores ativos e aposentados, um cônjuge com a mesma idade do servidor falecido, computando-se, entretanto, 76,5% da obrigação da respectiva pensão como forma de se estimar o efeito, nas projeções atuariais, daqueles servidores que não apresentam dependentes por ocasião de seu falecimento ou que apresentam apenas dependentes temporários;

IX. Idade de entrada no mercado de trabalho:

- Em caso de registro de averbação de tempo de RGPS correspondente à entrada no mercado de trabalho anterior aos 18 anos, foi estimado, como tempo de contribuição anterior ao ingresso no RPPS da União, aquele decorrente da idade de 25 anos e da data de exercício do servidor;

- Em caso de registro de averbação de tempo de RGPS correspondente à entrada no mercado de trabalho do servidor entre 18 e 25 anos, foi considerado esse tempo de contribuição anterior ao ingresso no RPPS da União;

- Em caso de averbação de tempo de RGPS correspondente à entrada no mercado de trabalho do servidor com idade superior a 25 anos, estimou-se, como tempo de contribuição anterior ao ingresso no RPPS da União, aquele decorrente da idade de 25 anos e da data de exercício do servidor.

X. Compensação financeira entre regimes previdenciários: não considerado o impacto da compensação financeira prevista na Lei nº 9.796/1999;

XI. Taxa de rotatividade de servidores: não considerada;

XII. Taxa de juros: utilizou-se a taxa anual de juros de 5,86% para o desconto dos valores dos pagamentos de benefícios e recebimentos de contribuições, em consonância com o inciso IV do art. 27 da Portaria MF nº 464/2018.

Foram consideradas as informações cadastrais da base de dados de agosto de 2019, modificando-se somente o seu posicionamento para dezembro de 2019, para fins da avaliação atuarial relativa a este exercício.

Com relação às regras de elegibilidade aos benefícios de aposentadorias programadas (por idade, tempo de contribuição e compulsória), a data da aposentadoria do servidor foi calculada selecionando-se a mais próxima, considerando as regras constitucionais permanentes. Para os servidores sujeitos às regras de transição, previstas nas Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 103/2019, estimou-se um tempo de espera para alcançar a regra mais vantajosa de aposentadoria.

Considerou-se o tempo de espera dos atuais riscos expirados de sete anos recebendo abono de permanência da data de cumprimento da melhor elegibilidade, de forma a distribuir melhor o fluxo de concessão dos riscos expirados, considerando o grande contingente de servidores que ficam recebendo abono de permanência. Com relação ao comportamento dos futuros servidores sujeitos às regras de transição, utilizou-se a premissa para que estes aguardem a regra mais vantajosa de aposentadoria, independentemente do tempo de espera.

Para todos os servidores que ingressaram após a criação das entidades fechadas de previdência complementar no âmbito da União, o valor do benefício futuro foi limitado ao teto do RGPS.

Nesta avaliação atuarial, não foram considerados os efeitos dos benefícios especiais dos servidores que fizeram a adesão ao regime de previdência complementar por considerar-se que não possuem natureza previdenciária.

Na avaliação atuarial, foi adotado o método de financiamento agregado em regime financeiro de capitalização para o cálculo das provisões matemáticas prospectivas obtidas a partir dos valores presentes dos benefícios e das contribuições futuras.

Para avaliação do benefício futuro a conceder aos servidores que não possuem direito à integralidade, foi considerada a média de suas contribuições estimadas.

As definições das hipóteses biométricas, financeiras e econômicas utilizadas na avaliação atuarial do RPPS da União atendem às diretrizes do Relatório Final do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria Conjunta MF/MP nº 1, de 13 de abril de 2017, com objetivo de avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos Civis da União.

(a.2) Provisões Matemáticas Previdenciárias da União – FCDF

As provisões relativas ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) foram estimadas em atendimento ao Acórdão n° 2.938/2018 - TCU - Plenário, que determina a mensuração, o reconhecimento e a evidenciação, no Balanço Patrimonial da União, dos valores relativos ao passivo atuarial dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, conforme previsto no art. 40 da CF/1988, bem como a inclusão, no anexo de metas fiscais da LDO, nos termos do inciso IV do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A tabela abaixo apresenta as provisões matemáticas relativas aos servidores abrangidos pelo FCDF.

TABELA - PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO – FCDF - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS	17.606	17.251	2,06	24,34
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	19.529	18.288	6,79	27,00
(-) CONTRIBUIÇÕES DO INATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO	(1.244)	(925)	(34,45)	(1,72)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO	(678)	(111)	(510,14)	(0,94)
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER	54.715	57.493	(4,83)	75,66
APOSENTADORIAS, PENSÕES E OUTROS BENEFÍCIOS A CONCEDER DO PLANO PREVIDENCIÁRIO	62.954	64.641	(2,61)	87,05
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ENTE PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO	(1.394)	(1.251)	(11,40)	(1,93)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO ATIVO PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO	(2.462)	(1.777)	(38,56)	(3,40)
(-) CONTRIBUIÇÕES DO INATIVO E PENSIONISTA PARA O PLANO PREVIDENCIÁRIO	(4.383)	(4.119)	(6,39)	(6,06)
TOTAL	72.321	74.744	(3,24)	100,00

Fonte: Siafi e SPREV/ME.

Os valores relativos à posição em 31/12/2018 são informações elaboradas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (SPREV/ME) e não foram contabilizadas no Siafi. Por isso, a tabela considera as duas posições de encerramento, a fim de manter a comparabilidade entre os exercícios.

Os valores apresentados são suportados por avaliação atuarial, elaborada pela SPREV/ME, em 23 de janeiro de 2020. A data focal da avaliação foi posicionada em 31 de dezembro de 2019.

Foram utilizadas, no cálculo atuarial, as seguintes hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, em consonância com os parâmetros estabelecidos na Portaria MF n° 464/2018, buscando-se sua aderência às características da massa de segurados do RPPS e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do plano:

I. Sobrevivência de válidos e inválidos:

- Para os servidores ativos, utilizou-se a tábua específica dos servidores civis da União por sexo e escolaridade do cargo;
- Para os aposentados, utilizou-se a tábua específica dos servidores civis da União por sexo e escolaridade de nível médio; e
- Para os pensionistas, utilizou-se a tábua de mortalidade geral do IBGE (2018), extrapolada por sexo.

II. Entrada em invalidez: Álvaro Vindas como limite mínimo de taxa de entrada em invalidez, em função da idade do segurado;

III. Crescimento salarial: 1% ao ano, compreendido entre o tempo de contribuição transcorrido entre a data da avaliação e a data provável da aposentadoria de válidos, calculado a partir da aplicação de uma função exponencial;

IV. Crescimento real dos benefícios: não foi utilizada a hipótese de crescimento real dos benefícios. Contudo, como na passagem para a inatividade os policiais militares e bombeiros do DF é dado no posto acima (art. 50 da Lei n° 7.289/1984 e art. 99 da Lei n° 7.479/1986), foi estimado percentual de aumento na remuneração imediatamente posterior à reserva/reforma em 14,76%. Com exceção da pensão por morte de ativo, todos os benefícios foram calculados com o aumento citado;

V. Taxa de inflação futura: não foi utilizada nos cálculos dos valores presentes atuariais e, consequentemente, na elaboração do balanço atuarial, visto que um dos pressupostos do estudo atuarial é que todas as variáveis financeiras serão influenciadas pela inflação na mesma dimensão e período;

VI. Reposição de servidores: não foi utilizada a hipótese de reposição de servidores, isto é, não se considerou a substituição de servidor aposentado ou falecido por outro servidor, conforme, § 3º do art. 24 da Portaria MF nº 464/2018;

VII. Alíquotas de contribuição:

- Segurados: foram utilizadas alíquotas progressivas para os servidores ativos, aposentados e pensionistas da polícia civil conforme a Emenda Constitucional nº 103/2019. Para os servidores ativos, aposentados e pensionistas da Polícia Militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, foram utilizadas alíquotas conforme a Lei nº 13.954/2019;

- Patrocinador (União): foi considerado o dobro da contribuição do servidor ativo conforme previsto na Lei nº 10.887/2004.

VIII. Família-padrão: utilizou-se, como estimativa do grupo familiar sobrevivente de servidores ativos e aposentados, um cônjuge com a mesma idade do servidor falecido, computando-se, entretanto, 76,5% da obrigação da respectiva pensão como forma de se estimar o efeito, nas projeções atuariais, daqueles servidores que não apresentam dependentes por ocasião de seu falecimento ou que apresentam apenas dependentes temporários;

IX. Idade de entrada no mercado de trabalho:

- Em caso de registro de averbação de tempo de RGPS correspondente à entrada no mercado de trabalho anterior aos 18 anos, foi estimado, como tempo de contribuição anterior ao ingresso no RPPS da União, aquele decorrente da idade de 25 anos e da data de exercício do servidor;

- Em caso de registro de averbação de tempo de RGPS correspondente à entrada no mercado de trabalho do servidor entre 18 e 25 anos, foi considerado esse tempo de contribuição anterior ao ingresso no RPPS da União;

- Em caso de averbação de tempo de RGPS correspondente à entrada no mercado de trabalho do servidor com idade superior a 25 anos, estimou-se, como tempo de contribuição anterior ao ingresso no RPPS da União, aquele decorrente da idade de 25 anos e da data de exercício do servidor.

X. Compensação financeira entre regimes previdenciários: não considerado o impacto da compensação financeira prevista na Lei nº 9.796/1999;

XI. Taxa de rotatividade de servidores: não considerada;

XIII. Taxa de juros: utilizou-se a taxa anual de juros de 5,86% para o desconto dos valores dos pagamentos de benefícios e recebimentos de contribuições, em consonância com o inciso IV do art. 27 da Portaria MF nº 464/2018.

Foram consideradas as informações cadastrais da base de dados de setembro de 2019, modificando-se somente o seu posicionamento para dezembro de 2019, para fins da avaliação atuarial relativa ao encerramento deste exercício.

Com relação às regras de elegibilidade aos benefícios de aposentadorias programadas (por idade, tempo de contribuição e compulsória) dos servidores da polícia civil, a data da aposentadoria do servidor foi calculada selecionando-se a mais próxima, considerando as regras constitucionais permanentes. Para os servidores sujeitos às regras

de transição, previstas nas Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 103/2019, estimou-se um tempo de espera para alcançar a regra mais vantajosa de aposentadoria.

Quanto às regras de elegibilidade aos benefícios de aposentadorias programadas (por idade, tempo de contribuição e compulsória) dos servidores da polícia militar e corpo de bombeiros do DF, a data provável de aposentadoria do servidor é calculada selecionando-se a mais próxima, considerando as regras constitucionais permanentes. Para os servidores sujeitos às regras de transição, previstas na Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, estimou-se um tempo de espera pela integralidade para alcançar a regra mais vantajosa de aposentadoria.

Na avaliação atuarial, foi adotado o método de financiamento agregado em regime financeiro de capitalização para o cálculo das provisões matemáticas prospectivas, obtidas a partir dos valores presentes dos benefícios e das contribuições futuras.

Destaca-se, ainda, que as provisões matemáticas relativas aos servidores abrangidos pelo FCDF não contemplaram os agentes de execução penal do DF, cujos cargos serão transformados e integrados de forma gradativa à polícia penal, conforme prescreve o art. 4º da Emenda Constitucional nº 104/2019.

(b) Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas

A maioria das provisões para perdas judiciais e administrativas está no Ministério da Economia e na AGU, conforme tabela abaixo.

TABELA - PROVISÕES PARA PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	01/01/2019*	31/12/2018	AH** (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	409.680	80.175	63.013	410,98	60,14
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)	266.333	84.268	84.268	216,05	39,10
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES (MCTI)	4.155	4.155	4.155	-	0,61
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	1.000	1.000	1.000	-	0,15
JUSTIÇA MILITAR	65	280	280	(76,85)	0,01
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)	2	-	-	-	0,00
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENV. E GESTÃO	-	-	14.092	-	-
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC)	-	-	3.070	-	-
TOTAL	681.234	169.878	169.878	301,01	100,00

*Nota: *Valores de abertura de 2019 são diferentes do encerramento de 2018 por causa da reestruturação dos órgãos e ministérios.*
***Análise Horizontal calculada em relação aos valores de abertura (01/01/2019).*
Fonte: Siafi.

No âmbito do Ministério da Economia, em conformidade com Portaria AGU nº 40/2015, alterada pelas Portarias AGU nº 318/2018 e nº 514/2019, bem como as normas contábeis relativas a provisões e passivos contingentes, a PGFN apura periodicamente as informações acerca do valor atualizado de ações judiciais defendidas pela Procuradoria que possam se converter em risco fiscal possível e provável, passando a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), além do Balanço Geral da União.

Em síntese, o procedimento de apuração inicia com a solicitação pela PGFN, responsável pela classificação dos riscos fiscais, da estimativa dos efeitos financeiros de determinados recursos em tramitação nos tribunais superiores. O Centro de Estudos da RFB recepciona a solicitação e procede a estimativa do efeito fiscal dos temas e dos recursos, acompanhados de breve descrição da matéria objeto da lide. A estimativa feita pela RFB adota como premissa a base ampla de contribuintes sujeitos à mesma condição jurídica, a partir de informações agregadas. Assim, estes valores representam a situação hipotética aplicada ao conjunto total de contribuintes que estariam sob a mesma situação jurídica e seriam beneficiados pela eventual decisão desfavorável à Fazenda, independentemente de ter ingressado ou não em juízo.

O montante das ações judiciais com risco provável, em 31/12/2019, foi de R$ 409,7 bilhões. O restante das provisões do Ministério da Economia está distribuído, principalmente no Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que, até 2018, pertencia à estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conforme tabela a seguir.

TABELA - PROVISÕES PARA PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS – MINISTÉRIO DA ECONOMIA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)	377.223	52.155	623,27	92,08
FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS (FCVS)	16.287	10.219	59,39	3,98
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (FND)	14.092	-	-	3,44
SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA)*	1.405	-	-	0,34
DÍVIDA PÚBLICA	672	639	5,05	0,16
TOTAL	409.680	63.013	550,15	100,00

*Nota: * Em 2018, o FND pertencia à estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e a Suframa, à do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.*

Fonte: Siafi.

A classificação estabelecida pela Portaria AGU nº 318/2018 promoveu uma mudança significativa na classificação estabelecida anteriormente pela Portaria AGU nº 40/2015, de modo que a maioria dos processos foi reclassificada de risco provável para risco possível. A mudança dos critérios de classificação de riscos com a nova Portaria implicou desreconhecimento (baixa) das provisões até então reconhecidas, segundo as definições da NBC TSP 03.

Por sua vez, a Nota Técnica nº 12/2019/DGE/AGU, baseada na nova Portaria AGU nº 514/2019, trouxe atualizações e reestimativas dos valores das ações judiciais. Alguns temas com valores expressivos passaram de risco possível para provável, aumentando de forma substancial os valores registrados em provisões. Mais detalhes, vide a Nota "Atos Potenciais Passivos e Passivos Contingentes".

As ações judiciais defendidas pela PGFN com perda provável estão detalhadas por tema, conforme a tabela a seguir.

TABELA - PROVISÕES PARA PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS – PGFN - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PIS E COFINS. BASE DE CÁLCULO, INCLUSÃO DO ICMS	246.000	-	-	65,21
IMUNIDADE DE RECEITA DECORRENTE DE VARIAÇÃO CAMBIAL NA EXPORTAÇÃO	53.000	-	-	14,05
CRÉDITO-PRÊMIO DE IPI	29.648	28.412	4,35	7,86
CREDITAMENTO DE IPI DE INSUMOS ADQUIRIDOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS	14.930	-	-	3,96
CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO SOBRE TERÇO DE FÉRIAS, HORAS EXTRAS E ADICIONAIS DE CARÁTER PERMANENTE	7.200	6.300	14,29	1,91
ÍNDICE DE CORREÇÃO DE BALANÇO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS EM LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL EM DÉBITOS	6.363	6.363	(0,00)	1,69
CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA COOPERATIVAS DE TRABALHO	6.000	5.200	15,38	1,59
LIQUIDAÇÃO ICMS NA BASE DE CÁLCULO DO PIS E COFINS	3.784	-	-	1,00
EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO DA ELETROBRAS	3.567	2.180	63,63	0,95
OUTROS	6.731	3.700	81,94	1,78
TOTAL	377.223	52.155	623,27	100,00

Fonte: PGFN/ME.

Sobre o tema "PIS e Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS", questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da Cofins (sistemática da tributação por dentro). Foi julgado pelo Plenário do STF em repercussão geral desfavorável à Fazenda Pública, mas com embargos de declaração opostos pela PGFN postulando a modulação dos efeitos da decisão, pendente de decisão. Este tema foi reclassificado de risco possível para risco provável em 31/12/2019, com valor estimado de R$ 246,0 bilhões nessa data, em decorrência da alteração promovida pela Portaria AGU nº 514/2019.

Em relação ao tema "imunidade de receita decorrente de variação cambial na exportação", discute-se sobre a hipótese de as receitas decorrentes de variação cambial ativa na exportação estarem abrangidas pela imunidade prevista para as receitas decorrentes de exportação para fins de incidência de PIS e Cofins. Em 31/12/2019, esse tema foi classificado como provável, com valor estimado de R$ 53,0 bilhões.

Também relevante, é o montante registrado na AGU (R$ 266,3 bilhões), referente a ações judiciais com perda provável, em conformidade com a Nota Técnica nº 12/2019/DGE/AGU, com a Portaria AGU nº 40/2015 e alterações posteriores, com a LRF e com as normas contábeis relativas a provisões e passivos contingentes. As ações judiciais defendidas pela AGU com perda provável estão detalhadas por tema, conforme a tabela a seguir.

TABELA - PROVISÕES PARA PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS – AGU - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
LEI KANDIR – DESONERAÇÃO ICMS – COMPENSAÇÃO DOS ESTADOS PELA UNIÃO	90.000	-	-	33,79
CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS)	76.000	-	-	28,54
FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)	33.875	5.875	476,60	12,72
INDENIZAÇÃO RELATIVA A REAJUSTAMENTO, PERDAS E DANOS E LUCROS CESSANTES	32.553	-	-	12,22
AUDITORES FISCAIS. REAJUSTE DE 28,86% SOBRE A PARCELA RETRIBUIÇÃO ADICIONAL VARIÁVEL (RAV)	7.050	7.050	-	2,65
DIFERENÇAS SALARIAIS DECORRENTES DE REINTEGRAÇÃO DE SERVIDORES DO EXTINTO TERRITÓRIO FEDERAL DE RONDÔNIA	5.255	5.260	(0,10)	1,97
GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO E ATIVIDADE TRIBUTÁRIA	4.267	4.264	0,07	1,60
EQUIPARAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO EXTINTO DNER COM OS SERVIDORES DO	3.406	3.406	-	1,28
TEMAS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA	-	41.336	(100,00)	-
OUTROS	13.927	17.077	(18,44)	5,23
TOTAL	266.333	84.268	216,05	100,00

Fonte: AGU.

Sobre o tema "Lei Kandir, Desoneração ICMS, Compensação dos Estados pela União", o julgamento foi encerrado pela procedência dos pedidos e está em fase de tratativas conciliatórias, após o transcurso do prazo sem a edição da legislação. Em 31/12/2019, a estimativa de impacto alcançou o valor de R$ 90,0 bilhões de acordo com proposta conciliatória apresentada pelo Estado de Minas Gerais. A estimativa não inclui as perdas pretéritas, mas as perdas futuras estimadas em R$ 18,0 bilhões anuais para os próximos cinco anos.

Em relação ao tema "Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)", discute-se a equiparação da entidade beneficente de assistência social para fins tributários. O STF se posicionou no sentido de que os requisitos para a imunidade tributária devem ser estabelecidos em lei complementar, de modo que são inválidos os critérios fixados nos Decretos nº 752/1993 e nº 2.536/1998. Atualmente, o processo encontra-se em tramitação no STF. Em 31/12/2019, esse tema foi classificado como risco provável, e a estimativa de impacto alcançou o valor de R$ 76,0 bilhões.

Quanto ao tema "Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)", discute-se sobre o pedido de complementação da União em favor dos Estados de modo a garantir o recebimento do valor mínimo nacional por aluno a partir da média nacional. O processo encontra-se em tramitação no STF e nas Varas da Justiça Federal, com estimativa de impacto de R$ 33,9 bilhões em 31/12/2019. Em 31/12/2018, esse tema também foi classificado como risco provável, com valor estimado de R$ 5,9 bilhões.

Ressalta-se, ainda, o tema "indenização relativa a reajustamento, perdas, danos e lucros cessantes" ajuizada pela Construtora Industrial Brasileira S.A. contra o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), órgão federal extinto, objetivando a reparação dos danos sofridos em virtude de inadimplementos ao contrato de empreitada, que tinha por objeto a execução de trechos da então designada Rodovia – BR-29. O processo tramita no TRF 2ª Região, com estimativa de impacto de R$ 32,6 bilhões em 31/12/2019.

(c) Provisões para Pensões Militares Concedidas

Em 31/12/2019, o Ministério da Defesa possuía o saldo de R$ 139,9 bilhões referente à apropriação das pensões militares concedidas.

As premissas biométricas, financeiras e econômicas, bem como a metodologia de cálculo do valor provisionado estão em conformidade com os parâmetros estabelecidos na Nota Técnica Conjunta nº 001/2017/SG/MD, de 16 de novembro de 2017, do Ministério da Defesa.

Abaixo seguem descritas as premissas e a metodologia de cálculo:

I. Política de geração de benefício: determina os contribuintes, bem como a base salarial de acordo com o posto/graduação, a forma de custeio do benefício e o regime financeiro, conforme prevê os art. 1º, 3º e 32 da Lei nº 3.765/1960;

II. Quanto à conjuntura econômica do país, considerou-se:

- A taxa de desconto utilizada equivalente à remuneração do título do Tesouro Nacional NTN-B Principal 2035, cuja taxa de juros foi a constante no sítio da STN/ME em 31 de dezembro do ano das demonstrações contábeis; e
- O horizonte temporal é dezesseis anos, correspondente ao tempo médio de duração do benefício para o grupo fechado (pensões concedidas), conforme dados constantes no Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais (BIEG).

III. A inflação não foi considerada, uma vez que os valores das contribuições e dos benefícios não sofrem indexação. Ressalta-se que não há influência desse índice no valor a ser reconhecido no BGU, tendo em vista que a inflação não fez parte da taxa de desconto que incidirá no cálculo do valor presente líquido das projeções atuariais;

IV. Em relação aos aspectos biométricos, considerou-se:

- A tábua de mortalidade utilizada para o efetivo das Forças Armadas foi a GKM-70, desagravada em 61%; e
- A composição familiar, que exige a regularidade cadastral dos associados e seus dependentes.

V. O financiamento das pensões militares se dá por meio do orçamento anual, sendo as receitas do exercício integralmente utilizadas para o pagamento dos benefícios referentes ao mesmo exercício. Não havendo acumulação de recursos, é possível entender que essa prática se assemelha a um regime de financiamento de repartição simples;

VI. Cabe destacar, conforme item 60 do Acórdão nº 1.295/2017-TCU-Plenário, que não há exigência de equilíbrio financeiro e atuarial para as despesas relativas aos militares inativos e pensionistas;

VII. Assim, o cálculo das pensões militares no período t corresponde à diferença entre os valores dos benefícios e das contribuições , conforme a fórmula: ;

VIII. Para cada período t, foi trazido a valor presente a diferença entre os valores dos benefícios e das contribuições, conforme a fórmula: , onde VP é o valor presente, é o valor da reserva no período t, i é a taxa de desconto, e t é o período trazido a valor presente.

Destaca-se que em 2019 tramitou o Projeto de Lei nº 1.645, convertido na Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que reestruturou a carreira dos militares das Forças Armadas e trará reflexos no perfil remuneratório dos seus membros. Entretanto, no cálculo das pensões militares, as alterações trazidas por essa Lei não foram consideradas. Também não foram considerados os efeitos da compensação financeira entre os regimes, prevista no art. 201, § 9º-A, da CF (incluído pela EC nº 103/2019), segundo o qual será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição ao RGPS ou a RPPS.

(d) Provisões Decorrentes da Atuação Governamental

Considerando tanto o curto como o longo prazo, as provisões decorrentes da atuação governamental estão distribuídas conforme a tabela a seguir.

TABELA - PROVISÕES DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INSTITUIÇÕES NÃO FINANCEIRAS (I)	48.771	48.098	1,40	55,21
FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)	40.719	40.319	0,99	46,09
ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÕES POR EXTINÇÃO	7.952	7.681	3,52	9,00
OUTRAS	100	98	2,51	0,11
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (II)	39.574	52.294	(24,32)	44,79
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	23.108	27.691	(16,55)	26,16
ASSUNÇÃO DE GARANTIAS CONCEDIDAS	16.466	24.603	(33,07)	18,64
TOTAL (III = I + II)	88.345	100.392	(12,00)	100,00

Fonte: Siafi.

As tabelas seguintes apresentam os detalhamentos dessas provisões, segregando-as em curto e longo prazo.

TABELA - PROVISÕES DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL A CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INSTITUIÇÕES NÃO FINANCEIRAS (I)	19.781	19.503	1,43	57,08
FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)	19.780	19.501	1,43	57,08
ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÕES POR EXTINÇÃO	2	1	4,66	0,004
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (II)	14.872	14.964	(0,62)	42,92
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	7.268	10.667	(31,86)	20,97
ASSUNÇÃO DE GARANTIAS CONCEDIDAS	7.604	4.298	76,94	21,94
TOTAL (III = I + II)	34.654	34.467	0,54	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - PROVISÕES DECORRENTES DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INSTITUIÇÕES NÃO FINANCEIRAS (I)	28.990	28.596	1,38	53,99
FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)	20.939	20.818	0,58	39,00
ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÕES POR EXTINÇÃO	7.950	7.680	3,52	14,81
OUTRAS	100	98	2,51	0,19
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (II)	24.701	37.330	(33,83)	46,01
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	15.840	17.024	(6,96)	29,50
ASSUNÇÃO DE GARANTIAS CONCEDIDAS	8.861	20.306	(56,36)	16,50
TOTAL (III = I + II)	53.691	65.925	(18,56)	100,00

Fonte: Siafi.

Dentre as provisões decorrentes da atuação governamental, a provisão do FAT é a mais representativa (R$ 40,7 bilhões) e se refere ao abono salarial a ser pago aos trabalhadores. Das provisões do FAT, R$ 19,8 bilhões são referentes ao abono salarial a ser pago em 2020, e R$ 20,9 bilhões são referentes ao abono salarial a ser pago a partir de 2021. Houve um aumento de 0,99% no montante reconhecido em provisões entre o encerramento dos exercícios de 2018 e de 2019, como pode ser observado na tabela a seguir.

TABELA - PROVISÕES PARA ABONO SALARIAL A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
PROVISÕES A CURTO PRAZO – ABONO SALARIAL (PIS/PASEP)	19.780	19.501	1,43
ABONO 2017 – PAGAMENTO 2019	-	9.821	(100,00)
ABONO 2018 – PAGAMENTO 2020	9.890	9.681	2,16
ABONO 2019 – PAGAMENTO 2020	9.890	-	-
PROVISÕES A LONGO PRAZO – ABONO SALARIAL (PIS/PASEP)	20.939	20.818	0,58
ABONO 2018 – PAGAMENTO 2020	-	10.484	(100,00)
ABONO 2019 – PAGAMENTO	10.470	10.334	1,31
ABONO 2020 – PAGAMENTO	10.470	-	-
TOTAL	40.719	40.319	0,99

Fonte: Siafi.

Também apresentam valores significativos as provisões constituídas para o pagamento de subvenções econômicas a instituições financeiras (R$ 23,1 bilhões). Esses valores são informados pelas referidas instituições, com a estimativa a valor presente dos valores a pagar pelos mutuários até o final dos contratos. A tabela a seguir mostra as principais instituições envolvidas.

TABELA - PROVISÕES PARA SUBVENÇÕES ECONÔMICAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BB	13.600	10.365	31,21	58,86
BNDES	8.209	14.839	(44,68)	35,53
OUTROS	1.298	2.486	(47,79)	5,62
TOTAL	23.108	27.691	(16,55)	100,00

Fonte: Siafi.

As provisões para assunção de garantias concedidas se referem às garantias prestadas pela União ao Estado do Rio de Janeiro, em função do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017. Em 2019, houve uma variação negativa de R$ 8,1 bilhões (33,07%), somando curto e longo prazo, decorrente principalmente dos pagamentos realizados pela União previstos no âmbito do RRF.

(e) Provisões para Repartição de Créditos

Essas provisões representam os passivos de prazos ou de valores incertos relacionados aos créditos tributários e não tributários reconhecidos no lançamento por parte do agente arrecadador, a serem repartidos com outros entes da Federação ou entidades.

Como a obrigação de repartição dos créditos somente ocorre com a arrecadação efetiva dos tributos sujeitos a essa sistemática, para o cálculo da provisão respectiva, é considerada a expectativa de recebimento desses créditos deduzida do ajuste para perdas.

Após a apuração do ajuste para perdas e, consequentemente, da expectativa de recebimento de créditos tributários sujeitos à repartição, são aplicados os percentuais de transferências definidos em lei para o cálculo da provisão.

As provisões para repartição de créditos com estados e municípios representaram, juntas, 96,79% do total em 2019, como se percebe na tabela seguinte.

TABELA - PROVISÕES PARA REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MUNICÍPIOS	12.894	11.235	14,77	52,82
ESTADOS	10.734	10.098	6,30	43,97
SISTEMA S	783	649	20,59	3,21
TOTAL	24.411	21.982	11,05	100,00

Fonte: Siafi.

As tabelas seguintes apresentam os detalhamentos dessas provisões, segregando-as em curto e longo prazo.

TABELA - PROVISÕES PARA REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS A CURTO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MUNICÍPIOS	2.994	2.628	13,93	52,24
ESTADOS	2.522	2.372	6,35	44,01
SISTEMA S	215	166	29,75	3,75
TOTAL	5.732	5.166	10,96	100,00

Fonte: Siafi.

TABELA - PROVISÕES PARA REPARTIÇÃO DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MUNICÍPIOS	9.900	8.607	15,03	53,00
ESTADOS	8.211	7.726	6,29	43,96
SISTEMA S	568	484	17,45	3,04
TOTAL	18.680	16.816	11,08	100,00

Fonte: Siafi.

(f) Provisão para Requisição de Pequeno Valor (RPV)

A Requisição de Pequeno Valor (RPV) é uma modalidade de requisição judicial de pagamento para montantes inferiores a sessenta salários mínimos em âmbito federal. O montante reconhecido da provisão corresponde à expectativa de pagamentos consignados na Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte.

A maior parte das provisões para RPV está no Ministério da Economia (89,45%), conforme mostra tabela abaixo.

TABELA - PROVISÃO PARA RPV – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	15.896	3.535	349,67	89,45
MINISTÉRIO DA CIDADANIA	1.386	8.788	(84,23)	7,80
OUTROS	489	606	(19,25)	2,75
TOTAL	17.771	12.929	37,46	100,00

Fonte: Siafi.

Dos R$ 15,9 bilhões do Ministério da Economia, cerca de R$ 11,5 bilhões (72,50%) foram valores de provisões reconhecidas pelo FRGPS. Neste caso, o pagamento de RPV, decorrente de ações movidas contra o FRGPS, advindos da Justiça Federal, são realizados diretamente pelos Tribunais Regionais Federais (TRF), e os pagamentos advindos dos Tribunais Estaduais são pagos pelo FRGPS.

Em atendimento às recomendações exaradas no Acórdão nº 1.338/2014-TCU-Plenário, o valor reconhecido foi resultado de um trabalho junto aos órgãos do poder judiciário para reconhecimento, mensuração, evidenciação de provisões e passivos contingentes, referentes a Precatório e Requisições de Pequeno Valor pagos na justiça estadual.

(g) Fundo de Compensação de Variações Salariais

As provisões relacionadas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) se referem a contratos habitacionais liquidados e ainda de posse dos agentes financeiros ou da Caixa, administradora do Fundo, aguardando análise, e aos contratos ativos cujo prazo ainda não decorreu. Estão segregadas em dois grupos de contratos: com riscos expirados e com riscos não expirados.

Na tabela a seguir, é apresentada a composição em 31/12/2019 e em 31/12/2018.

TABELA - PROVISÃO PARA FCVS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RISCOS EXPIRADOS	6.344	19.455	(67,39)	67,02
RISCOS NÃO EXPIRADOS	3.122	5.899	(47,07)	32,98
TOTAL	9.466	25.354	(62,66)	100,00

Fonte: Siafi.

As provisões de contratos com riscos expirados, que compõem 67,02% do total, incluem o montante de recursos necessários à cobertura dos compromissos com contratos liquidados por decurso de prazo ou liquidados antecipadamente, ou transferidos com descontos que geraram valores de responsabilidade do fundo, ainda não homologados e com contratos não habilitados ainda em poder dos agentes financeiros, calculados por meio da avaliação atuarial. Em 31/12/2019, o montante desses contratos somou R$ 6,3 bilhões, representando uma redução 67,39% em relação ao final do exercício de 2018.

Já as provisões de contratos com riscos não expirados compreendem os valores atuariais relativos aos saldos devedores residuais de contratos de financiamentos habitacionais que ainda não foram encerrados, ou seja, aos contratos ativos ou em fase de amortização pelos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), calculado por meio da avaliação atuarial. Em 31/12/2019, o montante desses contratos somou R$ 3,1 bilhões, representando uma redução de 47,07% em relação ao final do exercício de 2018.

(h) Provisões para Fundeb e PNLD

O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da CF/1988.

As quotas-partes do Salário-Educação pertencentes aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios são repassadas de forma automática, sem necessidade de convênio ou outro instrumento similar, em contas bancárias específicas, abertas, exclusivamente, no Banco do Brasil, em favor dos entes da Federação.

Em 2019, houve o registro de cerca de R$ 6,1 bilhões pertinente a quotas estadual e municipal do Salário-Educação composto por: (i) 13ª parcela da complementação da União ao Fundeb/2019 e ajuste da complementação da União ao Fundeb/2019, no valor de R$ 4,8 bilhões; e (ii) provisão para Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD/2020), no valor de R$ 1,3 bilhão.

4.2.17. Demais Obrigações

Este subgrupo compreende as obrigações perante terceiros que não foram incluídas em subgrupos específicos.

Em 31/12/2019, a União apresentou um saldo de R$ 217,3 bilhões em "Demais Obrigações", sendo que R$ 107,0 bilhões foram de curto prazo e representaram 49,23% do total, e R$ 110,3 bilhões foram de longo prazo (50,77%).

Quando comparado ao exercício de 2018, o exercício de 2019 apresentou elevação dos valores na ordem de 0,64%, demonstrando equilíbrio, não obstante a redução do curto prazo em 44,17% e o crescimento do longo prazo em 354,05%, conforme tabela a seguir.

TABELA - DEMAIS OBRIGAÇÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DEMAIS OBRIGAÇÕES A CURTO PRAZO	106.997	191.644	(44,17)	49,23
DEMAIS OBRIGAÇÕES A LONGO PRAZO	110.339	24.301	354,05	50,77
TOTAL	217.336	215.945	0,64	100,00

Fonte: Siafi.

A tabela abaixo apresenta as rubricas que compõem as "Demais Obrigações".

TABELA - DEMAIS OBRIGAÇÕES A CURTO E A LONGO PRAZO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RESÍDUOS DE CONTRATOS LIQUIDADOS	97.247	91.691	6,06	44,74
PRECATÓRIOS DE TERCEIROS	33.918	33.312	1,82	15,61
CUSTO DAS OPERAÇÕES CAMBIAIS E RESERVAS	28.673	52.744	(45,64)	13,19
CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES A PAGAR	13.511	4.838	179,28	6,22
PARCELAMENTOS E PAGAMENTOS UNIFICADOS A CLASSIFICAR	8.403	7.654	9,79	3,87
OBRIGAÇÕES VINCULADAS COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	5.739	-	-	2,64
PERDAS EM PARTICIPAÇÕES EM EMPRESAS CO	4.111	3.351	22,67	24,42
RETENÇÕES	3.424	3.017	13,46	20,13
DEPÓSITOS DE ENTIDADES	3.268	3.731	(12,41)	1,50
EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	2.205	735	200,16	1,01
OUTROS	16.837	14.872	13,21	7,75
TOTAL	217.336	215.945	0,64	139,89

Fonte: Siafi.

(a) Resíduos de Contratos Liquidados – FCVS

O item "Resíduos de Contratos Liquidados – FCVS", que apresentou um montante de R$ 97,2 bilhões, refere-se a obrigações com resíduos de contratos de financiamento imobiliário reconhecidas pelo FCVS, lembrando que o referido fundo tem por objetivo garantir o equilíbrio do seguro habitacional do SFH e quitar, junto aos agentes financeiros daquele sistema, os saldos devedores remanescentes de contratos de financiamento habitacional, firmados com mutuários finais do SFH, conforme dispõe o art. 2º, incisos I e II, do Decreto-lei nº 2.406/1988. Do total de contratos, R$ 11,8 bilhões encontram-se em processo de novação, com perspectiva de realização no exercício de 2020.

(b) Precatórios de Terceiros

Conforme evidenciado na tabela acima, 15,61% de "Demais Obrigações a Curto Prazo e Longo Prazo", aproximadamente R$ 34,0 bilhões, correspondem a obrigações decorrentes de decisões judiciais proferidas em desfavor de órgãos e entidades federais, mediante a constituição de precatórios regulados pelo art. 100 da CF/1988. Quando comparados com o encerramento do exercício de 2018, tais valores apresentaram um aumento da ordem de 1,82%, em função da incorporação de novas obrigações.

(c) Custo das Operações Cambiais e Reservas

Em relação à composição dessas obrigações, que, no exercício de 2019, alcançaram a cifra de R$ 28,7 bilhões, trata-se de obrigações perante o BCB decorrentes de resultados negativos de operações com reservas cambiais apresentados em balanços daquela instituição, notadamente no que se refere ao resultado do 2º semestre de 2018

(R$ 19,1 bilhões) e do 1º semestre de 2019 (R$ 9,6 bilhões). Mais informações podem ser encontradas na Nota "Resultado do Banco Central do Brasil".

(d) Convênios e Instrumentos Congêneres a Pagar

O item "Convênios e Instrumentos Congêneres a Pagar" representa as obrigações decorrentes de ajustes de descentralização voluntária de recursos da Administração Pública para entes públicos ou privados sem fins lucrativos, para a consecução de objetivos de interesses recíprocos em regime de mútua cooperação. Ao final do exercício de 2019, apresentava o montante de R$ 13,5 bilhões, demonstrando acréscimo de 179,28% quando comparado com 2018, notadamente em decorrência de apropriações de compromissos de transferências no âmbito de programas do Ministério do Desenvolvimento Regional.

(e) Parcelamentos e Pagamentos Unificados a Classificar

Outro item que compõe o título "Outras Obrigações de Curto Prazo" refere-se às receitas arrecadadas com parcelamentos unificados e que necessitam de classificação orçamentária e patrimonial, o que não constitui necessariamente uma obrigação da União perante terceiros, na acepção própria da palavra. Tais receitas perfizeram o montante de R$ 8,4 bilhões, cerca de 3,87% do título em questão.

A respeito dessas receitas, esclarece-se que, a cada parcelamento unificado de tributos instituído, a exemplo do Refis, instituído pela Lei nº 9.964/2000, a arrecadação de receitas pela União ocorre de maneira unificada, mediante código de receita específica do parcelamento, que acaba por englobar, em uma única arrecadação, valores referentes a impostos e contribuições sociais e econômicas, havendo, portanto, a necessidade de os órgãos competentes efetuarem as classificações tributárias necessárias. À medida que as classificações orçamentária e patrimonial vão acontecendo, esses valores são reclassificados para fontes de recursos específicas, destinadas à realização de determinadas ações públicas em razão de vinculação estipulada pela Lei.

(f) Obrigações Vinculadas a Organismos Internacionais

O item em referência contempla as obrigações vinculadas à integralização de capital em organismos internacionais, que, no presente exercício, apresentaram saldo de R$ 4,2 bilhões principalmente em decorrência do reconhecimento de obrigações vincendas com o NBD. Outros R$ 1,5 bilhão se referem ao reconhecimento das obrigações referentes a compromissos não pagos (contribuições) assumidos junto a diversos organismos internacionais, referentes ao próprio exercício de 2019 e a exercícios anteriores.

(g) Perdas em Participações em Empresas com PL Negativo

Outra espécie de obrigação relevante no item "Demais Obrigações a Longo Prazo" foi decorrente de perdas em participações em empresas com patrimônio líquido negativo, perfazendo, em 31/12/2019, R$ 3,9 bilhões. Na tabela abaixo, é demonstrada a composição dessas obrigações.

TABELA - PERDAS EM PARTICIPAÇÕES EM EMPRESAS COM PATRIMÔNIO LÍQUIDO NEGATIVO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AV(%)	AH (%)
COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO (CDRJ)	1.108	987	12,27	28,15
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS (CBTU)	991	910	8,83	25,16
HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO (HNSC)	584	758	(22,93)	14,83
COMPANHIA DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE (CODERN0	379	379	-	9,62
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES (EBSERH)	354	269	31,38	8,98
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO)	174	-	-	4,41
OUTRAS	348	48	624,64	8,84
TOTAL	3.938	3.351	17,49	100,00

Fonte: Siafi.

O reconhecimento dessas obrigações tem por base resultados negativos apurados em investimentos avaliados pelo MEP, partindo-se da premissa de que os passivos a descoberto evidenciados pelas empresas investidas poderão ser acionados perante o investidor.

Segundo informações extraídas do Siafi, cerca de 28% do item, aproximadamente R$ 1,1 bilhão, referem-se a obrigações surgidas de resultados negativos apurados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), tendo o montante de R$ 598 milhões reconhecidos até o exercício de 2017; R$ 389 milhões reconhecidos no exercício de 2018 e R$ 122 milhões reconhecidos no exercício de 2019, os quais referem-se a resultados negativos apurados nas demonstrações contábeis daquela empresa.

Ainda, em relação à composição dessas obrigações, destacam-se aquelas decorridas de atualização de participações acionárias que, ao final do exercício de 2018, já evidenciava obrigações provenientes de resultados negativos apurados pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) da ordem de R$ 910 milhões. No exercício de 2019, constatou-se um aumento dessas obrigações em razão dos resultados apresentados nas demonstrações contábeis daquela empresa em 31/12/2018, elevando seu saldo em aproximadamente R$ 81 milhões. Ressalta-se que essa empresa foi incluída no Programa Nacional de Desestatização, nos termos do Decreto nº 9.999/2019. Nesse sentido, a participação da União na CBTU foi transferida para o Fundo Nacional de Desestatização (FND). Apesar disso, o saldo relativo a essa participação segue registrado na conta de perdas com participações em empresas com PL Negativo, tendo em vista o saldo das participações transferidas para o FND constar no ativo realizável a longo prazo desse Fundo.

Também, destacam-se, na composição desses passivos, as obrigações decorrentes de resultados negativos apurados nas demonstrações contábeis do Hospital Nossa Senhora da Conceição (HNSC), de cerca de R$ 758 milhões em 2018. Porém, importante ressaltar que, no exercício de 2017, tais obrigações perfizeram o montante de R$ 3,0 bilhões, evidenciando um decréscimo de aproximadamente 75% entre os exercícios de 2018 e 2017, ocasionada, principalmente, por resultados positivos evidenciados nas demonstrações contábeis relativas ao 1º e 3º trimestres de 2018, da ordem de cerca de R$ 2,3 bilhões. Essa tendência de reversão de valores negativos permaneceu durante o ano de 2019, evidenciando obrigações na ordem de R$ 584 milhões ao final do exercício.

Por fim, em relação à composição dos passivos reconhecidos em virtude de resultados negativos em investimentos avaliados pelo MEP, destacam-se aquelas decorrentes dos resultados apresentados pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) e pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) no valor aproximado de R$ 379 milhões e R$ 354 milhões, respectivamente, totalizando R$ 733 milhões, cerca de 19% deste tipo de obrigação. Vale ressaltar que, no caso da Codern, as últimas informações contábeis da empresa são referentes ao terceiro trimestre de 2017, haja vista que a Assembleia Geral da empresa rejeitou as contas relativas aos exercícios 2017 e 2018.

4.2.18. Atos Potenciais Ativos

Os principais itens que compõem os atos potenciais ativos são: (a) Garantias e Contragarantias Recebidas; (b) Direitos Contratuais a Executar; e (c) Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres a Receber.

(a) Garantias e Contragarantias Recebidas

Dentre os atos potenciais ativos apresentados no "Quadro das Contas de Compensação" do Balanço Patrimonial, as garantias e contragarantias recebidas a executar representam o item mais relevante (87,39%) e estão detalhadas a seguir.

TABELA - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS A EXECUTAR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
GARANTIAS RECEBIDAS NO PAÍS	56.086	59.762	(6,15)	17,71
CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS NO PAÍS	102.124	102.216	(0,09)	32,25
SUBTOTAL – PAÍS	158.210	161.978	(2,33)	49,97
GARANTIAS RECEBIDAS NO EXTERIOR	25.085	20.918	19,92	7,92
CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS NO EXTERIOR	133.346	128.092	4,10	42,11
SUBTOTAL – EXTERIOR	158.431	149.009	6,32	50,03
FUNDOS E PROGRAMAS	1	1	3,99	0,00
TOTAL	316.641	310.988	1,82	100,00

Fonte: Siafi.

Ponderadas as variações verificadas em determinados órgãos, verifica-se que, entre o exercício de 2018 e 2019, as garantias e contragarantias recebidas a serem executadas apresentaram um aumento de 1,82%, ou seja, R$ 5,7 bilhões.

A seguir, são detalhadas as garantias e contragarantias recebidas a executar de acordo com os respectivos órgãos responsáveis por tais controles.

TABELA - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS A EXECUTAR – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
GARANTIAS RECEBIDAS NO PAÍS	56.086	59.762	(6,15)	17,71
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT)	21.752	20.903	4,06	6,87
AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	8.262	8.257	0,05	2,61
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	5.650	5.144	9,83	1,78
COMANDO DA MARINHA	4.237	7.809	(45,75)	1,34
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	3.896	1.963	98,41	1,23
MINISTÉRIO DA SAÚDE	2.212	1.904	16,21	0,70
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)	2.203	2.052	7,36	0,70
JUSTIÇA FEDERAL	1.293	807	60,15	0,41
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)	1.011	5.485	(81,57)	0,32
OUTROS	5.572	5.438	2,48	1,76
CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS NO PAÍS	102.124	102.216	(0,09)	32,25
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	102.124	102.216	(0,09)	32,25
GARANTIAS RECEBIDAS NO EXTERIOR	25.085	20.918	19,92	7,92
COMANDO DA MARINHA	16.067	16.092	(0,16)	5,07
COMANDO DA AERONÁUTICA	8.863	4.684	89,20	2,80
OUTROS	155	141	9,96	0,05
CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS NO EXTERIOR	133.346	128.092	4,10	42,11
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	133.346	128.092	4,10	42,11
FUNDOS E PROGRAMAS	1	1	3,99	0,00
FUNDO DE GARANTIA PARA A PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE	1	1	3,99	0,00
TOTAL	316.641	310.988	1,82	100,00

Fonte: Siafi.

As contragarantias recebidas pelo Ministério da Economia totalizaram R$ 235,5 bilhões, com um aumento de 2,24% em relação ao exercício anterior. Esse montante se deve a contragarantias recebidas de Estados, Municípios e de entidades controladas, com o objetivo de a União garantir operações de crédito realizadas por aquelas entidades junto a instituições financeiras nacionais e organizações multilaterais, como BID e Bird, dentre outras.

TABELA - CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS A EXECUTAR – MINISTÉRIO DA ECONOMIA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
ESTADOS	200.463	197.186	1,66	85,13
NO PAÍS	90.905	90.736	0,19	38,61
NO EXTERIOR	109.558	106.450	2,92	46,53
MUNICÍPIOS	19.456	16.740	16,23	8,26
NO PAÍS	4.840	3.701	30,76	2,06
NO EXTERIOR	14.616	13.038	12,10	6,21
ENTIDADES CONTROLADAS	15.550	16.382	(5,07)	6,60
NO PAÍS	6.379	7.778	(17,99)	2,71
NO EXTERIOR	9.172	8.604	6,60	3,90
SUBTOTAL – PAÍS	102.124	102.216	(0,09)	43,37
SUBTOTAL – EXTERIOR	133.346	128.092	4,10	56,63
TOTAL	235.469	230.307	2,24	100,00

Fonte: Siafi.

Destaque-se que a concessão de garantias pela União em operações de crédito realizadas por Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades por eles controladas está condicionada ao oferecimento de contragarantias por esses Entes, conforme preconiza o § 1º do art. 40 da LRF, bem como o art. 10, inciso III, da Resolução do Senado Federal nº 48/2007.

(b) Direitos Contratuais a Executar

Os direitos contratuais a executar compreendem o controle sobre os contratos celebrados pela Administração Pública na figura de contratada, visando ao fornecimento de bens e serviços para terceiros. Estão compostas da seguinte forma:

TABELA - DIREITOS CONTRATUAIS A EXECUTAR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONTRATOS DE OBRIGAÇÕES EXTERNAS	25.667	27.267	(5,87)	92,10
CONTRATOS DE SERVIÇOS	1.712	1.655	3,47	6,14
CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS	272	325	(16,52)	0,97
ACORDO DE COOPERAÇÃO COM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	93	364	(74,38)	0,33
CONTRATOS DE ALUGUÉIS	51	33	51,81	0,18
OUTROS	73	159	(53,94)	0,26
TOTAL	27.868	29.803	(6,49)	100,00

Fonte: Siafi.

Em relação ao saldo de 31/12/2018, o total de direitos contratuais a executar mostrado no "Quadro das Contas de Compensação" apresentou uma diferença a maior de R$ 690 milhões em relação àquele exibido na tabela acima, devido a ajuste nas regras de elaboração do demonstrativo realizado no exercício de 2019. O saldo total de 31/12/2019 já considera esse ajuste e não apresenta diferenças.

Os principais direitos contratuais da União se referem aos contratos de obrigações externas (92,32%). Trata-se de potenciais valores a receber relacionados à execução da dívida e das operações de créditos externas contratadas. A seguir, são detalhados os montantes relacionados com tais contratos e os respectivos órgãos responsáveis por esses controles.

TABELA - CONTRATOS DE OBRIGAÇÕES EXTERNAS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
COMANDO DA AERONÁUTICA	13.261	14.920	(11,12)	51,67
COMANDO DA MARINHA	9.961	10.101	(1,38)	38,81
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	2.156	1.954	10,36	8,40
OUTROS	289	292	(1,19)	1,12
TOTAL	25.667	27.267	(5,87)	100,00

Fonte: Siafi.

(c) Direitos Conveniados e Outros Instrumentos Congêneres a Receber

Os direitos conveniados e outros instrumentos congêneres a receber apresentaram aumento de 7,18% entre os exercícios de 2018 e 2019, conforme demonstrado na tabela abaixo.

TABELA - DIREITOS CONVENIADOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES A RECEBER - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES A RECEBER	929	950	(2,23)	5,21
TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA A RECEBER	16.900	15.685	7,75	94,79
TOTAL	17.828	16.635	7,18	100,00

Fonte: Siafi.

Tal aumento deveu-se principalmente à celebração de termos de execução descentralizada entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Fiscal, com vistas à execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora. Contribuiu de maneira significativa para isso a celebração de termos de execução descentralizada (TED) em favor de unidades gestoras vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia. Ponderadas as variações verificadas em outros instrumentos, esses TED representaram potenciais valores a receber da ordem de R$ 1,1 bilhão e R$ 770 milhões respectivamente.

4.2.19. Atos Potenciais Passivos e Passivos Contingentes

(a) Atos Potenciais Passivos

Os principais itens que compõem os atos potenciais passivos são: “Garantias e Contragarantias Concedidas” e “Obrigações Contratuais”.

(a.1) Garantias e Contragarantias Concedidas

As garantias e contragarantias concedidas compreendem os avais, as fianças e as hipotecas concedidos no país e no exterior, bem como emolumentos consulares e outras garantias e contragarantias. São compostas da seguinte forma:

TABELA - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS A EXECUTAR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
GARANTIAS CONCEDIDAS NO PAÍS	157.311	167.425	(6,04)	51,77
CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS NO PAÍS	2	2	-	0,00
SUBTOTAL – PAÍS	157.313	167.426	(6,04)	51,77
GARANTIAS CONCEDIDAS NO EXTERIOR	146.558	141.612	3,49	48,23
SUBTOTAL – EXTERIOR	146.558	141.612	3,49	48,23
TOTAL	303.871	309.038	(1,67)	100,00

Fonte: Siafi.

A seguir, são detalhadas as garantias e contragarantias concedidas de acordo com os respectivos órgãos responsáveis por tais controles:

TABELA - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS A EXECUTAR – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
GARANTIAS CONCEDIDAS NO PAÍS	157.311	167.425	(6,04)	51,77
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	132.948	136.276	(2,44)	43,75
FUNDO DE GARANTIA À EXPORTAÇÃO	24.362	31.148	(21,78)	8,02
FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE	1	1	3,99	0,00
CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS NO PAÍS	2	2	-	0,00
JUSTIÇA MILITAR	1	1	-	0,00
COMANDO DO EXÉRCITO	1	1	-	0,00
OUTROS	0	0	-	0,00
GARANTIAS CONCEDIDAS NO EXTERIOR	146.558	141.612	3,49	48,23
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	146.558	141.612	3,49	48,23
TOTAL	303.871	309.038	(1,67)	100,00

Fonte: Siafi.

A seguir, são detalhadas as garantias e contragarantias concedidas de acordo com os respectivos beneficiários.

TABELA - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS A EXECUTAR – POR BENEFICIÁRIO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
GARANTIAS CONCEDIDAS NO PAÍS	157.311	167.425	(6,04)	51,77
ESTADOS	90.905	90.736	0,19	29,92
FUNDO DE GARANTIA À EXPORTAÇÃO	24.362	31.148	(21,78)	8,02
EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	13.529	18.768	(27,92)	4,45
MUNICÍPIOS	4.840	3.701	30,76	1,59
FUNDOS E PROGRAMAS	23.675	22.862	3,55	7,79
OUTRAS	1	208	(99,73)	0,00
CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS NO PAÍS	2	2	-	0,00
DIVERSAS	2	2	-	0,00
GARANTIAS CONCEDIDAS NO EXTERIOR	146.558	141.612	3,49	48,23
ESTADOS	109.558	106.450	2,92	36,05
EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS	14.673	15.023	(2,33)	4,83
MUNICÍPIOS	14.616	13.038	12,10	4,81
ENTIDADES CONTROLADAS	7.711	7.101	8,59	2,54
TOTAL	303.871	309.038	(1,67)	100,00

Fonte: Siafi.

(a.2) Obrigações Contratuais

As obrigações contratuais compreendem o controle sobre os contratos celebrados pela Administração Pública na figura de contratante, visando à obtenção de bens e serviços com terceiros. Estão compostas da seguinte forma:

TABELA - OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONTRATOS DE SERVIÇOS	121.654	120.013	1,37	53,83
CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS	96.854	96.618	0,24	42,86
CONTRATOS DE ALUGUÉIS	3.612	3.702	(2,44)	1,60
CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	2.691	1.036	159,81	1,19
CONTRATOS DE SEGUROS	920	844	9,00	0,41
ACORDO TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS - ORG. INTERNACIONAIS	180	235	(23,54)	0,08
CONTRATOS DE GESTÃO	76	82	(6,57)	0,03
TOTAL	225.986	222.530	1,55	100,00

Fonte: Siafi.

As principais obrigações contratuais da União se referem aos contratos de serviços e de fornecimento de bens. A seguir, são detalhadas as obrigações relacionadas com tais contratos de acordo com os respectivos órgãos responsáveis por esses controles.

TABELA - CONTRATOS DE SERVIÇOS E DE FORNECIMENTO DE BENS – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONTRATOS DE SERVIÇOS	121.654	120.013	1,37	53,83
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	40.934	38.136	7,34	18,11
COMANDO DA MARINHA	12.801	13.372	(4,27)	5,66
COMANDO DA AERONÁUTICA	10.541	11.113	(5,15)	4,66
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	4.320	1.735	148,96	1,91
VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.	3.729	3.824	(2,48)	1,65
OUTROS	49.329	51.834	(4,83)	21,83
CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS	96.854	96.618	0,24	42,86
MINISTÉRIO DA SAÚDE	39.229	39.713	(1,22)	17,36
COMANDO DA AERONÁUTICA	32.843	32.032	2,53	14,53
COMANDO DA MARINHA	10.142	10.073	0,69	4,49
COMANDO DO EXÉRCITO	6.601	7.119	(7,27)	2,92
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	3.203	2.443	31,08	1,42
OUTROS	4.836	5.238	(7,67)	2,14
OUTROS CONTRATOS	7.479	5.899	26,79	3,31
TOTAL	225.986	222.530	1,55	100,00

Fonte: Siafi.

(b) Passivos Contingentes

Os passivos contingentes representam obrigações possíveis, resultantes de eventos passados, cuja existência será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos. Além disso, são passivos contingentes as obrigações presentes cuja saída de recursos é improvável ou cujo valor não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade. Quando a saída de recursos se torna provável, o passivo contingente é convertido em provisão, que deverá ser reconhecida no Balanço Patrimonial.

Os riscos decorrentes de passivos contingentes podem ser classificados conforme a natureza dos fatores que lhes dão origem, bem como os órgãos responsáveis pela sua gestão. Na tabela a seguir, estão descritos os principais passivos contingentes da União.

TABELA - PASSIVOS CONTINGENTES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DEMANDAS JUDICIAIS – PGFN	1.308.557	1.500.944	(12,82)	83,68
DEMANDAS JUDICIAIS – PGU	219.457	3.333	6.484,38	14,03
PRECATÓRIOS E RPV CANCELADOS (LEI Nº 13.463/2017)	12.380	12.173	1,70	0,79
DEMANDAS JUDICIAIS – PGBC	5.920	41.025	(85,57)	0,38
RISCOS FISCAIS SOB GESTÃO DA STN	5.227	5.076	2,99	0,33
DEMANDAS JUDICIAIS – PGF	5.010	5.010	-	0,32
DEMANDAS JUDICIAIS – EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES	2.022	2.356	(14,18)	0,13
OUTROS	5.192	14.548	(64,31)	0,33
TOTAL	1.563.765	1.584.464	(1,31)	100,00

Fontes: Justiça Federal, Siafi e Lei nº 13.898/2019.

A Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição que representa judicialmente a União, suas autarquias e fundações públicas, bem como executa a Dívida Ativa da União e presta a consultoria e o assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131 da CF/1988). Seus órgãos apresentam as seguintes atribuições:

- Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar nº 73/1993);

- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da Dívida Ativa da União, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial, bem como representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar nº 73/1993);

- Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas federais junto ao Poder Judiciário, com exceção do BCB (art. 10 da Lei nº 10.480/2002); e

- Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC): representa judicial e extrajudicialmente o BCB (art. 4º da Lei nº 9.650/1998).

(b.1) Demandas Judiciais – PGFN

Em conformidade com a Portaria AGU nº 40/2015, alterada pelas Portarias AGU nº 318/2018 e 514/2019, bem como com as normas contábeis relativas a provisões e passivos contingentes, a PGFN apura periodicamente as informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas pela Procuradoria, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), além do Balanço Geral da União.

A nova classificação da Portaria AGU nº 318/2018 promoveu uma mudança significativa na classificação estabelecida anteriormente pela Portaria AGU nº 40/2015, de modo que a maioria dos processos foi reclassificada de risco provável para risco possível. A mudança dos critérios de classificação de riscos com a nova Portaria implicou desreconhecimento (baixa) das provisões até então reconhecidas, segundo as definições da NBC TSP 03.

Por sua vez, a Nota Técnica nº 12/2019/DGE/AGU trouxe atualizações e reestimativas dos valores das ações judiciais. Alguns temas com valores expressivos passaram de risco possível para provável, aumentando de forma substancial os valores registrados em provisões. Mais detalhes, vide a Nota "Provisões".

As ações judiciais defendidas pela PGFN com probabilidade possível estão detalhadas na tabela a seguir:

TABELA - AÇÕES JUDICIAIS COM RISCO POSSÍVEL SOB A GESTÃO DA PGFN - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CREDITAMENTO DE INSUMOS NA BASE DE CÁLCULO DO PIS E DA COFINS	472.700	316.000	49,59	36,12
PIS E COFINS. REGIME NÃO CUMULATIVO. PRESTADORAS DE SERVIÇOS	281.900	287.000	(1,78)	21,54
PIS E COFINS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	105.200	94.500	11,32	8,04
IPI NA REVENDA DE PRODUTO IMPORTADO	56.300	68.600	(17,93)	4,30
IMUNIDADE DAS ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	55.300	76.100	(27,33)	4,23
VALOR ADUANEIRO E INCLUSÃO DE GASTOS COM DESCARGA DE MERCADORIA NO TERRITÓRIO NACIONAL	49.200	21.200	132,08	3,76
AUMENTO DA ALÍQUOTA DO PIS E COFINS POR DECRETO	41.500	32.800	26,52	3,17
PIS E COFINS. BASE DE CÁLCULO, INCLUSÃO DO ISS	32.300	32.700	(1,22)	2,47
CONTRIBUIÇÕES PARA SEBRAE, APEX, ABDI E INCRA	31.830	31.520	0,98	2,43
CSSL E IRPJ SOBRE GANHOS DE ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	30.200	27.200	11,03	2,31
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 110/2001	25.321	-	-	1,94
PIS, COFINS E CSLL SOBRE ATOS COOPERATIVOS	8.270	121.600	(93,20)	0,63
PIS E COFINS. BASE DE CÁLCULO, INCLUSÃO DO ICMS	-	229.000	(100,00)	-
CREDITAMENTO DE IPI DE INSUMOS ADQUIRIDOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS	-	49.700	(100,00)	-
OUTROS	118.536	113.024	4,88	9,06
TOTAL	1.308.557	1.500.944	(12,82)	100,00

Fonte: PGFN/ME.

Sobre o tema "Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS e da Cofins", discute-se o conceito de insumos para fins de abatimento de crédito do valor a ser pago de PIS e Cofins no regime não cumulativo. Em 31/12/2019, a estimativa de impacto aumentou 49,59% em relação ao final do exercício de 2018, alcançando o valor de R$ 472,7 bilhões.

Em relação ao tema "PIS e Cofins, regime não cumulativo, prestadoras de serviços", questiona-se a constitucionalidade das Medidas Provisórias nº 66/2002 e nº 135/2003, as quais inauguraram a sistemática da não cumulatividade das contribuições para o PIS e a Cofins, com a consequente majoração da alíquota associada à possibilidade de aproveitamento de créditos compensáveis para a apuração do valor efetivamente devido. O processo já teve julgamento com votação parcial favorável à União. Em 31/12/2019, a estimativa reduziu 1,78% em relação ao final do exercício de 2018, totalizando R$ 281,9 bilhões.

Quantos aos temas "PIS e Cofins. base de cálculo, inclusão do ICMS" e "Creditamento de IPI de insumos adquiridos na Zona Franca de Manaus", foram reclassificados para provisão (risco provável), alcançando os valores de R$ 246,0 bilhões e R$ 14,9 bilhões, respectivamente. Para mais detalhes, vide Nota "Provisões".

Ressalta-se, ainda, o tema "PIS, Cofins e CSLL sobre atos cooperativos", cujo saldo reduziu 93,20% em relação ao final de 2018, totalizando R$ 8,3 bilhões em 31/12/2019. Nesse tema, discute-se a incidência do PIS, Cofins e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas. A partir de 2019, a metodologia de apuração considerou os valores de arrecadação efetiva destes tributos para os anos de 2014 a 2018 das empresas cuja natureza jurídica seja de "Cooperativas", por subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae). A partir desta lista, foram consideradas como sendo "Cooperativas financeiras" as classificadas nas divisões Cnae 64,65 e 66 (setor financeiro). Os valores foram atualizados para 2019 pela Selic.

(b.2) Demandas Judiciais – PGU

Foram mensurados os valores referentes aos riscos fiscais de ações judiciais da União, seguindo os critérios da Portaria AGU nº 40/2015 e suas alterações e a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido identificados os seguintes riscos possíveis detalhados na tabela seguinte.

TABELA - PASSIVOS CONTINGENTES - R$ MILHÕES

	31/12/2019
SETOR SUCROALCOOLEIRO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	107.000
CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS DA LEI Nº 9.494/1997	40.817
EQUIPARAÇÃO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS	26.100
FCVS – SEGUROS DE MÚTUO HABITACIONAL NO ÂMBITO DO SFH	24.700
OUTROS	20.840
TOTAL	219.457

Fonte: AGU.

Sobre o tema "Setor sucroalcooleiro – Responsabilidade civil do Estado", discute-se a responsabilidade objetiva da União por dano causado ao setor sucroalcooleiro em virtude da fixação dos preços dos produtos do setor em valores inferiores ao levantamento de custos realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O processo está em tramitação no STF e STJ, com estimativa de impacto de R$ 107,0 bilhões em 31/12/2019.

Em relação ao tema "Correção monetária e juros moratórios da Lei nº 9.494/1997", discute-se o regime de atualização monetária e juros moratórios incidentes sobre condenações judiciais da Fazenda Pública com base no art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997. Repercussão geral foi reconhecida no STF. Atualmente, o julgamento dos embargos declaratórios já foi iniciado, objetivando a modulação dos efeitos. Em 31/12/2019, a estimativa de impacto foi de R$ 40,8 bilhões.

(b.3) Precatórios e RPV cancelados (Lei nº 13.463/2017)

A Lei nº 13.463/2017 previu o cancelamento dos precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) federais cujos valores não tenham sido retirados pelos credores e estejam depositados há mais de dois anos em instituição financeira oficial, com transferência desses recursos para a Conta Única do Tesouro Nacional. A Lei prevê também que esses precatórios e RPV cancelados possam ser reincluídos, nos montantes efetivamente recolhidos à Conta Única, e depositado novamente, a pedido do credor.

O pedido de reinclusão é um requerimento para que seja expedido novo precatório, mas conservará ordem cronológica do requisitório anterior e remuneração correspondente a todo o período. Segue os mesmos trâmites de um precatório normal, necessitando de novo ofício de requisição ao tribunal para constituição de um novo precatório ou RPV. A respeito dos precatórios, esse pedido deverá ser objeto de inclusão em lista até 1º de julho de cada ano para entrar no orçamento e ser pago no ano seguinte.

Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.463/2017, até 31/12/2019, R$ 14,4 bilhões foram cancelados entre precatórios e RPV, dos quais R$ 1,7 bilhão já foram reincluídos e pagos. A tabela abaixo apresenta a movimentação desses precatórios e RPV cancelados por força da lei e respectivos pagamentos por reinclusão ou restabelecimentos por determinação judicial.

TABELA - PRECATÓRIOS E RPV CANCELADOS (LEI Nº 13.463/2017) - R$ MILHÕES

		PRECATÓRIOS	RPV	TOTAL
	SALDO INICIAL	-	-	-
2017	(+) CANCELADOS	8.874	2.021	10.895
	(-) REINCLUÍDOS PAGOS	-	-	-
	(-) RESTABELECIMENTO POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL	-	-	-
	SALDO EM 31/12/2017	8.874	2.021	10.895
2018	(+) CANCELADOS	1.378	301	1.680
	(-) REINCLUÍDOS PAGOS	-	(94)	(94)
	(-) RESTABELECIMENTO POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL	(308)	(0)	(308)
	SALDO EM 31/12/2018	9.945	2.228	12.173
2019	(+) CANCELADOS	1.572	292	1.864
	(-) REINCLUÍDOS PAGOS	(1.426)	(194)	(1.620)
	(-) RESTABELECIMENTO POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL	(37)	(0)	(38)
	SALDO EM 31/12/2019	10.053	2.327	12.380

Fontes: Justiça Federal e Siafi.

(b.4) Demandas Judiciais – PGBC

De acordo com as informações obtidas no Anexo V – Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2020 – Lei nº 13.898/2019), a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) avalia suas ações judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda. O risco de perda é calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares.

Apenas as ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes. Essas ações importaram em cerca de R$ 5,9 bilhões. Destaca-se que a PGBC não avalia seus riscos com base na Portaria AGU n° 40/2015.

(b.5) Riscos Fiscais sob a Gestão da STN

Trata-se de passivos contingentes da União com a Caixa Econômica Federal (Caixa), pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. A solução dessas pendências está a demandar esforços da STN, da PGFN e da CGU, com a finalidade de que sejam ratificados os valores alegados.

A Caixa pleiteia, a partir de apurações feitas internamente, as importâncias apresentadas na tabela a seguir:

TABELA - RISCOS FISCAIS SOB A GESTÃO DA STN - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BÔNUS BNH	4.480	4.350	2,99	85,70
VOTO CMN Nº 162/1995	658	639	2,97	12,59
BANCO DO ESTADO DE ALAGOAS S.A. (PRODUBAN)	89	87	3,00	1,71
TOTAL	5.227	5.076	2,99	100,00

Fonte: Cogef/STN/ME.

Abaixo segue o detalhamento para cada caso:

I. Bônus BNH: O Decreto-lei nº 2.164/1984 instituiu o incentivo financeiro (bônus) aos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a ser concedido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Estabeleceu que deveria constar, no Orçamento Geral da União (OGU), nos exercícios de 1985 a 1994, Cr$ 200 bilhões, para atender às despesas decorrentes do incentivo, o que só foi efetivado em parte. O Decreto-lei nº 2.291/1986, norma de extinção do BNH, atribuiu à caixa Econômica Federal a qualidade de sucessora do Banco em todos os seus direitos e obrigações;

II. Voto CMN nº 162/1995: Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. O Voto nº 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizou a Caixa a realizar o refinanciamento de dívidas das Unidades Federadas, de forma que estas alcançassem o equilíbrio orçamentário sustentável. A MP nº 2.192-70/2001 (Proes) autorizou a União a assumir as perdas da caixa decorrentes da operacionalização do referido Voto (descompasso entre as taxas de juros de empréstimo e de captação);

III. Produban: A MP nº 2.192-70/2001 assegurou, às instituições financeiras federais que assumissem passivos, junto ao público, de instituições financeiras estaduais, a equalização da diferença existente entre o valor recebido em decorrência da operação e o valor a ser pago ao BCB. A União, como garantidora, comprometeu-se ao aporte da diferença entre os valores pagos ao BCB pela Caixa e os valores por esta recebidos do Banco do Estado de Alagoas S.A. (Produban).

De acordo com a Cogef/STN/ME, é necessário esclarecer que eventuais diferenças encontradas no saldo dessas obrigações registrado no balanço da Caixa e nestas demonstrações (posição em 31/12/2019), dentre outros fatores, decorrerão da metodologia de atualização.

(b.6) Demandas Judiciais – PGF

De acordo com as informações obtidas no Anexo V – Riscos Fiscais da LDO 2020, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) considerou os parâmetros fixados na Portaria AGU nº 40/2015 e suas alterações para os efeitos da análise do risco fiscal dos passivos contingentes. Segundo a PGF, o impacto financeiro dessas ações é estimado e revela a expectativa da repercussão econômica em caso de decisão judicial desfavorável, seja pela criação de despesa, seja pela redução de receita. Quando não especificados de forma contrária, os custos estimados computam não só as despesas iniciais com o pagamento de atrasados, mas também o impacto futuro da questão nas contas públicas. Assim, os impactos referidos podem ser diluídos ao longo do tempo, não sendo necessariamente realizados em um único exercício fiscal.

As demandas judiciais da PGF com risco possível se referem principalmente à ação judicial que trata da extensão do acréscimo de 25% sobre o valor do benefício previdenciário, previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/1991, a todas as modalidades de aposentadoria – adicional de grande invalidez. A controvérsia da citada ação consiste em aferir a possibilidade da concessão do acréscimo de 25%, previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/1991, sobre o valor do benefício, em caso de o segurado necessitar de assistência permanente de outra pessoa, independentemente da espécie de aposentadoria. Em 31/12/2019, o impacto foi estimado em R$ 3,5 bilhões.

Além disso, as demandas judiciais da PGF compreendem os valores devidos pelo Incra a título de indenização de desapropriação para fins de reforma agrária, no valor estimado de R$ 1,5 bilhão.

(b.7) Demandas Judiciais – Empresas Estatais Dependentes

De acordo com as informações obtidas no Anexo V – Riscos Fiscais da LDO 2020, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/ME) coletou, junto às empresas, informações sobre as ações judiciais em que o risco de perda foi considerado possível e, portanto, classificadas como passivos contingentes. Segundo essas informações, os passivos contingentes totalizaram R$ 2,0 bilhões. Esses passivos contingentes das Empresas Estatais que fazem parte do Orçamento-Geral da União (OGU) são constituídos por demandas judiciais de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cível.

Segundo a LDO 2020, as reclamações trabalhistas totalizaram R$ 842 milhões em 2019. Em geral, estas ações advêm de litígios por reivindicação de atualização salarial ou recomposição de perdas decorrentes de índices utilizados por ocasião dos planos econômicos, como as ações de reposição dos 28,8% do Plano Bresser e dos 3,17% do Plano Real. Também estão incluídas, neste grupo, as demais ações relativas aos empregados, como solicitações de pagamento de horas-extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, podendo se tratar de conflitos nas áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos,

suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das estatais federais somaram R$ 1,1 bilhão.

4.2.20. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria

Em 2019, o grupo "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" totalizou R$ 512,6 bilhões, representando 16,34% das VPA. Desse total, 98,33% foram relativos a impostos, conforme tabela abaixo.

TABELA - IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
IMPOSTOS	504.042	498.675	1,08	98,33
TAXAS	8.558	9.564	(10,52)	1,67
TOTAL	512.600	508.239	0,86	100,00

Fonte: Siafi.

O Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) alcançou R$ 360,5 bilhões em 2019, representando 71,52% do montante de impostos. Em relação ao exercício anterior, não houve variação significativa desse imposto, como pode ser constatado na tabela abaixo.

TABELA - IMPOSTOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
IMPOSTO S/ RENDA E PROV. QUALQUER NATUREZA (IR)	360.487	360.432	0,02	71,52
IMPOSTO S/ PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (IPI)	52.440	53.985	(2,86)	10,40
IMPOSTO S/ IMPORTAÇÃO	42.906	40.634	5,59	8,51
IMPOSTO S/ OPER	40.075	36.976	8,38	7,95
IMPOSTO S/ PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL (ITR)	2.637	1.812	45,59	0,52
IMPOSTO S/ EXPORTAÇÃO	55	126	(56,03)	0,01
OUTROS	5.442	4.711	15,53	1,08
TOTAL	504.042	498.675	1,08	100,00

Fonte: Siafi.

4.2.21. Contribuições

O grupo "Contribuições" perfez R$ 801,5 bilhões em 2019, representando 25,55% do total de VPA. Nesse grupo, as "Contribuições Sociais" representaram 98,10%, conforme tabela abaixo.

TABELA - CONTRIBUIÇÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	786.319	830.219	(5,29)	98,10
CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	15.231	17.655	(13,73)	1,90
TOTAL	801.550	847.874	(5,46)	100,00

Fonte: Siafi.

Em 2019, as Contribuições Sociais ao RGPS e a Contribuição Social sobre a Receita ou Faturamento representaram, respectivamente, 49,90% e 35,34% do total das "Contribuições Sociais", como mostra a tabela a seguir.

TABELA - CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS – RGPS	392.352	392.101	0,06	49,90
CONTRIBUIÇÃO SOBRE A RECEITA OU FATURAMENTO	277.865	314.884	(11,76)	35,34
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO	68.500	77.170	(11,24)	8,71
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS – RPPS	13.939	13.790	1,08	1,77
CONTRIBUIÇÃO SOBRE A RECEITA DE CONCURSO DE PROGNÓSTICO	5.716	4.916	16,28	0,73
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA PAGAMENTO DE PENSÕES MILITARES	3.818	3.635	5,04	0,49
OUTRAS	24.128	23.722	1,71	3,07
TOTAL	786.319	830.219	(5,29)	100,00

Fonte: Siafi.

A maior parte das Contribuições Sociais ao RGPS esteve concentrada nas Contribuições Patronais, no montante de R$ 298,2 bilhões (76,01%) e nas Contribuições do Segurado, no valor de R$ 89,1 bilhões (22,72%) em 2019. Por sua vez, a maior parte da Contribuição sobre a Receita ou o Faturamento foi oriunda de Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social, que atingiu a cifra de R$ 215,3 bilhões (77,49%), e o restante foi decorrente de Contribuições para o PIS/Pasep, na quantia de R$ 65,5 bilhões (22,51%).

4.2.22. Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos

Em 2019, o grupo "Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos" alcançou R$ 172,0 bilhões, representando um aumento de 80,56% em relação ao exercício anterior, conforme tabela abaixo.

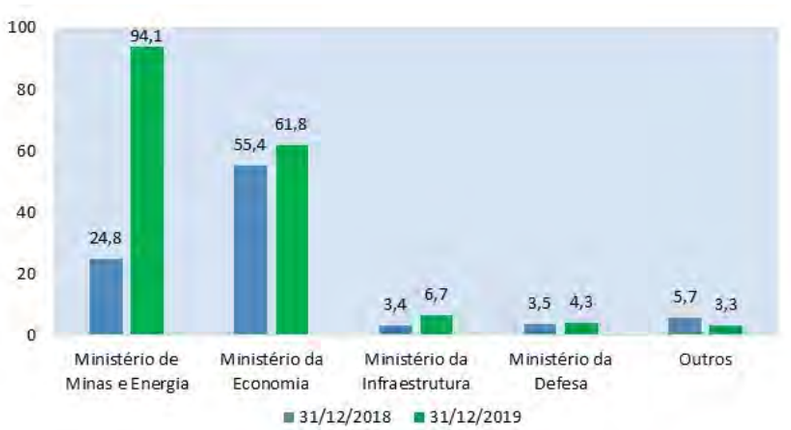
TABELA - EXPLORAÇÃO E VENDA DE BENS, SERVIÇOS E DIREITOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
EXPLORAÇÃO DE BENS, DIREITOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	170.040	92.785	83,26	98,89
VENDAS DE PRODUTOS	1.655	2.123	(22,06)	0,96
VENDA DE MERCADORIAS	257	323	(20,30)	0,15
TOTAL	171.952	95.231	80,56	100,00

Fonte: Siafi.

O subgrupo "Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços" concentrou praticamente a totalidade dos registros realizados em 2019. Do total contabilizado nesse subgrupo, o Ministério de Minas e Energia realizou 55,33%, e o Ministério da Economia, 36,34%, como mostra o gráfico a seguir.

GRÁFICO - EXPLORAÇÃO DE BENS, DIREITOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

Em relação ao Ministério de Minas e Energia, aproximadamente 90% do valor do subgrupo "Exploração de Bens, Direitos e Prestação de Serviços" foi registrado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), em decorrência das rodadas de licitação de áreas de petróleo, realizadas no último quadrimestre de 2019, assim como pela assunção da responsabilidade, que antes era do Ministério de Minas e Energia, pelo recebimento e transferência das participações pela produção de petróleo e gás natural aos Estados e aos Municípios, de acordo com o Decreto nº 10.078, de 21 de outubro de 2019.

Na tabela abaixo, são apresentados os órgãos do MME que registraram valores nesse subgrupo.

TABELA - EXPLORAÇÃO DE BENS, DIREITOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)	84.417	18.463	357,22	89,72
AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	5.051	3.216	57,04	5,37
AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM)	4.612	2.470	86,71	4,90
OUTROS	5	686	(99,31)	0,01
TOTAL	94.085	24.836	278,82	100,00

Fonte: Siafi.

4.2.23. Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Concedidos

Segundo preconizam as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP), o uso por terceiros de ativos da entidade pode gerar receitas na forma de juros, *royalties*, dividendos ou distribuições similares.

No exercício de 2019, as receitas auferidas com juros e encargos decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos montaram a quantia de R$ 81,3 bilhões, destacando-se, nesse montante, as receitas auferidas pelo Ministério da Economia (aproximadamente 84% desse subgrupo), conforme tabela abaixo.

TABELA - JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	68.002	68.812	(1,18)	83,69
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9.810	9.704	1,10	12,07
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2.665	771	245,67	3,28
OUTROS	778	14.900	(94,78)	0,96
TOTAL	81.255	94.187	(13,73)	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Ministério da Economia

A maior parte das receitas obtidas pelo Ministério da Economia com juros e encargos de empréstimos e financiamentos concedidos refere-se a receitas de juros pagos em 2019 por estados, Distrito Federal e municípios à União (R$ 34,0 bilhões), em decorrência de programas de empréstimos e refinanciamento de dívidas, implementados em conformidade com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes. Em comparação com o exercício anterior, quando a receita obtida foi de R$ 35,5 bilhões, houve redução de 4,1%. Para informações adicionais sobre o tema, consultar a Nota "Créditos a Receber".

Destaque também para as receitas de juros referentes à correção, pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), incidente nos contratos firmados entre a União e o BNDES, perfazendo R$ 14,5 bilhões em 2019 e R$ 26,4 bilhões em 2018. Essa redução de 44,93% foi motivada, sobretudo, pela diminuição do saldo devedor, por ocasião das diversas liquidações antecipadas de dívidas do BNDES com a União. Ainda no exercício de 2018, foram devolvidos R$ 130,0 bilhões e ao longo de 2019, mais R$ 100,0 bilhões, conforme explicado na Nota "Créditos a Receber".

Em razão da reestruturação da Administração Pública Federal ocorrida ao longo do exercício de 2019 (vide Nota Explicativa "Reestruturação Organizacional"), o Ministério da Economia englobou o antigo Ministério do Trabalho

e, por consequência, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujas receitas auferidas em 2019, no montante de R$ 13,7 bilhões, foram decorrentes de financiamentos concedidos ao BNDES. Para maiores informações sobre esses financiamentos, consultar a Nota "Créditos a Receber".

(b) Ministério do Desenvolvimento Regional

No Ministério do Desenvolvimento Regional, a maior parte dessas receitas foi auferida pelos fundos constitucionais, como pode ser observado na tabela a seguir.

TABELA - JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – POR FUNDO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANC. DO NORDESTE (FNE)	5.127	5.122	0,11	52,27
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANC. DO CENTRO-OESTE (FCO)	2.114	2.002	5,62	21,55
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANC. DO NORTE (FNO)	1.832	1.777	3,14	18,68
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	428	492	(13,13)	4,36
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA	198	227	(12,85)	2,02
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE	111	85	31,37	1,13
TOTAL	9.810	9.704	1,10	100,00

Fonte: Siafi.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Centro-Oeste (FCO) e Norte (FNO) foram criados por meio da Lei nº 7.827/1989, com o intuito de consignar e aplicar os recursos oriundos da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), entregues pela União por força do art. 159, inciso I, alínea "c", da CF/1988, além de outras fontes previstas no art. 6ª da referida Lei.

Segundo dispõe o art. 2º da Lei nº 7.827/1989, esses fundos constitucionais têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Assim, sobre esses programas de financiamento, custeados com recursos desses fundos, há a instituição de encargos financeiros definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), por meio de proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme preconiza § 4º, inciso I, do art. 9º-A da Lei nº 7.827/1989, combinado com o art. 1º da Lei nº 10.177/2001, gerando variações patrimoniais aumentativas a serem reconhecidas nesses fundos.

Outras informações acerca dos empréstimos e financiamentos concedidos pela União podem ser encontradas na Nota "Créditos a Receber".

(c) Ministério da Educação

Quanto ao Ministério da Educação, a totalidade das receitas auferidas com juros e encargos em 2019 foram decorrentes de financiamentos concedidos pelo Fies. Para maiores informações sobre o tema, consultar a Nota "Créditos a Receber".

4.2.24. Juros e Encargos de Mora Ativos

No subgrupo "Juros e Encargos de Mora" das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), o item mais relevante é o que se refere a "Juros e Encargos de Mora sobre Crédito Tributário", representando 74,27% do total, conforme tabela seguinte.

TABELA - JUROS E ENCARGOS DE MORA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
JUROS E ENCARGOS DE MORA SOBRE CRÉDITO TRIBUTÁRIO	3.824	10.046	(61,94)	74,27
JUROS E ENC. MORA SOBRE FORNEC. DE BENS/SERVIÇOS	32	34	(6,12)	0,61
OUTROS	1.293	805	60,57	25,12
TOTAL	5.149	10.885	(52,70)	100,00

Fonte: Siafi.

A quase totalidade desse subgrupo (88%) está concentrado no Ministério da Economia, onde os juros e encargos de mora referem-se, basicamente, às variações patrimoniais aumentativas com penalidades pecuniárias decorrentes de atrasos no cumprimento de obrigações tributárias.

Informações sobre créditos tributários a receber podem ser encontradas na Nota "Créditos a Receber".

4.2.25. Variações Monetárias e Cambiais Aumentativas

Este subgrupo expõe as variações patrimoniais aumentativas provenientes de oscilações do Real (R$) em relação aos índices ou coeficientes aplicáveis em razão de dispositivos legais ou contratuais, bem como a variação da referida moeda em relação às moedas estrangeiras.

Vale salientar que as variações monetárias e cambiais decorrentes de variações patrimoniais diminutivas não estão contempladas nessa Nota, mas sim na Nota "Variações Monetárias e Cambiais Diminutivas".

No exercício de 2019, as variações patrimoniais aumentativas decorrentes de variações monetárias e cambiais montaram a quantia de R$ 338,8 bilhões, destacando-se o Ministério da Economia no reconhecimento deste tipo de receita, conforme demonstrado na tabela abaixo.

TABELA - VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	325.785	373.735	(12,83)	96,17
OUTROS	12.958	29.892	(56,65)	3,83
TOTAL	338.743	403.627	(16,08)	100,00

Fonte: Siafi.

Cerca de 89% das receitas reconhecidas pelo Ministério da Economia, aproximadamente R$ 290,0 bilhões, referiram-se a variações monetárias e cambiais auferidas na execução da Dívida Pública Federal (DPF). Desse valor, R$ 263,0 bilhões referiram-se a variações monetárias, que são detalhadas na tabela abaixo.

TABELA - VARIAÇÕES MONETÁRIAS DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
MERCADO	176.009	197.704	(10,97)
BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB)	86.226	99.247	(13,12)
REMUNERAÇÃO DO RESULTADO DO BCB	754	3.637	(79,27)
TOTAL	262.988	300.588	(12,51)

Fonte: Codiv/STN/ME.

Observa-se que o valor da remuneração do resultado do BCB apresentou uma variação negativa de 79,27%, decorrente da apropriação da remuneração do resultado positivo patrimonial operacional do Banco Central do 2º semestre de 2018 (R$ 416 milhões) e do 1º semestre de 2019 (R$ 338 milhões), calculados desde a data de apuração até o efetivo pagamento.

Além disso, verificou-se redução das variações monetárias das dívidas em Mercado e BCB, que apresentaram diminuição, respectivamente, de 11,0% e 13,1%, devido, principalmente, aos menores valores de deflações mensais do índice IGP-M ocorridos no ano de 2019 em relação a 2018.

4.2.26. Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras

O subgrupo "Remuneração de Depósitos Bancários e Aplicações Financeiras" compreende o valor total das variações patrimoniais aumentativas decorrentes da remuneração dos saldos diários dos depósitos da União existentes no BCB, bem como a aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional (CTU) de acordo com a rentabilidade média intrínseca dos títulos do Tesouro Nacional.

Do total de aproximadamente R$ 111,0 bilhões registrados nesse subgrupo em 2019, R$ 93,8 bilhões referem-se à remuneração de depósitos bancários originários da CTU, e o restante (R$ 17,2 bilhões), à remuneração das aplicações financeiras.

TABELA - REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES FINANCEIRAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS	93.772	89.523	4,75	84,51
REMUNERAÇÃO DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS	17.186	17.837	(3,64)	15,49
TOTAL	110.959	107.359	3,35	100,00

Fonte: Siafi.

Destaca-se que, em atenção ao Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário e ao Princípio da Competência, consoante o disposto no subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no Mcasp, a Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) referente à remuneração da CTU do último decêndio do exercício de 2019 foi registrada manualmente em 06/01/2020, pois ainda não foi concluído o projeto de aprimoramento do Siafi que reconhecerá o direito de remuneração de toda a CTU dentro do exercício de competência. Esses lançamentos geraram impacto de R$ 2,3 bilhões, contribuindo para o aumento de 4,75% verificado no exercício de 2019 em relação ao de 2018.

Quanto à remuneração de aplicações financeiras, destaque para o FAT, que obteve R$ 3,7 bilhões em rendimentos em 2019, representando um aumento de 4,09% em comparação a 2018.

TABELA - REMUNERAÇÃO DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT)	3.728	3.581	4,09	21,69
FUNDO DE GARANTIA À EXPORTAÇÃO (FGE)	2.900	2.919	(0,66)	16,87
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	2.479	1.601	54,84	14,43
FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL	1.717	1.399	22,77	9,99
FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS (FCVS)	938	949	(1,20)	5,46
DEPARTAMENTO DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE	924	620	48,96	5,38
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)	673	365	84,28	3,91
FUNDO AERONÁUTICO	588	1.189	(50,57)	3,42
OUTROS	3.241	5.213	(37,84)	18,86
TOTAL	17.186	17.837	(3,64)	100,00

Fonte: Siafi.

Para mais informações, consultar a Nota "Caixa e Equivalentes de Caixa".

4.2.27. Aportes do Banco Central do Brasil

Este subgrupo se refere aos valores repassados pelo BCB ao Tesouro Nacional em decorrência de operações com reservas e derivativos cambiais apurados em balanço, bem como do resultado patrimonial apurado nessas demonstrações, conforme detalhado na tabela a seguir.

TABELA - APORTES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018
RESULTADO POSITIVO EQUAL. RESERVAS CAMBIAIS - 1º SEMESTRE DE 2018	-	146.201
RESULTADO PATRIMONIAL POSITIVO - 1º SEMESTRE DE 2018	-	19.658
RESULTADO PATRIMONIAL POSITIVO - 2º SEMESTRE DE 2018	-	25.557
RESULTADO PATRIMONIAL POSITIVO - 1º SEMESTRE DE 2019	21.076	-
RESULTADO PATRIMONIAL POSITIVO - 2º SEMESTRE DE 2019	21.967	-
TOTAL	43.043	191.416

Fonte: Siafi.

Destaca-se que houve uma redução de aproximadamente 78% nos aportes do BCB ao Tesouro Nacional em relação a 2018. Para mais informações, sugere-se a leitura da Nota "Resultado do Banco Central do Brasil".

4.2.28. Reavaliação de Ativos

Em razão de diversos fatores, como a ampliação ou redução da capacidade produtiva de um bem móvel ou imóvel, o valor contábil de determinados ativos pode não corresponder ao seu valor justo, influenciando na expectativa de geração de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços pela entidade. Dessa forma, de tempos em tempos, há a necessidade de esses ativos passarem por um processo avaliativo, com vistas a adequar o seu valor contábil.

Esta Nota trata somente das reavaliações positivas, que originaram VPA. As variações negativas são tratadas em nota específica de VPD ("Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas").

A maior parte das reavaliações reconhecidas no exercício de 2019 foi de bens imóveis (97,11%), especialmente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

TABELA - REAVALIAÇÃO DE ATIVOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
REAVALIAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	25.920	50.261	(48,43)	97,11
REAVALIAÇÃO DE BENS MÓVEIS	765	76	909,69	2,87
OUTRAS	6	2	318,58	0,02
TOTAL	26.691	50.338	(46,98)	100,00

Fonte: Siafi.

GRÁFICO - REAVALIAÇÃO DE BENS IMÓVEIS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

No âmbito do Mapa, o Incra foi responsável por reavaliar R$ 6,4 bilhões em bens imóveis de uso especial no SPIUnet em 2019, com destaque para a Superintendência Estadual de Mato Grosso (SR-13), que registrou R$ 5,3 bilhões.

Em relação ao Ministério da Defesa, as reavaliações de bens imóveis de uso especial no SPIUnet, em 2019, ficaram concentradas no Comando da Aeronáutica, no montante de R$ 3,6 bilhões.

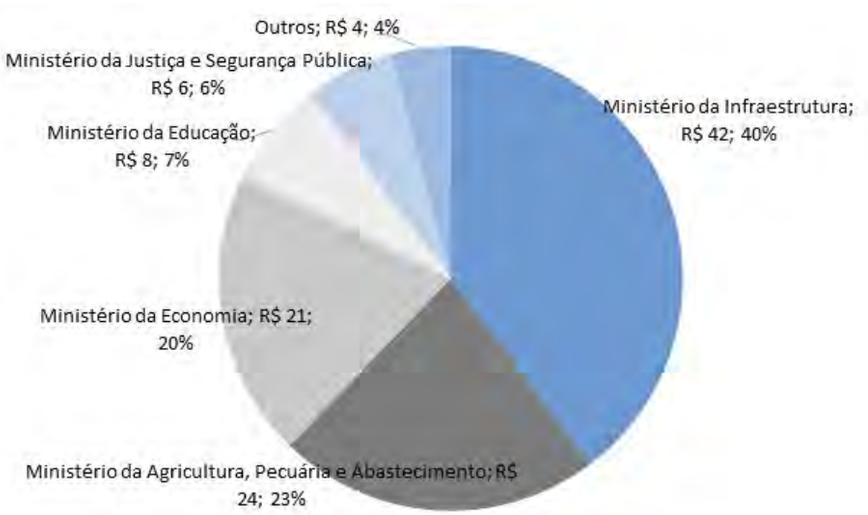
Quanto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, destaque para a Fundação Nacional do Índio (Funai), que reavaliou R$ 5,0 bilhões em bens imóveis de uso especial.

Para maiores informações sobre bens imóveis de uso especial, consultar a Nota "Imobilizado".

4.2.29. Ganhos com Incorporação de Ativos

Em 2019, foram registrados R$ 104,8 bilhões na VPA "Ganhos com Incorporação de Ativos" pelos órgãos superiores apresentados no gráfico a seguir.

GRÁFICO - GANHOS COM INCORPORAÇÃO DE ATIVOS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

O Dnit foi responsável por praticamente a totalidade do saldo de R$ 42 bilhões registrados no Ministério da Infraestrutura, principalmente em decorrência do aumento do valor das rodovias federais (maiores informações estão disponíveis na Nota "Imobilizado").

No que tange ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, R$ 21,3 bilhões foram provenientes do registro de Imóveis de Uso Especial no SPIUnet pelo Incra.

Em relação ao Ministério da Economia, aproximadamente R$ 16 bilhões foram decorrentes de contabilização de imóveis da União no SPIUnet.

Já no Ministério da Educação, R$ 6,5 bilhões referiram-se ao registro de solicitação de honra garantida pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) aos contratos inadimplentes que fazem jus à execução do seguro-garantia. Esse valor foi estimado pelo FNDE para honra dos contratos que apresentavam saldo devedor com inadimplência superior a 360 dias consecutivos, verificada na fase de amortização.

4.2.30. Ganhos com Desincorporação de Passivos

No exercício de 2019, foram reconhecidos ganhos com a desincorporação de passivos no valor de R$ 15,5 bilhões. Como se verifica na tabela a seguir, 85,44% desse valor se concentraram no Ministério da Economia e no Ministério do Desenvolvimento Regional.

TABELA - GANHOS COM DESINCORPORAÇÃO DE PASSIVOS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/201	31/12/201	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	9.329	17.973	(48,10)	60,08
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	3.938	87	4.434,44	25,36
JUSTIÇA DO TRABALHO	940	268	250,95	6,06
JUSTIÇA FEDERAL	443	8.121	(94,55)	2,85
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	230	339	(32,07)	1,48
MINISTÉRIO DA SAÚDE	188	3.106	(93,95)	1,21
OUTROS	460	1.373	(66,49)	2,96
TOTAL	15.528	31.266	(50,34)	100,00

Fonte: Siafi.

Em 2019, no âmbito do Ministério da Economia, a desincorporação de passivos se referiu principalmente a:

I. Ajuste do saldo do passivo decorrente de leilão de troca de títulos controlado pela Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv/STN/ME), no valor de R$ 4,3 bilhões;

II. Ajuste do saldo superavaliado do passivo decorrente da Lei nº 8.727/1993, em consonância com os achados de auditoria do TCU, conforme o Processo TC nº 034.554/2018-1, efetuado pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi/STN/ME), no valor de R$ 1,5 bilhão; e

III. Registro de novação do Fundo de Compensação e Variação Salarial (FCVS), no valor de R$ 1,5 bilhão.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, a desincorporação de passivos se referiu principalmente à reclassificação da dívida e dos juros da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) com a Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer), no valor de R$ 3,9 bilhões.

4.2.31. Resultado Positivo de Participações

A tabela a seguir apresenta a composição dos resultados positivos de participações.

TABELA - RESULTADO POSITIVO DE PARTICIPAÇÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RESULTADO POSITIVO DE EQUIVALÊNCIA PATRIMONIAL	63.053	62.338	1,15
DIVIDENDOS	75	141	(47,13)
PARTICIPAÇÕES	23	6	298,98
JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO	13	0	277.014,25
TOTAL	63.164	62.485	1,09

Fonte: Siafi.

Em 2019, o Ministério da Economia concentrou a maior parte das participações da União em empresas, com destaque para os resultados positivos do BNDES (R$ 23,6 bilhões), Caixa (R$ 10,5 bilhões), Petrobras (R$ 8,4 bilhões) e Banco do Brasil (R$ 2,9 bilhões).

Já em 2018, os resultados positivos foram: BNDES (R$ 22,4 bilhões), Caixa (R$ 16,7 bilhões), Petrobras (R$ 8,9 bilhões) e Banco do Brasil (R$ 7,3 bilhões). No caso do Banco do Brasil, cabe destacar que uma parcela da remuneração recebida pela União, no montante de R$ 252 milhões, foi paga em 30 de dezembro de 2019, tendo como referência o quarto trimestre de 2019. Tendo em vista que a rotina de apropriação de dividendos e juros sobre capital próprio pela União acarreta uma redução no saldo do investimento e que a posição utilizada para o cálculo da equivalência patrimonial dessa empresa foi o balanço do terceiro trimestre de 2019, para evitar que o saldo do investimento da União no Banco do Brasil ficasse subavaliado, foi necessário realizar um lançamento aumentativo de R$ 252 milhões no saldo da participação da União na empresa.

Para mais informações, recomenda-se a leitura das Notas “Investimentos” e “Partes Relacionadas”.

4.2.32. Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas

O subgrupo “Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas” representou 67,25% do grupo “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas” e 19,62% do total das VPA em 2019, e está detalhada na tabela a seguir.

TABELA - REVERSÃO DE PROVISÕES E AJUSTES PARA PERDAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
REVERSÃO DE AJUSTE PARA PERDAS	360.166	197.561	82,31	58,53
REVERSÃO DE PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	221.587	2.428	9.026,97	36,01
REVERSÃO DE PROVISÕES	33.554	21.244	57,94	5,45
TOTAL	615.307	221.233	178,13	100,00

Fonte: Siafi.

Do montante de R$ 615,3 bilhões, 99,71% foram registrados no Ministério da Economia.

Cabe destacar que, em 2019, R$ 306,9 bilhões (49,88% das VPA do subgrupo) referiram-se à reversão do ajuste para perdas apurada pela Receita Federal do Brasil (RFB). Mais detalhes podem ser observados na Nota “Créditos a Receber”.

Destaca-se, ainda, em 2019, a atualização das provisões matemáticas previdenciárias da União, por parte da Secretaria de Previdência (SPREV/ME), cujas VPA somaram o valor de R$ 221,6 bilhões (36,01%). Mais informações podem ser encontradas na Nota “Provisões”.

4.2.33. Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas

A tabela abaixo apresenta a composição do subgrupo "Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas" nos exercícios de 2019 e 2018.

TABELA - DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
VPA DECORRENTE DE FATORES GERADORES DIVERSOS	195.114	112.119	74,02
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	32.790	31.056	5,58
MULTAS ADMINISTRATIVAS	8.517	2.558	232,96
AMORTIZAÇÃO DE DESÁGIO EM INVESTIMENTOS	26	121	(78,66)
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE RGPS/RPPS	25	39	(36,65)
TOTAL	236.472	145.894	62,09

Fonte: Siafi.

(a) VPA Decorrente de Fatores Geradores Diversos

Tanto em 2019 quanto em 2018, a maior parte das variações patrimoniais decorrentes de fatos geradores diversos foi reconhecida pelo Ministério da Economia. Em 2019, essas VPA alcançaram a quantia aproximada de R$ 173,7 bilhões em 2019, cerca de 89% do total, conforme evidenciado na tabela abaixo.

TABELA - VPA DECORRENTE DE FATORES GERADORES DIVERSOS – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12//2019	31/12/2018	AH (%)	AV(%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	173.701	105.555	64,56	89,03
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	16.033	260	6.062,38	8,22
COMANDO DO EXÉRCITO	1.205	1.119	7,62	0,62
MINISTÉRIO DA SAÚDE	1.115	2.265	(50,76)	0,57
OUTROS	3.060	2.919	4,83	1,57
TOTAL	195.114	112.119	74,02	100,00

Fonte: Siafi.

No âmbito do Ministério da Economia, verifica-se um acréscimo de cerca de R$ 68,1 bilhões nas VPA decorrentes de fatos geradores diversos no exercício de 2019 em relação ao exercício anterior, notadamente em decorrência das rotinas de reconhecimento de dívida ativa tributária e não tributária, que representaram R$ 170,8 bilhões em 2019, ante R$ 82,6 bilhões em 2018.

Outro fato que contribuiu para o aumento apresentado no título "VPA Decorrente de Fatores Geradores Diversos" foi a apropriação de 15,6 bilhões no INSS, referentes à dívida ativa tributária previdenciária.

Mais informações sobre dívida ativa podem ser encontradas na Nota "Créditos a Receber".

(b) Indenizações e Restituições

Com relação ao título "Indenizações e Restituições", houve o reconhecimento de receitas no exercício de 2019 no valor aproximado de R$ 32,8 bilhões, enquanto, no exercício anterior, tal reconhecimento alcançou a cifra aproximada de R$ 31,1 bilhões. Tais receitas podem ser sintetizadas na tabela seguinte.

TABELA - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV(%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	21.713	19.249	12,80	66,22
MINISTÉRIO DA SAÚDE	2.410	1.824	32,12	7,35
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	2.115	2.144	(1,37)	6,45
JUSTIÇA FEDERAL	1.999	2.151	(7,04)	6,10
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	696	877	(20,65)	2,12
MINISTÉRIO DA CIDADANIA	630	343	83,92	1,92
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	621	134	362,02	1,89
OUTROS	2.605	4.333	(39,89)	7,94
TOTAL	32.790	31.056	5,58	100

Fonte: Siafi.

No reconhecimento deste tipo de receita, destacaram-se os valores evidenciados pela RFB necessários ao pagamento de restituição do imposto sobre a renda de pessoas físicas que, no exercício de 2019, perfizeram a quantia de R$ 20,2 bilhões, enquanto, no exercício anterior, o montante foi de R$ 19,1 bilhões.

Já o Ministério da Educação apresentou, no exercício de 2019, uma redução de receitas com indenizações e restituições da ordem de R$ 181 milhões. Tal diminuição foi verificada em maior proporção no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

(c) Multas Administrativas

No exercício de 2019, verificou-se um aumento no reconhecimento de receitas com multas administrativas, que totalizaram R$ 8,5 bilhões, enquanto, em 2018, foi registrada a cifra de R$ 2,6 bilhões.

4.2.34. Remuneração a Pessoal e Encargos Patronais

Em 2019, as despesas com remuneração a pessoal totalizaram R$ 163,9 bilhões, representando uma elevação de 4,16% em relação ao exercício anterior. Importa observar os aumentos expressivos nos valores relativos a férias (28,30%) e a sentenças judiciais (34,07%), como pode ser observado na tabela a seguir.

TABELA - REMUNERAÇÃO A PESSOAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
VENCIMENTOS E SALÁRIOS	79.824	79.043	0,99	48,71
GRATIFICAÇÕES	45.585	43.713	4,28	27,82
DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO	11.104	11.136	(0,29)	6,78
FÉRIAS	9.699	7.560	28,30	5,92
ADICIONAIS	9.129	8.742	4,42	5,57
SENTENÇAS JUDICIAIS	5.528	4.124	34,07	3,37
ABONOS	1.710	1.755	(2,57)	1,04
BÔNUS DECORRENTE DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE	540	560	(3,56)	0,33
OUTROS	743	686	8,44	0,45
TOTAL	163.862	157.318	4,16	100,00

Fonte: Siafi.

Quanto aos encargos patronais, destaque para as despesas com contribuições a entidades fechadas de previdência", que aumentaram 44,20% em comparação com o exercício anterior, totalizando R$ 1,0 bilhão em 2019.

TABELA - ENCARGOS PATRONAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
ENCARGOS PATRONAIS – RGPS	3.152	3.123	0,92	59,17
CONTRIBUIÇÕES A ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA	1.013	703	44,20	19,02
ENCARGOS PATRONAIS – FGTS	821	779	5,36	15,42
ENCARGOS PATRONAIS – RPPS	309	291	6,19	5,79
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS GERAIS	32	35	(7,65)	0,60
ENCARGOS PATRONAIS – OUTROS	0	1	(73,81)	0,00
TOTAL	5.327	4.931	8,03	100,00

Fonte: Siafi.

Na tabela acima, o saldo de R$ 5,3 bilhões em encargos patronais é um exemplo dos resíduos gerados na aplicação das regras de consolidação, em função do descasamento temporal entre VPA e VPD. No caso em tela, o reconhecimento das VPD referentes aos encargos patronais ocorre, normalmente, durante o mês de competência, estando, portanto, as VPD relativas às folhas de pagamento do exercício de 2019 totalmente apropriadas.

Todavia, o reconhecimento da VPA ocorrerá, tão somente, no momento do recolhimento dos referidos encargos, o que se verifica, na maioria das vezes, no início do mês imediatamente posterior ao pagamento da folha de pessoal. As VPA do exercício de 2019 estão relacionadas com os gastos realizados entre dezembro de 2018 (a parcela não recolhida naquele ano) e novembro de 2019, e mais uma parcela que foi recolhida e processada em dezembro de 2019.

A tabela a seguir mostra o montante de despesas com remuneração a pessoal e encargos patronais por órgão superior.

TABELA - REMUNERAÇÃO A PESSOAL E ENCARGOS PATRONAIS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	50.690	47.752	6,15	26,88
MINISTÉRIO DA ECONOMIA*	31.620	16.755	88,72	16,77
MINISTÉRIO DA DEFESA	28.915	27.431	5,41	15,34
JUSTIÇA DO TRABALHO	13.269	12.772	3,89	7,04
MINISTÉRIO DA SAÚDE	9.112	9.658	(5,65)	4,83
JUSTIÇA FEDERAL	8.757	8.436	3,80	4,64
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	7.051	6.785	3,92	3,74
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	6.384	5.492	16,24	3,39
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	5.044	4.513	11,77	2,68
JUSTIÇA ELEITORAL	4.499	4.395	2,35	2,39
CÂMARA DOS DEPUTADOS	2.882	2.805	2,76	1,53
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	2.567	2.520	1,84	1,36
OUTROS	17.766	32.746	(45,75)	9,42
TOTAL SEM CONSOLIDAÇÃO (I)	188.555	182.061	3,57	100,00
SALDO ELIMINADO NA CONSOLIDAÇÃO (II)	(19.366)	(19.812)	100,00	-
TOTAL COM CONSOLIDAÇÃO (III = I + II)	169.189	162.249	4,28	-

*Nota: *Em 2018, o Ministério da Fazenda foi o responsável pela execução dessas despesas. Em 2019, após a reforma administrativa, houve a fusão de alguns ministérios, entre eles o Ministério da Fazenda, dando origem ao Ministério da Economia (para maiores informações, consultar a Nota "Reestruturação Organizacional").*

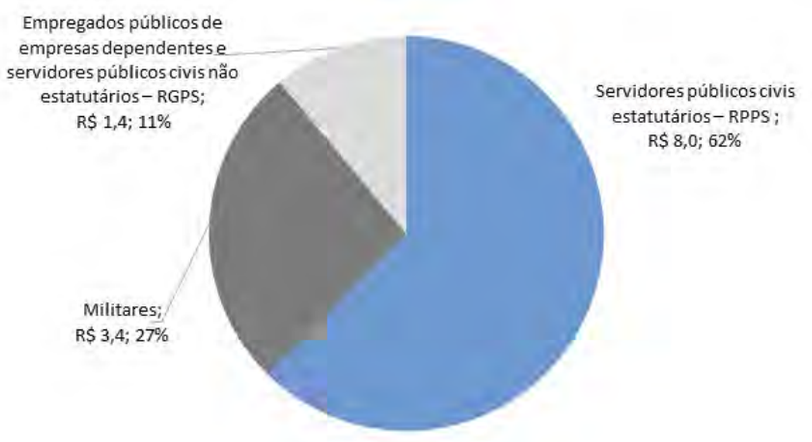
Fonte: Siafi.

Cabe ressaltar que, por se tratar de operações entre entidades pertencentes ao OFSS, no valor consolidado, foram eliminadas as arrecadações registradas nas contas de VPA de contribuições patronais ao RPPS, razão pela qual, ao final da tabela, excluiu-se o valor de R$ 19,4 bilhões em 2019 e R$ 19,8 bilhões em 2018.

4.2.35. Benefícios a Pessoal

O pagamento de benefícios a pessoal em 2019 totalizou R$ 12,8 bilhões, englobando os militares, os servidores públicos civis estatutários, os empregados públicos de empresas dependentes e os servidores públicos civis não estatutários, conforme gráfico a seguir.

GRÁFICO - BENEFÍCIOS A PESSOAL – POR REGIME PREVIDENCIÁRIO - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

O pagamento de auxílio alimentação (R$ 5,2 bilhões) e de assistência à saúde (R$ 1,9 bilhão) representou aproximadamente 56% do total de benefícios a pessoal em 2019, conforme tabela abaixo.

TABELA - BENEFÍCIOS A PESSOAL – POR TIPO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	5.223	5.357	(2,50)	40,95
ASSISTÊNCIA À SAÚDE	1.929	1.731	11,43	15,12
AUXÍLIO TRANSPORTE	1.140	1.141	(0,08)	8,94
AUXÍLIO CRECHE	973	969	0,40	7,63
AJUDA DE CUSTO	892	795	12,28	6,99
AUXÍLIO MORADIA	739	868	(14,87)	5,80
OUTROS	1.858	1.738	6,90	14,57
TOTAL	12.754	12.599	1,23	100,00

Fonte: Siafi.

Quanto aos servidores públicos civis estatutários, o pagamento de benefícios em 2019 totalizou cerca de R$ 8,0 bilhões, sendo o item mais dispendioso o auxílio alimentação, perfazendo R$ 4,3 bilhões, como demonstrado na tabela abaixo.

TABELA - BENEFÍCIOS A PESSOAL – SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS ESTATUTÁRIOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	4.293	4.398	(2,38)	53,99
ASSISTÊNCIA À SAÚDE	1.814	1.630	11,28	22,81
AUXÍLIO CRECHE	559	556	0,40	7,02
AUXÍLIO TRANSPORTE	452	454	(0,62)	5,68
RETRIBUIÇÃO EM SERVIÇOS NO EXTERIOR	412	400	2,80	5,18
OUTROS	423	810	(47,74)	5,32
TOTAL	7.952	8.250	(3,60)	100,00

Fonte: Siafi.

Em relação ao pagamento de benefícios a militares em 2019, foram despendidos R$ 3,4 bilhões, sendo a ajuda de custo o item mais relevante, totalizando R$ 794 milhões.

TABELA - BENEFÍCIOS A PESSOAL – MILITARES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AJUDA DE CUSTO	794	724	9,61	23,45
AUXÍLIO MORADIA	670	657	2,04	19,80
AUXÍLIO TRANSPORTE	620	621	(0,21)	18,30
AUXÍLIO FARDAMENTO	423	421	0,37	12,48
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	351	352	(0,36)	10,37
AUXÍLIO CRECHE	315	309	1,98	9,29
INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE	181	187	(3,14)	5,34
OUTROS	33	31	6,67	0,97
TOTAL	3.387	3.302	2,55	100,00

Fonte: Siafi.

Já o pagamento de benefícios aos empregados públicos de empresas dependentes e aos servidores públicos civis não estatutários totalizou R$ 1,4 bilhão em 2019, sendo o auxílio alimentação o item mais dispendioso (R$ 578 milhões).

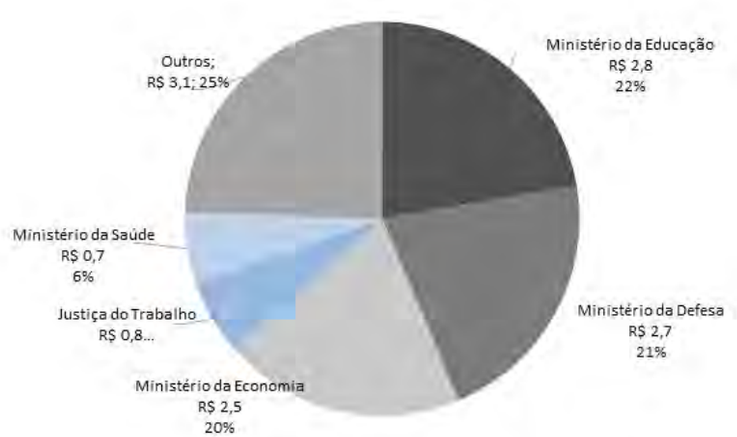
TABELA - BENEFÍCIOS A PESSOAL – EMPREGADOS PÚBLICOS DE EMPRESAS DEPENDENTES E SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NÃO ESTATUTÁRIOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	578	606	(4,58)	40,87
SENTENÇAS JUDICIAIS	498	129	284,69	35,20
ASSISTÊNCIA À SAÚDE	112	98	13,78	7,91
AUXÍLIO CRECHE	100	104	(4,24)	7,06
AUXÍLIO TRANSPORTE	69	66	4,87	4,85
OUTROS	58	43	34,53	4,11
TOTAL	1.415	1.047	35,15	100,00

Fonte: Siafi.

A seguir, apresenta-se o pagamento de benefícios a pessoal segregado por órgãos superiores.

GRÁFICO - BENEFÍCIOS A PESSOAL – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

4.2.36. Benefícios Previdenciários e Assistenciais

Em 2019, os benefícios previdenciários e assistenciais perfizeram R$ 858,1 bilhões, apresentado um aumento de R$ 42,0 bilhões (5,14%) em relação ao exercício anterior, conforme tabela a seguir.

TABELA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APOSENTADORIAS E REFORMAS	528.994	490.282	7,90	61,65
PENSÕES	192.989	183.014	5,45	22,49
BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	58.574	55.179	6,15	6,83
OUTROS	77.533	87.664	(11,56)	9,04
TOTAL	858.091	816.140	5,14	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Aposentadorias e Reformas

Os gastos com aposentadorias (RGPS e RPPS) e reformas (militares) atingiram R$ 529,0 bilhões em 2019, representando um acréscimo nominal de 7,90% em relação a 2018.

TABELA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – APOSENTADORIAS E REFORMAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APOSENTADORIAS – RGPS	433.438	399.781	8,42	81,94
APOSENTADORIAS – RPPS	67.291	64.146	4,90	12,72
REFORMAS – MILITARES	28.223	26.274	7,42	5,34
APOSENTADORIAS – OUTRAS	42	81	(47,75)	0,01
TOTAL	528.994	490.282	7,90	100,00

Fonte: Siafi.

As aposentadorias decorrentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) perfizeram R$ 433,4 bilhões em 2019, representando 81,94% do total desse subgrupo. Contribuiu para o aumento de 8,42% desse item em relação ao exercício anterior o reajuste de 4,61% no valor do salário mínimo, passando de R$ 954,00 para R$ 998,00 (Decreto nº 9.661/2019), com consequente impacto no valor mínimo dos benefícios, bem como o reajuste de 3,43% dos benefícios de quem ganha acima de um salário mínimo, acompanhando a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano de 2018 (Portaria ME nº 9/2019).

(b) Pensões

Em 2019, os gastos com pensões totalizaram R$ 193,0 bilhões, montante 5,45% superior ao registrado no exercício anterior.

TABELA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – PENSÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PENSÕES – RGPS	144.133	136.946	5,25	74,68
PENSÕES – MILITARES	24.392	22.613	7,87	12,64
PENSÕES – RPPS	23.759	22.771	4,34	12,31
PENSÕES – OUTRAS	705	684	3,00	0,37
TOTAL	192.989	183.014	5,45	100,00

Fonte: Siafi.

As pensões provenientes do RGPS foram responsáveis por R$ 144,1 bilhões ou 74,68% desse subgrupo. Os reajustes no valor do salário mínimo e dos benefícios de quem ganha acima do mínimo contribuíram também para a variação positiva de 5,25% desse item em relação a 2018.

(c) Benefícios de Prestação Continuada (BPC)

Os Benefícios de Prestação Continuada totalizaram R$ 58,6 bilhões em 2019, sendo os maiores gastos registrados com portadores de deficiência, conforme tabela a seguir.

TABELA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – BPC - R$ MILHARES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PORTADOR DE DEFICIÊNCIA	33.250.041	31.222.969	6,49	56,77
IDOSO	25.323.825	23.955.986	5,71	43,23
OUTROS	488	424	15,17	0,00
TOTAL	58.574.354	55.179.379	6,15	100,00

Fonte: Siafi.

(d) Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais

A tabela a seguir detalha os itens que compõem o subgrupo "Outros Benefícios Previdenciários e Assistenciais".

TABELA - OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL	37.818	43.566	(13,19)	48,78
AUXÍLIOS DO FRGPS	34.196	37.207	(8,09)	44,10
SENTENÇAS JUDICIAIS	5.145	6.545	(21,38)	6,64
OUTROS	374	347	7,81	0,48
TOTAL	77.533	87.664	(11,56)	100,00

Fonte: Siafi.

Quanto ao seguro-desemprego e ao abono salarial, benefícios pagos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), houve redução de gastos de R$ 5,7 bilhões (13,19%) em relação a 2018, perfazendo um total de R$ 37,8 bilhões em 2019. O detalhamento dos benefícios pagos pelo Fundo encontra-se na tabela seguinte.

TABELA - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – FAT - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL	37.408	36.300	3,05	98,92
ABONO SALARIAL – PIS	393	6.194	(93,65)	1,04
ABONO SALARIAL – PASEP	17	1.072	(98,41)	0,04
TOTAL	37.818	43.566	(13,19)	100,00

Fonte: Siafi.

4.2.37. Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo

Excetuadas as despesas com pessoal e respectivos encargos, este grupo compreende as demais despesas necessárias à manutenção e operação da Administração Pública Federal, seja ela direta, seja indireta.

As despesas reconhecidas neste tipo de atividade estão discriminadas na tabela a seguir.

TABELA - USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
SERVIÇOS	119.355	113.328	5,32	79,99
USO DE MATERIAL DE CONSUMO	23.179	12.884	79,91	15,53
DEPRECIAÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO	6.687	5.148	29,91	4,48
TOTAL	149.222	131.360	13,60	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Serviços

As despesas com serviços em 2019 corresponderam a 79,99% de todas as despesas reconhecidas neste grupo (aproximadamente R$ 119,4 bilhões), com aumento de 5,32% em relação aos R$ 113,3 bilhões registrados em 2018.

TABELA - SERVIÇOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
SERV. TERCEIROS PRESTADOS POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS	118.070	111.936	5,48	98,92
DIÁRIAS	1.064	1.210	(12,06)	0,89
CONT. DE TERCEIRIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE MÃO DE OBRA	221	182	21,43	0,19
TOTAL	119.355	113.328	5,32	100,00

Fonte: Siafi.

As despesas que mais se destacaram em serviços de terceiros prestados por pessoas físicas e jurídicas, no exercício de 2019, foram aquelas relativas a sentenças judiciais, cujo montante foi de R$ 35,8 bilhões, seguidas das relativas a serviços assistenciais prestados por pessoas físicas e jurídicas, com montante de R$ 33,7 bilhões, conforme tabela a seguir.

TABELA - SERVIÇOS DE TERCEIROS PRESTADOS POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
SENTENÇAS JUDICIAIS	35.757	32.624	9,61
SERV. ASSISTENCIAIS PRESTADOS POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS	33.658	29.873	12,67
SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL	16.546	17.181	(3,70)
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	17.551	16.985	3,33
SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO, ENERGIA ELÉTRICA E GÁS	3.507	3.175	10,43
SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO, GRÁFICOS E AUDIOVISUAIS	2.461	2.920	(15,74)
SERV. DE TRANSPORTE, PASSAGENS, LOCOMOÇÃO E HOSPEDAGENS	2.115	2.261	(6,48)
SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	1.710	1.948	(12,24)
LOCAÇÕES E ARRENDAMENTOS	1.814	1.863	(2,60)
OUTROS	2.952	3.105	(4,93)
TOTAL	118.070	111.936	5,48

Fonte: Siafi.

Do exercício de 2018 para o de 2019, houve um aumento de aproximadamente R$ 6,1 bilhões no reconhecimento de despesas no subgrupo "Serviços de Terceiros Prestados por Pessoas Físicas e Jurídicas". Essa evolução ocorreu, em maior relevância, pelo aumento de despesas com serviços assistenciais prestados por pessoas físicas e jurídicas, com R$ 33,7 bilhões

Segundo informações extraídas do Siafi, quase a totalidade (96,7%) das despesas com serviços assistenciais realizados por pessoas físicas e jurídicas referiu-se a valores reconhecidos pelo Ministério da Cidadania, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), criado por meio da MP nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004, que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 5.209/2004. A principal variação se deu no mês de dezembro, devido

a repasses referente ao abono natalino para atender a Medida Provisória nº 898, de 15 de outubro de 2019, que alterou a Lei nº 10.836/2004.

(b) Uso de Materiais de Consumo

Segundo preconiza o § 2º do art. 15 da Lei nº 4.320/1964, para efeitos de classificação da despesa, considera-se material permanente aquele de duração superior a dois anos. Assim, por dedução, aqueles cuja duração seja inferior a este prazo devem ser classificados como material de consumo.

Tal regra tornou-se evidente com a edição da Portaria STN nº 448/2002, que, por meio de seu art. 2º, inciso I, definiu como material de consumo aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/1964, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos.

Além do critério temporal, a Portaria acima mencionada adotou outros parâmetros excludentes para a classificação do material em permanente, os quais também foram adotados pelo Mcasp, a saber: durabilidade; fragilidade; perecibilidade; incorporabilidade; e transformabilidade. Dessa forma, caso o material atenda a pelo menos um desses parâmetros, deverá ser classificado como material de consumo, e não como material permanente.

Semelhantemente ao exercício de 2018, o consumo de materiais estocados foi a despesa preponderante em 2019 na composição do subgrupo "Uso de Materiais de Consumo", contribuindo com 79,09% do total no referido subgrupo, ou seja, aproximadamente R$ 18,3 bilhões. A tabela a seguir detalha a composição do subgrupo em destaque.

TABELA - USO DE MATERIAIS DE CONSUMO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONSUMO DE MATERIAIS ESTOCADOS	18.331	8.769	109,04	79,09
MATERIAL DE CONSUMO IMEDIATO	1.699	1.265	34,29	7,33
CONSUMO DE GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO	809	898	(9,96)	3,49
CONSUMO DE MATERIAL FARMACOLÓGICO	977	719	35,76	4,21
OUTROS	1.364	1.232	10,66	5,88
TOTAL	23.179	12.884	79,91	100,00

Fonte: Siafi.

Assim como no exercício anterior, em 2019, os órgãos que se destacaram no reconhecimento de despesas relacionadas ao consumo de materiais estocados foram o Ministério da Saúde, o Ministério da Defesa e o Ministério da Educação, conforme demonstrado na tabela a seguir.

TABELA - CONSUMO DE MATERIAIS ESTOCADOS – POR ÓRGÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA SAÚDE	14.115	4.831	192,17	77,00
MINISTÉRIO DA DEFESA	2.932	2.541	15,38	16,00
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	762	845	(9,80)	4,16
OUTROS	523	552	(5,36)	2,85
TOTAL	18.331	8.769	109,04	100,00

Fonte: Siafi.

De 2018 para 2019, houve um acréscimo de cerca de R$ 9,3 bilhões (192,17%) no consumo de materiais estocados pelo Ministério da Saúde. A variação positiva se deveu, principalmente, pelo aumento do consumo de estoque pelo Departamento de Recursos Logísticos em Saúde (Dlog), visto que somou R$ 12,9 bilhões em 2019, representando 91,36% desse subgrupo.

4.2.38. Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos

No subgrupo "Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos", o valor mais relevante referiu-se à "Dívida Mobiliária", representando 96,40% do total, conforme a tabela a seguir.

TABELA - JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS OBTIDOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
JUROS E ENC. DÍVIDA MOBILIÁRIA	318.756	332.596	(4,16)	96,40
JUROS E ENC. DÍVIDA CONTRATUAL INTERNA	8.011	5.472	46,42	2,42
OUTROS JUROS E ENC. EMP. FINANC. INTERNOS	3.251	252	1.191,21	0,98
JUROS E ENC. DÍVIDA CONTRATUAL EXTERNA	580	506	14,60	0,18
OUTROS JUROS E ENC. EMP. FINANC. EXTERNOS	47	68	(31,19)	0,01
TOTAL	330.646	338.894	(2,43)	100,00

Fonte: Siafi.

Cabe destacar que os juros e encargos referente à Dívida Mobiliária estão registrados no Ministério da Economia e se referem aos lançamentos decorrentes da apropriação do deságio, indexador e juros por competência de cada título, considerando os títulos em Mercado e em carteira do BCB (títulos em mercado interno). Ademais, também se referem aos lançamentos decorrentes da atualização cambial (títulos em mercado externo), quando da desvalorização da moeda nacional diante da moeda estrangeira.

Mais informações sobre a Dívida Pública Federal podem ser encontradas na Nota "Empréstimos e Financiamentos".

4.2.39. Variações Monetárias e Cambiais Diminutivas

Do total registrado no subgrupo "Variações Monetárias e Cambiais" (VMC), R$ 422,6 bilhões foram em decorrência de variação monetária e cambial referente à dívida mobiliária interna, e R$ 29,1 bilhões, à dívida mobiliária externa, conforme tabela a seguir.

TABELA - VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS DIMINUTIVAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
VMC – DÍVIDA MOBILIÁRIA INTERNA	422.642	445.173	(5,06)	88,47
VMC – DÍVIDA MOBILIÁRIA EXTERNA	29.086	40.226	(27,69)	6,09
VMC – DÍVIDA CONTRATUAL EXTERNA	6.092	9.873	(38,29)	1,28
VMC – DÍVIDA CONTRATUAL INTERNA	6.675	3.738	78,56	1,40
OUTRAS	13.235	25.012	(47,08)	2,77
TOTAL	477.731	524.023	(8,83)	100,00

Fonte: Siafi.

As variações monetárias de dívida mobiliária interna são registradas pela STN/ME e referem-se aos lançamentos decorrentes da atualização mensal do valor líquido pelo IGP-M, nos meses em que ocorrer inflação para este índice, nas carteiras "Mercado" e "BCB". A variação negativa de 8,83% é explicada parcialmente pelo leve recuo do IGP-M no exercício de 2019, em comparação com 2018, passando de 7,55% para 7,32%.

Por sua vez, as variações cambiais da dívida mobiliária são lançamentos referentes à dívida contratual e mobiliária externa e correspondem à atualização cambial, quando da desvalorização da moeda nacional diante da moeda estrangeira, especialmente do dólar americano. Em 31/12/2018, a cotação foi de R$ 3,87, encerrando 2019 em R$ 4,03.

Para informações mais detalhadas sobre a Dívida Pública Federal, sugere-se a leitura da Nota "Empréstimos e Financiamentos".

4.2.40. Aportes ao Banco Central do Brasil

O valor de aportes ao BCB é composto pelo resultado negativo do BCB e pela manutenção da carteira de títulos. Os lançamentos do resultado negativo se referem aos registros do 1º semestre de 2019 da apuração dos custos das reservas cambiais. Já a manutenção da carteira consiste em títulos emitidos com a finalidade de assegurar ao BCB uma carteira mínima de títulos para permitir executar suas atribuições na política monetária, em atendimento à Lei nº 11.803/2008, alterada pela Lei nº 13.820/2019 (vide Nota "Resultado do Banco Central do Brasil").

No entanto, no exercício de 2019, não foram registradas operações deste tipo, mas tão somente aquelas relativas à apuração de custos de reservas cambiais. Tais valores estão apresentados na tabela a seguir.

TABELA - APORTES AO BANCO CENTRAL DO BRASIL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RESULTADO NEGATIVO DO 1º SEM. DE 2019 - CUSTO DAS RESERVAS	7.561	19.134	(60,48)
TOTAL	7.561	19.134	(60,48)

Fonte: Siafi.

4.2.41. Transferências e Delegações Concedidas

Semelhante ao ocorrido no exercício anterior, do total registrado neste grupo, aproximadamente 98% referiram-se às transferências intergovernamentais, que decorrem, basicamente, das transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios das receitas tributárias, das contribuições e de outras receitas vinculadas, previstas na CF/1988 ou em leis específicas.

Na continuação, apresentam-se os valores das transferências intergovernamentais realizadas por órgão superior.

TABELA - TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	221.368	203.050	9,02	53,32
MINISTÉRIO DA SAÚDE	86.311	84.515	2,13	20,79
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	51.532	36.853	39,83	12,41
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	35.826	37.204	(3,71)	8,63
OUTROS	20.096	11.914	68,68	4,84
TOTAL	415.132	373.536	11,14	100,00

Fonte: Siafi.

As transferências intergovernamentais concedidas em 2019 pelo Ministério da Economia referiram-se, em sua maior parte, à liquidação da despesa transferida a Estados e Munícipios.

4.2.42. Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas

Em razão de alguns fatores, como a dificuldade na realização de créditos ou a redução da capacidade produtiva de um bem móvel ou imóvel, o valor contábil de determinados ativos pode não refletir o seu valor justo, influenciando na expectativa de geração de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços pela entidade.

Dessa forma, há a necessidade de esses ativos passarem por um processo avaliativo, com vistas a adequar o seu valor contábil à realidade em que a entidade atua.

Em 2019, a União reconheceu, em suas demonstrações contábeis, ajustes para perdas com a realização de créditos e, também, reduções na capacidade que seu imobilizado apresenta de gerar serviços em geral, conforme tabela abaixo.

TABELA - REAVALIAÇÃO, REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL E AJUSTES PARA PERDAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AJUSTE PARA PERDAS COM CRÉDITOS, INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS	265.397	182.056	45,78	94,98
REAVALIAÇÃO DE IMOBILIZADO	12.744	93.735	(86,40)	4,56
REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL DE IMOBILIZADO	1.222	11	11.381,36	0,44
REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL DE INVESTIMENTOS	47	34	38,39	0,02
AJUSTE PARA PERDAS DE ESTOQUES	15	43	(64,63)	0,01
REAVALIAÇÃO DE INTANGÍVEIS	4	0	1.827,63	0,00
REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL DE INTANGÍVEIS	1	3	(55,57)	0,00
TOTAL	279.430	275.882	1,29	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Ajuste para Perdas com Créditos, Investimentos e Aplicações Temporárias

Em 2019, foram reconhecidos ajustes para perdas com créditos que montaram a quantia de R$ 265,4 bilhões, decorrentes, principalmente, de créditos tributários e de créditos inscritos em dívida ativa, conforme detalhado na tabela a seguir.

TABELA - AJUSTE PARA PERDAS COM CRÉDITOS, INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AJUSTE PARA PERDAS COM CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS	171.270	115.675	48,06	64,53
AJUSTE PARA PERDAS COM DÍVIDA ATIVA	56.372	39.118	44,11	21,24
AJUSTE PARA PERDAS COM EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	29.825	13.793	116,24	11,24
AJUSTE PARA PERDAS COM DEMAIS CRÉDITOS A RECEBER	7.930	13.471	(41,13)	2,99
TOTAL	265.397	182.056	45,78	100,00

Fonte: Siafi.

(b) Reavaliação de Imobilizado

No exercício de 2019, foram reconhecidas reavaliações em valores que montaram a quantia de R$ 12,7 bilhões, conforme demonstrado na tabela a seguir.

TABELA - REAVALIAÇÃO DE IMOBILIZADO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
REAVALIAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	12.677	93.659	(86,46)	99,48
REAVALIAÇÃO DE BENS MÓVEIS	67	76	(12,24)	0,52
TOTAL	12.744	93.735	(86,40)	100,00

Fonte: Siafi.

A quase totalidade das reavaliações em 2019 se referiu à desvalorização de imóveis de uso especial no SPIUnet. O gráfico a seguir mostra os órgãos que mais reconheceram perdas na realização de avaliações de bens imóveis.

GRÁFICO - REAVALIAÇÃO DE BENS IMÓVEIS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

Mais informações sobre esses imóveis podem ser encontradas na Nota "Imobilizado".

(c) Redução a Valor Recuperável de Imobilizado

No exercício de 2019, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) registrou R$ 1,2 bilhão como redução a valor recuperável de bens imóveis em andamento, referente a empreendimentos localizados nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

4.2.43. Desincorporação de Ativos

Em 2019, houve desincorporação de ativos no valor de R$ 88,4 bilhões, conforme tabela abaixo.

GRÁFICO - DESINCORPORAÇÃO DE ATIVOS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

Quanto ao Ministério da Economia, dos R$ 61,8 bilhões registrados nesse subgrupo, R$ 50,2 bilhões se referiram à regularização de saldo das contas de créditos ativos do FAT, realizada pela RFB, ao adaptar as rotinas contábeis para que os créditos do FAT e do FRGPS passassem a ser apresentados em suas respectivas demonstrações contábeis.

Em relação ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dos R$ 9,5 bilhões registrados nesse subgrupo, o Incra foi responsável por R$ 8,8 bilhões, principalmente em decorrência da baixa de imóveis registrados no SPIUnet (maiores informações estão disponíveis na Nota "Imobilizado").

No que tange ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, R$ 4,9 bilhões foram referentes à baixa de imóveis de uso especial no SPIUnet por duplicidade.

Já no Ministério da Infraestrutura, R$ 3,5 bilhões se referiram à baixa de financiamentos concedidos a longo prazo, em função de variação cambial negativa.

4.2.44. Resultado Negativo de Participações

Esse subgrupo se refere à atualização da equivalência patrimonial decorrente de resultados negativos, exclusivamente da conta "Resultado Negativo de Equivalência Patrimonial".

Da mesma forma como verificado no "Resultado Positivo de Participações", no "Resultado Negativo", o maior valor está registrado no Ministério da Economia, conforme a tabela abaixo.

TABELA - RESULTADO NEGATIVO DE PARTICIPAÇÕES – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	9.290	16.472	(43,60)
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	16	30	(45,87)
TOTAL	9.306	16.502	(43,61)

Fonte: Siafi.

Dentre os valores mais expressivos, destacaram-se os seguintes resultados negativos em 2019: Petrobras (R$ 2,7 bilhões); Valec (R$ 2,0 bilhões); Caixa (R$ 1,5 bilhão); e Codevasf (R$ 1,5 bilhão).

Em 2018, dentre os valores mais expressivos, destacaram-se os resultados negativos a seguir: FAR (R$ 8,3 bilhões); Eletrobras (R$ 1,9 bilhão); Infraero (R$ 1,4 bilhão); e Fgeduc (R$ 1,2 bilhão).

Para mais informações, recomenda-se a leitura das Notas "Investimentos" e "Partes Relacionadas".

4.2.45. Incentivos

No exercício de 2019, as despesas com incentivos apresentaram um movimento de R$ 10,3 bilhões. O principal montante foi verificado no título "Incentivos à Educação", que representou 95,42% do total, conforme tabela a seguir.

TABELA - INCENTIVOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INCENTIVOS À EDUCAÇÃO	10.303	9.055	13,78	95,42
INCENTIVOS À CIÊNCIA	491	513	(4,45)	4,54
OUTROS	4	2	75,17	0,04
TOTAL	10.798	9.571	12,82	100,00

Fonte: Siafi.

O item mais representativo do título "Incentivos à Educação" foi, assim como no exercício de 2018, "Bolsa de Estudos no País", que soma cerca de 97% do total dessas despesas, conforme tabela a seguir.

TABELA - INCENTIVOS À EDUCAÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
BOLSA DE ESTUDOS NO PAÍS	9.958	8.543	16,57	96,65
BOLSA DE ESTUDOS NO EXTERIOR	298	444	(32,78)	2,90
AUXÍLIOS P/ DESENV. ESTUDOS E PESQUISA	46	68	(33,11)	0,44
OUTROS	1	1	48,31	0,01
TOTAL	10.303	9.055	13,78	100,00

Fonte: Siafi.

Do montante da despesa com "Bolsa de Estudos no País", 54,62% referiram-se ao Ministério da Educação, e 32,73%, ao Ministério da Saúde.

4.2.46. Subvenções Econômicas

No exercício de 2019, as despesas com subvenções econômicas montaram a quantia de R$ 22,4 bilhões, enquanto, no exercício anterior, tais despesas perfizeram o valor de R$ 15,7 bilhões, evidenciando um aumento na execução deste tipo de despesa de 42,6% (R$ 6,7 bilhões).

A execução deste tipo de despesa por órgão superior pode ser evidenciada na tabela a seguir.

TABELA - SUBVENÇÕES ECONÔMICAS – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	16.103	5.485	193,60
MINISTÉRIO DA SAÚDE	2.164	2.313	(6,42)
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	1.974	4.816	(59,02)
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1.358	-	-
OUTROS	830	3.115	(73,36)
TOTAL	22.428	15.728	42,60

Fonte: Siafi.

De forma semelhante ao exercício anterior, o Ministério da Economia foi o órgão que executou este tipo de despesa em maior montante no exercício de 2019, com cerca de R$ 16,1 bilhões, representando um aumento de R$ 10,6 bilhões (193,6%).

Ponderadas eventuais variações constatadas em outros beneficiários, tal aumento deve-se às subvenções econômicas concedidas a instituições financeiras controladas pela União, em especial o BB, que teve aumento de R$ 5,4 bilhões, e à apropriação de provisões para subvenções econômicas, no montante de R$ 7,8 bilhões.

Em relação às subvenções econômicas reconhecidas pelo Ministério da Saúde, cujo montante no exercício de 2019 foi de aproximadamente R$ 2,2 bilhões, representando uma redução de 6,42% em relação ao exercício anterior, verifica-se que tais valores tiveram por objetivo a transferência de recursos em razão do Programa Farmácia Popular do Brasil, cujo objetivo é fornecer medicamentos gratuitos para hipertensão (pressão alta), diabetes e asma, além de medicamentos com até 90% de desconto indicados para dislipidemia (colesterol alto), rinite, mal de Parkinson, osteoporose e glaucoma. Ainda pelo sistema de co-pagamento, o Programa oferece anticoncepcionais e fraldas geriátricas.

Em síntese, a disponibilização de medicamentos é efetivada através de farmácias populares, por intermédio de convênios firmados com Estados, Distrito Federal, Municípios e hospitais filantrópicos, bem como pela rede privada de farmácias e drogarias, devendo os preços praticados por esses últimos serem subsidiados, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 5.090/2004.

Por sua vez, o Ministério de Minas e Energia (MME) evidenciou, em 2019, a execução de despesas com subvenções econômicas no montante aproximado de R$ 2,0 bilhões, redução de 59,02% em relação ao exercício anterior, referentes às subvenções econômicas para a comercialização de óleo diesel para o transporte rodoviário no território nacional, conforme disciplinado na Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018, convertida na Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018. A Petrobras foi a principal beneficiária dessas subvenções, contando com cerca de R$ 1,6 bilhão, 79,84% dos valores despendidos pelo MME.

De acordo com as exposições de motivos contidas nos referidos atos legais, a concessão dessas subvenções econômicas teve por objetivo equilibrar os preços praticados na comercialização de óleo diesel no País, ante a elevação do preço do petróleo nos mercados internacionais. Isso porque a elevação do preço deste tipo de combustível suscitou movimentos de paralisação e protestos de caminhoneiros em todo o País, ocasionando risco de desabastecimento de insumos e serviços básicos, e o transporte da população.

Em relação ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), a execução de despesas com subvenções econômicas em 2019 totalizou R$ 1,4 bilhão. Boa parte dessas subvenções foi destinada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Destaca-se que, no exercício de 2018, tais despesas foram executadas pelo Ministério das Cidades, que se fundiu com o antigo Ministério da Integração Nacional, dando origem ao MDR, conforme citado na Nota "Reestruturação Organizacional". Apenas para efeito de comparação, o Ministério das Cidades executou R$ 1,9 bilhão em despesas com subvenções econômicas em 2018.

4.2.47. Constituição de Provisões

O subgrupo "Constituição de Provisões" representa 62,32% do grupo "Outras Variações Patrimoniais Diminutivas" e 12,78% do total das VPD, e está detalhado na tabela a seguir.

TABELA - CONSTITUIÇÃO DE PROVISÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
VPD DE OUTRAS PROVISÕES	363.665	12.419	2.828,37	79,90
VPD DE PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS	64.610	23.922	170,08	14,20
VPD DE PROVISÕES PARA RISCOS FISCAIS	21.364	30.978	(31,03)	4,69
VPD DE PROVISÕES PARA RISCOS CÍVEIS	4.576	4.527	1,09	1,01
VPD DE PROVISÕES PARA RISCOS TRABALHISTAS	939	546	72,03	0,21
VPD PARA PERDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS	-	38.571	(100,00)	-
TOTAL	455.154	110.963	310,18	100,00

Fonte: Siafi.

Dentre os valores mais relevantes, destacam-se:

- Registro de provisões constituídas pela AGU e pela PGFN referentes a ações judiciais com probabilidade provável de perda, no valor de R$ 223,6 bilhões e R$ 96,1 bilhões, respectivamente;

- Registro da atualização das provisões matemáticas previdenciárias do RPPS da União no valor de R$ 64,6 bilhões, com base em informações da SPREV/ME.

Mais detalhes podem ser observados na Nota "Provisões".

4.2.48. Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas

O subgrupo "Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas" tem por função consignar as variações patrimoniais diminutivas não classificadas em subgrupos específicos, sendo composto pelos seguintes títulos:

TABELA - DIVERSAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
VPD DECORRENTE DE FATOS GERADORES DIVERSOS	166.006	76.419	117,23	71,34
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	63.498	30.805	106,13	27,29
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE RGPS/RPPS	3.204	3.071	4,31	1,38
MULTAS ADMINISTRATIVAS	2	1	17,77	0,00
TOTAL	232.709	110.297	110,98	100,00

Fonte: Siafi.

(a) VPD Decorrente de Fatos Geradores Diversos

Dentre os títulos de "Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas", 71,34% do montante foi composto por fatos registrados em "VPD Decorrente de Fatos Geradores Diversos", cuja composição é evidenciada na tabela seguinte.

TABELA - VPD DECORRENTE DE FATOS GERADORES DIVERSOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA NÃO PREVIDENCIÁRIA	93.740	58.040	61,51	56,47
EXCLUSÃO	49.168	16.864	191,55	29,62
RECLASSIFICAÇÃO NEGATIVA	44.573	41.175	8,25	26,85
DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	40.329	12.440	224,17	24,29
EXCLUSÃO	27.396	4.137	562,26	16,50
RECLASSIFICAÇÃO NEGATIVA	12.933	8.304	55,75	7,79
RESULTADO NEGATIVO DE DEMAIS INVESTIMENTOS	-	84	(100,00)	-
OUTRAS	31.937	5.855	445,46	19,24
TOTAL	166.006	76.419	117,23	100,00

Fonte: Siafi.

Em síntese, a maior parte das VPD registradas sob o título "VPD Decorrente de Fatos Geradores Diversos" relacionou-se com valores geridos no âmbito da Dívida Ativa. Dessas despesas, R$ 134,1 bilhões foram reconhecidas pela PGFN em razão da baixa de créditos por motivos diversos, como prescrição, decisões administrativas e judiciais, dentre outras razões.

(b) Indenizações e Restituições

Com relação ao título "Indenizações e Restituições", cujas VPD no exercício de 2019 corresponderam a 27,29% do subgrupo "Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas", seus valores provieram, em sua maioria, de despesas reconhecidas pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério da Economia.

Em geral, no exercício de 2019, as VPD registradas neste título aumentaram R$ 32,7 bilhões em relação ao exercício de 2018, demonstrando um crescimento de 106,13%.

Na tabela a seguir, é evidenciada a abertura deste título por órgão superior.

TABELA - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	34.425	2.327	1.379,62	54,21
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	27.816	21.130	31,64	43,81
OUTROS	1.257	7.348	(82,89)	1,98
TOTAL	63.498	30.805	106,13	100,00

Fonte: Siafi.

Em relação ao Ministério de Minas e Energia, os valores registrados em "Indenizações e Restituições" deveram-se principalmente à indenização prevista na revisão do contrato de cessão onerosa do exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, celebrado entre a União e a Petrobras, gerando uma despesa na ordem de R$ 34,4 bilhões.

No âmbito do Ministério da Economia, os valores registrados foram referentes, na maior parte, ao reconhecimento de restituições do imposto de renda de pessoas físicas (IRPF), cujo montante foi de R$ 20,3 bilhões.

Outro aspecto relevante foi o registro das transferências referentes às contribuições sociais de que trata a Lei Complementar nº 110/2001, que estabeleceu contribuições adicionais vinculadas ao FGTS, na alíquota de 10% sobre o montante dos depósitos ocorridos na vigência do contrato de trabalho incidente nas dispensas sem justa causa e de 0,5% sobre a remuneração devida a cada empregado no mês anterior. Em 2019, o montante registrado somou aproximadamente R$ 5,3 bilhões.

Permeando, ainda, os valores apresentados pelo Ministério da Economia, outro fato que contribuiu para o crescimento do título "Indenizações e Restituições" foi o reconhecimento de indenizações devidas pelo FGE ao BNDES, no montante de R$ 1,8 bilhão. De acordo com a Lei nº 9.818/1999, o FGE tem a finalidade de cobrir garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação.

4.2.49. Resultado Patrimonial

A apuração do resultado patrimonial implica a confrontação das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD).

As VPA são reconhecidas quando for provável que benefícios econômicos ou potencial de serviços fluirão para União e quando puderem ser mensuradas confiavelmente, utilizando-se a lógica do regime de competência.

As VPD são reconhecidas quando for provável que ocorrerão decréscimos nos benefícios econômicos ou potenciais de serviços para a União, implicando saída de recursos ou redução de ativos ou assunção de passivos, seguindo a lógica do regime de competência.

O resultado patrimonial apurado em 2019 foi *deficit*ário em R$ 425,6 bilhões e está demonstrado na tabela abaixo.

TABELA - VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS X VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - R$ MILHÕES

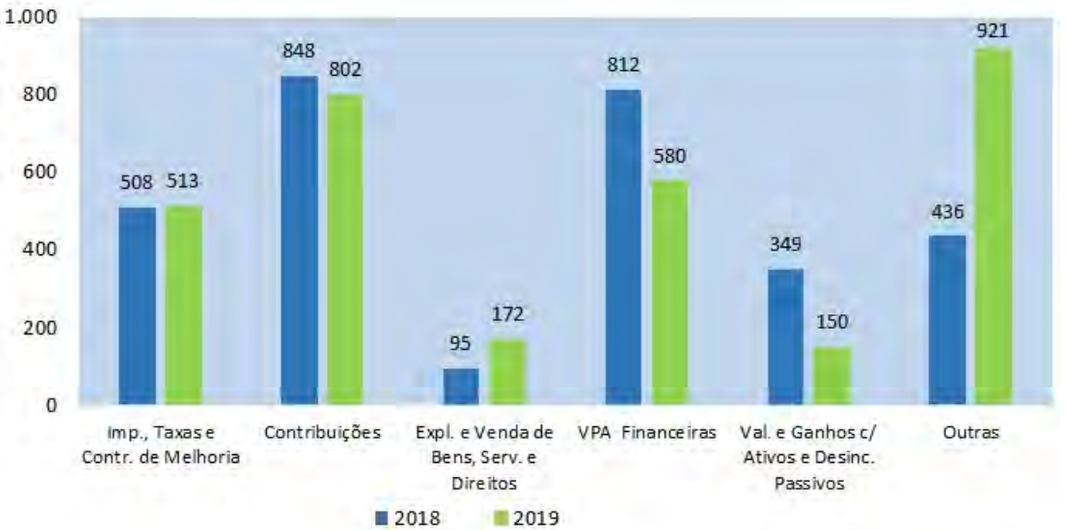
	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS (I)	3.136.635	3.048.006	2,91
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS (II)	3.562.231	3.155.644	12,88
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III = I - II)	(425.597)	(107.638)	(295,40)

Fonte: Siafi.

Observa-se que, no resultado patrimonial do período, houve um crescimento no resultado negativo da ordem de 295,40% quando comparado ao exercício anterior, o que, em termos monetários, representa uma diferença de R$ 318,0 bilhões.

Nos gráficos a seguir, apresenta-se a evolução ocorrida nas VPA e VPD.

GRÁFICO - VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

GRÁFICO - VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

(a) Outras Variações Patrimoniais Aumentativas

O aumento de R$ 485,0 bilhões (111,32%) em "Outras Variações Patrimoniais Aumentativas" deveu-se principalmente pela reversão de provisões referentes ao passivo atuarial do RPPS em 2019, no valor de R$ 221,6 bilhões, e pela reversão de ajustes para perdas sobre os créditos administrados pela RFB, no valor de R$ 306,9 bilhões. Mais informações podem ser encontradas na Nota "Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas".

(b) Outras Variações Patrimoniais Diminutivas

O aumento de R$ 467,3 bilhões (175,42%) em "Outras Variações Patrimoniais Diminutivas" deveu-se principalmente pelo registro de provisões a longo prazo referente a ações judiciais com probabilidade provável de perda efetivados pela AGU (R$ 223,6 bilhões) e pela PGFN (R$ 96,1 bilhões) em 2019. Mais informações podem ser encontradas na Nota "Constituição de Provisões".

(c) Desempenho Financeiro

A tabela abaixo compara o desempenho financeiro apurado no exercício de 2019, comparado com o exercício anterior.

TABELA - DESEMPENHO FINANCEIRO APURADO NA DVP - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS (I)	579.662	811.984	(28,61)
JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	81.255	94.187	(13,73)
JUROS E ENCARGOS DE MORA	5.149	10.885	(52,70)
VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	338.743	403.627	(16,08)
DESCONTOS FINANCEIROS OBTIDOS	0	0	(100,00)
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E APLICAÇÕES FINANCEIRAS	110.959	107.359	3,35
APORTES DO BANCO CENTRAL	43.043	191.417	(77,51)
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS	513	4.508	(88,61)
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS (II)	827.698	898.464	(7,88)
JUROS E ENCARGOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS OBTIDOS	330.646	338.894	(2,43)
JUROS E ENCARGOS DE MORA	881	77	1.042,62
VARIAÇÕES MONETÁRIAS E CAMBIAIS	477.731	524.023	(8,83)
DESCONTOS FINANCEIROS CONCEDIDOS	382	330	15,66
APORTES AO BANCO CENTRAL	7.561	19.134	(60,48)
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS	10.497	16.006	(34,42)
RESULTADO PATRIMONIAL DAS VPA E VPD FINANCEIRAS (III = I - II)	(248.036)	(86.480)	(186,81)

Fonte: Siafi.

Contribuiu, de forma relevante para o aumento do *deficit*, a diminuição dos aportes do Banco Central do Brasil, que, em 2018, haviam totalizado R$ 191,4 bilhões, mas, em 2019, foram de R$ 43,0 bilhões.

Em relação às VPA e VPD referentes a "Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos", notadamente representados entre concessões e obtenções, observou-se, em 2019, um saldo negativo líquido de R$ 249,4 bilhões, principalmente em decorrência do pagamento de juros da dívida mobiliária.

Outra variação negativa relevante foi a decorrente de "Variações Monetárias e Cambiais", cujo saldo líquido foi negativo em R$ 139,0 bilhões, assim como ocorreu no exercício de 2018, quando o saldo líquido negativo foi de aproximadamente R$ 120,4 bilhões.

(d) Resultado Não Financeiro

Na tabela abaixo, é apresentado o resultado da DVP, expurgando-se os efeitos da VPA financeira e da VPD financeira.

TABELA - DVP SEM O EFEITO DAS VPA E VPD FINANCEIRAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS (I)	2.556.973	2.236.022	14,35
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	512.600	508.239	0,86
CONTRIBUIÇÕES	801.550	847.874	(5,46)
EXPLORAÇÃO E VENDA DE BENS, SERVIÇOS E DIREITOS	171.952	95.231	80,56
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS	5.766	4.357	32,35
VALORIZAÇÃO E GANHOS C/ ATIVOS E DESINCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	150.190	348.995	(56,97)
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	914.916	431.326	112,12
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS (II)	2.734.534	2.257.181	21,15
PESSOAL E ENCARGOS	183.717	176.537	4,07
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	858.091	816.140	5,14
USO DE BENS, SERVIÇOS E CONSUMO DE CAPITAL FIXO	149.222	131.360	13,60
TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS	420.457	384.481	9,36
DESVALORIZAÇÃO E PERDA DE ATIVOS E INCORPORAÇÃO DE PASSIVOS	389.322	482.262	(19,27)
OUTRAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	733.724	266.401	175,42
RESULTADO PATRIMONIAL DAS VPA E VPD NÃO FINANCEIRAS (III = I - II)	(177.561)	(21.158)	(739,19)

Fonte: Siafi.

Ao desconsiderar as VPA financeiras e as VPD financeiras, tem-se um resultado negativo de R$ 177,6 bilhões em 2019, ante um resultado negativo de R$ 21,2 bilhões em 2018.

Dessa forma, em 2019, houve uma redução no resultado patrimonial não financeiro de R$ 156,4 bilhões (redução de 739,19%) em comparação com o mesmo período do exercício anterior.

4.2.50. Execução Orçamentária da Receita

As receitas realizadas no exercício de 2019 estão representadas abaixo em categorias econômicas, conforme demonstrado no Balanço Orçamentário.

TABELA - RECEITAS REALIZADAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RECEITAS CORRENTES	1.720.864	1.569.321	9,66	57,54
RECEITAS DE CAPITAL	895.061	837.063	6,93	29,93
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	374.945	534.298	(29,82)	12,54
TOTAL	2.990.869	2.940.682	1,71	100,00

Fonte: Siafi.

Houve um crescimento de 1,71% das receitas em 2019 em comparação com 2018, indo de R$ 2,941 trilhões para R$ 2,991 trilhões. As receitas correntes e de capital cresceram 9,66% e 6,93%, respectivamente, e as receitas de refinanciamento da dívida diminuíram em 29,82%. Segue abaixo uma análise mais detalhada dos componentes da receita orçamentária.

(a) Receitas Correntes

Das receitas realizadas em 2019, 57,54% se referem às receitas correntes, que somaram cerca de R$ 1,721 trilhão. O detalhamento das receitas correntes pode ser verificado na tabela a seguir.

TABELA - RECEITAS CORRENTES REALIZADAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RECEITAS DE IMPOSTOS E TAXAS	545.812	507.176	7,62	31,72
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	872.771	864.297	0,98	50,72
RECEITAS PATRIMONIAIS	202.487	111.858	81,02	11,77
RECEITAS AGROPECUÁRIAS	22	21	6,55	0,00
RECEITAS INDUSTRIAIS	1.782	2.227	(19,98)	0,10
RECEITAS DE SERVIÇOS	56.779	42.506	33,58	3,30
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1.258	1.235	1,83	0,07
OUTRAS	39.952	40.001	(0,12)	2,32
TOTAL	1.720.864	1.569.321	9,66	100,00

Fonte: Siafi.

As receitas correntes cresceram R$ 151,5 bilhões em 2019. Impostos, taxas e contribuições representam mais de 80% do total. Apesar disso, a maior variação ocorreu nas receitas patrimoniais, cujo aumento foi de R$ 90,6 bilhões. Esse aumento se deveu, principalmente, à arrecadação, em 2019, de bônus de assinatura dos contratos relativos às áreas do Pré-Sal e estratégicas, correspondendo a cerca de R$ 83,9 bilhões. Parte desses recursos são repartidos com estados e municípios, de acordo com a legislação.

Receitas de impostos e taxas cresceram R$ 38,6 bilhões (7,62%), seguidas pelas receitas de serviços, que cresceram R$ 14,3 bilhões (33,58%) devido ao aumento da receita "Retorno de Op., Juros e Encargos financeiros".

As receitas de contribuições representaram mais da metade de todas as receitas correntes em 2019, chegando a 50,72% do total. Basicamente, elas são divididas em "Contribuições Sociais", que somaram R$ 857,5 bilhões, e em "Contribuições Econômicas", que alcançaram R$ 15,3 bilhões, sendo o aumento nas contribuições sociais o principal responsável pelo crescimento da rubrica.

É importante ressaltar que não há discricionariedade na utilização desses recursos, uma vez que essas contribuições são vinculadas a despesas específicas, não podendo ser utilizadas em outras áreas.

Um exemplo disso são as CS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, conforme disposto no art. 195 da CF/1988, incisos I e II, que não podem ser utilizadas na realização de despesas distintas do pagamento de benefícios concedidos pelo RGPS.

Outro exemplo é a Contribuição por Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural e álcool etílico combustível, instituída pela Lei nº 10.336/2001, cujos recursos devem ser destinados ao pagamento de subsídios de preços ou transporte desses combustíveis, ao financiamento de projetos ambientais relacionados a essas indústrias e ao financiamento de programas de infraestrutura de transporte, conforme prevê o inciso II do § 4º do art. 177 da CF/1988, bem como o § 1º do art. 1º da referida Lei.

Pode-se citar ainda a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que deve ser obrigatoriamente despendida com seguridade social, e a contribuição para o financiamento do PIS/Pasep, que financia o seguro-desemprego e o abono salarial, bem como é destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES (pelo menos 40%). As principais receitas de contribuições estão discriminadas na tabela a seguir.

TABELA - RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CONTRIB. PARA O RGPS	402.409	378.771	6,24	46,11
CONTRIB. PARA O FINANC. SEGURIDADE SOCIAL (COFINS)	238.696	251.466	(5,08)	27,35
CONTRIB. SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO (CSLL)	82.018	78.549	4,42	9,40
CONTRIB. PARA O PIS/PASEP	64.752	66.125	(2,08)	7,42
CONTRIB. PARA O RPPS	37.112	37.231	(0,32)	4,25
OUTRAS	47.783	52.155	(8,38)	5,47
TOTAL	872.771	864.297	0,98	100,00

Fonte: Siafi.

As receitas de contribuições cresceram 0,98% em relação a 2018, alcançando o valor de R$ 872,8 bilhões. A análise dessas receitas mostra que o principal responsável por esse aumento foi a contribuição para o RGPS, que cresceu R$ 23,6 bilhões. Houve um decréscimo na arrecadação de Cofins (R$ 12,8 bilhões) e de PIS/Pasep (R$ 1,4 bilhões), chegando aos valores de R$ 238,7 bilhões e R$ 64,8 bilhões, respectivamente.

As receitas tributárias cresceram R$ 38,6 bilhões em relação ao exercício anterior, chegando a R$ 545,8 bilhões. A tabela abaixo detalha a composição deste item da receita:

TABELA - RECEITAS TRIBUTÁRIAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
IMPOSTOS	537.226	497.566	7,97	98,43
TAXAS	8.586	9.610	(10,66)	1,57
TOTAL	545.812	507.176	7,62	100,00

Fonte: Siafi.

Esse crescimento se deve principalmente ao aumento de R$ 39,7 bilhões nas receitas de impostos, que compõem 98,43% das receitas tributárias, chegando a R$ 537,2 bilhões. Com relação às receitas de impostos, é importante destacar que, ao contrário das contribuições, elas não podem ser vinculadas a órgão, fundo ou gasto específico, ressalvados os casos previstos na CF/1988, como a repartição da arrecadação prevista nos art. 158 e 159.

Pode-se verificar, na tabela abaixo, que a arrecadação de impostos sobre a renda e proventos teve maior participação na composição das receitas de impostos, chegando a 74,20% do total em 2019. O aumento da arrecadação desse tipo de imposto foi de R$ 35,6 bilhões no período, chegando a R$ 398,6 bilhões. A arrecadação sobre a produção, que compõe 9,81% da receita de impostos, foi reduzida em R$ 2,7 bilhões. Já os impostos sobre operações financeiras e cambiais e sobre o comércio internacional cresceram R$ 4,3 bilhões e R$ 2,3 bilhões, respectivamente.

TABELA - RECEITAS COM IMPOSTOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
IMPOSTOS SOBRE RENDA E PROVENTOS	398.635	363.056	9,80	74,20
IMPOSTOS SOBRE A PRODUÇÃO	52.686	55.427	(4,95)	9,81
IMPOSTOS SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL	43.133	40.812	5,68	8,03
IMPOSTOS SOBRE OP. FINANCEIRAS E CAMBIAIS	41.044	36.786	11,58	7,64
IMPOSTOS SOBRE A PROPR. RURAL E OUTROS	1.728	1.484	16,44	0,32
TOTAL	537.226	497.566	7,97	100,00

Fonte: Siafi.

A tabela abaixo detalha o item "Impostos sobre Renda e Proventos". Do total arrecadado, R$ 227,1 bilhões se referem ao Imposto Retido na Fonte e R$ 131,4 bilhões são de Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas:

TABELA - IMPOSTOS SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
IMPOSTO RETIDO NA FONTE (IRRF)	227.060	203.574	11,54	56,96
IMPOSTO SOBRE RENDA DE PJ (IRPJ)	131.380	124.180	5,80	32,96
IMPOSTO SOBRE RENDA DE PF (IRPF)	40.195	35.302	13,86	10,08
TOTAL	398.635	363.056	9,80	100,00

Fonte: Siafi.

Quanto à receita realizada pela retenção na fonte, percebe-se que R$ 118,4 bilhões decorrem de rendas provenientes do trabalho, ou seja, salários, soldos, subsídios, dentre outras formas de remuneração, enquanto R$ 57,2 bilhões se referem à retenção da remuneração do capital, como rendimentos de aplicações financeiras, aluguéis e *royalties*. Esse detalhamento pode ser melhor observado na tabela a seguir.

TABELA - IMPOSTOS SOBRE A RENDA RETIDO NA FONTE - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RENDIMENTOS DO TRABALHO	118.401	103.908	13,95	52,15
RENDIMENTOS DA REMUNERAÇÃO DO CAPITAL	57.184	53.585	6,72	25,18
RENDIMENTOS DE REMESSAS AO EXTERIOR	39.293	35.331	11,21	17,31
OUTROS	12.182	10.749	13,33	5,37
TOTAL	227.060	203.574	11,54	100,00

Fonte: Siafi.

(b) Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes da União, deduzidas as transferências constitucionais e legais e as contribuições da seguridade social (incluindo compensações financeiras entre RPPS e RGPS, contribuições para o PIS/Pasep e custeio para a pensão dos militares).

O acompanhamento da RCL é importante porque serve como base para o cumprimento de uma série de limites e condições, entre eles os gastos com pessoal, a dívida consolidada líquida e as operações de crédito. A RCL cresceu 12,46% em relação ao ano anterior, indo de R$ 805,3 bilhões em 2018 para R$ 905,7 bilhões em 2019, como se pode verificar na tabela seguinte.

TABELA - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – POR GRUPOS TEMÁTICOS DE FONTE - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RECEITA CORRENTE	1.691.012	1.535.663	10,12	186,72
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIB. DE MELHORIA	545.809	507.174	7,62	60,27
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	853.404	844.484	1,06	94,23
RECEITA PATRIMONIAL	202.456	111.846	81,01	22,35
RECEITA AGROPECUÁRIA	22	21	6,55	0,00
RECEITA INDUSTRIAL	1.606	2.056	(21,89)	0,18
RECEITA DE SERVIÇOS	56.703	42.482	33,48	6,26
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1.258	1.235	1,83	0,14
RECEITAS CORRENTES A CLASSIFICAR	0	0	-	-
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	29.755	26.366	12,85	3,29
DEDUÇÕES	785.353	730.314	7,54	86,72
TRANSF. CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	298.260	266.521	11,91	32,93
CONTRIB. EMP. E TRAB. P/ SEG. SOCIAL	404.528	380.190	6,40	44,67
CONTRIB. PLANO SEG. SOCIAL DO SERVIDOR	13.925	13.736	1,38	1,54
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA RGPS/RPPS	29	52	(43,94)	0,00
CONTRIB. P/ CUSTEIO PENSÕES	3.818	3.635	5,04	0,42
CONTRIBUIÇÃO P/ PIS/PASEP	64.792	66.180	(2,10)	7,15
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III = I - II)	905.659	805.348	12,46	100,00

Fonte: Siafi.

Parte desse aumento se justifica pelo crescimento de R$ 155,3 bilhões na receita bruta, superior ao crescimento de R$ 55,0 bilhões nas deduções. Importante componente desse aumento foi o crescimento da receita patrimonial, causado pela arrecadação com bônus de assinatura dos contratos relativos às áreas do Pré-Sal e estratégicas. Assim, enquanto a Receita Corrente Bruta chegou a 186,72% da RCL, as deduções representaram 86,72%.

(c) Receitas de Capital

Compreendem os ingressos relativos às operações de crédito, alienações de bens, amortizações de empréstimos e outras receitas de capital.

Foram arrecadadas por meio de operações de crédito no mercado interno, excluindo-se as relacionadas com refinanciamento, um total de R$ 590,1 bilhões. Já as operações de crédito no mercado externo somaram R$ 8,9 bilhões em 2019.

Os valores provenientes de operações de crédito, da mesma forma que os recursos de refinanciamento da dívida, não podem ser considerados como receita na acepção própria da palavra, tendo em vista que tais operações são definidas como compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens e outras operações assemelhadas, conforme definido pelo art. 29, inciso III, da LRF.

Assim, futuramente esses recursos terão que ser devolvidos aos credores, de acordo com as condições previstas nos respectivos instrumentos.

TABELA - OPERAÇÕES DE CRÉDITO (SEM REFINANCIAMENTO) - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MERCADO INTERNO	590.121	391.538	50,72	98,52
MERCADO EXTERNO	8.858	5.409	63,77	1,48
TOTAL	598.979	396.947	50,90	100,00

Fonte: Siafi.

Na tabela acima, pode-se observar que houve um aumento de R$ 202,0 bilhões nas operações de crédito (excluindo-se o refinanciamento da dívida) em relação ao exercício anterior, sendo que R$ 198,6 bilhões desse crescimento se deveu a operações no mercado interno (que compõem 98,52% do total de operações).

Contudo, cabe analisar também as operações de crédito em sua totalidade, agregando as informações de refinanciamento, alcançando-se o cenário representado na tabela a seguir.

TABELA - OPERAÇÕES DE CRÉDITO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
MERCADO INTERNO	952.707	923.724	3,14	97,82
NÃO REFINANCIADAS	590.121	391.538	50,72	60,59
REFINANCIADAS	362.586	532.186	(31,87)	37,23
MERCADO EXTERNO	21.217	7.520	182,12	2,18
NÃO REFINANCIADAS	8.858	5.409	63,77	0,91
REFINANCIADAS	12.358	2.111	485,32	1,27
TOTAL	973.924	931.244	4,58	100,00

Fonte: Siafi.

As operações internas são a maioria das operações de créditos realizadas pela União, respondendo por 97,82% desse tipo de operação. Deste montante, R$ 362,6 bilhões se referem ao refinanciamento da dívida pública, enquanto R$ 590,1 bilhões correspondem às demais operações. Mais informações sobre a composição da dívida pública federal podem ser encontradas nas Notas “Empréstimos e Financiamentos” e “Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras”.

Destacam-se também as “Outras Receitas de Capital”, que representaram 10,66% do total das receitas de capital, cuja composição é apresentada a seguir.

TABELA - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
REMUNERAÇÃO DAS DISP. DO TESOURO NACIONAL	87.999	85.277	3,19	65,00
RESULTADO DO BANCO CENTRAL	47.387	184.212	(74,28)	35,00
TOTAL	135.386	269.489	(49,76)	100,00

Fonte: Siafi.

As receitas com remuneração das disponibilidades do Tesouro representaram cerca de 65,00% total de “Outras Receitas de Capital”, enquanto o Resultado do Banco Central representou 35,00%. Mais informações sobre o Resultado do BCB podem ser visualizadas na Nota “Resultado do Banco Central do Brasil”.

A tabela a seguir resume as principais receitas de capital, comparando a arrecadação no exercício de 2019 com a do exercício anterior.

TABELA - PRINCIPAIS RECEITAS DE CAPITAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
CRÉDITO INTERNO (MERCADO INTERNO)	590.121	391.538	50,72	46,47
CRÉDITO EXTERNO (MERCADO EXTERNO)	8.858	5.409	63,77	0,70
REFINANCIAMENTO DO CRÉDITO INTERNO	362.586	532.186	(31,87)	28,55
REFINANCIAMENTO DO CRÉDITO EXTERNO	12.358	2.111	485,32	0,97
ALIENAÇÃO DE BENS	3.974	5.704	(30,32)	0,31
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	156.700	164.897	(4,97)	12,34
REMUN. DAS DISP. DO TESOURO NACIONAL	87.999	85.277	3,19	6,93
RESULTADO DO BANCO CENTRAL	47.387	184.212	(74,28)	3,73
OUTRAS	22	26	(15,34)	0,00
TOTAL	1.270.005	1.371.360	(7,39)	100,00

Fonte: Siafi.

As maiores variações positivas ocorreram nas operações de crédito no mercado interno (R$ 198,6 bilhões). Por sua vez, as variações negativas mais relevantes em termos absolutos foram verificadas nas operações de refinanciamento internas (queda de R$ 169,6 bilhões) e no Resultado do Banco Central (queda de R$ 136,8 bilhões). Destaca-se também que as operações de crédito, incluindo refinanciamento, representaram 76,69% do total das receitas de capital.

(d) Renúncia de Receitas

Com relação à renúncia de receitas, esclarece-se que, no âmbito do Ministério da Economia, a Receita Federal do Brasil divulga anualmente o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), que integra o projeto de lei orçamentária, disponível em http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/.

Por meio do DGT referente ao PLOA 2019, verifica-se que as renúncias de receitas tributárias da União foram estimadas nesse exercício em R$ 306,4 bilhões, ante R$ 283,4 bilhões em 2018.

(e) Vinculação de receitas

Viu-se anteriormente que parte da arrecadação da União é vinculada a determinados fins. Pode-se construir uma tabela com todas as receitas executadas organizadas por grupos temáticos de vinculação de recursos, como apresentado abaixo. Basicamente, apenas 17,33% da arrecadação está desvinculada de qualquer finalidade específica. O restante da receita orçamentária sofre algum tipo de vinculação assim que ingressa na Conta Única do Tesouro Nacional. No entanto, mesmo essa parcela de recursos ordinários (17,33%) não tem aplicação totalmente discricionária, porque boa parte dela é destinada às despesas obrigatoriamente estabelecidas pela legislação, como a seguridade social (cujas receitas específicas não são suficientes para atendê-las) e ao atendimento dos limites da saúde e da educação, cujos gastos mínimos são estabelecidos pela Constituição Federal.

TABELA - RECEITAS POR VINCULAÇÃO – POR GRUPO DE FONTES - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
RECURSOS ORDINÁRIOS	518.415	443.982	16,76	17,33
RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	11.068	9.963	11,09	0,37
RECURSOS VINCULADOS À SEGURIDADE SOCIAL	281.694	264.699	6,42	9,42
RECURSOS VINCULADOS AO RPPS	33.292	33.493	(0,60)	1,11
RECURSOS VINCULADOS AO RGPS	414.752	393.777	5,33	13,87
RECURSOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	311.141	442.265	(29,65)	10,40
RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	974.734	931.865	4,60	32,59
REFINANCIAMENTO	374.945	534.298	(29,82)	12,54
OUTROS	599.789	397.567	50,86	20,05
RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BEN	3.543	4.892	(27,57)	0,12
RECURSOS DE TRANSF.	292.618	262.615	11,42	9,78
RECURSOS DE FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS	146.332	153.088	(4,41)	4,89
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	3.280	44	7.376,37	0,11
RECURSOS A CLASSIFICAR	0	0	-	-
TOTAL	2.990.869	2.940.682	1,71	100,00

Fonte: Siafi.

A divisão temática adotada no quadro acima é a mesma utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional para publicar a tabela de Disponibilidade e Fluxo da União, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), e pelo Poder Executivo para publicar o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar no Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Essa divisão agrupa as fontes conforme a finalidade legal ou constitucional dos recursos arrecadados. Desse modo, nota-se que os recursos ordinários cresceram 16,76%, enquanto as receitas vinculadas diminuíram 0,97%, passando de R$ 2,497 trilhões para R$ 2,472 trilhões em 2019.

4.2.51. Execução Orçamentária da Despesa

De acordo com o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Conforme essa mesma Lei, a despesa orçamentária é considerada como do exercício se estiver passado por esse estágio inicial, mesmo que não seja possível afirmar se foi efetivamente realizada, ou seja, mesmo que não haja condições de garantir se o bem ou material adquirido foi entregue ou se o serviço contratado foi efetivamente prestado.

Nesta etapa, é possível asseverar apenas que os recursos consignados na LOA estão reservados, assegurados para a realização de alguma finalidade pública, tendo como executante determinado fornecedor de bens e serviços demandados pela Administração Pública.

As despesas empenhadas e não executadas efetivamente (não liquidadas) são inscritas em restos a pagar não processados, os quais são objeto de nota específica neste documento.

Feitas essas considerações iniciais, observa-se que, em 2019, foram empenhados R$ 2,847 trilhões, enquanto, em 2018, o montante foi de R$ 2,757 trilhões.

Da mesma forma que em 2018, o empenho de despesas correntes contribuiu de forma preponderante para este número, participando com 69,38% de toda a despesa empenhada no período, conforme evidenciado na tabela a seguir.

TABELA - DESPESAS EMPENHADAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
DESPESAS CORRENTES	1.975.121	1.853.219	6,58	69,38
DESPESAS DE CAPITAL	394.890	453.908	(13,00)	13,87
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	476.780	450.239	5,89	16,75
TOTAL	2.846.791	2.757.366	3,24	100,00

Fonte: Siafi.

(a) Despesas Correntes

A maior parte das despesas correntes se refere ao grupo de natureza intitulado "Outras Despesas Correntes", o qual alcançou a marca de R$ 1,357 trilhão.

TABELA - DESPESAS CORRENTES EMPENHADAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	332.954	317.779	4,78	16,86
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	285.231	279.594	2,02	14,44
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.356.937	1.255.846	8,05	68,70
TOTAL	1.975.121	1.853.219	6,58	100,00

Fonte: Siafi.

Segundo informações extraídas do Siafi, as "Outras Despesas Correntes" de 2019 são detalhadas conforme tabela a seguir.

TABELA - OUTRAS DESPESAS CORRENTES EMPENHADAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APOSENTADORIAS DO RGPS – URBANA	336.192	308.068	9,13	24,78
DISTRIB. CONSTIT. OU LEGAL DE RECEITAS	281.692	251.296	12,10	20,76
PENSÕES DO RGPS – URBANA	112.929	107.179	5,36	8,32
CONTRIBUIÇÕES	109.028	102.134	6,75	8,03
APOSENTADORIAS DO RGPS – RURAL	92.852	88.073	5,43	6,84
BENEF. MENSAL AO DEFICIENTE E AO IDOSO	58.649	55.154	6,34	4,32
SEGURO DESEMPREGO E ABONO SALARIAL	54.903	53.627	2,38	4,05
OUTROS AUXÍLIOS FIN. A PESSOAS FÍSICAS	35.069	32.055	9,40	2,58
SENTENÇAS JUDICIAIS	31.655	29.903	5,86	2,33
OUTROS BENEFÍCIOS DO RGPS – URBANA	31.497	33.657	(6,42)	2,32
PENSÕES DO RGPS – RURAL	30.763	29.829	3,13	2,27
OUTROS SERV. DE TERCEIROS PJ	30.417	30.326	0,30	2,24
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	14.410	18.160	(20,65)	1,06
COMPENSAÇÕES AO RGPS	10.195	12.644	(19,37)	0,75
OUTROS BENEFÍCIOS DO RGPS – RURAL	2.782	4.132	(32,66)	0,21
SUBVENÇÕES SOCIAIS	852	3.547	(75,98)	0,06
OUTRAS	123.052	96.060	28,10	9,07
TOTAL	1.356.937	1.255.846	8,05	100,00

Fonte: Siafi.

Pela tabela acima, percebe-se que as "Outras Despesas Correntes" cresceram 8,05% no exercício de 2019 em relação ao exercício de 2018, evidenciando uma evolução da ordem de R$ 101,1 bilhões.

Neste aumento destacam-se as distribuições constitucionais ou legais da receita (as repartições), que cresceram R$ 30,4 bilhões e alcançaram o valor de R$ 281,7 bilhões em 2019, e as aposentadorias concedidas pelo RGPS a segurados da área urbana, que subiram para R$ 336,2 bilhões, tendo crescido R$ 28,1 bilhões.

Somando todos os itens referentes ao RGPS (aposentadorias, pensões, outros benefícios e compensações entre regimes previdenciários), chega-se à cifra de R$ 617,2 bilhões em 2019, enquanto no exercício anterior o empenho deste tipo de despesa foi de R$ 583,6 bilhões.

De acordo com o art. 201 da CF/1988, a Previdência Social é organizada sob a forma de regime geral, tendo caráter contributivo e filiação obrigatória, devendo atender aos critérios da cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, da proteção à maternidade, da proteção ao trabalhador desempregado involuntariamente, da concessão de pensão por morte do assegurado aos seus cônjuges e dependentes e à distribuição do salário-família e auxílio-reclusão.

Em razão disso, o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.213/1991 preconiza que o RGPS garantirá a cobertura de todas as situações colocadas no parágrafo anterior, com exceção aquelas decorrentes de desemprego involuntário, objeto de lei específica, bem como a de aposentadoria por tempo de contribuição de trabalhadores acometidos pelo agravamento de doenças anteriores a acidentes de trabalho. Assim, com vistas a cumprir os objetivos listados pela CF/1988, o RGPS organiza a concessão de aposentadoria por invalidez, por idade e por tempo de contribuição, além da aposentadoria especial, do auxílio-doença, do salário família, do salário maternidade e do auxílio-acidente, aos segurados, conforme previsto no art. 18, incisos I a III, da Lei nº 8.213/1991. O regime também concede aos dependentes a pensão por morte do segurado e o auxílio-reclusão.

Desta forma, considerando os objetivos constitucionalmente estabelecidos, o empenho de despesas com os principais benefícios prestados pelo RGPS no exercício de 2019 foram: R$ 429,0 bilhões em aposentadorias, R$ 143,7 bilhões em pensões, R$ 34,3 bilhões em outros benefícios e R$ 10,2 bilhões em compensações entre regimes previdenciários devidas em razão do disposto no § 9º do art. 201 da CF/1988.

GRÁFICO - BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO RGPS – DESPESAS EMPENHADAS - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

Não menos importante, as despesas com a distribuição constitucional ou legal de receitas abarcaram recursos orçamentários da ordem de R$ 281,7 bilhões, como é caso das repartições tributárias previstas na Seção IV do Capítulo I do Título VI da CF/1988. De fato, essas foram as outras despesas correntes que mais cresceram em 2019, despendendo R$ 30,4 bilhões a mais que em 2018.

De acordo com o art. 58 do Decreto nº 93.872/1986, as subvenções, auxílios e contribuições são formas de cooperação financeira da União a entidades públicas ou privadas. As subvenções destinam-se a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas, distinguindo-se entre subvenções sociais e subvenções econômicas, conforme disposto no art. 59 do Decreto nº 93.872/1986.

A subvenção social é concedida a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa, tendo por objetivo a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. Por sua vez, a subvenção econômica é concedida a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante expressa autorização legal, lembrando que, de acordo com o § 1º do art. 61 do Decreto nº 93.872/1986, a cobertura de *deficit* de manutenção de empresas públicas é feita por meio de subvenções econômicas. Outros exemplos de subvenções econômicas são os pagamentos de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais, bem como a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda praticados pelo governo de gêneros alimentícios ou de outros materiais.

Já os auxílios e as contribuições são destinados a entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, independentemente da atividade exercida pela entidade, conforme previsto no art. 63 do Decreto nº 93.872/1986. Assim, as despesas empenhadas com contribuições e subvenções somaram a quantia de R$ 124,3 bilhões, sendo R$ 109,0 bilhões em contribuições, R$ 14,4 bilhões em subvenções econômicas e R$ 851,9 milhões em subvenções sociais.

Outras despesas relevantes foram aquelas com seguro-desemprego e abono salarial, que apresentaram um aumento de 2,38% no exercício de 2019, conforme evidenciado na última tabela.

GRÁFICO - SEGURO-DESEMPREGO E ABONO SALARIAL - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

O seguro-desemprego é um direito garantido em caso de desemprego involuntário, conforme disposto no art. 7º, inciso II, da CF/1988, enquanto que o abono salarial consiste no pagamento de um salário mínimo anual a todo trabalhador que recebeu até dois salários mínimos mensais de empregadores que contribuem para o PIS/Pasep, conforme disposto no § 3º do art. 239 da referida Constituição.

O financiamento do seguro-desemprego e do abono salarial é realizado pelas contribuições arrecadadas no âmbito do PIS/Pasep.

O aumento visto em 2019 contemplou principalmente as despesas com seguro-desemprego, que cresceram cerca de R$ 1,1 bilhão. Contudo, também houve um aumento de R$ 175,4 milhões com abono salarial, conforme o gráfico acima.

Também houve, no exercício de 2019, um aumento no empenho de despesas com benefícios mensais a pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (PNE) e a idosos, lembrando que, de acordo com o disposto no art. 2º, inciso I, alínea "e", da Lei nº 8.742/1993, com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 12.435/2011, é garantido o pagamento de um salário mínimo àqueles que, naquelas condições, comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família.

Assim, no exercício de 2019, tais despesas alcançaram a soma de R$ 58,6 bilhões, enquanto, no exercício anterior, elas chegaram a R$ 55,2 bilhões, evidenciando um aumento de aproximadamente R$ 3,4 bilhões. O gráfico a seguir mostra a evolução dessas despesas.

GRÁFICO - BENEFÍCIO MENSAL AO DEFICIENTE E AO IDOSO - R$ BILHÕES



Fonte: Siafi.

Em relação às despesas empenhadas com auxílios financeiros concedidos a pessoas físicas, foram gastos R$ 35,1 bilhões em 2019. Desses valores, destacam-se o Programa Bolsa Família (PBF), representado pelo Programa de Governo "2019", que empenhou R$ 33,1 bilhões no exercício. O Programa Bolsa Família foi criado por meio da Lei nº 10.836/2004, tendo como finalidade promover ações de transferência de renda com condicionalidades às famílias que se encontrem em situação de pobreza e de extrema pobreza, sendo essas caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até 30/06/2018, R$ 178,00 e R$ 89,00 a partir de 1º/07/2018, conforme prescrito pelo art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 8.794/2016, e pelo art. 1º do Decreto nº 9.396/2018.

Tal programa é resultado da unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – "Bolsa Escola", Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) – "Cartão Alimentação" – e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – "Bolsa Alimentação".

Ainda sobre as despesas correntes empenhadas pelos órgãos e entidades federais, destaca-se o grupo de despesa "Pessoal e Encargos Sociais", cuja segregação é evidenciada na tabela abaixo.

TABELA - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
VENCIMENTOS E PAGAMENTO DE PESSOAL	152.192	147.354	3,28	45,71
APOSENTADORIAS E PENSÕES	141.032	131.127	7,55	42,36
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	24.159	24.284	(0,51)	7,26
OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL	15.571	15.014	3,71	4,68
TOTAL	332.954	317.779	4,78	100,00

Fonte: Siafi.

Pela tabela, nota-se que a principal evolução verificada no período se refere ao aumento das despesas com vencimentos e vantagens fixas, que cresceram R$ 4,8 bilhões, bem como ao aumento dos gastos com aposentadorias e pensões, que aumentaram R$ 9,9 bilhões.

(b) Despesas de Capital

Em relação às despesas de capital, as relacionadas com amortização da dívida pública e seu refinanciamento foram de R$ 275,8 bilhões e R$ 476,8 bilhões, correspondendo tais cifras a 26,43% de toda a despesa empenhada no período, tendo sofrido uma queda de aproximadamente R$ 33,9 bilhões em 2019. Isso ocorreu principalmente pela redução de R$ 60,4 bilhões nas amortizações, já que os gastos com refinanciamento cresceram R$ 26,5 bilhões no exercício.

Com relação à composição das despesas de capital, a maior parte se refere à amortização de dívida, incluindo as dívidas que foram refinanciadas, conforme demonstrado abaixo:

TABELA - DESPESAS DE CAPITAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
INVESTIMENTOS	42.499	44.104	(3,64)	4,88
INVERSÕES	76.636	73.641	4,07	8,79
AMORTIZAÇÃO	275.754	338	(17,97)	31,64
REFINANCIAMENTO	476.780	448.254	5,89	54,70
TOTAL	871.670	904.147	(3,59)	100,00

Fonte: Siafi.

Inversões financeiras são aquisições de imóveis ou de bens de capital já em utilização, bem como a aquisição de títulos do capital de empresas ou entidades constituídas de qualquer espécie. Tais operações aumentaram 4,07% (R$ 3,0 bilhões) no exercício de 2019 em relação ao de 2018.

Ao contrário das amortizações e das inversões, os investimentos regrediram em 2019, principalmente por causa da queda nos gastos com equipamentos e materiais permanentes, em 14,72%, e com outros serviços de terceiros, em 15,40%. Contudo, houve redução em vários outros elementos que compõem os investimentos, sendo que material de consumo reduziu 14,44% e os demais investimentos reduziram 27,31%.

TABELA - INVESTIMENTOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
AUXÍLIOS	15.289	13.756	11,14	35,97
EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES	8.523	9.993	(14,72)	20,05
OBRAS E INSTALAÇÕES	9.295	9.736	(4,53)	21,87
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS	5.010	5.922	(15,40)	11,79
CONTRIBUIÇÕES	2.326	2.015	15,42	5,47
MATERIAL DE CONSUMO	718	839	(14,44)	1,69
OUTROS	1.339	1.842	(27,31)	3,15
TOTAL	42.499	44.104	(3,64)	100,00

Fonte: Siafi.

4.2.52. Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é originado a partir do confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas no período, tendo em vista critério estabelecido pelo art. 35 da Lei nº 4.320/1964.

TABELA - COMPARAÇÃO ENTRE RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIA EXECUTADAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RECEITAS REALIZADAS (I)	2.990.869	2.940.682	1,71
DESPESAS EMPENHADAS (II)	2.846.791	2.757.366	3,24
RESULTADO (III = I - II)	144.078	183.316	(21,40)

Fonte: Siafi.

Em 2019, as receitas realizadas montaram a quantia de R$ 2,991 trilhões, enquanto as despesas empenhadas somaram R$ 2,847 trilhões, ocasionando um resultado orçamentário positivo de R$ 144,1 bilhões.

O empenho de despesas em 2019 representou 85,90% da dotação atualizada para o exercício, enquanto a realização de receitas alcançou 91,68% da previsão atualizada de arrecadação, o que resultou no supracitado saldo positivo no exercício.

Quanto ao relacionamento das receitas arrecadadas em determinadas vinculações e suas respectivas despesas, os fluxos em 2019 podem ser verificados na tabela a seguir.

TABELA - RECEITA E DESPESA ORÇAMENTÁRIAS QUANTO ÀS FONTES DE RECURSOS E DESTINAÇÃO - R$ MILHÕES

	RECEITAS (I)	DESPESAS (II)	SALDO (III = I - II)
RECURSOS ORDINÁRIOS	518.415	481.818	36.597
RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	11.068	11.318	(250)
RECURSOS VINCULADOS À SEGURIDADE SOCIAL	281.694	261.563	20.131
RECURSOS VINCULADOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)	33.292	33.128	164
RECURSOS VINCULADOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	414.752	408.122	6.630
RECURSOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	311.141	194.939	116.201
RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	974.734	1.042.796	(68.062)
RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	3.543	104	3.439
RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	292.618	293.522	(904)
RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS	146.332	118.136	28.196
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	3.280	1.344	1.935
RESULTADO	2.990.869	2.846.791	144.078

Fonte: Siafi.

A composição desse resultado demonstra que houve diferenças entre os grupos de fontes adotados na análise deste BGU. Os recursos ordinários, ou seja, que não estão vinculados a nenhum tipo de gasto específico, ficaram *superavit*ários em R$ 36,6 bilhões. Dentre os recursos vinculados, os que tiveram melhores resultados foram aqueles vinculados a operações financeiras, com saldo de R$ 116,2 bilhões, a fundos, órgãos e programas, com saldo de R$ 28,2 bilhões, e à Seguridade Social, com saldo de R$ 20,1 bilhões. Por outro lado, os recursos de operações de crédito ficaram com um *deficit* de R$ 68,1 bilhões. Assim, no final de 2019, as receitas superaram as despesas em R$ 144,1 bilhões, fechando o exercício com resultado positivo.

(a) Resultado da Seguridade Social

O art. 194 da CF/1988 define a Seguridade Social como o conjunto de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Sua organização busca atender aos seguintes objetivos: a universalidade da cobertura; a uniformidade e a equivalência das suas ações em todos os estratos sociais; a irredutibilidade do valor de seus benefícios; e a equidade na forma de participação do seu custeio.

A União arrecadou R$ 750,1 bilhões com Seguridade Social em 2019, um crescimento de 5,19% em relação a 2018, quando foram arrecadados R$ 713,1 bilhões. Ao mesmo tempo, foi empenhado um total de R$ 1,054 trilhão em 2019, R$ 60,6 bilhões a mais que em 2018, tendo crescido 6,10%. Isso resultou em um crescimento de 8,42% no *deficit* da Seguridade Social, que foi de R$ 280,6 bilhões para R$ 304,3 bilhões em 2019, conforme pode ser verificado na tabela seguinte.

TABELA - RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	750.097	713.094	5,19
RGPS	415.170	395.195	5,05
RPPS – CIVIL	33.167	33.411	(0,73)
PENS	2.691	2.444	10,11
DEMAIS (COFINS, CSLL E OUTRAS)	299.068	282.044	6,0
DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL	1.054.363	993.739	6,10
RGPS	628.469	589.513	6,61
RPPS – CIVIL	86.257	79.879	7,98
PENSÕES MILITARES	22.913	21.413	7,01
SAÚDE	122.270	116.821	4,66
ASSISTÊNCIA SOCIAL	95.964	88.672	8,22
ABONO SALARIAL	17.523	17.338	1,06
SEGURO	37.389	36.289	3,03
DEMAIS	43.579	43.814	(0,54)
RESULTADO	(304.267)	(280.644)	8,42
DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO	92.354	109.649	(15,77)
RESULTADO	(211.913)	(170.995)	23,93

Fonte: Siafi.

É importante destacar que as receitas da Seguridade Social, com exceção das diretamente vinculadas ao RGPS e ao RPPS, são objeto de desvinculação, conforme definido por Emenda Constitucional. Se as receitas desvinculadas fossem computadas na Seguridade, o *deficit* cairia de R$ 304,3 bilhões para R$ 211,9 bilhões em 2019, conforme a tabela acima. No entanto, destaca-se que, mesmo que tais receitas desvinculadas entrassem no cômputo da apuração, o resultado da Seguridade Social continuaria significativamente *deficit*ário.

(b) Resultado do RGPS, do RPPS, das Receitas e Despesas dos Militares Inativos e Pensionistas e Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF

Basicamente, a Previdência Social pode ser dividida em dois grandes grupos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Além desses dois regimes, existem as receitas e despesas previdenciárias com pensionistas de dependentes de militares e as despesas com proteção social dos militares inativos. Ainda, a União custeia também despesas previdenciárias relativas a servidores civis e policiais militares do Distrito Federal, por força do disposto no inciso XIV do art. 21 da CF/1988. Tais servidores e policiais militares integram o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), instituído pela Lei nº 10.633/2002.

Destaca-se que, no caso dos militares das Forças Armadas, somente as despesas com pensões são consideradas previdenciárias, havendo receitas de contribuições específicas para o seu custeio. As despesas com militares inativos não são previdenciárias. Dessa maneira, o resultado aqui apresentado representa apenas um balanceamento entre receitas de contribuições para as pensões de dependentes de militares menos as despesas com as referidas pensões e com os militares reservistas e reformados.

TABELA - RECEITAS E DESPESAS DO RGPS, DO RPPS, DOS MILITARES INATIVOS E PENSIONISTAS E DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL\ - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RECEITAS DO RGPS	415.170	395.195	5,05
DESPESAS DO RGPS	628.469	589.513	6,61
DEFICIT DO RGPS	(213.299)	(194.318)	9,77
RECEITAS DO RPPS	33.167	33.411	(0,73)
DESPESAS DO RPPS	86.257	79.879	7,98
DEFICIT DO RPPS	(53.090)	(46.468)	14,25
RECEITAS PARA PENSÕES DE DEPENDENTES DE MILITARES	2.691	2.360	14,03
DESPESAS COM MILITARES INATIVOS E PENSIONISTAS	49.706	46.213	7,56
DEFICIT DOS MILITARES INATIVOS E PENSIONISTAS	(47.015)	(43.853)	7,21
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS DO FCDF	294	269	9,32
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO FCDF	5.331	5.043	5,71
DEFICIT	(5.037)	(4.774)	5,51

Fonte: Siafi.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) rege os trabalhadores do setor privado e é administrado pela União, por meio da RFB, quanto às receitas, e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), quanto às despesas. O RGPS arrecadou R$ 415,2 bilhões em 2019, R$ 20,0 bilhões a mais que em 2018, quando auferiu R$ 395,2 bilhões. As despesas com segurados urbanos e rurais cresceram 6,61% em 2019, indo de R$ 589,5 bilhões para R$ 628,5 bilhões. Esse descompasso resultou em um *deficit* de R$ 213,3 bilhões, tendo crescido 9,77% em relação ao ano anterior.

Por outro lado, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é estabelecido por lei e, no âmbito da União, busca assegurar, aos servidores titulares de cargos efetivos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos na CF/1988. Em 2019, as receitas somaram R$ 33,2 bilhões, e as despesas, R$ 86,3 bilhões, gerando um *deficit* de R$ 53,1 bilhões.

Quanto aos militares, foram arrecadados R$ 2,7 bilhões de contribuições. Já as despesas com pensionistas e militares inativos alcançaram R$ 49,7 bilhões em 2019, tendo crescido 7,56% em relação a 2018, quando foram gastos R$ 46,2 bilhões.

No contexto do FCDF, a arrecadação de contribuições previdenciárias foi R$ 294 milhões em 2019 e R$ 269 milhões em 2018. Já as despesas foram de R$ 5,3 bilhões em 2019 e de R$ 5,0 bilhões em 2018, resultando num *deficit* de R$ 5,0 bilhões.

(c) Resultado da Regra de Ouro

A CF/1988 (art. 167, III) estabelece que é vedada "a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta". Esta vedação é conhecida como regra de ouro e visa impedir que se recorra ao aumento de endividamento público para o pagamento de despesas correntes, que são as despesas de custeio e manutenção da máquina pública (remunerações a servidores, benefícios previdenciários, serviços, diárias, passagens, etc). Por outro lado, é permitido ao ente público recorrer ao endividamento para realizar investimentos ou refinanciar a própria dívida (despesa de capital).

Portanto, como princípio geral, quando o volume de despesas de capital é superior ao volume de operações de crédito contratadas, cumpre-se a regra. Em situação oposta, quando o ente público contrata operações de crédito (financiamento) em volume superior às despesas de capital executadas, pode-se afirmar que parte desses empréstimos foram utilizados para cobrir despesas correntes, o que é proibido pelo texto constitucional, ressalvado se o Congresso Nacional autorizar essa possibilidade.

A apuração do cumprimento da regra de ouro ocorre em dois aspectos: no orçamento aprovado e no orçamento executado. Cabe ao Tesouro Nacional a apuração do cumprimento da regra quanto ao orçamento executado.

Vale destacar que, na apuração das operações de crédito em um determinado exercício fechado, ou seja, no orçamento executado, são levados em consideração os efeitos dos acúmulos ou resgates de recursos da subconta da dívida da conta única do Tesouro Nacional – o chamado colchão de liquidez da dívida pública. Explicando melhor, conforme define a Resolução do Senado nº 48/2007, os recursos financeiros decorrentes da emissão de títulos da Dívida Pública Federal (DPF) somente são considerados na apuração da regra de ouro quando são utilizados no pagamento de alguma despesa. Assim, na verificação do valor efetivo das operações de crédito utilizadas no exercício financeiro, a variação positiva na subconta da dívida reduz o impacto dessas operações na apuração da regra de ouro, e a sua variação negativa aumenta o impacto. Desse modo, dos ingressos de operações de crédito de 2019, que foram de R$ 973,9 bilhões, foi incluída a variação negativa de R$ 83,1 bilhões que se observou na subconta da dívida, totalizando um valor de R$ 1,057 trilhão.

Vale destacar, ainda, a respeito da metodologia de apuração da regra de ouro na execução orçamentária, que as despesas de capital são consideradas executadas quando do momento da liquidação, ao longo do ano, e quando da inscrição em restos a pagar não processados, no encerramento do exercício financeiro. Ou seja, quanto à verificação da regra de ouro na execução orçamentária ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano), as despesas de capital impactam a regra de ouro pela ótica do empenho. Desse modo, as despesas de capital em 2019 totalizaram R$ 871,7 bilhões.

Portanto, verifica-se que, em 2019, houve um excedente de despesas de capital sobre as receitas de operações de crédito em um montante de R$ 185,3 bilhões. Tal situação configuraria em um descumprimento da regra de ouro, não fosse o crédito suplementar aprovado pelo Congresso Nacional com maioria absoluta, cuja utilização no ano foi de R$ 241,0 bilhões.

TABELA - RESULTADO DA REGRA DE OURO - R$ MILHARES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	973.924	931.244	4,58
(-) VARIAÇÃO DO SALDO DA SUBCONTA DÍVIDA	(83.051)	62.898	(232,04)
DESPESAS DE CAPITAL	871.673	904.147	(3,59)
INVESTIMENTOS	42.499	44.104	(3,64)
INVERSÕES FINANCEIRAS	76.636	73.641	4,07
AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA	752.538	786.402	(4,31)
RESULTADO	(185.301)	35.801	(617,59)
RESSALVA CONSTITUCIONAL	240.980		
RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO	55.679	35.801	55,52

Fonte: Siafi.

Desse modo, a chamada regra de ouro foi cumprida para o ano de 2019 com margem de R$ 55,7 bilhões, um resultado superior ao dos últimos dois exercícios. Essa margem de cumprimento contou pela primeira vez, no entanto, com a aprovação pelo Congresso Nacional do crédito suplementar a que se refere o inciso III do art. 167 da CF/1988.

(d) Cumprimento dos Gastos Mínimos com Ações e Serviços Públicos de Saúde

As despesas com ações e serviços públicos de saúde da União são aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/1990 e que sejam de acesso universal, igualitário e gratuito, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população, como o saneamento básico.

Foi estabelecido, pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que o limite mínimo de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para 2017 não poderia ser inferior a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), passando os objetivos dos anos subsequentes a serem calculados pela atualização do gasto mínimo estabelecido para aquele ano, corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Desse modo, o limite mínimo de gastos da União com ASPS em 2019 foi de R$ 117,3 bilhões.

Nesse sentido, a tabela a seguir confirma o cumprimento do gasto mínimo constitucional com saúde em 2019. Foram executados, no exercício, R$ 122,3 bilhões, superando em R$ 5,0 bilhões o limite mínimo constitucional de R$ 117,3 bilhões:

TABELA - CUMPRIMENTO DO LIMITE COM SAÚDE - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
LIMITE CONSTITUCIONAL	117.293	112.361	4,39
DESPESAS EXECUTADAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	122.270	116.821	4,66
DESPESA EXCEDENTE AO LIMITE	4.976	4.460	11,58

Fonte: Siafi.

Vale destacar que as despesas aqui mencionadas se referem apenas àquelas que integram o cômputo legal para apuração do limite mínimo constitucional, existindo, ainda, outras despesas com saúde executadas na União, mas que não integram esse cômputo.

(e) Cumprimento dos Gastos Mínimos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No exercício de 2019, a União executou o montante de R$ 63,0 bilhões com despesas típicas de ensino, utilizando recursos provenientes da arrecadação de impostos. O cálculo do limite mínimo de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foi dado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que determinou que a União executasse, em 2019, o valor do limite mínimo do ano anterior atualizado pelo IPCA.

Desse modo, o total das despesas executadas com MDE, em 2019, deveria ser maior ou igual a R$ 52,7 bilhões.

A tabela a seguir demonstra que a União gastou 19,67% além do limite de R$ 52,7 bilhões estabelecido para despesas com MDE em 2019, de modo que se pode concluir que a determinação constitucional para gastos com educação foi cumprida.

TABELA - CUMPRIMENTO DO LIMITE COM ENSINO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
LIMITE CONSTITUCIONAL	52.665	50.450	4,39
DESPESAS EXECUTADAS COM MDE	63.023	64.429	(2,18)
DESPESA EXCEDENTE AO LIMITE	10.358	13.979	(25,90)

Fonte: Siafi.

Vale destacar que as despesas aqui mencionadas se referem apenas àquelas que integram o cômputo legal para apuração do limite mínimo constitucional, existindo, ainda, outras despesas com ensino executadas na União, mas que não integram esse cômputo. Quando se somam as despesas realizadas com todas as fontes de recursos (e não apenas aquelas executadas com recursos ordinários e com recursos destinados à MDE), o total de gastos com educação alcançou o montante de R$ 90,7 bilhões. O instrumento que regulamenta a composição das despesas com MDE é a Lei nº 9.394/1996, que, em seu art. 70, delimita os seguintes gastos:

> *"I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*
> *II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*
> *III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
> *IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;*
> *V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
> *VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;*
> *VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*
> *VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar".*

4.2.53. Execução dos Restos a Pagar

Foi inscrito, para o exercício de 2020, o estoque de R$ 180,7 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa redução nominal de R$ 8,9 bilhões (4,7%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2019 (R$ 189,6 bilhões). Em termos reais a redução do estoque de RAP em relação a 2019 foi de 8,6%. O principal determinante dessa redução foi o primeiro cancelamento decorrente do Decreto nº 9.428/2018, que define a sistemática de cancelamento de restos a pagar não processados. Estes cancelamentos, realizados em dezembro de 2019, totalizaram R$ 11,7 bilhões.

Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. O conceito de restos a pagar relaciona-se aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui o primeiro estágio de comprometimento da despesa pública, referente à reserva de dotação orçamentária para pagamento futuro de um produto ou serviço específico no momento da contratação. A liquidação é o próximo estágio da despesa pública e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e ou serviço objeto do gasto. O pagamento é o último estágio da despesa e resulta na extinção da obrigação, após o respectivo ateste.

Quando o pagamento deixa de ser efetuado no exercício do empenho, procede-se, então, à inscrição em restos a pagar. Estes, no momento da inscrição, são classificados em dois tipos: processados e não processados.

Os restos a pagar processados se referem a despesas empenhadas e liquidadas que ainda não foram pagas no exercício. Já os restos a pagar não processados se referem a despesas empenhadas, mas ainda não liquidadas, e consequentemente não pagas até o final do exercício.

A tabela a seguir mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2019, do estoque de R$ 189,6 bilhões inscritos/reinscritos, foram cancelados um total de R$ 29,8 bilhões (processados e não processados), foram pagos R$ 114,9 bilhões e ficaram a pagar R$ 44,8 bilhões. Em 2018, haviam sido cancelados R$ 19,4 bilhões, pagos R$ 83,0 bilhões e deixados a pagar R$ 53,0 bilhões ao final do ano. Portanto a gestão de RAP em 2019 reduziu em R$ 8,1 bilhões o saldo a pagar a ser reinscrito no exercício seguinte, em relação ao exibido ao final de 2018.

TABELA - HISTÓRICO DA COMPOSIÇÃO DOS ESTOQUES DE RESTOS A PAGAR - R$ BILHÕES

EXERCÍCIO	NÃO PROCESSADOS				PROCESSADOS				TOTAL			
	INSCRITOS E REINSCRITOS	CANCELADOS	PAGOS	A PAGAR	INSCRITOS E REINSCRITOS	CANCELADOS	PAGOS	A PAGAR	INSCRITOS E REINSCRITOS	CANCELADOS	PAGOS	A PAGAR
2008/2009	67,7	8,7	33,2	25,8	26,9	7,6	15,2	4,2	94,6	16,3	48,3	30
2009/2010	92,1	13,4	44,2	34,5	22,9	1,4	17,8	3,7	115	14,8	61,9	38,2
2010/2011	103,4	15,1	54,3	34,1	25,5	1,5	19,8	4,2	128,9	16,6	74,1	38,3
2011/2012	117,1	11,8	61,3	44	24,1	0,9	18,2	5	141,2	12,7	79,5	49
2012/2013	150,7	16,3	68,2	66,2	26,3	0,9	20,5	4,9	177	17,2	88,7	71,1
2013/2014	185,5	20,5	83,9	81,1	33,6	0,7	27,9	5	219,1	21,2	111,8	86,1
2014/2015	189,5	32,9	89,3	67,3	38,5	1,7	32,2	4,6	228	34,6	121,6	71,9
2015/2016	140,5	20,5	65,5	54,6	45,2	0,7	40,1	4,3	185,7	21,2	105,6	58,9
2016/2017	125,3	16,6	57,5	51,2	22,9	0,4	18,7	3,8	148,2	17,1	76,2	55
2017/2018	128,5	18,5	60	49,9	26,8	0,8	23	3	155,3	19,4	83	53
2018/2019	129,9	29,2	58,6	42	59,7	0,6	56,3	2,8	189,6	29,8	114,9	44,8
2019/2020	108,3	-	-	108,3	72,4	-	-	72,4	180,7	-	-	180,7

Fonte: STN/ME (Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2020).

4.2.54. Execução Efetiva do Gasto Público por Função de Governo

Após apresentadas notas relativas à execução e ao resultado orçamentário, o qual representa o confronto entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas, bem como considerações relativas à execução dos restos a pagar, esta Nota acrescenta uma abordagem gerencial da execução da despesa, constituindo-se da soma das despesas liquidadas relativas a empenhos do exercício financeiro de 2019 com os restos a pagar inscritos em exercícios an-

teriores e liquidados neste exercício. Tal composição é uma alternativa adequada para representar estatisticamente a efetiva realização do gasto público.

Aqui estão sendo excluídas as despesas com a função encargos especiais, que representam principalmente os gastos da União com refinanciamento, encargos e amortização da sua dívida, e as transferências obrigatórias para outros entes. Realizado esse ajuste, as despesas liquidadas de 2019, incluindo os restos a pagar liquidados, ficaram em R$ 1,378 trilhão, tendo crescido 5,02% em relação ao ano anterior (em que totalizaram R$ 1,313 trilhão), como pode ser verificado na tabela abaixo.

TABELA - DESPESAS EXECUTADAS POR FUNÇÃO, EXCETO ENCARGOS ESPECIAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
PREVIDÊNCIA SOCIAL	726.763	682.768	6,44	52,72
SAÚDE	127.157	121.458	4,69	9,22
EDUCAÇÃO	104.777	107.035	(2,11)	7,60
ASSISTÊNCIA SOCIAL	95.571	88.493	8,00	6,93
DEFESA NACIONAL	84.033	76.285	10,16	6,10
TRABALHO	73.907	72.217	2,34	5,36
JUDICIÁRIA	37.381	35.996	3,85	2,71
ADMINISTRAÇÃO	27.374	30.249	(9,50)	1,99
AGRICULTURA	19.971	21.069	(5,21)	1,45
TRANSPORTE	12.306	15.844	(22,33)	0,89
SEGURANÇA PÚBLICA	11.716	10.704	9,46	0,85
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	7.554	7.565	(0,15)	0,55
ESSENCIAL À JUSTIÇA	7.627	7.328	4,08	0,55
LEGISLATIVA	7.457	7.320	1,87	0,54
URBANISMO	4.578	4.678	(2,14)	0,33
GESTÃO AMBIENTAL	8.505	4.097	107,58	0,62
COMÉRCIO E SERVIÇOS	3.327	3.242	2,61	0,24
RELAÇÕES EXTERIORES	3.275	3.127	4,72	0,24
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.275	2.511	(9,40)	0,17
INDÚSTRIA	1.976	2.208	(10,52)	0,14
ENERGIA	2.484	1.975	25,77	0,18
CULTURA	1.539	1.758	(12,47)	0,11
DIREITOS DA CIDADANIA	1.495	1.327	12,68	0,11
COMUNICAÇÕES	1.418	1.315	7,84	0,10
DESPORTO E LAZER	2.063	985	109,47	0,15
SANEAMENTO	1.492	949	57,13	0,11
HABITAÇÃO	392	56	598,09	0,03
TOTAL	1.378.413	1.312.561	5,02	100,00

Fonte: Siafi.

Pode-se notar que a Previdência Social representa a maior parte dos gastos da União, chegando a 52,72% das despesas efetivamente executadas. Os gastos com Previdência Social cresceram R$ 44,0 bilhões em 2019, chegando ao valor de R$ 726,8 bilhões. A segunda função mais representativa em 2019 se refere aos gastos com Saúde, que subiu de R$ 121,5 bilhões para R$ 127,2 bilhões (crescimento de 4,69%). Em seguida, vieram as liquidações com a função Educação, que chegaram a 7,60% dos valores executados em 2019.

4.2.55. Receita Orçamentária

O Balanço Financeiro apresenta os fluxos de caixa e equivalentes de caixa de uma forma diferente da Demonstração dos Fluxos de Caixa, separando as receitas e despesas orçamentárias das extraorçamentárias e de transferências. Além disso, esse demonstrativo segue o regime de caixa e detalha as receitas e despesas orçamentárias de acordo com grupos de fontes.

Registre-se que as fontes vinculadas determinam, já no momento da arrecadação, a destinação dos recursos de acordo com vinculações legais, enquanto as fontes de recursos ordinárias podem ser utilizadas para qualquer finalidade, inclusive para complementar as despesas em áreas cuja arrecadação em fontes vinculadas específicas não seja suficiente, como a Previdência Social.

O Balanço Financeiro mostra o detalhamento da receita orçamentária em valores brutos por grupo de fonte, apresentando uma única linha com o total das deduções (restituições, retificações decorrentes de erro do contribuinte quando do recolhimento, compensações de tributo, incentivos fiscais, etc).

Para possibilitar a análise das deduções por grupo de fonte, a tabela a seguir mostra a arrecadação líquida por grupo de fonte de recursos, bem como a participação percentual de cada grupo em relação ao total da arrecadação líquida.

TABELA - RECEITA ORÇAMENTÁRIA – ARRECADAÇÃO BRUTA X ARRECADAÇÃO LÍQUIDA – POR GRUPOS DE FONTES DE RECURSOS - R$ MILHÕES

	ARRECADAÇÃO BRUTA	DEDUÇÕES	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA	AV (%)
ORDINÁRIAS	556.443	(38.028)	518.415	17,33
VINCULADAS	2.538.316	(65.862)	2.472.454	82,67
EDUCAÇÃO	10.631	437	11.068	0,37
SEGURIDADE SOCIAL (EXCETO PREVIDÊNCIA)	293.648	(11.954)	281.694	9,42
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)	33.330	(38)	33.292	1,11
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	405.344	9.409	414.752	13,87
RECURSOS DE RECEITAS FINANCEIRAS	349.841	(38.700)	311.141	10,40
OPERAÇÃO DE CRÉDITO	974.844	(110)	974.734	32,59
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	3.571	(28)	3.543	0,12
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	311.141	(18.523)	292.618	9,78
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS, ÓRGÃOS E PROGRAMAS	152.605	(6.272)	146.332	4,89
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	3.350	(71)	3.280	0,11
RECURSOS A CLASSIFICAR	11	(11)	(0)	0,00
TOTAL	3.094.759	(103.890)	2.990.869	100,00

*Nota: * Análise vertical calculada em relação à arrecadação líquida.*
Fonte: Siafi.

Do total líquido arrecadado pela União em 2019 (R$ 2,991 trilhões), apenas R$ 518,4 bilhões (17,33%) foram recursos ordinários, ou seja, não possuíam uma vinculação específica e puderam ser alocados discricionariamente pelos gestores públicos, respeitando-se a legislação vigente.

A receita com recursos vinculados à operação de crédito representou 32,59% (R$ 974,7 bilhões) do total líquido arrecadado. Já a receita de recursos vinculados à Seguridade Social (saúde, assistência social e previdência social) representou 24,40% (R$ 729,7 bilhões).

Mais informações sobre a execução da receita orçamentária podem ser consultadas nas Notas “Execução Orçamentária da Receita” e “Resultado Orçamentário”.

4.2.56. Despesa Orçamentária

Durante o exercício de 2019, a despesa orçamentária executada importou em R$ 2,847 trilhões, o que correspondeu a um aumento de 3,24% em relação ao exercício anterior.

TABELA - DESPESA ORÇAMENTÁRIA – EXECUÇÃO – POR GRUPOS DE FONTES DE RECURSOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
ORDINÁRIAS	481.818	462.806	4,11	16,92
VINCULADAS	2.364.973	2.294.560	3,07	83,08
EDUCAÇÃO	11.318	11.264	0,48	0,40
SEGURIDADE SOCIAL (EXCETO PREVIDÊNCIA)	261.563	243.962	7,21	9,19
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)	33.128	28.144	17,71	1,16
PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	408.122	380.216	7,34	14,34
RECURSOS DE RECEITAS FINANCEIRAS	194.939	307.256	(36,55)	6,85
OPERAÇÃO DE CRÉDITO	1.042.796	876.126	19,02	36,63
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	104	4.208	(97,52)	0,00
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	293.522	227.613	28,96	10,31
DOAÇÕES	-	63	(100,00)	-
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A ÓRGÃOS E PROGRAMAS	118.136	179.917	(34,34)	4,15
OUTROS RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS	-	35.791	(100,00)	-
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	1.344	-	-	0,05
TOTAL	2.846.791	2.757.366	3,24	100,00

Fonte: Siafi.

Restringida pelo padrão de arrecadação, a execução da despesa possui comportamento semelhante ao da receita. Em 2019, apenas 16,92% dos gastos foram executados em fontes de recursos ordinários. As despesas vinculadas à operação de crédito representaram 36,63% (R$ 1,043 trilhão) do total executado. Já as despesas com recursos vinculados à Seguridade Social (saúde, assistência social e previdência social) representaram 24,69% (R$ 702,8 bilhões).

Para mais informações sobre o tema, consultar as Notas “Execução Orçamentária da Despesa” e “Resultado Orçamentário”.

4.2.57. Resultado Financeiro

O resultado financeiro no exercício de 2019 foi *superavit*ário em R$ 167,6 bilhões, e sua formação é detalhada na tabela a seguir.

TABELA - RESULTADO FINANCEIRO - R$ MILHARES

	31/12/201	31/12/201	AH (%)
RECEITA ORÇAMENTÁRIA (I)	2.990.869.173	2.940.681.728	1,71
DESPESA ORÇAMENTÁRIA (II)	2.846.791.430	2.757.365.928	3,24
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (III = I - II)	144.077.743	183.315.800	(21,40)
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (IV)	0	788	(100,00)
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (V)	242	121	100,74
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS LÍQUIDAS (VI = IV - V)	(242)	667	(136,33)
RECEBIMENTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS (VII)	223.360.534	187.284.332	19,26
DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS (VIII)	199.878.929	141.696.460	41,06
RESULTADO EXTRAORÇAMENTÁRIO (IX = VII - VIII)	23.481.605	45.587.872	(48,49)
RESULTADO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO (X = III + VI + IX)	167.559.106	228.904.340	(26,80)

Fonte: Siafi.

Em comparação com o exercício anterior, tanto a receita quanto a despesa orçamentária tiveram acréscimos em 2019, porém as despesas aumentaram em maior proporção (3,24%) do que as receitas (1,71%).

Dentre os recebimentos extraorçamentários, 60,84% corresponderam à inscrição de restos a pagar em 2019, totalizando R$ 135,9 bilhões. Já em relação às despesas extraorçamentárias, 57,48% referiram-se ao pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores, no montante de R$ 114,9 bilhões.

4.2.58. Geração Líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa

Na União, em função da adoção do Princípio da Unidade de Tesouraria, a "Geração Líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa" é igual ao "Resultado Financeiro". Dessa forma, em 2019, o resultado apurado pela União foi positivo em R$ 167,6 bilhões, representando um decréscimo de 26,8% em relação ao exercício anterior, quando o resultado foi positivo em R$ 228,9 bilhões, conforme tabela a seguir.

TABELA - GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA – FORMAÇÃO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
ATIVIDADES OPERACIONAIS	(168.462)	(178.759)	5,76
ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	67.168	78.542	(14,48)
ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO	268.853	329.121	(18,31)
TOTAL	167.559	228.904	(26,80)

Fonte: Siafi.

(a) Atividades Operacionais

Quanto ao fluxo de caixa das atividades operacionais, houve redução de 5,76% no *deficit* de 2019 em comparação com o exercício anterior, totalizando R$ 168,5 bilhões negativos.

TABELA - FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
INGRESSOS (I)	1.896.339	1.705.378	11,20
RECEITAS DERIVADAS E ORIGINÁRIAS	1.807.605	1.653.364	9,33
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES RECEBIDAS	1.258	1.235	1,83
OUTROS INGRESSOS OPERACIONAIS	87.477	50.780	72,27
DESEMBOLSOS (II)	2.064.801	1.884.137	9,59
PESSOAL E DEMAIS DESPESAS	1.254.595	1.132.069	10,82
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	285.103	279.375	2,05
TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS	440.123	414.004	6,31
OUTROS DESEMBOLSOS OPERACIONAIS	84.981	58.689	44,80
TOTAL (III = I - II)	(168.462)	(178.759)	5,76

Fonte: Siafi.

Os desembolsos que mais contribuíram com esse *deficit* foram os relacionados a pessoal e demais despesas, no montante de R$ 1,255 trilhão. Nessa categoria, está incluída a previdência social, que foi responsável por gastos que perfizeram R$ 723,6 bilhões, representando um aumento de 9,62% em relação ao exercício anterior, conforme detalhamento apresentado na tabela a seguir.

TABELA - DESEMBOLSOS COM PREVIDÊNCIA SOCIAL - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)	AV (%)
APOSENTADORIAS DO RGPS – ÁREA URBANA	334.240	299.228	11,70	46,19
PENSÕES DO RGPS – ÁREA URBANA	112.632	103.637	8,68	15,57
APOSENTADORIAS DO RGPS – ÁREA RURAL	92.687	86.042	7,72	12,81
APOSENTADORIAS DO RPPS, RESERVA REMUNERADA E REFORMA MILITAR	63.078	54.821	15,06	8,72
PENSÕES DO RPPS E DO MILITAR	45.515	40.587	12,14	6,29
OUTROS BENEF	31.548	32.790	(3,79)	4,36
PENSÕES DO RGPS – ÁREA RURAL	30.711	29.221	5,10	4,24
OUTROS	13.206	13.813	(4,39)	1,83
TOTAL	723.617	660.140	9,62	100,00

Fonte: Siafi.

(b) Atividades de Investimento

Em relação ao fluxo de caixa das atividades de investimento, houve *superavit* de R$ 67,2 bilhões em 2019, ante um *superavit* de R$ 78,5 bilhões no exercício anterior. Contribuíram para esse *superavit* os ingressos com amortização de empréstimos e financiamentos concedidos, especialmente as amortizações antecipadas do BNDES no montante de R$ 100 bilhões e da Caixa Econômica Federal no montante aproximado de R$ 11,4 bilhões.

TABELA - AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
EMPRÉSTIMOS CONTRATUAIS	139.959	147.616	(5,19)
EMPRÉSTIMOS – ESTADOS E MUNICÍPIOS	8.739	8.892	(1,72)
FINANCIAMENTOS	5.082	4.606	10,35
FINANCIAMENTO – FIES	1.622	1.355	19,70
EMPRÉSTIMOS – PROGRAMA DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	1.278	1.611	(20,69)
EXECUÇÃO DE GARANTIA – OPERAÇÕES DE CRÉDITO	16	801	(98,03)
EMPRÉSTIMOS – REFINANC. DE DÍVIDAS DE MÉDIO E LONGO PRAZO	4	17	(74,72)
TOTAL	156.700	164.897	(4,97)

Fonte: Siafi.

(c) Atividades de Financiamento

No tocante ao fluxo de caixa das atividades de financiamento, foi registrado um *superavit* de R$ 268,9 bilhões em 2019, R$ 60,3 bilhões menor do que o *superavit* apresentado em 2018.

A redução do *superavit* teve como fator relevante a redução do ingresso do resultado positivo do BCB, que caiu de R$ 184,2 bilhões em 2018 para R$ 47,4 bilhões em 2019 (vide Nota "Resultado do Banco Central do Brasil").

Os ingressos de operações de crédito totalizaram R$ 973,9 bilhões em 2019, representando um aumento de R$ 42,7 bilhões em comparação com o exercício anterior. Tal aumento ocorreu principalmente devido à maior emissão de títulos da dívida pública pelo Tesouro Nacional para negociação tanto no mercado interno, como no mercado externo, conforme tabela a seguir.

TABELA - INGRESSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
TÍTULOS DO TESOURO NACIONAL – MERCADO INTERNO	952.707	920.934	3,45
TÍTULOS DO TESOURO NACIONAL – MERCADO EXTERNO	18.657	4.947	277,12
OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATUAIS – MERCADO EXTERNO	0	2.790	(100,00)
OUTRAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO – MERCADO INTERNO	2.560	2.573	(0,52)
TOTAL	973.924	931.244	4,58

Fonte: Siafi.

Quanto aos desembolsos, o seu montante foi de R$ 752,5 bilhões em 2019 e de R$ 786,3 bilhões em 2018, sendo o refinanciamento de dívidas mobiliárias o item mais representativo, conforme detalhamento a seguir.

TABELA - AMORTIZAÇÃO E REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
REFINANCIAMENTO – DÍVIDA MOBILIÁRIA	468.632	443.623	5,64
AMORTIZAÇÃO – DÍVIDA MOBILIÁRIA	244.697	264.159	(7,37)
RESULTADO NEGATIVO DO BCB	30.677	71.419	(57,05)
REFINANCIAMENTO – DÍVIDA CONTRATUAL	8.143	6.575	23,85
AMORTIZAÇÃO – DÍVIDA CONTRATUAL	330	546	(39,56)
TOTAL	752.479	786.322	(4,30)

Fonte: Siafi.

4.2.59. Ajustes de Exercícios Anteriores

Os "Ajustes de Exercícios Anteriores" compõem a linha "Resultados Acumulados" do Balanço Patrimonial, que também é composta pelo "Resultado do Exercício" e pelos "Resultados de Exercícios Anteriores". Essas contas registram os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

Em 31/12/2019, os "Ajustes de Exercícios Anteriores" apresentaram um saldo devedor de R$ 142,6 bilhões. Na tabela a seguir, apresenta-se a distribuição do saldo por órgão, destacando-se os valores mais relevantes com ajustes superiores a R$ 1 bilhão.

TABELA - AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – POR ÓRGÃO SUPERIOR - R$ MILHÕES

	31/12/2019
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	(253.239)
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	63.274
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO	41.524
MINISTÉRIO DA SAÚDE	2.358
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	1.976
OUTROS	1.468
TOTAL	(142.639)

Fonte: Siafi.

(c) Ministério da Economia

Em relação ao Ministério da Economia, do valor total de R$ 253,2 bilhões, destaque-se o montante de R$ 229 bilhões proveniente de reconhecimento, pela PGFN, das provisões para perdas judiciais classificadas conforme a Portaria AGU nº 40/2015, atualizadas de acordo com a Nota Técnica nº 12/2019/DGE/AGU.

Em 2019, ocorreu também o reconhecimento do passivo atuarial do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) no valor de R$ 72,3 bilhões. O detalhamento desses registros encontra-se na Nota "Provisões".

(b) Ministério da Infraestrutura

Em relação ao Ministério da Infraestrutura, destaca-se a quantia de R$ 48,4 bilhões referente à incorporação de ferrovias federais aos bens imóveis do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit). Para estimar o valor contabilizado das ferrovias, foi adotada a tabela de Custo Médio Gerencial para obras de contorno ferroviário elaborada pelo Dnit, equivalente ao valor contábil residual dos bens de 20%. Mais informações sobre o assunto estão disponíveis na Nota "Imobilizado".

(c) Advocacia-Geral da União

Quanto à Advocacia-Geral da União, o montante de R$ 41,5 bilhões foi registrado na conta "Ajustes de Exercícios Anteriores" em decorrência da reavaliação de "Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas", classificadas como de longo prazo, referente a ações judiciais com probabilidade provável de perda.

4.2.60. Conciliação entre os Saldos Finais da DMPL

A DMPL é uma demonstração cuja elaboração exige a montagem de uma matriz na qual as colunas representam as contas do patrimônio líquido, enquanto as linhas apresentam as movimentações ocorridas nessas contas ao longo do exercício.

Diferentemente da consolidação do Balanço Patrimonial, em que são aplicadas regras para compensar/eliminar saldos recíprocos entre unidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, na DMPL são apresentados valores brutos, ou seja, sem aplicação dessas regras.

Ocorre que a DMPL possui formato matricial e, na atual estrutura do Siafi, apenas é permitida a aplicação de regras de consolidação em saldos, e não em células de matriz. Para efeitos de comparação, é apresentado, após a linha de saldo final da DMPL, o total consolidado, que representa o saldo final de cada conta do patrimônio líquido caso fossem eliminadas as transações intraorçamentárias. Na tabela a seguir, é apresentada a conciliação entre os saldos finais da DMPL.

TABELA - CONCILIAÇÃO ENTRE OS SALDOS FINAIS DA DMPL - R$ MILHÕES

	DMPL – SEM CONSOLIDAÇÃO	TOTAL	SALDO ELIMINADO	DMPL – COM CONSOLIDAÇÃO
PATRIMÔNIO/ CAPITAL SOCIAL	43.374	39.776	38.365	5.009
AFAC	1.514	1.514	1.214	300
RESERVAS DE CAPITAL	199	180	180	19
RESERVAS DE LUCROS	400	400	400	-
DEMAIS RESERVAS	263	87	87	176
RESULTADOS ACUMULADOS	(3.005.989)	(19.828)	(19.828)	(2.986.161)
AJUSTES DE AVALIAÇÃO PATRIMONIAL	245	244	244	1
AÇÕES/COTAS EM TESOURARIA	(1.394)	-	-	(1.394)
TOTAL	(2.961.389)	22.372	20.662	(2.982.051)

Fonte: Siafi.

As regras de consolidação, no patrimônio líquido, visam à eliminação dos investimentos da União nas empresas estatais dependentes, tendo como contrapartida as contas do patrimônio líquido dessas empresas. Isso ocorre porque tais empresas compõem a entidade econômica "União".

Além disso, na DVP, as VPA e VPD referentes aos resultados positivos e negativos de equivalência patrimonial intraorçamentárias também são eliminadas no processo de consolidação, motivo pelo qual o valor do resultado patrimonial do exercício na DVP (consolidado) é diferente daquele apresentado na DMPL (não consolidado). No exercício de 2019, a diferença foi de R$ 4,1 bilhões, conforme tabela seguinte.

TABELA - CONCILIAÇÃO ENTRE O RESULTADO PATRIMONIAL NA DVP E NA DMPL - R$ MILHÕES

RESULTADO DO EXERCÍCIO NA DMPL (I)	(429.743)
RESULTADO NEGATIVO DE PARTICIPAÇÕES – MEP (II)	4.703
RESULTADO POSITIVO DE PARTICIPAÇÕES – MEP (III)	(556)
RESULTADO PATRIMONIAL NA DVP (IV = I + II + III)	(425.597)

Fonte: Siafi.

Todavia, há um descasamento temporal entre as informações constantes no grupo de investimentos e no do patrimônio líquido. A Copar/STN/ME utiliza as demonstrações publicadas no encerramento do exercício anterior (referentes a dezembro). Assim, os valores dos investimentos nas empresas estatais estão registrados, em maior parte, com posição de 30/09/2019.

Este descasamento temporal faz com que algumas contas do patrimônio líquido estejam superiores aos correspondentes valores no grupo de contas relativos aos investimentos da União. Desse modo, do montante total do patrimônio líquido, foram eliminados cerca de R$ 20,7 bilhões, conforme demonstrado anteriormente.

4.2.61. Partes Relacionadas

Até o encerramento do exercício de 2019, não havia norma específica que tratasse a temática das partes relacionadas. De maneira subsidiária, visando desenvolver um padrão para a divulgação das transações realizadas entre a União e suas partes relacionadas, foi utilizada a norma Ipsas 20 – *Related Party Disclosure*s, que, embora já convergida para a NBC TSP nº 22, aprovada em 21 de novembro de 2019, apenas terá vigência a partir de 1º de janeiro de 2021.

De acordo com o referido normativo, se uma entidade tiver o poder de controlar a outra, ambas são consideradas partes relacionadas. O mesmo ocorre se uma das entidades tiver o poder de exercer influência significativa sobre a outra nas decisões financeiras e operacionais ou, ainda, se ambas estiverem sujeitas ao controle comum.

Nesse primeiro momento, optou-se por evidenciar apenas as informações relacionadas às participações diretas da União. Além disso, nas seções "b" e "c" desta nota, que tratam respectivamente de receitas recebidas e pagamentos efetuados, são evidenciadas apenas as informações relacionadas às seguintes entidades:

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras);
- Caixa Econômica Federal (Caixa);
- Banco do Brasil S.A. (BB);
- Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);
- Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras);
- Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)
- Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc);
- Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB);
- Financiadora de Estudos e Projetos (Finep);
- Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap);
- Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro);
- Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab);
- Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies);

- Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp); e
- Banco da Amazônia S.A. (Basa).

A escolha dessas entidades decorre: (i) do controle ou da influência significativa que a União possui sobre elas; (ii) do fato de que elas não estão consolidadas nas DCON, de acordo com o modelo brasileiro; e (iii) do fato de que tais entidades representam 98,52% do total das participações permanentes sob controle direto da União, de acordo com o quadro apresentado na seção "a" desta nota.

(a) Investimentos

Na tabela apresentada a seguir, é demonstrada a evolução, durante o exercício de 2019, dos investimentos da União em suas partes relacionadas.

TABELA - PARTES RELACIONADAS – EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS – 2019 - R$ MILHÕES

	SALDO INICIAL 31/12/2018	GANHOS MEP	PERDAS MEP	DIVIDENDOS E JCP	OUTRAS	SALDO FINAL 31/12/2019
BNDES	80.604	23.729	-	(9.464)	-	94.869
PETROBRAS	83.261	8.460	(2.651)	(1.309)	-	87.760
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	44.300	10.543	(1.542)	(4.759)	0	48.543
BB	46.866	4.472	-	(3.428)	(665)	47.246
FAR	28.789	-	(1.126)	-	3.429	31.092
ELETROBRAS	17.753	8.627	-	(489)	39	25.930
EMGEPRON	3.231	117	-	(11)	7.150	10.488
FGEDUC	3.394	2.360	-	-	-	5.754
BNB	1.874	918	-	(175)	199	2.816
FINEP	2.096	296	-	(43)	-	2.350
TERRACAP	1.265	537	(130)	-	-	1.673
SERPRO	869	561	-	(52)	-	1.378
FG	353	-	-	-	796	1.149
FG-FIES	513	111	-	-	500	1.123
CODESP	1.452	97	(503)	-	-	1.047
BASA	966	97	-	(21)	-	1.041
OUTRAS	19.622	1.199	(1.794)	(366)	(13.172)	5.490
TOTAL	337.209	62.126	(7.746)	(20.117)	(1.723)	369.749

Fonte: Siafi.

Sobre os dividendos e JCP distribuídos pelo BB, BNDES e Caixa Econômica Federal à União demonstrados na tabela anterior, incidem encargos financeiros equivalentes à taxa Selic, a partir do encerramento do exercício social até o dia do efetivo recolhimento ou pagamento, prescritos pelo art. 1º, § 4º, do Decreto nº 2.673/1998. Cabe ressaltar que parcela da remuneração paga pelo Banco do Brasil, no montante de R$ 252 milhões, teve como referência o quarto trimestre de 2019, ao passo que a última posição de equivalência patrimonial da União no banco teve como base o balanço de 30/09/2019. Considerando que a rotina de apropriação de dividendos e juros sobre capital próprio implica redução no saldo da conta de investimento, foi necessário realizar um ajuste positivo no saldo da participação da União no Banco do Brasil para que esta não ficasse subavaliada.

Considerando-se a evolução dos investimentos da União em relação às partes relacionadas, houve um aumento de R$ 32,5 bilhões quando comparados os saldos de 31/12/2018 e 31/12/2019, sendo R$ 62,1 bilhões em ganhos com resultado de equivalência patrimonial, R$ 7,7 bilhões em perdas com resultado de equivalência patrimonial, R$ 20,1 bilhões em distribuições de dividendos e JCP e R$ 1,7 bilhão em outras movimentações.

As maiores reduções ocorreram na Emgea (R$ 10,4 bilhões), na Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (R$ 2,7 bilhões) e na Casa da Moeda do Brasil (R$ 2,0 bilhões), em razão do depósito das ações no Fundo Nacional de Desestatização (FND), conforme os Decretos nº 10.008/2019, 10.007/2019 e 10.054/2019 respectivamente, o que justifica a queda no saldo da alínea "Outras".

Os principais aumentos ocorreram no BNDES (R$ 14,3 bilhões), na Eletrobras (R$ 8,2 bilhões) e na Emgepron (R$ 7,3 bilhões), merecendo destaque que, nessa última, o aumento decorreu principalmente de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac) para execução de projetos para a Marinha do Brasil.

Para mais informações, recomenda-se a leitura das Notas "Investimentos", "Resultado Positivo de Participações" e "Resultado Negativo de Participações".

(b) Receitas Recebidas

No exercício de 2019, foram recebidos R$ 262,9 bilhões de receitas cujos recolhedores foram as partes relacionadas da União. A principal receita se relacionou com amortização de empréstimos, representando 49,44% (R$ 129,9 bilhões) do total, conforme tabela a seguir.

TABELA - PARTES RELACIONADAS – RECEITAS RECEBIDAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	AV (%)
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	129.996	49,44
EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	39.892	15,17
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO INTERNO	30.883	11,75
OPERAÇÕES DE CRÉDITO - MERCADO EXTERNO	18.657	7,10
VALORES MOBILIÁRIOS	17.622	6,70
SERVIÇOS E ATIVIDADES FINANCEIRAS	16.272	6,19
OUTROS	9.589	3,65
TOTAL	262.911	100,00

Fonte: Siafi.

As fontes de receitas com partes relacionadas nas rubricas de amortização de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros foram provenientes da atuação com intermediários financeiros da União. Um exemplo disso foi o BNDES, responsável por quitar cerca de R$ 110,3 bilhões com a União, o que equivaleu a 84,83% dos ingressos relacionados com amortização de empréstimos, conforme detalhado na tabela a seguir.

TABELA - PARTES RELACIONADAS – AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	AV (%)
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	110.275	84,83
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	13.184	10,14
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	5.697	4,38
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. (BNB)	508	0,39
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP)	271	0,21
BANCO DA AMAZÔNIA S.A. (BASA)	61	0,05
TOTAL	129.996	100,00

Fonte: Siafi.

Em relação às receitas com exploração de recursos naturais, a Petrobras foi responsável por praticamente 100% das receitas transferidas à União no valor de R$ 39,9 bilhões. Tais recursos provêm da partilha de produção proveniente da exploração do Pré-sal.

Quanto às operações de crédito nos mercados interno e externo, a soma para essas duas receitas perfizeram o total de R$ 49,5 bilhões, sendo a Caixa Econômica Federal responsável por R$ 30,9 bilhões em operações de crédito no mercado interno, e o BB, por R$ 18,7 bilhões em operações de crédito no mercado externo.

No que tange a valores mobiliários, a tabela a seguir apresenta a composição dessa receita.

TABELA - PARTES RELACIONADAS – VALORES MOBILIÁRIOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	AV (%)
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	10.008	56,79
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	3.728	21,15
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	1.829	10,38
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS)	1.314	7,45
OUTROS	743	4,22
TOTAL	17.622	100,00

Fonte: Siafi.

O BNDES foi responsável por 56,79% (R$ 10,0 bilhões) do total dos recebimentos de valores mobiliários. Desse montante, R$ 3,4 bilhões referiram-se a transações de juros sobre capital próprio, e R$ 6,1 bilhões, à distribuição de dividendos conforme sua natureza.

Em relação ao BB, à Caixa e à Petrobras, os valores mobiliários recebidos referiram-se, quase que em sua totalidade, a juros sobre capital próprio cujo montante foi de R$ 3,7 bilhões, R$ 1,7 bilhão e 1,3 bilhão respectivamente.

Em relação às receitas de serviços e atividades financeiras, segue abaixo tabela de composição das entidades recolhedoras dos valores.

TABELA - SERVIÇOS E ATIVIDADES FINANCEIRAS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	AV (%)
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	13.609	83,64
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	1.700	10,45
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	453	2,78
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP)	260	1,60
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. (BNB)	191	1,17
BANCO DA AMAZÔNIA S.A. (BASA)	58	0,36
TOTAL	16.272	100,00

Fonte: Siafi.

Conforme evidenciado, 83,64% das receitas com serviços e atividades financeiras foram arrecadadas do BNDES, perfazendo a quantia de R$ 13,6 bilhões. Deste valor, destacou-se a arrecadação de valores referentes ao retorno de juros e encargos financeiros das operações realizadas com recursos federais sob responsabilidade do BNDES.

(c) Pagamentos Efetuados

No exercício de 2019, foram realizados pagamentos no montante de R$ 407,1 bilhões que envolveram as partes relacionadas da União. Em muitas dessas transações, as partes relacionadas operaram como intermediários financeiros, inicialmente recebendo o valor da União e, depois, repassando para o beneficiário final do pagamento. Na tabela a seguir, é apresentada a composição desses pagamentos.

TABELA - PARTES RELACIONADAS – PAGAMENTOS EFETUADOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	AV (%)
CONTRIBUIÇÕES A ESTADOS E MUNICÍPIOS	81.863	19,94
SEGURO DESEMPREGO E ABONO SALARIAL	55.583	13,54
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	47.871	11,66
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	43.280	10,54
APOSENTADORIAS DO RGPS	30.240	7,37
CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	29.356	7,15
APOSENT. RPPS, RESER. REMUNER. E REFOR. MILITAR	25.894	6,31
DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS	12.360	3,01
SUBVENÇÕES ECONÔMICAS	12.150	2,96
OUTROS	71.861	17,51
TOTAL	410.459	100,00

Fonte: Siafi.

O principal pagamento referiu-se às contribuições realizadas a Estados e Municípios, caracterizadas como transferências correntes ou de capital, realizadas pela União em favor desses entes da Federação. Nessa modalidade de pagamento, as partes relacionadas atuam como intermediários financeiros da União, fazendo com que os recursos cheguem aos outros entes federados. No caso das contribuições, todo o montante foi operacionalizado pelo BB.

O seguro-desemprego e abono salarial são benefícios sociais pagos aos trabalhadores, conforme legislações específicas. Desta forma, por exemplo, a Lei nº 7.998/1990 determina, em seus art. 9º-A, 10 e 15, que o pagamento do abono salarial e do seguro-desemprego seja efetuado com recursos do FAT por meio de instituições financeiras, conforme regulamento editado pela SPREV/ME. As operações foram realizadas no exercício 2019 por meio da Caixa Econômica Federal (96,65%) e do BB (3,35%).

Nota-se expressivo valor no período a título de indenizações e restituições, quando comparado ao exercício anterior. O principal credor foi a Petrobras, respondendo por 75,18% do total de R$ 47,9 bilhões.

A execução de pagamentos de vencimentos e vantagens fixas devidas a servidores e empregados públicos civis evidenciou repasses de R$ 43,3 bilhões, sendo o BB responsável por 81,52%.

Abaixo, apresenta-se a composição dos pagamentos para concessão de empréstimos e financiamentos.

TABELA - PARTES RELACIONADAS – CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	AV (%)
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	19.920	67,86
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	4.227	14,40
BANCO DA AMAZÔNIA S.A. (BASA)	2.719	9,26
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP)	1.563	5,32
FUNDO DE GARANTIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO (FGEDUC)	430	1,47
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	277	0,94
FUNDO	219	0,75
TOTAL	29.356	100,00

Fonte: Siafi.

Nos pagamentos relacionados com a concessão de empréstimos e financiamentos, as partes relacionadas da União atuaram em grande parte na intermediação financeira, não sendo beneficiárias diretas de tais gastos, à exceção dos fundos. Destaque para o valor intermediado por meio do BNDES, que representou 67,86% (R$ 19,9 bilhões) do total dos recursos.

Com relação ao pagamento de aposentadorias concedidas pelo RPPS, reservas remuneradas e reformas militares, a principal parte relacionada executora dessas atividades foi o BB com 81,19% (R$ 21,0 bilhões).

A parcela dos pagamentos relacionados com benefícios do RGPS, no montante de R$ 30,2 bilhões, também foi realizada com intermediação financeira do BB.

No que se refere às distribuições de receitas efetuadas pela União em 2019, destacaram-se os repasses feitos aos municípios do Estado de São Paulo, com aproximadamente R$ 2,2 bilhões (32,40%) da participação de municípios e R$ 2,0 bilhões aos Estado de São Paulo, representando 36,88% do total da distribuição de receitas aos Estados.

Para o subgrupo "Subvenções Econômicas", as maiores contribuições dessa despesa foram realizadas nos programas Farmácia Popular, Aquisição e Produção de Bens de Capital (Bensc), Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Programa de Investimento Rural Agroindustrial.

(d) Remuneração do Pessoal-Chave da Administração

A norma Ipsas 20 descreve que, além das transações com as partes relacionadas, devem ser evidenciadas informações sobre o pessoal-chave da Administração e, em especial, da estrutura de remuneração.

No caso da União, a apresentação de informações em muitos detalhes seria inviável, dada a complexidade que envolve o tema. Não existe um único sistema que reúna tais informações, pois cada Poder possui autonomia em relação à gestão de pessoal. De acordo com o Siafi, as despesas com pessoal estão distribuídas conforme abaixo.

TABELA - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL NAS DESPESAS COM PESSOAL – POR PODER

	31/12/2019	31/12/2018
EXECUTIVO	80,35	80,81
JUDICIÁRIO	13,05	12,93
LEGISLATIVO	3,73	3,88
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	2,86	2,38
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

No caso do Poder Executivo, a gestão de pessoal é feita por intermédio do Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (Sigepe). O sistema é supervisionado pela Secretaria de Gestão Pública (Segep) da Secretaria Especial de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Ministério da Economia.

As informações sobre as despesas com pessoal da União, distribuição por órgão e entidade da Administração Federal, número de servidores públicos, distribuição por faixa de remuneração e demais informações organizacionais estão disponíveis no endereço eletrônico intitulado "Painel Estatístico de Pessoal" (http://painel.pep.planejamento.gov.br).

Ademais, destaca-se ainda a existência de do Portal da Transparência, que contém informações sobre esta temática no Poder Executivo Federal (www.transparencia.gov.br). Por meio dele, é possível consultar, de forma individualizada, as remunerações pagas pelo Poder Executivo Federal.

A seguir, é apresentada a distribuição dos cargos, funções e gratificações em dezembro de 2019, que totalizou 87.550 cargos, representando redução de 11,82% em relação aos 99.285 existentes em 2018.

TABELA - QUANTITATIVO DE OCUPANTES DE CARGOS E FUNÇÕES DE CONFIANÇA E GRATIFICAÇÕES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

CARGOS E FUNÇÕES	31/12/2019	AV (%)
FG (FUNÇÃO GRATIFICADA – IFES)	20.172	23,04
FGR (FUNÇÃO GRATIFICADA – LEI Nº 8.216/1991)	12.698	14,50
FPE (FUNÇÃO COMISSIONADA DO PODER EXECUTIVO)	11.588	13,24
FUC (FUNÇÃO COMISSIONADA DE COORD. CURSO)	11.018	12,58
DAS (DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR)	10.506	12,00
CD (CARGO DE DIREÇÃO – IFES)	8.408	9,60
FCT (FUNÇÃO COMISSIONADA TÉCNICA)	4.491	5,13
CCT (CARGO COMISSIONADO DE TÉCNICO)	2.426	2,77
GSE-IBGE (GRATIFICAÇÃO DE SERVIÇOS EXTRAORDINÁRIOS/CENSO)	1.137	1,30
RMA-PR (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	944	1,08
RGA-PR (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	714	0,82
CGE (CARGO COMISSIONADO DE GERENCIA EXECUTIVA)	617	0,70
GT-AGU (GRATIFICAÇÃO TEMPORÁRIA)	546	0,62
RMA-EMFA (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO	447	0,51
RMP-EMFA (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO FUNÇÃO	332	0,38
GNE-EX-TER/A (GRATIF	242	0,28
CA (CARGO COMISSIONADO DE ASSESSORIA)	182	0,21
GR (GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO)	182	0,21
RMP-PR (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE MILITAR)	167	0,19
CAS (CARGO COMISSIONADO DE ASSESSORIA)	128	0,15
RGA-ABIN (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	123	0,14
GTS (GRATIFICAÇÃO TEMPORÁRIA – SIPAM)	85	0,10
RGA-MDH (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	69	0,08
NES (CARGO DE NATUREZA ESPECIAL)	63	0,07
RGA-MTFCGU (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	56	0,06
RGA-AGU (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO	52	0,06
CCD (CARGO COMISSIONADO DE DIREÇÃO)	46	0,05
RGA-MTFCGU (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	34	0,04
GNE-EX-TER/R (GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO NATUREZA ESPECIAL)	25	0,03
NE-001 (CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL)	23	0,03
RGA-VPR (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE-APOIO (PR/VPR))	12	0,01
RMP-VPR (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE MILITAR (PR/VPR))	11	0,01
RGM (GRATIFICAÇÃO REPRESENTAÇÃO DE GABINETE (MIN))	5	0,01
FT (FUNÇÃO TÉCNICA	1	0,00
TOTAL	87.550	100

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

Dentre os cargos e as funções anteriormente apresentados, merece especial destaque o grupo DAS, pois suas funções são as que mais se aproximam do conceito de pessoal-chave da administração, apresentado na Ipsas 20.

De acordo com a referida norma, o pessoal-chave da administração engloba todos os gestores da entidade e outras pessoas que têm autoridade e responsabilidade pelo planejamento, direção e controle das atividades da entidade.

Na tabela a seguir, é apresentada a composição do grupo DAS.

TABELA - QUANTITATIVO DOS OCUPANTES DE DAS – POR NÍVEL DE FUNÇÃO

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
DAS-1	2.151	2.573	(16,40)
DAS-2	2.304	2.761	(16,55)
DAS-3	2.412	2.458	(1,87)
DAS-4	2.332	2.486	(6,19)
DAS-5	1.066	1.082	(1,48)
DAS-6	241	206	16,99
TOTAL	10.506	11.566	(9,16)

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

No exercício de 2019, houve um aumento de 16,99% do número de ocupantes do grupo DAS-6. Nas próximas tabelas, é demonstrada a remuneração unitária para o grupo DAS, válida a partir de janeiro de 2019, bem como a faixa etária, o grau de instrução e o sexo dos ocupantes de cargos desse grupo.

TABELA - QUANTITATIVO DOS OCUPANTES DE DAS – POR REMUNERAÇÃO UNITÁRIA

	QUANTIDADE 2018	REMUNERAÇÃO* (R$)
DAS-1	2.412	2.701,46
DAS-2	2.332	3.440,75
DAS-3	2.304	5.685,55
DAS-4	2.151	10.373,30
DAS-5	1.066	13.623,39
DAS-6	241	16.944,90
TOTAL	10.506	

*Nota: *Remuneração a partir de 1º de janeiro de 2019, conforme Lei nº 13.328/2016, combinadas com a Lei nº 11.526/2007. De acordo com o art. 2º da Lei nº 11.526/2007, o servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º daquela Lei, poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas:*

I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios;

II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou

III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de sessenta por cento do respectivo cargo em comissão.

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

TABELA - QUANTITATIVO DOS OCUPANTES DE DAS – POR FAIXA ETÁRIA

NÍVEL	FAIXA ETÁRIA					TOTAL
	ATÉ 30 ANOS	31 A 40 ANOS	41 A 50 ANOS	51 A 60 ANOS	ACIMA DE 60 ANOS	
DAS-1	258	610	550	441	292	2.151
DAS-2	244	725	600	490	245	2.304
DAS-3	195	834	685	495	203	2.412
DAS-4	106	713	743	532	238	2.332
DAS-5	15	273	392	270	116	1.066
DAS-6	1	46	87	63	44	241
TOTAL	819	3.201	3.057	2.291	1.138	10.506

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

TABELA - QUANTITATIVO DOS OCUPANTES DE DAS – POR GRAU INSTRUÇÃO

	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	17	17	3	6	2	-
ENSINO FUNDAMENTAL	17	54	42	108	65	17
ENSINO MÉDIO	54	17	12	5	3	-
ENSINO SUPERIOR	10	4	1	-	-	-
APERFEIÇOAMENTO	740	553	336	171	42	8
ESPECIALIZAÇÃO	1.251	1.526	1.845	1.831	875	195
MESTRADO	27	46	51	38	8	-
DOUTORADO	35	87	122	173	71	21
TOTAL	2151	2304	2412	2332	1066	241

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

TABELA - QUANTITATIVO DOS OCUPANTES DE DAS – POR SEXO

	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO (%)	FEMININO (%)	TOTAL
DAS-1	1.200	951	55,79	44,21	2.151
DAS-2	1.188	1.116	51,56	48,44	2.304
DAS-3	1.252	1.160	51,91	48,09	2.412
DAS-4	1.409	923	60,42	39,58	2.332
DAS-5	791	275	74,20	25,80	1.066
DAS-6	192	49	79,67	20,33	241
TOTAL	6.032	4.474	57,41	42,59	10.506

Fonte: Adaptado de Segep/ME (Siape).

4.2.62. Evolução da Arrecadação de Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio

Em atendimento ao Acórdão nº 1.338/2014-TCU-Plenário, a tabela a seguir denota a evolução do pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio (JCP) pelo critério de caixa, de 2015 a 2019, pelas empresas estatais que mais contribuíram para a arrecadação.

TABELA - DIVIDENDOS/JCP RECEBIDOS – POR ANO - R$ MILHÕES

	2015	2016	2017	2018	2019
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	4.972	217	3.412	1.500	9.538
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	3.398	738	73	2.804	4.767
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	2.997	1.328	1.374	2.204	3.709
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS)	-	-	-	748	1.314
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. (BNB)	248	36	100	78	177
OUTRAS	427	514	556	342	1.375
TOTAL	12.044	2.835	5.517	7.676	20.879

Fonte: STN/ME (Resultado do Tesouro Nacional).

Em 2019, a arrecadação de dividendos/JCP pelo Tesouro Nacional, pelo critério caixa, atingiu o montante de R$ 20,9 bilhões, superior em 172% ao volume obtido no exercício anterior. Destaque para os pagamentos realizados pelas empresas BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Petrobras e BNB, que contribuíram com 93,41% do total arrecadado.

O BNDES foi a empresa responsável pelo maior recolhimento de dividendos/JCP à União, no montante de R$ 9,5 bilhões, referentes ao exercício de 2018, sendo que R$ 3,4 bilhões foram recolhidos sob a forma de JCP. Destaca-se que, do total, R$ 7,9 bilhões se referem à antecipação de Dividendos e JCP.

A Caixa Econômica Federal recolheu à União o valor de R$ 4,8 bilhões, sendo R$ 1,7 bilhão sob a forma de JCP e R$ 3,0 bilhões de antecipação de Dividendos e JCP.

O Banco do Brasil efetivou o pagamento à União, sob a forma de JCP, no montante de R$ 3,7 bilhões, sendo R$ 2,8 bilhões referentes à antecipação do resultado de 2018. O Banco do Brasil vem distribuindo dividendos/JCP aos seus acionistas a cada trimestre, em consonância com o disposto no estatuto social da instituição.

A tabela a seguir resume as antecipações de dividendos e JCP em 2018 e 2019:

TABELA - ANTECIPAÇÃO DE DIVIDENDOS/JCP RECEBIDOS - R$ MILHÕES

	2019	2018
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)	7.870	-
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA)	3.019	-
BANCO DO BRASIL S.A. (BB)	2.849	1.847
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS)	1.122	748
OUTRAS	385	145
TOTAL	15.245	2.740

Fonte: STN/ME

Importante registrar que os dividendos/JCP recebidos em um determinado ano (regime de caixa) não podem ser comparados diretamente com o resultado daquele exercício (regime de competência), uma vez que os valores pagos em um exercício são, regra geral, relativos ao lucro declarado do exercício anterior, podendo conter ainda correção monetária. Além disso, os valores recebidos podem conter quantias referentes a resultados de exercícios anteriores registrados em reservas de lucros.

Na tabela seguinte, é possível analisar o comportamento dos dividendos/JCP arrecadados pelo critério de caixa em relação à receita total, ambos em valores correntes, no período de 2015 a 2019.

DIVIDENDOS/JCP RECEBIDOS – REGIME DE CAIXA X REGIME DE COMPETÊNCIA - R$ MILHARES

ANO	RECEITA DE DIVIDENDOS – CRITÉRIO	RECEITA TOTAL	RELAÇÃO (%)
2019	20.879	1.635.111	1,28
2018	7.676	1.484.238	0,52
2017	5.517	1.383.082	0,40
2016	2.835	1.314.952	0,22
2015	12.044	1.247.789	0,97

Fonte: STN/ME (Resultado do Tesouro Nacional).

4.2.63. Regime Geral de Previdência Social

De acordo com o art. 1º da Lei nº 8.213/1991, "a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente".

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com exceção de desemprego involuntário e aposentadoria por tempo de contribuição para o contribuinte individual e facultativo abrangido pelo art. 21, § 2º da Lei nº 8.212/1991, com redação dada pela Lei nº 12.470/2011, garante a cobertura de todas as situações anteriormente descritas.

Do ponto de vista contábil, não existe uma norma que discipline qual deve ser o tratamento empregado na evidenciação dos itens patrimoniais relacionados ao RGPS. No modelo Ipsas, também não existe uma norma específica para tratar os benefícios do RGPS. A Ipsas 39 – Employee Benefits (Benefícios a Empregados) – abrange o tratamento a ser utilizado em relação aos benefícios concedidos aos empregados de determinado ente público (servidores públicos).

No caso do RGPS, uma pequena parcela de beneficiários possui relação laboral com a União. A maioria dos beneficiários do RGPS é oriunda do setor privado. Apenas os agentes públicos não enquadrados nos regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – ou quando não existe regime próprio – podem ser beneficiários do RGPS.

Diante da inexistência de norma específica no modelo brasileiro e da impossibilidade de aplicação subsidiária das normas Ipsas e IFRS, visto que os beneficiários do RGPS não são, em sua maioria, empregados da União, buscou-se analisar a experiência internacional sobre a evidenciação da Previdência Social.

As referências analisadas foram os Estados Unidos e o Canadá, que figuram entre as maiores economias mundiais, pertencem à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e possuem sistemas similares ao RGPS.

De acordo com as demonstrações contábeis do exercício de 2014 publicadas pelo governo federal norte-americano, a contabilização relativa ao *Social Security* – o qual, guardadas as devidas particularidades, pode ser considerado equivalente ao RGPS – segue o modelo de caixa modificado.

No modelo norte-americano, são evidenciados os valores presentes das receitas e despesas futuras, estimadas para um período de 75 anos. Por utilizar o regime de caixa modificado, há a contabilização da projeção das despesas que afetarão o *Social Security* como uma espécie de provisão matemática atuarial (passivo atuarial). Nas normas contábeis daquele país, existe a exigência de divulgação em demonstrações contábeis separadas do *Social Securit*y.

A escolha norte-americana de não apresentação de tais informações nas demonstrações consolidadas do governo federal decorre, principalmente, da utilização de regimes contábeis diferentes – regime de competência nas demonstrações consolidadas do governo federal e regime de caixa modificado nas demonstrações separadas do Social Security.

Nas demonstrações contábeis do exercício de 2014 publicadas pelo governo nacional canadense, é adotada uma lógica semelhante à utilizada pelos Estados Unidos, porém a explicação é outra. No Canadá, existe um plano de benefícios conhecido como Canadian Pension Plan (CPP), que, guardadas as devidas particularidades, é similar ao RGPS. O CPP não é consolidado nas demonstrações do governo nacional, pois o governo canadense não controla tal entidade.

No entanto, o CPP possui demonstrações contábeis nas quais são evidenciadas informações sobre o passivo atuarial. Na Statement of Financial Position (similar ao Balanço Patrimonial utilizado no Brasil), são apresentados os ativos e os passivos relacionados com a arrecadação de contribuições e a obrigação atuarial, respectivamente.

Observa-se que, diante da experiência internacional aqui relatada, ocorre a evidenciação do passivo atuarial de regimes semelhantes ao RGPS. Todavia, não há consolidação destas informações nas demonstrações dos respectivos governos nacionais. No âmbito do Governo Federal brasileiro, está em discussão qual deve ser a melhor forma de evidenciação para o RGPS.

Neste exercício, na União, considerando o contexto anteriormente apresentado, não foi realizada a consolidação do passivo atuarial relacionado ao RGPS por entender que é necessário o avanço da discussão sobre esta temática para o aperfeiçoamento do modelo contábil nacional. Entretanto, na tabela a seguir, é apresentada a projeção do resultado previdenciário do RGPS para um horizonte de quarenta anos.

TABELA - DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - R$ MILHÕES

ANO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS		DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS		NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO	
	VALOR (A)	% EM RELAÇÃO AO PIB	VALOR (B)	% EM RELAÇÃO AO PIB	VALOR (C)	% EM RELAÇÃO AO PIB
2021	464.465	5,62%	715.760	8,66%	251.295	3,04%
2022	498.371	5,64%	759.446	8,60%	261.075	2,96%
2023	537.387	5,70%	803.635	8,52%	266.248	2,82%
2024	579.076	5,77%	855.095	8,51%	276.019	2,75%
2025	616.701	5,77%	910.599	8,52%	293.898	2,75%
2026	656.173	5,77%	972.011	8,55%	315.838	2,78%

ANO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS		DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS		NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO	
	VALOR (A)	% EM RELAÇÃO AO PIB	VALOR (B)	% EM RELAÇÃO AO PIB	VALOR (C)	% EM RELAÇÃO AO PIB
2027	698.581	5,78%	1.038.107	8,58%	339.526	2,81%
2028	743.251	5,78%	1.110.583	8,64%	367.332	2,86%
2029	791.203	5,80%	1.188.989	8,71%	397.786	2,92%
2030	841.664	5,81%	1.274.890	8,81%	433.226	2,99%
2031	896.044	5,84%	1.366.779	8,90%	470.736	3,07%
2032	953.014	5,86%	1.465.895	9,01%	512.882	3,15%
2033	1.013.973	5,89%	1.571.475	9,13%	557.502	3,24%
2034	1.077.770	5,92%	1.685.439	9,25%	607.669	3,34%
2035	1.145.758	5,95%	1.804.670	9,37%	658.912	3,42%
2036	1.214.149	5,97%	1.932.001	9,49%	717.853	3,53%
2037	1.285.669	5,98%	2.073.023	9,65%	787.354	3,66%
2038	1.359.971	6,00%	2.225.910	9,82%	865.939	3,82%
2039	1.437.386	6,01%	2.389.069	10,00%	951.683	3,98%
2040	1.517.400	6,03%	2.563.104	10,18%	1.045.703	4,15%
2041	1.600.439	6,04%	2.749.275	10,37%	1.148.836	4,33%
2042	1.686.040	6,04%	2.946.923	10,56%	1.260.883	4,52%
2043	1.774.829	6,05%	3.158.190	10,76%	1.383.361	4,71%
2044	1.865.795	6,05%	3.383.459	10,97%	1.517.664	4,92%
2045	1.959.974	6,05%	3.624.329	11,19%	1.664.355	5,14%
2046	2.057.155	6,05%	3.878.967	11,40%	1.821.812	5,36%
2047	2.157.822	6,04%	4.143.318	11,61%	1.985.496	5,56%
2048	2.261.791	6,04%	4.417.271	11,79%	2.155.480	5,76%
2049	2.386.568	6,08%	4.700.355	11,97%	2.313.786	5,89%
2050	2.500.290	6,07%	4.992.010	12,13%	2.491.719	6,05%
2051	2.618.275	6,07%	5.292.075	12,27%	2.673.800	6,20%
2052	2.741.472	6,07%	5.630.666	12,46%	2.889.194	6,39%
2053	2.869.545	6,06%	5.983.557	12,65%	3.114.012	6,58%
2054	3.003.365	6,06%	6.350.493	12,82%	3.347.128	6,76%
2055	3.142.571	6,06%	6.732.454	12,99%	3.589.883	6,93%
2056	3.287.557	6,06%	7.129.847	13,15%	3.842.290	7,09%
2057	3.438.068	6,06%	7.543.516	13,30%	4.105.448	7,24%
2058	3.594.547	6,06%	7.973.315	13,44%	4.378.768	7,38%
2059	3.756.903	6,06%	8.420.897	13,58%	4.663.994	7,52%
2060	3.925.548	6,06%	8.887.830	13,71%	4.962.283	7,65%

Nota: Elaboração a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/ME de 10/01/2020 (taxa de crescimento real do PIB e taxa de inflação - INPC acumulado).

Fonte: SPREV/ME.

A tabela a seguir apresenta as hipóteses que foram utilizadas para elaboração do Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social.

TABELA - HIPÓTESES DO DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO RGPS

EXERCÍCIO	MASSA SALARIAL	MASSA SALARIAL DOS OCUPADOS (%)	CRESCIMENTO VEGETATIVO (%)	TAXA DE INFLAÇÃO ANUAL (INPC) (%)	VARIAÇÃO REAL DO PIB (%)	REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO (%)	REAJUSTE DOS DEMAIS BENEFÍCIOS (%)
2021	6,44%	6,50%	1,81%	3,75%	2,50%	3,73%	3,73%
2022	6,81%	6,45%	2,39%	3,75%	2,50%	3,75%	3,75%
2023	6,55%	6,59%	2,11%	3,75%	2,50%	3,75%	3,75%
2024	6,60%	6,52%	2,55%	3,75%	2,67%	6,34%	3,75%
2025	6,59%	6,47%	2,63%	3,75%	2,60%	6,34%	3,75%
2026	6,48%	6,40%	2,88%	3,75%	2,55%	6,52%	3,75%
2027	6,55%	6,33%	2,93%	3,75%	2,48%	6,45%	3,75%
2028	6,47%	6,25%	3,10%	3,75%	2,41%	6,40%	3,75%
2029	6,53%	6,18%	3,18%	3,75%	2,34%	6,33%	3,75%
2030	6,45%	6,10%	3,34%	3,75%	2,27%	6,25%	3,75%
2031	6,54%	6,03%	3,32%	3,75%	2,20%	6,18%	3,75%
2032	6,43%	5,96%	3,37%	3,75%	2,13%	6,10%	3,75%
2033	6,47%	5,88%	3,32%	3,75%	2,05%	6,03%	3,75%
2034	6,36%	5,80%	3,37%	3,75%	1,98%	5,96%	3,75%
2035	6,37%	5,73%	3,20%	3,75%	1,91%	5,88%	3,75%
2036	6,02%	5,65%	3,18%	3,75%	1,83%	5,80%	3,75%
2037	5,94%	5,57%	3,41%	3,75%	1,76%	5,73%	3,75%
2038	5,83%	5,50%	3,49%	3,75%	1,69%	5,65%	3,75%
2039	5,74%	5,43%	3,44%	3,75%	1,62%	5,57%	3,75%
2040	5,61%	5,36%	3,40%	3,75%	1,55%	5,50%	3,75%
2041	5,51%	5,29%	3,38%	3,75%	1,48%	5,43%	3,75%
2042	5,38%	5,23%	3,31%	3,75%	1,43%	5,36%	3,75%
2043	5,30%	5,17%	3,29%	3,75%	1,37%	5,29%	3,75%
2044	5,15%	5,11%	3,25%	3,75%	1,31%	5,23%	3,75%
2045	5,07%	5,05%	3,24%	3,75%	1,26%	5,17%	3,75%
2046	4,98%	5,00%	3,15%	3,75%	1,21%	5,11%	3,75%
2047	4,92%	4,95%	2,95%	3,75%	1,15%	5,05%	3,75%
2048	4,84%	4,90%	2,75%	3,75%	1,11%	5,00%	3,75%
2049	5,55%	4,86%	2,56%	3,75%	1,07%	4,95%	3,75%
2050	4,78%	4,82%	2,36%	3,75%	1,04%	4,90%	3,75%
2051	4,74%	4,79%	2,18%	3,75%	1,00%	4,86%	3,75%
2052	4,72%	4,74%	2,55%	3,75%	0,96%	4,82%	3,75%
2053	4,69%	4,71%	2,42%	3,75%	0,93%	4,79%	3,75%
2054	4,68%	4,68%	2,29%	3,75%	0,90%	4,75%	3,75%
2055	4,65%	4,65%	2,18%	3,75%	0,87%	4,72%	3,75%
2056	4,63%	4,62%	2,07%	3,75%	0,84%	4,68%	3,75%
2057	4,59%	4,60%	1,98%	3,75%	0,82%	4,65%	3,75%
2058	4,57%	4,58%	1,87%	3,75%	0,80%	4,62%	3,75%
2059	4,53%	4,55%	1,79%	3,75%	0,77%	4,60%	3,75%
2060	4,50%	4,52%	1,73%	3,75%	0,75%	4,58%	3,75%

Nota: Elaboração a partir de dados da Grade de Parâmetros SPE/MF de 10/01/2020 (taxa de crescimento real do PIB e taxa de inflação - INPC acumulado).

Fonte: SPREV/ME.

De acordo com os dados anteriormente apresentados, observa-se que as receitas previdenciárias são insuficientes para a cobertura das respectivas despesas, mantendo-se, no futuro, as mesmas condições existentes no exercício

de 2019, o que gerará *deficit* previdenciários nos próximos 40 anos. Na tabela a seguir, são apresentados os parâmetros utilizados na projeção.

TABELA - PARÂMETROS UTILIZADOS PARA A PROJEÇÃO DO RESULTADO PREVIDENCIÁRIO

VARIÁVEIS	2020	2021	2022	2023
PIB – VARIAÇÃO NOMINAL (%)	6,99%	6,77%	6,83%	6,74%
PIB – DEFLATOR (%)	4,48%	4,17%	4,22%	4,14%
PIB – VARIAÇÃO REAL (%)	1,62%	2,50%	2,50%	2,50%
PIB – VALOR (R$ BILHÕES)	7.743,32	8.267,87	8.832,19	9.427,79
CRESCIMENTO DA MASSA SALARIAL (%)	7,34%	6,50%	6,45%	6,59%
CRESCIMENTO VEGETATIVO (%)	3,00%	1,81%	2,39%	2,11%
REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO (%)	4,71%	3,68%	3,75%	3,75%
REAJUSTE DOS DEMAIS BENEFÍCIOS (%)	4,48%	3,73%	3,75%	3,75%
SALÁRIO MÍNIMO (R$)	1.045,00	1.083,50	1.124,13	1.166,29
NOVO TETO (R$)	6.101,05	6.328,62	6.565,94	6.812,17
TETO (EM NÚMERO DE SALÁRIO-MÍNIMO)	5,8	5,8	5,8	5,8
RECUP. DE CRÉDITO (R$ MILHÕES)	14.114,42	15.080,17	16.168,51	17.327,99
PRECATÓRIOS E RPV PREVIDENCIÁRIO (R$ MILHÕES)	20.282,27	20.592,27	20.592,27	20.592,27
TRANSF. TESOURO NACIONAL COMP. DESONERAÇÃO FOLHA (R$ MILHÕES)	10.269,03	3.427,92	0,00	0,00
INPC (%)	3,73%	3,75%	3,75%	3,75%

Notas: Data da projeção: 28 de janeiro de 2020; Grade de parâmetros SPE/ME: ano 2020, 9 de novembro de 2018; anos 2021 a 2023, 31 de outubro de 2019.

Fonte: SPREV/ME.

Adicionalmente, apresenta-se, nas tabelas a seguir, o confronto entre o resultado da arrecadação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e os Benefícios Previdenciários em 2018 e 2019.

TABELA - RESULTADO DA ARRECADAÇÃO DO FRGPS X BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/201	AH (%)
1. ARRECADAÇÃO BRUTA	440.263	429.329	2,55
1.1. ARRECADAÇÃO	174.400	295.507	(40,98)
1.1.1. ARRECADAÇÃO BANCÁRIA	167.593	286.065	(41,41)
1.1.2. ARRECADAÇÃO GPS INTRA-SIAFI	6.807	9.442	(27,91)
1.2. ARRECADAÇÃO / COMPREV / DECRETO Nº 6.900/2009	29	-	-
1.3. ARRECADAÇÃO / LEI Nº 11.941/2009	499	1.111	(55,11)
1.4. ARRECADAÇÃO / FIES	-	-	-
1.5. ARRECADAÇÃO / SIMPLES NACIONAL / PAES	44.062	42.512	3,65
1.6. ARRECADAÇÃO / REFIS	134	127	5,64
1.7. ARRECADAÇÃO / DARF - OUTROS	198.637	61.863	221,09
1.8. ARRECADAÇÃO / DARF - SERVIÇOS - LEI Nº 12.546/2011	6.035	6.260	(3,60)
1.9. ARRECADAÇÃO / DARF - INDÚSTRIA - LEI Nº 12.546/2011	4.102	7.347	(44,16)
1.10. ARRECADAÇÃO / COMPENSAÇÃO - LEI Nº 12.546/2011	10.195	13.535	(24,67)
1.11. DEPÓSITOS JUDICIAIS	2.170	1.067	103,43
1.11.1. DEPÓSITOS JUDICIAIS – INGRESSOS	3.234	2.020	60,12
1.11.2. DEPÓSITOS JUDICIAIS – DISPÊNDIOS	(1.064)	(953)	(11,63)
2. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA	413.331	391.182	5,66
2.1. ARRECADAÇÃO BRUTA	440.263	429.329	2,55
2.2. (-) RESSARCIMENTO DE ARRECADAÇÃO	809	-	-
2.3. (-) RESTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES	95	122	(22,32)
2.3.1. FRGPS	0	0	(75,72)
2.3.2. RFB	95	122	(22,29)
2.4. (-) ARRECADAÇÃO DE OUTRAS ENTIDADES	26.029	38.025	(31,55)
2.4.1. REPASSE DE OUTRAS ENTIDADES	25.704	37.233	(30,96)
2.4.2. TAXA DE ADM. SOBRE OUTRAS ENTIDADES	325	792	(59,04)
3. TOTAL DE BENEFÍCIOS	626.510	586.379	6,84
3.1. (-) BENEFÍCIOS DEVOLVIDOS	(3.537)	(3.368)	(5,03)
3.1.1. URBANO	(3.103)	(3.003)	(3,34)
3.1.2. RURAL	(434)	(365)	(18,87)
3.2. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	630.047	589.746	6,83
3.2.1. BENEFÍCIOS – FRGPS	608.433	571.704	6,42
3.2.1.1. URBANO	481.759	450.826	6,86
3.2.1.2. RURAL	126.674	120.877	4,80
3.2.2. SENTENÇAS JUDICIAIS – FRGPS / TRF	16.793	13.899	20,82
3.2.3. SENTENÇAS JUDICIAIS – FRGPS / TJ	1.462	1.220	19,84
3.2.4. COMPREV – FRGPS	3.360	2.924	14,92
4. RESULTADO PRIMÁRIO*	(213.179)	(195.197)	(9,21)

*Nota: *"Resultado Primário" corresponde ao valor de "Arrecadação Líquida" menos "Total de Benefícios".*
Fonte: SPREV/ME.

TABELA - RESULTADO DA ARRECADAÇÃO DO FRGPS X BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – POR CLIENTELA - R$ MILHÕES

	31/12/2019	31/12/2018	AH (%)
1. ARRECADAÇÃO LÍQUIDA	413.331	391.182	5,66
1.1. ARRECADAÇÃO URBANA	404.931	381.262	6,21
1.2. ARRECADAÇÃO RURAL	8.372	9.920	(15,61)
1.3. ARRECADAÇÃO COMPREV	29	-	-
2. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	626.510	586.379	6,84
2.1. BENEFÍCIOS – FRGPS	604.896	568.336	6,43
2.1.1. URBANO	478.656	447.824	6,88
2.1.2. RURAL	126.240	120.512	4,75
2.2. SENTENÇAS JUDICIAIS – FRGPS / TRF	16.793	13.899	20,82
2.2.1. URBANO	13.273	10.945	21,27
2.2.2. RURAL	3.520	2.954	19,14
2.3. SENTENÇAS JUDICIAIS – FRGPS / TJ	1.462	1.220	19,84
2.3.1. URBANO	1.154	957	20,57
2.3.2. RURAL	308	263	17,19
2.4. COMPREV – FRGPS	3.360	2.924	14,92
3. RESULTADO PRIMÁRIO	(213.179)	(195.197)	(9,21)
3.1. URBANO	(88.152)	(78.465)	(12,35)
3.2. RURAL	(121.696)	(113.809)	(6,93)
3.3. COMPREV	(3.331)	(2.924)	(13,93)

Fonte: SPREV/ME.

4.2.64. Despesas com Militares Inativos

Em relação aos militares inativos das Forças Armadas, é conferido o direito a proventos quando de sua transferência para a inatividade, conforme prevê o art. 50, incisos II e III, da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares). Nesse sentido, percebe-se que a União efetuará dispêndios ao longo de anos, com o objetivo de satisfazer esses direitos.

Em 1º de março de 2017, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Defesa e Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, conforme Portaria Conjunta nº 55/2017.

O GTI foi criado com o objetivo de realizar estudo conjunto para avaliar as melhores práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração contábil do passivo referente às pensões militares e a evidenciação das despesas futuras com militares inativos, objetivando o atendimento das recomendações exaradas no Acórdão nº 2.523/2016-TCU--Plenário.

No âmbito do GTI, foi firmado o entendimento de que, embora o PIPCP se refira a "regime próprio de previdência dos militares", não se trata de "regime de previdência", mas uma obrigação com características de um passivo a ser reconhecido, mensurado e evidenciado, observados os marcos normativos pertinentes.

Como resultado parcial dos trabalhos do GTI, houve o encaminhamento relativo à contabilização, por parte do Ministério da Defesa e de suas subdivisões administrativas, do passivo relacionado às pensões militares, conforme demonstrado na Nota "Provisões", e à evidenciação em notas explicativas das despesas com militares inativos.

A metodologia adotada pelo GTI e apresentada no BGU 2017 foi objeto de avaliação por parte da Corte de Contas em 2018, que, por meio do Acórdão nº 1.322/2018-TCU-Plenário, emitiu recomendação para que fosse conduzido estudo com o intuito de aperfeiçoá-la, especificamente no que se refere ao horizonte de projeção das despesas com militares inativos e à respectiva correção monetária dos valores ao longo do período.

Nesse sentido, em 2018 foram realizados os devidos ajustes na metodologia. O horizonte de projeção para as despesas com militares inativos das Forças Armadas passou a ser de 27 anos, que corresponde ao tempo médio em que o militar inativo permanece nessa condição, ou seja, tempo médio de duração do pagamento das despesas.

O tempo médio de permanência da inatividade, de 27 anos, é o resultado da diferença entre a idade média de falecimento do militar e a idade média de ingresso na inatividade.

Outro ajuste na metodologia foi a incorporação de um índice de correção dos valores da projeção ao longo do período considerado, denominado de índice de projeção remuneratória, que corresponde à meta de inflação estipulada pelo Banco Central para o ano corrente, multiplicado pelo índice de reposição salarial. O índice de reposição salarial, por sua vez, é determinado a partir da série histórica do percentual de reajuste concedido em relação à inflação do período. Conforme cálculo realizado pelo Ministério da Defesa, os reajustes remuneratórios dos últimos nove anos foram equivalentes a 94,24% do IPCA (índice de reposição salarial – 0,9424), apurado para o período de 2010 a 2019. Esse índice foi calculado a partir da mesma metodologia aplicada na avaliação atuarial das pensões dos militares das Forças Armadas, de dados do INPC/IBGE e dos percentuais de reajustes concedidos aos militares das Forças Armadas pela Lei nº 11.784/2008 nos anos de 2018 e 2019.

Destaca-se que em 2019 tramitou o Projeto de Lei nº 1.645, convertido na Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que reestruturou a carreira dos militares das Forças Armadas e trará reflexos no perfil remuneratório dos seus membros, cujo impacto não foi considerado nesta projeção.

Dessa forma, com base no índice de reposição de salarial (0,9424) e nas informações de meta de inflação, foi possível definir o índice de correção dos valores (índice de projeção remuneratória) para cada ano da projeção, sendo que a partir do quarto ano repete-se o índice de meta de inflação do terceiro ano. Tendo em vista que a projeção é realizada anualmente, todos os índices também são revisados com a mesma periodicidade, a fim de permitir a apresentação de valores ajustados às variáveis econômicas e financeiras, conferindo, assim, maior grau de transparência, objetividade e consistência.

Portanto, para a realização da projeção, tem-se como Valor Base para projeção no ano 2020 o valor empenhado em 2019 na Ação 214H – Militares Inativos da União, corrigido pelo Índice de Reposição Remuneratória (Meta da Inflação x Índice de Reposição Salarial), conforme tabela a seguir.

TABELA - PROJEÇÃO DAS DESPESAS COM MILITARES INATIVOS DAS FORÇAS ARMADAS - R$ MILHÕES

EXERCÍCIO	VALOR BASE	ÍNDICE DE PROJEÇÃO REMUNERATÓRIA	VALOR DA PROJEÇÃO
2020	25.863*	3,77%	26.838
2021	26.838	3,53%	27.787
2022	27.787	3,30%	28.703
2023	28.703	3,30%	29.650
2024	29.650	3,30%	30.628
2025	30.628	3,30%	31.638
2026	31.638	3,30%	32.682
2027	32.682	3,30%	33.760
2028	33.760	3,30%	34.874
2029	34.874	3,30%	36.024
2030	36.024	3,30%	37.212
2031	37.212	3,30%	38.440
2032	38.440	3,30%	39.708
2033	39.708	3,30%	41.017
2034	41.017	3,30%	42.370
2035	42.370	3,30%	43.768
2036	43.768	3,30%	45.212
2037	45.212	3,30%	46.703
2038	46.703	3,30%	48.244
2039	48.244	3,30%	49.835
2040	49.835	3,30%	51.479
2041	51.479	3,30%	53.177
2042	53.177	3,30%	54.931

EXERCÍCIO	VALOR BASE	ÍNDICE DE PROJEÇÃO REMUNERATÓRIA	VALOR DA PROJEÇÃO
2043	54.931	3,30%	56.743
2044	56.743	3,30%	58.614
2045	58.614	3,30%	60.548
2046	60.548	3,30%	62.545

*Nota: *Valor total empenhado em 2019.*
Fontes: Ministério da Defesa e Siafi.

4.2.65. Resultado do Banco Central do Brasil

O Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão integrante do Sistema Financeiro Nacional, foi criado pelo art. 2º da Lei nº 4.595/1964, com o objetivo principal de formular a política monetária, cambial e creditícia necessária ao progresso econômico e social do País.

Por sua vez, ao Banco Central do Brasil (BCB), que também integra o Sistema Financeiro Nacional, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei nº 4.595/1964, compete cumprir e fazer cumprir as orientações que lhe são atribuídas pelo CMN, conforme preconiza o art. 9º da referida Lei.

Nesta linha, para que o BCB possa operacionalizar as orientações proferidas pelo CMN, há a necessidade de a União dotá-lo de instrumentos necessários para tanto, assegurando, àquela Instituição, a manutenção de uma carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária. Para tanto, o Poder Executivo Federal é autorizado a emitir títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, conforme preconiza o art. 1º, inciso IX, da Lei nº 10.179/2001, com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 11.803/2008.

Além disso, outra forma utilizada na operacionalização dessas políticas é a atuação do BCB no funcionamento regular do mercado de câmbio, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo aquela entidade comprar e vender moeda estrangeira, conforme preconiza o art. 11, inciso III, da Lei nº 4.595/1964, com redação dada pelo art. 4º do Decreto-lei nº 581/1969.

Dessa forma, com o objetivo de aferir o resultado dessas operações, o BCB deve elaborar balanços semestrais, considerando o período de 1º de janeiro a 30 de junho e 1º de julho a 31 de dezembro, conforme preconiza o art. 3º da Medida Provisória nº 2.179-36/2001.

Até o primeiro semestre de 2019, o regramento em vigor previa que, caso os resultados aferidos nesses balanços fossem positivos, tais valores constituiriam obrigação do BCB perante a União, devendo os seus valores serem pagos até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo CMN, conforme preconizava o art. 2º, inciso I, da Medida Provisória nº 2.179-36/2001, bem como o art. 6º, inciso I, da Lei nº 11.803/2008.

No caso de os resultados aferidos nesses balanços serem negativos, seus valores constituiriam obrigação da União perante o BCB, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo CMN, nos termos do art. 2º, inciso II, da Medida Provisória nº 2.179-36/2001, e do art. 6º, inciso II, da Lei nº 11.803/2008.

Em ambos os casos, durante o período compreendido entre a data de apuração do balanço do BCB e a data do efetivo pagamento, os valores dessas obrigações deveriam ter remuneração idêntica àquela aplicada às disponibilidades de caixa da União depositadas no BCB em razão do disposto no art. 164, § 3º, da CF/1988, conforme preconizam o art. 2º, § 2º, da Medida Provisória nº 2.179-36/2001, e o art. 6º, § 4º, da Lei nº 11.803/2008.

Ocorre que, com a edição da Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019, cuja vigência teve início no segundo semestre de 2019, foram estabelecidas novas regras que disciplinam as relações financeiras entre a União e o BCB, notadamente no que se refere à condução da política monetária, tendo por consequência revogado o art. 2º da Medida Provisória nº 2.179-36/2001; os art. 3º, 4º e 6º da Lei nº 11.803/2008; e os art. 3º, 4º e 6º da Lei nº 9.069/1995.

Assim, conforme estabelecido no art. 2º da Lei nº 13.820/2019, o resultado positivo apurado no balanço semestral do BCB, após a constituição de reservas, continua a ser considerado obrigação daquela entidade com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço semestral. Tais

valores serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF), conforme prevê o § 2º daquele artigo.

No entanto, o art. 3º daquela Lei determina que deve ser constituída reserva de resultado em relação à parcela do resultado positivo apurado no balanço semestral do BCB que corresponder ao resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e das operações com reservas cambiais por ele realizadas no mercado interno, observado o limite do valor integral do resultado positivo.

Por outro lado, conforme disciplina o art. 4º da citada Lei, quando o resultado apurado no balanço semestral do Banco Central for negativo, será coberto, sucessivamente, mediante:

- Reversão da reserva de resultado positivo apurado no balanço semestral; e
- Redução do patrimônio institucional do Banco Central do Brasil.

Cabe ressaltar que a cobertura do resultado negativo em referência ocorrerá na data do balanço do BCB, e a redução do patrimônio só pode ocorrer até que este atinja o limite mínimo de 1,5% do ativo total existente na data do balanço. Nos casos em que a reversão de reservas e a redução patrimonial forem insuficientes para fazerem face ao saldo negativo, o saldo remanescente será considerado obrigação da União com o BCB, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço, conforme prevê o § 3º do art. 4º da Lei nº 13.820/2019.

Para o pagamento das obrigações remanescentes, conforme prescreve o § 5º do art. 4º da referida Lei, poderão ser emitidos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) adequados aos fins de política monetária, com características definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda, hoje Ministro de Estado da Economia.

Acrescente-se a isso que, tendo em vista o disposto no art. 1º da Medida Provisória nº 2.179-36/2001, que dispõe sobre a remuneração das disponibilidades de caixa da União depositadas no BCB, combinado com o § 1º do art. 2º e § 4º do art. 4º da Lei nº 13.820/2019, as obrigações, tanto do BCB com a União, quanto desta com aquela instituição, deverão ser remuneradas pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da DPF interna em poder do BCB.

Nas tabelas a seguir, apresentam-se o Resultado do BCB e as movimentações no exercício de 2019.

RESULTADO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

RESULTADO BCB		31/12/2019	31/12/2018	AH%
POSITIVO	RESULTADO DO BALANÇO	21.967	25.557	(14,05)
	CUSTO DAS OPERAÇÕES CAMBIAIS E RESERVAS	-	-	-
	TOTAL	21.967	25.557	(14,05)
NEGATIVO	RESULTADO DO BALANÇO	-	-	-
	CUSTO DAS OPERAÇÕES CAMBIAIS E RESERVAS	28.673	52.744	(45,64)
	SUB-TOTAL	28.673	52.744	(45,64)
TOTAL		(6.706)	(27.186)	75,33

Fonte: Siafi.

TABELA - IMPACTOS DO RESULTADO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL PARA A UNIÃO -R$ MILHÕES

	RESULTADO POSITIVO		RESULTADO NEGATIVO	
	BALANÇO APURADO	CUSTO DE RESERVAS	BALANÇO APURADO	CUSTO DE RESERVAS
SALDO EM 31/12/2018	25.557	-	-	52.744
PAGAMENTO – RESULTADO DO 2º SEM. 2017	-	-	-	(30.677)
ATUALIZAÇÃO – RESULTADO DO 2º SEM. 2018	-	-	-	(2.932)
APROPRIAÇÃO – RESULTADO DO 1º SEM. 2019.	20.738	-	-	7.561
REMUNERAÇÃO - RES. DO 2º SEM. 2018 E 1º SEM. 2019	754	-	-	1.978
RECEBIMENTO DE RECEITA – RES. DO 2º SEM. 2018	(25.973)	-	-	-
RECEBIMENTO DE RECEITA – RES. DO 1º SEM. 2019	(21.076)			
APROPRIAÇÃO – RESULTADO DO 2º SEM. 2019.	21.967	-	-	-
SALDO EM 31/12/2019	21.967	-	-	28.673

Fonte: Siafi.

Em relação aos resultados positivos apurados em balanço, o saldo final, de cerca de R$ 22,0 bilhões, refere-se ao valor do ativo que a União tem a receber do BCB, decorrente do resultado positivo do 2º semestre de 2019.

Quanto ao resultado negativo decorrente dos Custos das Operações Cambiais e Reservas, o resultado final de R$ 28,7 bilhões refere-se ao resultado negativo do 2º semestre de 2018, no montante de R$ 19,1 bilhões, acrescido da importância de R$ 7,6 bilhões referente ao registro do resultado negativo do 1º semestre de 2019. Além disso, foi incorporado a esse valor o total de remuneração sobre esses resultados, calculado até 31/12/2019, no valor de R$ 1.978 milhões, conforme tabela a seguir.

TABELA - RESULTADO NEGATIVO DECORRENTE DO CUSTO DE RESERVAS - R$ MILHÕES

	OBRIGAÇÃO	ATUALIZAÇÃO	PAGAMENTO	SALDO
2º SEMESTRE 2018	19.134	-	-	19.134
1º SEMESTRE 2019	7.561	1.978*	-	9.539
TOTAL	26.695	1.978	-	28.673

*Nota: *o valor da atualização do resultado negativo se refere ao somatório dos exercícios de 2018 e 2019.*
Fonte: Siafi.

Ressalte-se, ainda, que as obrigações relativas ao 2º semestre de 2018 e ao 1º semestre de 2019 foram quitadas no exercício de 2020 mediante a emissão de aproximadamente 24,9 milhões de títulos públicos em favor do BCB, com valor presente de aproximadamente R$ 28,7 bilhões, cujo montante é composto do valor principal da obrigação (R$ 26,7 bilhões) e da remuneração proporcional dos valores devidos (R$ 2,0 bilhões), conforme autorizado na Portaria STN nº 16, de 15 de janeiro de 2020.

Assim, lembrando que tal forma de pagamento é admitida pelo § 5º do art. 4º da Lei nº 13.820/2019, na tabela abaixo, são evidenciadas as condições relativas aos títulos emitidos.

TABELA - CONDIÇÕES E QUANTIDADE DE EMISSÃO DE TÍTULOS EM FAVOR DO BCB – RESERVAS CAMBIAIS

TÍTULO	DATA DE EMISSÃO	DATA DE VENCIMENTO	PU (R$)	QUANTIDADE	VALOR FINANCEIRO (R$)
LTN	13/01/2020	01/04/2022	891,070707	8.061.704	7.183.548.282,90
LTN	13/01/2020	01/01/2024	788,405272	9.111.121	7.183.255.830,22
NTN-F	13/01/2020	01/01/2031	1.222,520428	5.875.946	7.183.464.018,82
NTN-B	13/01/2020	15/05/2025	3.871,352736	1.855.510	7.183.333.715,17
TOTAL				24.904.281	28.733.601.847,11

Fonte: Portaria STN nº 16, de 15 de janeiro de 2020.

Com relação a eventuais direitos ou obrigações surgidos dos resultados positivo ou negativo em operações com reservas cambiais, a constituição desses valores é influenciada pela variação das taxas de câmbio utilizadas pelo BCB na negociação de moedas estrangeiras, tendo em vista a atribuição daquela entidade de manter o funcionamento regular do mercado cambial, bem como da estabilidade das taxas de câmbio, conforme preconiza o art. 11, inciso III, da Lei nº 4.595/1964, com redação dada pelo Decreto-lei nº 581/1969.

4.2.66. Integração de Saldos Contábeis e Fundação Nacional do Índio (Funai)

Existem entidades da administração indireta que não recebem recursos consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), porém utilizam o Siafi para registrar a sua evolução patrimonial.

Cinco delas merecem especial destaque:

- Banco Central do Brasil – Autoridade Monetária;
- Fundação Habitacional do Exército;
- Fundação Nacional do Índio – Patrimônio Indígena;
- Conta de Desenvolvimento Energético – Eletrobras; e
- Reserva Global de Reversão – Eletrobras.

Por não pertencerem aos OFSS, essas entidades não estão consolidadas na elaboração das DCON. Com exceção da Funai, os demais órgãos utilizam o Siafi em sua modalidade parcial, integrando seus saldos contábeis por meio da transação de Integração de Balancete. Isto ocorre em função de essas entidades utilizarem outros sistemas para registro de suas transações econômicas.

Na tabela apresentada a seguir, são evidenciados os valores dos principais grupos do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais da União e das entidades supracitadas.

TABELA - AGREGAÇÃO DE SALDOS – ENTIDADES PERTENCENTES AOS OFSS, ENTIDADES QUE FAZEM INTEGRAÇÃO DE SALDOS E FUNAI – PATRIMÔNIO INDÍGENA - R$ MILHÕES

DEMONSTRATIVO	ITENS	ÓRGÃOS PERTENC. AO OFSS (BGU)	ÓRGÃOS QUE FAZEM A INTEGRAÇÃO DE BALANCETES E FUNAI (NÃO PERTENCEM AO OFSS)					TOTAL
			BCB	FUNDO HAB. DO EXÉRCITO	FUNAI	RESERVA GLOBAL DE REVERSÃO	CONTA DE DESENV. ENERG.	
BALANÇO PATRIMONIAL	ATIVO CIRCULANTE (I)	1.720.681	1.500.665	1.573	43	4.657	3.497	3.231.116
	ATIVO NÃO CIRCULANTE (II)	3.876.705	1.977.195	2.599	33	29.890	-	5.886.422
	ATIVO (III = I + II)	5.597.386	3.477.860	4.173	76	34.547	3.497	9.117.538
	PASSIVO CIRCULANTE (IV)	1.353.179	2.954.671	126	0	1.618	259	4.309.853
	PASSIVO NÃO CIRCULANTE (V)	7.226.258	331.849	37	-	-	-	7.558.145
	PATRIMÔNIO LÍQUIDO (VI)	(2.982.051)	191.340	4.009	76	32.929	3.238	(2.750.459)
	PASSIVO + PATRIMÔNIO LÍQUIDO (VII = IV + V + VI)	5.597.386	3.477.860	4.173	76	34.547	3.497	9.117.538
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	AUMENTATIVAS (VIII)	3.136.635	3.604.846	1.889	19	37.463	17.903	6.798.756
	DIMINUTIVAS (IX)	3.562.231	3.541.619	1.889	15	36.919	17.771	7.160.444
	RESULTADO (X = VIII - IX)	(425.597)	63.228	0	5	545	132	(361.688)

Fonte: Siafi.

4.2.67. Eventos Subsequentes

(a) Registros de Provisões de Benefícios com Militares Inativos e de Pensões Militares

Após o encerramento do exercício, houve acréscimos relevantes nas provisões de longo prazo registradas no passivo da União, relativas ao sistema de proteção social dos militares, no total de R$ 589,4 bilhões. Esse valor compreende R$ 467,5 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos e R$ 121,9 bilhões referentes às pensões militares. Vale ressaltar que em 31/12/2019 já havia o reconhecimento de passivo referente às pensões militares concedidas, no valor de R$ 139,9 bilhões. Assim, na data de publicação deste BGU, tem-se um total de R$ 467,5 bilhões de provisão de benefícios com militares inativos e R$ 261,8 bilhões de provisão de pensões militares.

Provisão de Benefícios com Militares Inativos

A NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados - iniciou sua vigência em 1º de janeiro de 2019 e define o reconhecimento de passivos referentes a benefícios pós-emprego, incluindo os militares.

De acordo com o item 57 dessa Norma, a contabilização dos planos de benefícios definidos é complexa, por depender de premissas atuariais, além da necessidade de mensuração ao valor presente, visto que a liquidação da obrigação ocorre muitos anos após a prestação do serviço.

Desse modo, até o encerramento do exercício de 2019, a ausência de cálculo atuarial que atendesse às definições da NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados impedia o seu atendimento, havendo a perspectiva de desenvolvimento dessa estimativa para 2020.

Não obstante, com vista a que o usuário deste Balanço tenha informações úteis e tempestivas acerca do tema, foram realizados os referidos registros até a data de sua apresentação, referentes ao encerramento do exercício de 2019. A mensuração dos montantes foi levantada no curso da auditoria financeira realizada pelo Tribunal de Contas da União com o objetivo de determinar se as estimativas constantes das demonstrações contábeis de 2019 relativas às projeções atuariais do RGPS, do RPPS da União e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas foram realizadas em conformidade com as normas e boas práticas aplicáveis.

Para elaboração da estimativa, foram utilizados dados cadastrais e financeiros dos militares ativos de carreira e inativos (grupo fechado), referentes a agosto de 2019, com base em um cálculo atuarial simplificado utilizando dados recebidos pelos Comandos Militares. Dessa maneira, as estimativas do passivo atuarial alcançaram o montante de R$ 467,5 bilhões para os benefícios com militares inativos. Esse valor está assim distribuído:

TABELA – PROVISÃO DE BENEFÍCIOS COM MILITARES INATIVOS - R$ MILHÕES

	VALOR PRESENTE
AERONÁUTICA	105.044
EXÉRCITO	229.494
MARINHA	132.994
TOTAL	467.533

Fonte: TCU

Provisão de Pensões Militares

Quanto à provisão de pensões militares, a Nota 4.2.16, item c - Provisões para Pensões Militares Concedidas já trata do assunto, e o saldo em 31/12/2019 era de R$ 139,9 bilhões.

Porém, no curso da auditoria financeira citada na seção anterior, foram encontradas quatro falhas relacionadas ao reconhecimento e mensuração desse passivo: falta de mensuração e registro do passivo atuarial das pensões a conceder; inadequação do horizonte temporal (16 anos) da projeção das pensões concedidas; desconsideração dos efeitos da compensação financeira entre os regimes; e desconsideração dos efeitos da Lei 13.954/2019. Nesse sentido, a equipe do TCU estimou que as três primeiras, em conjunto, geraram subavaliação de R$ 123,4 bilhões no passivo da União.

Dentre os apontamentos efetuados, foram registradas até a data de elaboração deste Balanço as correções relativas às pensões a conceder e à inadequação do horizonte temporal utilizado na projeção.

De acordo com avaliação do Tribunal de Contas da União feita com base na projeção realizada pelo Ministério da Defesa (MD), constante no anexo do PLDO 2018, os resultados financeiros dos anos 2020 a 2091 trazidos a valor presente gerariam na verdade um passivo de R$ 261,8 bilhões. Dessa maneira, foi realizado o registro da provisão de pensões militares no valor de R$ 121,9 bilhões que, acrescido ao valor preexistente de R$ 139,9 bilhões, atingiu os R$ 261,8 bilhões.

Para o cálculo desse valor presente, foi considerada a taxa da NTN-B Principal 2035 no dia 30 de dezembro de 2019, cujo valor foi de 3,38%. Essa taxa foi a utilizada pelo MD para trazer a valor presente as projeções das pensões concedidas e contabilizar a respectiva provisão no balanço patrimonial (BP) do exercício de 2019. Assim, utilizou-se essa taxa para o período de 16 anos, de 2020 a 2035. Para os demais anos, de 2036 a 2091, utilizou-se a taxa de 5,86%, a mesma adotada pelo Ministério da Economia para o registro das provisões dos benefícios do RPPS da União no balanço patrimonial de 2019.

(b) Impactos da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus

Em março de 2020, foi decretado estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde.

Conforme Mensagem Presidencial nº 93, do dia 18 de março de 2020, o País vive sob a égide de pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus Sars-CoV-2 (Covid- 19), com impactos que transcendem a saúde pública e afetam a economia como um todo e poderão, de acordo com algumas estimativas, levar a uma queda de até dois por cento no Produto Interno Bruto (PIB) mundial em 2020.

O choque adverso inicial nas perspectivas de crescimento do mundo esteve associado à desaceleração da China, que foi profundamente agravada pelo início da epidemia. Por concentrar quase um quinto do PIB mundial e ser destino de parcela substancial das exportações de vários países, aquele país vinha sendo o principal motor da economia mundial nos últimos anos, de modo que a súbita redução em sua taxa de crescimento por si só já implicaria efeitos adversos para os demais países.

Em um segundo momento, contudo, a rápida disseminação do vírus em outros países, notadamente na Europa, levou a uma deterioração ainda mais forte no cenário econômico internacional. De fato, as medidas necessárias para proteger a população do vírus que desaceleram a taxa de contaminação e evitam o colapso do sistema de saúde, implicam inevitavelmente forte desaceleração também das atividades econômicas. Essas medidas envolvem, por exemplo, reduzir interações sociais, manter trabalhadores em casa e fechar temporariamente estabelecimentos comerciais e industriais. Se, por um lado, são medidas necessárias para proteger a saúde e a vida das pessoas, por outro lado, as mesmas medidas devem causar grandes perdas de receita e renda para empresas e trabalhadores.

O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, reside em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, a atravessar este momento inicial, garantindo que estejam prontas para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado. Nesse sentido, a maioria dos países vêm anunciando pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como diversas medidas de reforço à rede de proteção social, com vistas a atenuar as várias dimensões da crise que se desenha no curtíssimo prazo. Apesar da incerteza em relação à magnitude dos estímulos requeridos, bem como dos instrumentos de política mais adequados neste momento, a avaliação de grande parte dos analistas é que as medidas anunciadas têm apontado, em geral, na direção correta.

Não há, porém, como evitar o choque recessivo no curto prazo, que deve afetar a maioria dos países do mundo, inclusive o Brasil. Espera-se, porém, que essas medidas sejam capazes de suavizar os efeitos sobre a saúde da população e pelo menos atenuar a perda de produto, renda e emprego no curto prazo e facilitar o processo de retomada.

Neste sentido, é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional.

Além disso, a emergência do surto do Covid-19 como calamidade pública gerará efeitos na economia nacional, com arrefecimento da trajetória de recuperação econômica que vinha se construindo e consequente diminuição significativa da arrecadação do Governo Federal.

Tem-se, portanto, que em 2020 a calamidade decorrente do Covid-19 gerará impactos patrimoniais significativos na União, com queda de receitas, aumento de despesas e maior desembolso de caixa e equivalentes de caixa.

4.3. GLOSSÁRIO

Este glossário objetiva auxiliar a interpretação dos termos técnicos utilizados neste documento. Contudo, não altera, nem sobrepõe as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp).

Ações / Cotas em Tesouraria. Compreendem o valor das ações ou cotas da entidade que foram adquiridas pela própria entidade.

Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac). Compreende os recursos recebidos pela entidade de seus acionistas ou quotistas, destinados a serem utilizados para aumento de capital, quando não haja a possibilidade de devolução destes recursos.

Ajustes de Avaliação Patrimonial. Compreendem as contrapartidas de aumentos ou diminuições de valor atribuídos a elementos do ativo e do passivo em decorrência da sua avaliação a valor justo, nos casos previstos pela Lei nº 6.404/1976 ou em normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), enquanto não computadas no resultado do exercício, em obediência ao regime de competência.

Ajustes de Exercícios Anteriores. Registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes, integrando o subgrupo "Resultados Acumulados".

Amazônia Legal. Refere-se à área da Floresta Amazônica pertencente ao Brasil, abrangendo os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, na sua porção a oeste do meridiano 44º.

Análise Horizontal (AH). Compreende a relação de cada conta da demonstração contábil com sua equivalente de exercícios anteriores. Mede, portanto, a evolução das contas ao longo de dois ou mais exercícios, permitindo projetar uma tendência futura.

Análise Vertical (AV). Compreende a importância relativa de cada conta com um valor-base dentro da demonstração contábil, permitindo inferir, por exemplo, se há itens fora das proporções usuais e qual a sua representação diante da totalidade de um grupo.

Ativo. Recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado.

Ativo Circulante. Ativo que satisfaz a qualquer dos seguintes critérios: (a) espera-se que esse ativo seja realizado, ou pretende-se que seja mantido com a finalidade de ser vendido ou consumido no decurso normal do ciclo operacional da entidade; (b) o ativo está mantido essencialmente com a finalidade de ser negociado; (c) espera-se que o ativo seja realizado em até doze meses após a data das demonstrações contábeis; ou (d) o ativo seja caixa ou equivalente de caixa, a menos que sua troca ou uso para pagamento de passivo se encontre vedada durante pelo menos doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Ativo Não Circulante. Ativo que não é classificado como ativo circulante, como, por exemplo, ativo imobilizado e ativo intangível.

Ativo Não Financeiro Mantido para Venda. Compreende o ativo não financeiro cuja recuperação esperada do seu valor contábil venha a ocorrer por meio de uma transação de venda em vez do uso contínuo, dentro de um prazo inferior a doze meses.

Ativo Realizável a Longo Prazo. Compreende bens, direitos, dívida ativa e despesas antecipadas realizáveis após dozes meses da publicação das demonstrações contábeis.

Atos Potenciais Ativos. São valores não compreendidos no ativo e que, de forma imediata ou indireta, podem vir a afetar de maneira positiva o patrimônio público.

Atos Potenciais Passivos. São valores não compreendidos no passivo e que, de forma imediata ou indireta, podem vir a afetar de maneira negativa o patrimônio público.

Benefícios Previdenciários e Assistenciais. Compreendem as variações patrimoniais diminutivas relativas a aposentadorias, pensões, reformas, reserva remunerada e outros benefícios previdenciários de caráter contributivo do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), bem como as ações de assistência social, que são políticas de seguridade social não contributiva, visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Bens de Uso Comum do Povo. Compreendem os bens que se destinam à utilização geral pela coletividade, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.

Bens de Uso Especial. Compreendem os bens que se destinam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral, tais como hospitais, universidades e viaturas de polícia.

Bens Dominicais. Compreendem os bens que, apesar de constituírem o patrimônio público, não possuem uma destinação pública determinada ou um fim administrativo específico, tais como prédios públicos desocupados, terrenos de marinha e terras devolutas.

Caixa e Equivalentes de Caixa. Compreendem o caixa em espécie (dinheiro) e recursos alocados em conta corrente ou em aplicações financeiras para os quais não haja restrição de uso imediato. São mensurados ou avaliados pelo valor original, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do Balanço Patrimonial.

Contribuições. Compreendem toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, tais como contribuições sociais e econômicas. Estão incluídas as contribuições sociais do RPPS, contribuições de intervenção do domínio econômico, contribuição de iluminação pública e contribuições de interesse das categorias profissionais.

Créditos a Curto Prazo. Compreendem os valores a receber por fornecimento de bens, serviços, créditos tributários, transferências, empréstimos e financiamentos concedidos e outros valores realizáveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Créditos Adicionais. Autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cotas em Tesouraria. Ver Ações/Cotas em Tesouraria.

Curto Prazo. Período de até doze meses da data das demonstrações contábeis.

Custo das Mercadorias Vendidas, dos Produtos Vendidos e dos Serviços Prestados. Compreendem as variações patrimoniais diminutivas relativas aos custos das mercadorias vendidas, dos produtos vendidos e dos serviços prestados. O custo dos produtos vendidos ou dos serviços prestados deve ser computado no exercício correspondente às respectivas receitas de venda. A apuração do custo dos produtos vendidos está diretamente relacionada aos estoques, pois representa a baixa efetuada nas contas dos estoques por vendas realizadas no período.

Demais Obrigações. Compreendem as obrigações da entidade com terceiros não inclusas nos subgrupos anteriores, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações.

Demais Reservas. Compreendem as demais reservas não classificadas como reservas de capital ou de lucro, inclusive aquelas que terão seus saldos realizados por terem sido extintas pela legislação.

Despesas Orçamentárias. Fluxos que derivam da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, bem como em créditos adicionais, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial.

Despesa Orçamentária Empenhada. Consiste no valor que o Estado reservou no orçamento para efetuar um pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Despesa Orçamentária Liquidada. Consiste no valor que o credor adquire como direito ao produzir um bem ou prestar um serviço, bem como quando do adimplemento de todas as condições necessárias à transferência de recursos pactuados em convênios e instrumentos congêneres.

Despesa Orçamentária Paga. Consiste no valor desembolsado no exercício de referência, em regra, após a regular liquidação.

Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos. Compreendem a variação diminutiva com desvalorização e perdas de ativos, redução a valor recuperável, provisões para perdas, perdas com alienação, perdas involuntárias. A incorporação de passivos compreende as incorporações de operações de crédito, provisões, restos a pagar, dentre outros. A desincorporação de ativos compreende o cancelamento de dívida ativa, encampação de dívidas passivas e baixa de bens, títulos e direitos.

Diferido. Compreende as despesas pré-operacionais e os gastos de reestruturação que contribuirão, efetivamente, para o aumento do resultado de mais de um exercício social e que não configurem tão somente uma redução de custos ou acréscimo na eficiência operacional.

Direitos Contratuais a Executar. Compreendem o controle sobre os contratos celebrados pela Administração Pública na figura de contratada, visando ao fornecimento de bens e serviços para terceiros.

Dívida Ativa. Abrange o conjunto de créditos tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez.

Dividendos. Distribuições de lucros a detentores de instrumentos patrimoniais na proporção de suas participações em uma classe particular do capital.

Dotação Atualizada. Demonstra a dotação inicial somada aos créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício de referência e às atualizações monetárias efetuadas após a data da publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), deduzidos das respectivas anulações e cancelamentos.

Dotação Inicial. Demonstra os valores dos créditos iniciais conforme consta na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Empréstimos e Financiamentos. Compreendem as obrigações financeiras da entidade a título de empréstimos, bem como as aquisições efetuadas diretamente com o fornecedor.

Estoques. Compreendem estoques de diversos tipos, tais como material de consumo, matéria-prima, produtos em acabamento, produtos acabados e outros tipos de estoques.

Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos. Compreendem as receitas auferidas com a exploração e a venda de bens, serviços e direitos que resultem em aumento do patrimônio líquido, independentemente de ingresso. Assim, estão incluídas as receitas patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços.

Fluxos de Caixa. São as entradas e saídas de caixa e de equivalentes de caixa.

Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento. São aqueles que resultam em mudanças no tamanho e na composição do capital próprio e no endividamento, não classificadas como atividades operacionais.

Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento. São aqueles referentes à aquisição e à venda de ativos não circulantes e de outros investimentos não incluídos nos equivalentes de caixa.

Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais. São aqueles referentes às principais atividades geradoras de receita da entidade e outras atividades diferentes das de investimento e de financiamento.

Fornecedores e Contas a Pagar. Compreendem as obrigações com fornecedores de matérias-primas, mercadorias e outros materiais utilizados nas atividades operacionais da entidade, além das obrigações decorrentes do fornecimento de utilidades e da prestação de serviços, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações.

Gleba. Porção de terra que não tenha sido submetida a loteamento ou desmembramento.

Imobilizado. Compreende os bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da entidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram a ela os benefícios, os riscos e o controle desses bens.

Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. São espécies de receitas tributárias, as quais compreendem toda prestação pecuniária compulsória – em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir – que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Intangível. Compreende direitos que têm por objeto bens incorpóreos destinados à manutenção da entidade ou exercidos com essa finalidade, tais como software, marcas, direitos e patentes industriais.

Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo. Compreendem as aplicações de recursos em títulos e valores mobiliários, não destinadas à negociação e que não façam parte das atividades operacionais da entidade, resgatáveis no curto prazo, além das aplicações temporárias em metais preciosos.

Investimentos Permanentes. Compreendem as participações societárias diversas, bem como bens e direitos não classificáveis no ativo circulante, nem no ativo realizável a longo prazo, e que não se destinem à manutenção das atividades normais da entidade.

Juros. Encargos decorrentes do uso por terceiros de caixa ou equivalentes de caixa ou de valores devidos à entidade.

Longo Prazo. Período após doze meses da data das demonstrações contábeis.

Obrigações Contratuais a Executar. Compreendem o controle sobre os contratos celebrados pela Administração Pública na figura de contratante, visando à obtenção de bens e serviços com terceiros.

Obrigações de Repartições a Outros Entes. Compreende os valores arrecadados pela União referente a impostos e outras receitas a serem repartidos aos estados, Distrito Federal e Municípios.

Obrigações Fiscais. Compreendem as obrigações das entidades com o governo relativas a impostos, taxas e contribuições.

Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar. Compreendem as obrigações referentes a salários ou remunerações, bem como benefícios aos quais o empregado ou servidor tenha direito, aposentadorias, reformas, pensões e encargos a pagar, bem como benefícios assistenciais, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações.

Outras Variações Patrimoniais Aumentativas. Compreendem o somatório das variações patrimoniais aumentativas não incluídas em grupos específicos, tais como: outras receitas correntes; ingressos extra orçamentários; variações patrimoniais a classificar; e reversão de provisões e de ajustes para perdas.

Outras Variações Patrimoniais Diminutivas. Compreendem o somatório das variações patrimoniais diminutivas não incluídas em grupos específicos, tais como: premiações; incentivos; equalizações de preços e taxas; participações; e contribuições.

Pagamentos Extraorçamentários. São aqueles que não constam na Lei Orçamentária Anual (LOA), compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios.

Passivo. Obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

Passivo Circulante. Passivo que satisfaz a qualquer dos seguintes critérios: (a) espera-se que o passivo seja exigido durante o ciclo operacional normal da entidade; (b) o passivo está mantido essencialmente para a finalidade de ser negociado; (c) o passivo deve ser exigido no período de até doze meses após a data das demonstrações contábeis; ou (d) a entidade não tem direito incondicional de diferir a liquidação do passivo durante pelo menos doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Passivo Não Circulante. Passivo que não é classificado como passivo circulante.

Passivos Contingentes. Representam obrigações possíveis, resultantes de eventos passados, cuja existência será confirmada pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos. Além disso, são passivos contingentes as obrigações presentes cuja saída de recursos é improvável ou cujo valor não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade. Quando a saída de recursos se torna provável, o passivo contingente é convertido em provisão, que deverá ser reconhecido no Balanço Patrimonial.

Patrimônio Social e Capital Social. Subgrupo do "Patrimônio Líquido" formado, fundamentalmente, pelo patrimônio social das autarquias, fundações, fundos e o capital social das demais entidades da administração indireta.

Pessoal e Encargos Sociais. Compreendem a remuneração do pessoal ativo, civil ou militar, correspondente ao somatório das variações patrimoniais diminutivas com subsídios, vencimentos, soldos e vantagens pecuniárias, fixas ou variáveis, estabelecidas em lei, decorrentes do pagamento pelo efetivo exercício do cargo, emprego ou função de confiança no setor público, bem como contratos de terceirização de mão de obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos. Compreendem, ainda, obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de pagamento dos órgãos e demais entidades do setor público, contribuições a entidades fechadas de previdência e benefícios eventuais a pessoal civil e militar, destacados os custos de pessoal e encargos inerentes as mercadorias e produtos vendidos e serviços prestados.

Previsão Atualizada. Demonstra os valores da previsão atualizada das receitas, que refletem a reestimativa da receita decorrente de, por exemplo: (a) registro de excesso de arrecadação ou contratação de operações de crédito, podendo ser utilizadas para abertura de créditos adicionais; (b) criação de novas naturezas de receita não previstas na LOA; (c) remanejamento entre naturezas de receita; ou (d) atualizações monetárias autorizadas por lei, efetuadas após a data da publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Previsão Inicial. Demonstra os valores da previsão inicial das receitas conforme consta na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Provisões. Compreendem os passivos de prazo ou de valor incerto.

Propriedades para investimento. Compreendem os bens imóveis mantidos com fins de renda e/ou ganho de capital, que não são usados nas operações e que não serão vendidos em curto prazo.

Recebimentos Extraorçamentários. Compreendem os ingressos de recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário; e a inscrição de restos a pagar. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Receitas Orçamentárias. Disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro, e, geralmente, por força do Princípio Orçamentário da Universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Receitas Orçamentárias Realizadas. Correspondem às receitas arrecadadas diretamente pelo órgão, ou por meio de outras instituições como, por exemplo, a rede bancária, na forma do art. 35 da Lei nº 4.320/1964.

Reestruturação Organizacional. Compreende um programa planejado e controlado pela administração da entidade e, que, materialmente, altera: (a) o alcance das atividades da entidade; ou (b) a maneira com que essas atividades são conduzidas.

Reservas de Capital. Compreendem os valores acrescidos ao patrimônio que não transitaram pelo resultado como VPA, por se referirem a valores destinados a reforço de seu capital, sem terem como contrapartidas qualquer esforço da entidade em termos de entrega de bens ou de prestação de serviços.

Reservas de Lucros. Compreendem as reservas constituídas com parcelas do lucro líquido das entidades para finalidades especificas.

Restos a Pagar. Compreendem as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro do exercício anterior.

Restos a Pagar Não Processados. Compreendem as despesas empenhadas, mas não liquidadas (e consequentemente não pagas) até 31 de dezembro do exercício anterior.

Restos a Pagar Processados. Compreendem as despesas empenhadas e liquidadas, mas não pagas até 31 de dezembro do exercício anterior.

Resultado Diferido. Compreende o saldo existente na antiga conta "Resultado de Exercícios Futuros", em 31 de dezembro de 2008, composto de VPA diferida e o respectivo custo diferido.

Resultado Financeiro. Representa o confronto entre os ingressos e dispêndios, orçamentários e extraorçamentários, que ocorreram durante o exercício e alteraram as disponibilidades da União.

Resultado Orçamentário. Representa o confronto entre as receitas orçamentárias realizadas e as despesas orçamentárias empenhadas.

Resultado Patrimonial. Representa o resultado patrimonial decorrente da diferença, positiva ou negativa, entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas.

Resultados Acumulados. Subgrupo do "Patrimônio Líquido", formado, fundamentalmente, pelo saldo remanescente dos lucros ou prejuízos líquidos das empresas e os "*superavit*" ou "*deficit*" acumulados da administração direta, autarquias, fundações e fundos. As diferenças entre ativos e passivos dos balanços consolidados foram compensadas nesse grupo.

Royalties. Encargos pelo uso de ativos de longo prazo da entidade, como, por exemplo, de patentes, marcas, direitos autorais e software.

Transferências e Delegações Concedidas. Compreendem o somatório das variações diminutivas com transferências intergovernamentais e intragovernamentais a instituições multigovernamentais, a instituições privadas com ou sem fins lucrativos, a convênios e ao exterior.

Transferências e Delegações Recebidas. Compreendem o somatório das receitas com transferências intergovernamentais, transferências intragovernamentais, transferências das instituições multigovernamentais, transferências das instituições privadas com ou sem fins lucrativos, transferências de convênios, transferências do exterior, delegações recebidas e transferências de pessoas físicas.

Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo. Compreende o somatório das variações patrimoniais diminutivas com manutenção e operação da máquina pública, exceto aquelas com pessoal e encargos, tais como: diárias, material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas com locomoção, serviços de terceiros, arrendamento mercantil operacional, aluguel, depreciação, amortização e exaustão.

Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporações de Passivos. Compreendem a variação patrimonial aumentativa relativa à reavaliação de ativos, ao ganho com alienação de ativos, ou seja, quando o valor alienado do ativo é maior que o seu valor contábil, de maneira que a diferença compreende o ganho. Compreendem também a contrapartida da incorporação de novos ativos descobertos e a contrapartida da desincorporação de passivos, inclusive as baixas de passivo decorrentes do cancelamento de restos a pagar.

Variações Patrimoniais Aumentativas. Corresponde a aumentos na situação patrimonial líquida da entidade não oriundos de contribuições dos proprietários.

Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras. Estão incluídos os descontos financeiros obtidos, os juros auferidos, os prêmios de resgate de títulos e debêntures, as variações monetárias e cambiais positivas, a remuneração dos depósitos bancários e aplicações financeiras, e demais operações financeiras que afetam positivamente o patrimônio.

Variações Patrimoniais Diminutivas. Corresponde a diminuições na situação patrimonial líquida da entidade não oriundas de distribuições aos proprietários.

Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras. Estão incluídos os juros incorridos, descontos concedidos, comissões, tarifas bancárias e variações cambiais.

Variações Patrimoniais Diminutivas Tributárias. Compreendem as variações patrimoniais diminutivas relativas a impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais, contribuições econômicas e contribuições especiais.

VPD Pagas Antecipadamente. Compreendem pagamentos de variações patrimoniais diminutivas (VPD) antecipadas, cujos benefícios ou prestação de serviço à entidade ocorrerão até o término do exercício seguinte ou, até mesmo, depois desse prazo.

CAPÍTULO V – PROVIDÊNCIAS ADOTADAS SOBRE AS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Nesta seção são apresentadas as providências adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto às recomendações e alertas exarados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Poder Executivo do exercício de 2018, aprovado pelo Acórdão nº 1.331/2019 – TCU – Plenário.

Tendo em vista que, segundo o Relatório e Parecer Prévio do exercício de 2018, as recomendações classificadas nas situações "não atendida", "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como os alertas considerados "não observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2019, apresentam-se, também, as providências empreendidas pelos órgãos e entidades com relação às recomendações e alertas referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, que se encontravam pendentes.

5.1. RECOMENDAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2015

6.1.1. ao Ministério da Fazenda que, em conjunto com os órgãos responsáveis pelos respectivos registros contábeis, envide esforços no sentido de regularizar passivos que não estão adequadamente evidenciados nas demonstrações contábeis da União, como é o caso dos passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aos programas habitacionais e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN informou o seguinte: "*A Nota Técnica GAB/STN/MF nº 26/2015 tratou do assunto. Entende-se que a recomendação já foi atendida.*"

Registra-se que a Nota Técnica GAB/STN/MF nº 26/2015 tratou, dentre outros assuntos, dos passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aos programas habitacionais., tendo sido informado que esses passivos já estão registrados.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), levantou-se a necessidade do aprofundamento do assunto junto à Procuradoria Geral da União (PGU).

6.1.2. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que efetue o levantamento e o registro contábil de todos os imóveis funcionais da União, mensurados de acordo com os critérios contábeis aplicáveis.

Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME):

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, antiga Secretaria do Patrimônio da União informou o seguinte:

> *O Plano Nacional de Avaliação (Pnav), estabelecido em 2015, teve sua concepção baseada na publicação da Portaria Conjunta nº 703/2014, que em seu artigo 6°, dispunha que as Unidades Gestoras (UG) teriam o prazo de cinco anos para reavaliar os respectivos imóveis sob sua gestão. Devido a contingenciamentos financeiros e quadro técnico reduzido, tal meta não foi possível de ser alcançada. No entanto, o Pnav, no âmbito desta SPU/ME, revelou-se como uma ação perene, de modo que as metas destinadas às Superintendências são revisadas anualmente e definidas conforme prioridade. Quanto às novas ações, destaca-se: o dimensionamento do Pnav 2020 para a avaliação de 1300 imóveis (um aumento de 95% da média histórica anual), em decorrência do projeto de alienação da SPU/ME, e a publicação de uma nova portaria conjunta que torne as ações do Plano mais exequíveis.*

Com a reforma administrativa promovida em janeiro de 2019, a gestão de contratos de tecnologia da informação do extinto Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia, foi reestruturada e os trabalhos dos projetos em andamento foram impactados de forma significativa, inclusive o Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPUnet).

No primeiro semestre, foram realizadas as entregas finais das últimas ordens de serviço em andamento, oriundas de 2018 que, no caso do módulo de Geoinformação, contou com a entrega em ambiente de homologação da ferramenta Geovis, além dos primeiros requisitos da ferramenta de gerenciamento da produção cartográfica. Com a interrupção dos serviços, a ferramenta não entrou em produção e necessita de ajustes.

Também entrou em produção o módulo de cadastro de imóveis, para atender a necessidade de inserção de novos cadastros no Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Pará/PA e Distrito Federal/DF, contratados pela SPU/ME. Este projeto foi planejado para ser o piloto de teste do novo modelo de cadastro georreferenciado dos imóveis, construído no SPUnet. Já são mais de 600 imóveis cadastrados, de um total de 21.000 imóveis contratados até dezembro de 2019.

Paralelamente ao desenvolvimento do SPUnet, a Secretaria vem geocodificando a base de dados de imóveis existente no Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), atribuindo um par de coordenadas geográficas (ponto) ao endereço cadastrado desses imóveis. Já são 695.076 imóveis geocodificados que, no processo de migração para o SPUnet, contarão com a geolocalização por meio de um ponto. De julho a agosto de 2019 foram qualificados 20.308 pontos por meio de ajuste manual nas unidades regionais de geoinformação da Secretaria nos Estados de Amazonas/AM, Bahia/BA, Rio de Janeiro/RJ, Minas Gerais/MG e Santa Catarina/SC.

Foram realizadas entregas dos módulos de Fiscalização e Avaliação, porém ainda há necessidades de ajustes ou implementações pontuais para a liberação definitiva em ambiente de produção. Implementações no módulo de parcelamento foram realizadas para permitir o parcelamento de outras rubricas de receitas patrimoniais, como a multa por aterro/construção e a indenização por posse ilícita; estas implementações encontram-se em homologação.

Quanto ao Portal de Atendimento, o maior esforço foi a correção de bugs e a busca da estabilização dos ambientes de hospedagem do Portal, já que atualmente existem 47 serviços disponíveis, um crescimento de 35% em relação a 2018. Também foi implantado no Portal de Atendimento a integração com o Sistema de Protocolo do antigo Ministério da Fazenda (SEI Fazenda), devido à reforma administrativa, bem como realizadas adaptações para a integração com o Login Único, nova plataforma de identificação do cidadão para acesso aos serviços digitais do Governo Federal.

O segundo semestre foi impactado pelas consequências da mudança da fábrica de software, devido ao encerramento do contrato com a anterior prestadora de serviço, ocorrido em julho. O início dos trabalhos com a nova fábrica só ocorreu em novembro, com reuniões iniciais, sem, porém, emissão de ordem de serviço. Foram elaborados escopos de itens de trabalho que só serão iniciados em fevereiro de 2020.

Dessa forma, em 2019 não houve avanços significativos no desenvolvimento dos diversos módulos que fazem parte do projeto do SPUnet. Por outro lado, as ferramentas já desenvolvidas e que estão em produção proporcionaram à SPU/ME a possibilidade de início do conhecimento e gestão do acervo cartográfico da Secretaria, como em nenhum outro momento, contabilizando 15.777 metadados de produtos cartográficos catalogados no SPUnet e armazenados nas Superintendências, resultando em dados que hoje são conhecidos e rastreáveis.

Atualmente, há 911 imóveis funcionais cadastrados no Spiunet, na Unidade Gestora Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU-DF). Com o propósito de qualificar a base de informações destes imóveis no DF, a SPU/ME contratou os serviços da empresa Geosolos, que está realizando o levantamento cadastral e aavaliação de 609 destes bens, tendo concluído 266 laudos em 2019, ora em fase de homologação.

Tais homologações serão realizadas até 29 de maio de 2020 no módulo específico do novo sistema (SPUnet), e os valores de avaliação atualizados no atual sistema (Spiunet) para automática contabilização no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Os demais 343 imóveis a serem avaliados pela Geosolos, incluídas as devidas homologações dos laudos e contabilização no Siafi, serão realizadas neste exercício de 2020.

A quantidade de 302 imóveis de uso funcional remanescente no Spiunet, serão avaliados no âmbito dos Pnav para os períodos de 2020 a 2022, pelo quadro de técnicos da SPU/ME, ou dentro do contrato de serviços com a Caixa Econômica Federal (Caixa), tendo prioridade aqueles imóveis com maior nível de maturidade para alienação.

Nos anos de 2017 e 2018, a SPU/ME fez um levantamento dos imóveis cadastrados no Spiunet e constatou que existem imóveis cadastrados com o Regime de utilização "Imóvel Funcional" em várias Unidades Gestoras. Contudo, este Regime somente é destinado aos imóveis localizados no Distrito Federal/DF, com base no Decreto nº 980, de 11 de novembro de 1993.

Ademais, conforme o Regimento Interno da SPU/ME, a administração e o cadastro desses imóveis no Spiunet compete à SPU-DF, excluídos aqueles imóveis que compõem as reservas técnicas da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica, os quais são administrados pelos citados órgãos.

Diante desta situação, foi solicitado, via Siafi, que as Unidades Gestoras que apresentavam esta inconsistência cadastral, alterassem o Regime de Utilização de cada Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) que estivesse na situação de "Imóvel Funcional", para outro tipo de Regime, condizente com a utilização do mesmo.

Em janeiro de 2020, foi feito um novo levantamento destas incoerências cadastrais e reiterado às UG em que tais incoerências foram verificadas que realizassem a correção necessária no sistema, em um prazo de 30 dias a contar do recebimento do comunicado via Siafi (Mensagem Siafi 20200092421, 20200092440, 20200092452, 20200092466 e 20200092484).

Quanto ao balanço das correções de cadastro, registre-se que apesar das iniciativas tomadas entre 2017 e 2019 acima relatadas, ainda não foram totalmente corrigidas as classificações indevidas dos imóveis funcionais. No levantamento desta Secretaria, detectamos que 16 imóveis foram corrigidos, mas que ainda existem 121 RIP para correção de classificação do regime de utilização.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

Os imóveis funcionais estão cadastrados no Spiunet com regime de utilização denominado "Imóvel Funcional", cuja informação não aparece no Siafi, sendo contabilizado em conta contábil selecionada pela unidade gestora que detém o imóvel.

O cumprimento da recomendação está a cargo da SPU/ME, que atua junto às UG para corrigir inconsistências no Spiunet, principalmente as relativas aos imóveis cadastrados como funcionais e que se localizam fora do Distrito Federal/DF.

6.1.3. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que defina e coordene ações a fim de aperfeiçoar a gestão dos imóveis funcionais da União, promovendo a publicidade e a transparência sobre sua existência e situação nos meios oficiais.

Controladoria-Geral da União (CGU):

A Controladoria-Geral da União, antigo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, como órgão também envolvido no atendimento da recomendação, apresentou as seguintes informações:

Em relação aos dados unificados de imóveis funcionais, devido ao tamanho da base de dados, foi disponibilizado pela SPU/ME o arquivo digital.

Quanto à situação do sistema SPUnet, o projeto de desenvolvimento do sistema passou por mudanças ao longo deste exercício e, em razão da reestruturação do Ministério da Economia, ocorreram mudanças de orientação em relação à gestão de TI, o que exigiu um novo planejamento e priorização das entregas a serem realizadas.

Em decorrência do término do contrato da fábrica de software (Basis) que atuava como desenvolvedora do sistema, o Ministério da Economia contratou uma nova fábrica (Life) no mês de novembro, estando em execução as atividades necessárias para transição entre estes fornecedores de serviços de TI.

O planejamento atual prevê a abertura das primeiras demandas junto a essa nova empresa para o final de 2019/início de 2020, com o objetivo de retomar os trabalhos.

Quanto aos imóveis funcionais, parte das funcionalidades necessárias para a sua gestão já está desenvolvida no SPUnet como, por exemplo, os módulos de cadastro e de avaliação.

No escopo definido para desenvolvimento das primeiras ordens de serviço para a nova fábrica de software estão as funcionalidades necessárias para total utilização do SPUnet no processo de gestão dos imóveis funcionais. Após a conclusão desse desenvolvimento e homologação, será efetuada a migração da base dos imóveis funcionais do sistema atual CIF para o SPUnet.

Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME):

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União informou que:

Em 2018, foi montado grupo de trabalho denominado QualificaInfo na SPU/ME, por meio da Portaria nº 2.218/2018, publicada no DOU de 05/03/2018. O grupo foi estruturado em processo SEI MP04905.000044/2018-34 e coordenado pela Coordenação Geral de Gestão de Cadastro e Informação Geoespacial (CGCIG), onde foi criado Plano de Trabalho com dez planos de ação de inconsistências cadastrais já detectadas pela Secretaria e pelo TCU. Foram elas:

CÓDIGO	NOME DA AÇÃO
CGCIG01	QUALIFICACEP
CGCIG02	GEOCODIFICAÇÃO
DECIP01	IMÓVEIS ATIVOS NO SIAPA E SPIUNET (TCU)
DECIP02	ÁREA TOTAL DO IMÓVEL IGUAL A ZERO (TCU)
DECIP03	PROBLEMAS NOS FATORES DE FRACIONAMENTO (TCU)
DECIP04	FRAÇÃO IDEAL IGUAL A ZERO (TCU)
DECIP05	TESTADA DE CÁLCULO SEM AVALIAÇÃO REFERÊNCIA
DECIP06	FCT ABAIXO DE 1,00
DECIP07	COMPATIBILIZAÇÃO DOS TRECHOS PLANTA DE VALORES GENÉRICOS (PVG) AOS NOVOS LOGRADOUROS (QUALIFICACEP)
DECIP08	IMÓVEIS CANCELADOS POR MOTIVOS COMO: UNIFICAÇÃO, DESMEMBRAMENTOS, FRACIONAMENTOS E OUTROS COM DÉBITO EM ABERTO
DECIP09	DATAS DIVERGENTES: INCLUSÃO DO CADASTRO POSTERIOR AO CANCELAMENTO DO IMÓVEL (TCU)
DECIP10	IMÓVEIS ATIVOS NO SIAPA COM ÁREA TOTAL DO TERRENO INFERIOR A 15M2 (TCU)
DECIP11	CERCA DE 176.600 IMÓVEIS CADASTRADOS SOB REGIME DE AFORAMENTO, CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU), CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA MORADIA (CUEM) E OCUPAÇÃO QUE NÃO CONTÉM MATRÍCULA.
DECIP12	IMÓVEIS FUNCIONAIS INCONSISTÊNCIA ENTRE OS REGISTROS DE IMÓVEIS DO CIF E SPIUNET
DEDES01	IMÓVEIS FUNCIONAIS: INCONSISTÊNCIA DE CONCEITOS DE IMÓVEIS QUE NÃO SÃO FUNCIONAIS (FORA DO DF)
DEDES02	IMÓVEIS DISPONÍVEIS: (I) ATIVOS, PORÉM NUNCA FORAM DESTINADOS; (II) ATIVOS E JÁ TIVERAM DESTINAÇÃO, PORÉM NÃO POSSUEM DÉBITOS EM ABERTO; (III) ATIVOS, JÁ TIVERAM DESTINAÇÃO E POSSUEM DÉBITOS EM ABERTO (SIAPA)
DEDES03	CORREÇÃO/COMPATIBILIZAÇÃO DO CAMPO REGIME DE UTILIZAÇÃO COM A UG (CESSÃO, ENTREGA E OUTROS) DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL JÁ DESTINADOS
DEDES04	IMÓVEIS DOADOS PELA UNIÃO E NÃO BAIXADOS NO SISTEMA
DEDES06	INÍCIO DE OCUPAÇÃO EFETIVA POSTERIOR À DATA DE CONSTITUIÇÃO DE AFORAMENTO (TCU)
DEREP01	RESPONSÁVEIS POR MAIS DE UM DÉBITO EM SITUAÇÃO DE CARÊNCIA EM UM MESMO ANO DE REFERÊNCIA
DEREP02	RESPONSÁVEIS COM REGIME DE CARÊNCIA PARA MAIS DE UM IMÓVEL EM UM MESMO ANO DE REFERÊNCIA
DEREP03	EXISTÊNCIA DE RESPONSÁVEIS NÃO CARENTES QUE RESPONDEM POR DÉBITOS NA SITUAÇÃO DE CARÊNCIA (DESCONTINUADA POR TER SIDO ATENDIDA EM OUTRAS AÇÕES)
DEREP04	PESSOA FÍSICA COM ISENÇÃO E PESSOA JURÍDICA COM CARÊNCIA
DEREP05	LEVANTAMENTO DOS VALORES DE CONTRATO E RECEITAS PATRIMONIAIS NO SPIUNET (DESCONTINUADA POR TER SIDO ATENDIDA EM OUTRAS AÇÕES)
DEREP06	ENRIQUECIMENTO DA INFORMAÇÃO: DEPURAÇÃO DOS DADOS SOCIOECONÔMICOS, POR MEIO DA ELABORAÇÃO DE PLANO DE DEPURAÇÃO/VALIDAÇÃO DOS DADOS DA RENDA, CONSIDERANDO, COMO EXEMPLO, A EXISTÊNCIA DE PESSOAS CARACTERIZADAS "SEM CARÊNCIA", MAS QUE NUNCA EFETUARAM NENHUM TIPO DE PAGAMENTO.
DEREP07	A – ISENÇÃO NÃO PERMITIDA; B – ISENÇÃO A CONFIRMAR; E C – ISENÇÃO NÃO CONCEDIDA
DIPRO01	CORREÇÃO CADASTRO DE PESSOA FÍSICA (CPF)/CADASTRO NACIONAL DE PESSOA JURÍDICA (CNPJ)
DIPRO02	NOMES DIVERGENTES COM RELAÇÃO À SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB)

Em dezembro de 2018, ao final do prazo de vigência do grupo, foi entregue o seguinte resultado, estruturado em processos SEI individuais, documentados no mesmo processo original:

STATUS DA AÇÃO	QUANTIDADE
REALIZADOS	9
NÃO REALIZADOS	4
REALIZADOS PARCIALMENTE	12
AGREGADAS OU DESCONTINUADAS	4
TOTAL	29

Em 2019, com a reforma administrativa e grande mudança de gestão na SPU/ME e no atual Ministério da Economia, os trabalhos foram interrompidos no primeiro semestre e retomados no segundo com a implantação do sistema de governança da nova gestão. Com isso, as ações foram transformadas em metas que foram desenvolvidas na CGCIG de agosto a dezembro de 2019, a saber:

TAREFA	MÉTRICA	META ATINGIDA
DIMINUIR: OCORRÊNCIA DE DUPLICIDADE DE CADASTROS (SIAPA E SPIUNET)	IMÓVEIS	O ACÓRDÃO 484/17 DO TCU APONTOU APENAS 4 IMÓVEIS NESSA SITUAÇÃO, QUE FORAM SANEADOS DE IMEDIATO PELAS SUPERINTENDÊNCIAS.
DIMINUIR: NÚMERO DE CADASTROS DE IMÓVEIS CANCELADOS COM DÉBITOS EM ABERTO	IMÓVEIS	8.313 REGISTROS IDENTIFICADOS, O PROCESSO 10154.141731/2019-22 SOLICITOU A ABERTURA DE DEMANDA JUNTO AO SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO).
DIMINUIR: NÚMERO DE CADASTROS COM DATAS DIVERGENTES (CADASTRO POSTERIOR AO CANCELAMENTO DO IMÓVEL)	IMÓVEIS	ANALISAMOS 2.951 IMÓVEIS E IDENTIFICAMOS QUE HOUVE UM ERRO DE INTERPRETAÇÃO DO TCU.
AUMENTAR: CORREÇÃO OU VALIDAÇÃO DOS IMÓVEIS COM ÁREA DO TERRENO MENOR QUE 15M2	IMÓVEIS	VALIDADOS 179 IMÓVEIS DE QUIOSQUES E BOXES. 145 SOLICITAÇÕES JUNTO ÀS SUPERINTENDÊNCIAS E 17 RESPOSTAS ATÉ 31/12.
CRIAR: UNIFICAÇÃO DAS BASES DO CIF E SPIUNET PARA IMÓVEIS FUNCIONAIS	IMÓVEIS	IDENTIFICADOS 317 IMÓVEIS NESSA SITUAÇÃO E ELABORADA PROPOSIÇÃO DE AÇÃO PARA A ÁREA FINALÍSTICA ATUAR NA CORREÇÃO DO CADASTRO. PLANO CONTINUA PARA 2020.
DIMINUIR: INCONSISTÊNCIA DE CONCEITOS DE IMÓVEIS QUE NÃO SÃO FUNCIONAIS (FORA DO DF)	IMÓVEIS	IDENTIFICADOS 115 IMÓVEIS NESSA SITUAÇÃO E PROPOSIÇÃO DE AÇÃO PARA A ÁREA FINALÍSTICA ATUAR NA CORREÇÃO DO CADASTRO COM NOTIFICAÇÃO PARA AS UG RESPONSÁVEIS PELOS IMÓVEIS. PLANO CONTINUA PARA 2020.
AUMENTAR: QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DE IMÓVEIS DISPONÍVEIS (SIAPA)	IMÓVEIS	IDENTIFICADOS 16.218 IMÓVEIS NESSA SITUAÇÃO. ELABORAÇÃO DE QUADRO DE QUALIFICAÇÃO DE IMÓVEIS DISPONÍVEIS DA UNIÃO NO SPIUNET COM O ESCOPO DE 3.458 IMÓVEIS. INDICAÇÃO DE PRINCIPAL META DE HIGIENIZAÇÃO DE BASES DE DADOS DE 2020.
AUMENTAR: CORREÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE REGIME DE UTILIZAÇÃO, IMÓVEIS DOADOS E NÃO BAIXADOS NO SISTEMA E IMÓVEIS RECEBIDOS SEM AÇÃO DE DESTINAÇÃO.	IMÓVEIS	IDENTIFICADOS 142 IMÓVEIS NESSA SITUAÇÃO E PROPOSIÇÃO DE AÇÃO PARA A ÁREA FINALÍSTICA ATUAR NA CORREÇÃO DO CADASTRO. PLANO CONTINUA PARA 2020.
AUMENTAR: CORREÇÃO DE CPF E CNPJ	RESPONSÁVEIS POR IMÓVEIS	IDENTIFICADOS 10.573 REGISTROS NO SIAPA A SEREM CORRIGIDOS. 2.115 CORRIGIDOS EM 2019. CRUZAMENTOS COM BASES RFB (CPF/CNPJ) E CADUNICO EM ANDAMENTO. APÓS, POR MEIO DO PROCESSO 10154.134788/2019-75, SOLICITAMOS A ABERTURA DE DEMANDA JUNTO AO SERPRO PARA CARGA DE DADOS VIA APURAÇÃO ESPECIAL.
AUMENTAR: CORREÇÃO DE NOMES DIVERGENTES NA RFB	RESPONSÁVEIS POR IMÓVEIS	DE UM UNIVERSO DE 19.732 NO SIAPA, FORAM CORRIGIDOS 12.032. A META PREVISTA PARA 2019 FOI ALCANÇADA E A ATIVIDADE VAI CONTINUAR SENDO EXECUTADA EM 2020.

*A rotina de publicação das informações sobre os imóveis funcionais sob a gestão da SPU/ME, ou seja, cadastrados no Spiunet sob a UG da União, já está estabelecida com a CGU e é publicada no Portal da Transparência - CGU: **http://www.portaldatransparencia.gov.br/imoveis-funcionais**. Ocorre que o universo de imóveis funcionais publicados naquele portal inclui outras UG e essas informações são repassadas por aqueles órgãos responsáveis, como é o caso do Ministério das Relações Exteriores (MRE), não cabendo à SPU/ME reportar estes dados."*

Com a reforma administrativa promovida em janeiro de 2019, a gestão de contratos de tecnologia da informação do extinto Ministério do Planejamento, atual Ministério da Economia, foi reestruturada e os trabalhos dos projetos em andamento foram impactados de forma significativa, inclusive o SPUnet.

No primeiro semestre, foram realizadas as entregas finais das últimas ordens de serviço em andamento oriundas de 2018 que, no caso do módulo de Geoinformação, contou com a entrega em ambiente de homologação da ferramenta Geovis, além dos primeiros requisitos da ferramenta de gerenciamento da produção cartográfica. Com a interrupção dos serviços, a ferramenta não entrou em produção e necessita de ajustes.

Também entrou em produção o módulo de cadastro de imóveis para atender a necessidade de inserção de novos cadastros no Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Pará/PA e Distrito Federal/DF, contratados pela SPU/ME. Este projeto foi planejado para ser o piloto de teste do novo modelo de cadastro georreferenciado dos imóveis construído no SPUnet. Já são mais de 600 imóveis cadastrados até dezembro de 2019, de um total de 21.000 imóveis contratados.

Paralelamente ao desenvolvimento do SPUnet, a Secretaria vem geocodificando a base de dados de imóveis existente nos sistemas Siapa e Spiunet, atribuindo um par de coordenadas geográficas (ponto) ao endereço cadastrado desses imóveis. Já são 695.076 imóveis geocodificados que, no processo de migração para o SPUnet, contarão com a geolocalização por meio de um ponto. De julho a agosto de 2019, foram qualificados 20.308 pontos por meio de ajuste manual nas unidades regionais de geoinformação da Secretaria nos Estados de Amazonas/AM, Bahia/BA, Rio de Janeiro/RJ, Minas Gerais/MG e Santa Catarina/SC.

Foram realizadas entregas dos módulos de Fiscalização e Avaliação, porém ainda há necessidades de ajustes ou implementações pontuais para a liberação definitiva em ambiente de produção. Implementações no módulo de parcelamento foram realizadas para permitir o parcelamento de outras rubricas de receitas patrimoniais, como a multa por aterro/construção e a de indenização por posse ilícita; estas implementações encontram-se em homologação. Quanto ao Portal de Atendimento, o maior esforço foi para corrigir bugs e buscar a estabilização dos ambientes de hospedagem do portal, já que atualmente existem 47 serviços disponíveis, um crescimento de 35% em relação a 2018. Também foi implantando, no Portal de Atendimento, a integração com o sistema de protocolo do antigo Ministério da Fazenda (SEI Fazenda), devido a reforma administrativa. O Portal também passou por adaptações para se integrar com o Login Único, a nova plataforma de identificação do cidadão para acesso aos serviços digitais do Governo Federal.

O segundo semestre foi impactado pelas consequências da mudança da fábrica de software, com o encerramento do contrato, em julho, da anterior prestadora de serviço e a contratação de uma nova empresa. As reuniões iniciais com a nova contratada só começaram em novembro, sem emissão de nenhuma ordem de serviço. Foram elaborados escopos de itens de trabalho programados para ter início em fevereiro de 2020.

Dessa forma, em 2019, não houve avanços significativos no desenvolvimento dos diversos módulos que fazem parte do projeto do SPUnet. Por outro lado, as ferramentas já desenvolvidas e que estão em produção proporcionaram à SPU/ME a possibilidade de início do conhecimento e gestão do acervo cartográfico da Secretaria, como em nenhum outro momento, contabilizando 15.777 metadados de produtos cartográficos conhecidos e rastreáveis, catalogados no SPUnet e armazenados nas Superintendências.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil da Presidência da República, no intuito de atender à recomendação expedida pelo TCU no âmbito do Acórdão nº 1331/2019-TCU-Plenário, procedeu iniciativas junto aos órgãos envolvidos no atendimento à recomendação, com a participação do corpo dirigente e técnico, de forma que se definiu em reuniões que as informações serão produzidas e apresentadas pela CGU com subsídio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia, via Sistema Governa, haja vista suas competências regimentais.

Em atendimento, a CGU inseriu informações no sistema Governa contextualizando o estágio atual de implementação das ações necessárias ao atendimento da recomendação, as ações já implementadas, além das informações apresentadas àquela Controladoria pela SPU/ME.

Logo, em face da não implementação de forma conclusiva pelos órgãos envolvidos no atendimento à recomendação, em especial a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME), esta Casa Civil continuará, durante o exercício corrente, envidando esforços para o constante monitoramento junto à CGU e ao Ministério da Economia no sentido de avaliar o cumprimento em sua plenitude da recomendação expedida pelo TCU.

6.1.6. ao Poder Executivo Federal que adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras, decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações.

Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (AECI/ME):

Informa-se que foi instituído Grupo de Trabalho pela Portaria Interministerial nº 81, de 14 de março de 2017, com a finalidade de formular propostas ao aprimoramento e padronização das condições de contratação de serviços de instituições financeiras, no interesse de execução de políticas públicas, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A composição do Grupo de Trabalho (GT-IF) foi formada pelos seguintes representantes:

I - três representantes do extinto Ministério da Fazenda, sendo que um dos representantes o presidirá;

II- três representantes do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

III - três representantes da Controladoria-Geral da União;

IV - um representante da Casa Civil da Presidência da República; e

V - um representante da Advocacia-Geral da União.

O Grupo de trabalho teve os seguintes objetivos:

I - realizar o diagnóstico sobre os contratos de prestação de serviços com instituições financeiras;

II- mapear e propor melhorias aos processos de contratação, fiscalização, pagamento e aditamento dos contratos de prestação de serviços com instituições financeiras;

III - estudar medidas para o aprimoramento e padronização de novas contratações de prestação de serviços com instituições financeiras, e respectivos aditamentos;

IV - estudar e propor medidas acerca da melhor estrutura de unidade orçamentária e programação orçamentária, com o objetivo de subsidiar a elaboração e execução do orçamento; e

V - propor normas complementares que eventualmente se façam necessárias para a efetiva aplicação das medidas propostas.

O trabalho foi desenvolvido por meio de visitas técnicas, reuniões e levantamento de informações a respeito do assunto, e foi balizado por recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU).

A conclusão do GT-IF, finalizada em 2018, foi no sentido de aprimorar o processo de contratação da prestação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O Grupo de Trabalho propôs uma minuta de Decreto.

A proposta de regulamentação pretende definir conceitos, diretrizes, competências, responsabilidades, instituir a Comissão Gestora de Contratação de Serviços de Instituições Financeiras (CGSEIF), definir representantes dos órgãos que comporão a CGSEIF, cláusulas e vedações.

Trata-se de medida com o intuito de coordenar e emitir orientações aos gestores públicos sobre o processo de contratação da prestação de serviços de instituições financeiras, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, no interesse da execução de políticas públicas.

O GT-IF espera alcançar, como resultado de seus trabalhos, a economia de recursos públicos, tendo em vista que a ação coordenada dos gestores visa reduzir a assimetria de informações no momento da negociação junto às instituições financeiras e mitigar o risco de contratos com remunerações excessivamente discrepantes para serviços similares.

Devido ao período de transição e mudança de Governo, além do processo de fusão de algumas pastas ministeriais, a minuta de Decreto encontra-se em avaliação pela nova equipe econômica, ou seja, pelos extintos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia.

Após término da avaliação do mérito da minuta de Decreto, os representantes do Ministério da Economia irão avaliar a necessidade ou não de futuras tratativas com a Controladoria-Geral da União, a Casa Civil da Presidência e a Advocacia-Geral da União.

A AECI/ME, relatou também que, após avaliação do mérito da minuta de Decreto do Grupo de Trabalho (GT) de Tarifas, as áreas técnicas reavaliaram o tema e convergiram no entendimento de que é necessário aprimorar o processo de contratação da prestação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com ações endereçadas nos seguintes pilares:

1º Pilar: Orçamentário e Financeiro: Proposta de alteração do Decreto nº 8535, de 1º de outubro de 2015, com o objetivo de definir novos conceitos, diretrizes e competências com vistas a garantir o efetivo pagamento das tarifas bancárias.

2º Pilar: Transparência: Medidas para reduzir a assimetria de informações no momento da negociação junto às instituições financeiras e com isso mitigar o risco de contratos com remunerações excessivamente discrepantes para serviços similares, com base nas seguintes iniciativas no âmbito da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia:

> *1) Otimização do catálogo de serviços para detalhar os serviços específicos que serão monitorados e controlados, com manutenção e atualização de tais informações e gerenciamento de eventuais pedidos de ajustes que possam surgir no contexto temático. Essa ação solucionará, parcialmente ou totalmente, a questão de novos registros de tais serviços para fins de detalhamento e transparência do que está sendo contratado e possibilitará a reutilização das contratações feitas para balizamento e comparação de contratações futuras equivalentes.*
>
> *A inserção no catálogo poderá ser realizada imediatamente, assim que definidas e atribuídas as competências específicas para definição dos padrões de serviços a serem inseridos. A priori, a Seges/ME, pode emitir um ofício circular e publicar no portal de compras a disponibilização deste novo catálogo de serviços e que passa a ter o uso mais restrito.*
>
> *2) Indicação de quais Naturezas de Despesas (ND) representam tais serviços, com detalhamento que poderá ser trabalhado no painel de preços por meio de cruzamento de informações. Essa ação poderá resolver a indicação das contratações de Instituições Financeiras, e evidenciará um valor agregado que represente o volume, possibilitando a rastreabilidade às compras nesse contexto. Ressalva-se que a iniciativa ainda não resolve plenamente o aspecto de detalhamento dos serviços, uma vez que continuariam sendo inseridos de forma genérica.*
>
> *Após a indicação das ND correspondentes, serão necessários três meses de prazo para implementação dos ajustes e do agrupador no painel de compras.*
>
> *3) Indicador do tipo de contratação a ser realizada no ato de cadastramento da compra. Tal ação poderá definir um escopo, com controle baseado na ação e registro do usuário, das compras que são consideradas serviços de instituições financeiras. Posteriormente, será possível evoluir o Painel de Preços e de Compras para contemplar tal indicador de forma segregada por tipo de serviço.*
>
> *Avalia-se que serão necessários quatro meses de prazo para inclusão do controle no sistema. Destaca-se que tal funcionalidade também será pensada para contemplar outros nichos de serviços, como os próprios serviços de Tecnologia da Informação ou Serviços terceirizados, por exemplo.*

Casa Civil/PR:

A Casa Civil relatou por meio da Nota Informativa nº 39/2020/CGGOV/DIGOV/SE que:

> *(...)*
>
> *Além da manifestação acima, o ME inseriu no Sistema Governa a Nota Informativa SEI nº 1996/2020/ME, pela qual aborda a questão demandada pela recomendação em comento, com escopo limitado ao Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). A Nota contém descrição do contexto atual, expõe o levantamento de informações acerca do tema, descreve o problema a ser tratado, propõe solução, cronograma, ressalvas e encaminhamento da questão.*
>
> *Esta Casa Civil observa que o comentário emitido pela Controladoria-Geral da União no Sistema Governa acerca da recomendação em comento, solicita a apresentação de informações sobre a existência de passivo a ser quitado com as instituições financeiras, e se for o caso, apresentar as medidas a serem implementadas com vistas a tal quitação.*
>
> *Até o fechamento desta Nota Informativa, a AECI-ME não havia inserido as informações requeridas pela CGU citadas no parágrafo anterior. Assim, esta Diretoria de Governança, Inovação e Conformidade da Secretaria-*

-Executiva da Casa Civil da Presidência da República expediu o Ofício nº 71/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 07 de fevereiro de 2020, pelo qual solicita àquela Assessoria de Controle Interno do Ministério da Economia a observância dos comentários da CGU e providências no sentido de que sejam enviadas diretamente à CGU as informações requeridas.

5.2. ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DO TCU NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2016

6.2.2. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com os órgãos setoriais, que, na seção da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao desempenho das metas do PPA, apresente e considere os parâmetros esperados para cada meta no exercício.

Controladoria-Geral da União (CGU):

A Controladoria-Geral da União informou que:

A Secretaria de Avaliação, Planejamento e Loteria do Ministério da Economia destacou, em sua manifestação, que o Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) encaminhado ao Congresso Nacional contemplou informações acerca das (i) Diretrizes; (ii) Temas; (iii) Programas do PPA (Finalísticos e de Gestão); (iv) Objetivos e Metas (na qualidade de atributos dos Programas); (v) Regionalização da Meta (na qualidade de atributo da Meta); (vi) Recursos orçamentários (faz parte do detalhamento do valor global do Programa); (vii) Recursos não orçamentários (faz parte do detalhamento do valor global do Programa); (viii) Operações Especiais (faz parte do detalhamento do valor global do Programa); e (ix) Critérios para inclusão de investimentos plurianuais no PPA.

Relatou ainda, que as demais informações necessárias ao monitoramento e avaliação do PPA, foram consideradas na metodologia de elaboração do Plano como elementos de caráter gerencial, não contemplando o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso. Dentre os atributos, destacam-se as metas anuais. Elas serão remetidas, nesse sentido, ao nível infralegal, e estarão disponíveis para consulta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

O Manual Técnico do PPA 2020-2023 reforça essa afirmação:

> *"IX. Meta – quantifica e comunica a transformação da realidade almejada a cada ano, e para o final do quadriênio do Plano Plurianual. Deve considerar o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. A meta para o final do PPA é um atributo legal, enquanto as metas anuais são atributos gerenciais.".*

Destaca-se, que na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2019, último ano de vigência do PPA 2016-2019, as metas reportadas serão aquelas constantes da Lei do Plano Plurianual.

A partir da PCPR de 2020, no entanto, com a execução do PPA 2020-2023, os atributos gerenciais constantes do Siop com os parâmetros anualizados esperados para cada meta do Plano poderão ser reportados, de forma a incrementar a transparência e possibilitar a tempestiva adoção de medidas corretivas diante do indicativo de que metas não seriam atingidas até o término do ciclo.

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria/ME:

A Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria informou que:

Em resposta anterior dada ao Órgão de Controle pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do extinto Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, conforme Nota Técnica nº 17.409/2017-MP, de 28/09/2017, ficou estabelecido que a previsão de valores anuais de referência para as metas e a possibilidade e disponibilização de valores anuais para as Metas do PPA estava sendo avaliada nas discussões sobre os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023.

Como resultado do processo de elaboração do PPA 2020-2023, o campo para registro dos valores anuais das Metas, foi implementado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop),

como atributo gerencial do plano (não consta da lei do PPA enviada ao Congresso). As informações coletadas poderão ser utilizadas no processo de Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023, cujos detalhes estão em definição e serão estabelecidos por ocasião da regulamentação da Lei do Plano. Destaca-se que a Meta declarada para o final do período de vigência do PPA é atributo legal, constando no Anexo I do PLPPA.

Como já consta do Siop campo para registro dos valores anuais das metas, os parâmetros esperados poderão constar da prestação de contas da Presidência da República para os exercícios seguintes, podendo-se considerar a recomendação do Item 6.2.2 do parecer do Tribunal atendida.

6.2.5. aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda que adotem medidas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo Irrigação no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

Inicialmente, cabe ressaltar que, com relação à matéria, também foi expedida pelo TCU a Recomendação 04, relativa ao exercício de 2018.

Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME):

Inicialmente, a SOF/ME esclareceu que, em relação à aplicação mínima em irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, o artigo 42 do ADCT da Constituição de 1988 estabelece que, dos recursos destinados à irrigação, durante 40 anos, 20,0% deverão ser aplicados na região Centro-Oeste e 50,0% na região Nordeste.

Nesse sentido, conforme demonstrado nos Quadros a seguir, foram disponibilizados recursos para o atendimento ao ditame constitucional nos Projetos de Lei Orçamentária Anual de 2019 e 2020:

QUADRO: APLICAÇÃO MÍNIMA EM IRRIGAÇÃO NAS REGIÕES CENTRO-OESTE E NORDESTE – PLOA- 2019

	R$ 1,00
(A) RECURSOS TOTAIS APLICADOS EM IRRIGAÇÃO	124.400.000,00
(B) APLICAÇÃO MÍNIMA NO CENTRO OESTE (A *20,0%)	24.880.000,00
(C) DOTAÇÃO NO PLOA-2019 PARA O CENTRO-OESTE (20,02%)	24.900.000,00
(D) APLICAÇÃO MÍNIMA NO NORDESTE (A *50,0%)	62.200.000,00
(E) DOTAÇÃO NO PLOA-2019 PARA O NORDESTE (71,56%)	89.025.000,00

QUADRO: APLICAÇÃO MÍNIMA EM IRRIGAÇÃO NAS REGIÕES CENTRO-OESTE E NORDESTE – PLOA- 2020

	R$ 1,00
(A) RECURSOS TOTAIS APLICADOS EM IRRIGAÇÃO	160.656.252,00
(B) APLICAÇÃO MÍNIMA NO CENTRO OESTE (A *20,0%)	32.131.249,00
(C) DOTAÇÃO NO PLOA-2020 PARA O CENTRO-OESTE (20,02%)	32.131.249,00
(D) APLICAÇÃO MÍNIMA NO NORDESTE (A *50,0%)	80.328.126,00
(E) DOTAÇÃO NO PLOA-2020 PARA O NORDESTE (68,65%)	110.300.000,00

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.

Cabe acrescentar que, durante a análise e tramitação dos Projetos de Lei em questão no Congresso Nacional, os valores poderão ser alterados após emendas parlamentares aditivas e supressivas nas programações orçamentárias destinadas à subfunção irrigação.

Além disso, é importante ressaltar que a averiguação dos valores relativos a execução orçamentária/financeira pode ser obtida junto ao Ministério finalístico, observando-se os localizadores de gasto das dotações orçamentárias, sendo o mesmo Ministério responsável pela distribuição dos valores entre as regiões e público-alvo de agricultores familiares executados no localizador de gastos "Nacional".

Posteriormente, a SOF/ME relatou, em síntese, que historicamente envida esforços dentro dos limites legais das leis orçamentárias com vistas à transparência na regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo Irrigação. Atualmente, dentro das suas competências, a SOF/ME entende que tem observado os li-

mites constitucionais do artigo 42 do ADCT quando da elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária (PLOA), em nível de subtítulo/localizador por região, Estados e Municípios.

Posteriormente, durante a etapa de execução orçamentária, o Órgão Setorial executor da política pública, com base nas limitações de movimentação e empenho, decide priorizar as atividades e os projetos sem participação da SOF/ME, podendo ocasionar o descumprimento do mencionado ADCT.

Acerca da regionalização de programações orçamentárias alocadas no localizador Nacional, não é possível, no momento da elaboração do PLOA, antecipar quais os montantes serão designados para cada região dentro do localizador Nacional. Tal acompanhamento deve ser feito quando da efetivação da Nota de Empenho (NE) pelo Órgão Setorial, no caso o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), no momento da execução via Siafi. A gestão deste sistema é de competência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e a partir das NE seria possível acompanhar os percentuais na execução em cada exercício orçamentário. Apesar dos relatórios de execução orçamentária do Siop, no campo "Plano Interno", extraído do Siafi, trazer informações acerca da localidade a que se destina o recurso, a informação não é completa nem padronizada para a aferição da regionalização do gasto.

No tocante às alterações orçamentárias, está em estudo a inserção de filtro relativo à subfunção Irrigação, de modo a criticar e rejeitar as propostas que contribuam para o descumprimento dos percentuais mínimos em cada região. Todavia, as alterações orçamentárias submetidas a aprovação do Congresso Nacional podem gerar desequilíbrio nos valores e percentuais mínimos.

De qualquer maneira, é possível sugerir que, para esta subfunção Irrigação, a partir dos exercícios vindouros, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determine a não alocação de recursos em localizador Nacional, de forma a garantir, desde a proposta orçamentária, até o empenho e pagamento, uma maior transparência para aferição do desígnio constitucional de regionalização deste tipo de despesa.

6.2.6. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República que adote as providências necessárias, a fim de possibilitar o devido registro dos ativos da União referentes aos créditos a receber decorrentes dos títulos de domínio emitidos para regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal, em observância aos subitens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

Para elaboração de metodologia que visa mensurar/prever as perdas relativas aos créditos a receber e também para o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos dos títulos de domínio é necessário considerar, além da previsão de arrecadação, informações históricas sobre a inadimplência.

A partir de julho de 2018, a Diretoria de Gestão Administrativa (DA) disponibilizou sistema informatizado que visa, além do cálculo e emissão de Guias de Recolhimento da União (GRU) para cobrança de títulos de domínio, realizar a conciliação entre os pagamentos identificados no Siafi (GRU processadas) e as informações relativas aos títulos de domínio aos quais se referem.

Trata-se de trabalho que necessita de análise individual de processos e que vem ocorrendo à medida que novas GRU ou Certidões de Quitação estão sendo emitidas. O sistema foi disponibilizado às Superintendências Regionais (SR).

Com a extinção da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), concretizada com a publicação da MP nº 870/2019, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedição de títulos e seu posterior controle foram transferidas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Com a transferência dessas competências, o Incra iniciou o processo para absorção das atividades então realizadas pela Serfal. Devido a essa transferência ter ocorrido recentemente e, por ainda não estarem totalmente definidas as competências para cada fase da titulação/cobrança, o procedimento de alimentação do sistema com as informações dos títulos emitidos no âmbito da Amazônia legal ainda não foi iniciado.

Conforme artigo 84 da MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, as disposições que gerem alteração de competência ou de estrutura de autarquias ou funções públicas somente serão aplicadas após entrada em vigor da alteração das respectivas estruturas regimentais ou de estatuto.

Sabendo que as atribuições relativas à cobrança certamente será delegada a DA, já estamos elaborando ajustes no sistema para que possa realizar os cálculos dos títulos emitidos pela Serfal, em conformidade com a Portaria Serfal nº 1/2009, alterada pela Portaria Serfal nº 19/2016, em observância ao determinado pelo §1º, artigo 1º da Portaria Incra nº 1.242, de 12 de junho de 2019.

Tais ajustes devem ser concluídos até o final de novembro/2019. Já solicitamos, inclusive, acesso aos dados do Sistema Terra Legal (Sisterleg), sistema utilizado pela extinta Serfal para emissão dos títulos de domínio no âmbito da Amazônia Legal, visando agilizar a entrada de dados no sistema de cobrança, o que também poderá facilitar a geração de informações sobre expectativa de arrecadação, possibilitando o correto registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal.

Posteriormente, a Diretoria de Gestão Administrativa (DA)/Incra apresentou novas informações, acompanhadas de cronograma, sobre as atividades a serem desenvolvidas no intuito de atender à recomendação em comento.

O referido cronograma apresenta cinco etapas: i) Levantamento de requisitos básicos; ii) Ajustes no enquadramento legal e cálculos do sistema; iii) Acesso aos dados dos títulos emitidos pela Serfal (sistema Sisterleg); iv) Acesso aos dados de GRU pagas (SisGRU), UG da Serfal / Disponibilização aos usuários para conciliação; e v) Início do fornecimento de relatórios mensais com informações sobre os pagamentos de títulos. Informou que o projeto teve início em 10/06/2019 e o prazo estimado de conclusão é 25/10/2020, quando terá início o fornecimento de relatórios para fins de registros contábeis, por UG/gleba/beneficiário.

Sobre o desenvolvimento dos trabalhos com vistas a alcançar essas metas, o Incra enviou outras informações, esclarecendo o seguinte:

Etapa 1, meta 3 - Fornecimento de informações à DAF: Avançou parcialmente.

Em que pese algumas informações acerca dos procedimentos para cobrança de títulos em áreas de regularização fundiária na Amazônia Legal terem sido fornecidas nos autos do processo 54000.041836/2019-10 e que a publicação do Decreto nº 10.165, de 10 de dezembro de 2019, tenha removido o principal empecilho para continuidade de cobrança de títulos emitidos antes de dezembro de 2016, por meio do artigo 29, com a publicação da Instrução Normativa Incra nº 100, de 30 de dezembro de 2019, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária deixou para tratamento via normativos específicos, alguns procedimentos relativos à cobrança e emissão de termos aditivos. Espera-se com esses normativos (ainda não publicados), que sejam esclarecidos os procedimentos autorizativos, principalmente, para cobrança de títulos inadimplidos, tendo em vista a necessidade de declaração de não interesse social nos imóveis nessa situação. Somente com tal publicação poderemos considerar essa etapa como totalmente cumprida.

Com esse cenário, considerou-se um pequeno avanço nessa etapa.

Etapa 3, meta 3 - Estudo da estrutura de dados: Meta cumprida.

Após o fornecimento de arquivo em formato CSV pela COSIS/CGTI/DA/SE do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em 12/11/2019, foi possível realizar o estudo e entendimento da estrutura de dados dos títulos emitidos pela Serfal, que servirão de subsídio para cobrança. Esse estudo permitiu a criação de estrutura de dados na base MySQL do sistema de cobrança do sistema TDCalc do Incra para recepcionar esses dados.

Etapa 3, meta 4 - Criação de rotina para acesso aos dados: Meta cumprida.

O formato para acesso aos dados fornecido, até o momento, foi via importação de arquivo texto separado por vírgulas (CSV). Assim, foi desenvolvida uma rotina no sistema TDCalc para importação de dados que os disponibiliza em tabela interna do sistema para consumo sob demanda, ou seja, a medida em que o número de um título de domínio emitido pelo extinto Terra Legal via Sisterleg for inserido no sistema, o mesmo trará automaticamente os dados da gleba, outorgado e título para fins de cobrança. Essa importação disponibilizou 23.262 títulos emitidos até 31/12/2018.

Etapa 4, meta 1 - Consulta GRU processadas UG Serfal com geração de arquivo XML. Mês a mês: Meta cumprida.

Em 26/12/2019, foram disponibilizados pela DA/DAC do Incra, dois arquivos XML contendo todas as GRU processadas na UG 110731 com código de recolhimento 28874.

Etapa 4, meta 2 - Disponibilização dos dados de títulos e GRU processadas para fins de conciliação: Meta cumprida.

Os arquivos XML foram importados para a base de dados do TDCalc e já estão disponíveis para conciliação com as respectivas prestações, a partir da inclusão dos títulos de domínio emitidos pelo Terra Legal, via Sisterleg.

Etapa 5, meta 1 - Início do fornecimento relatórios mensais com informações sobre os pagamentos de títulos: No prazo.

Com o adiantamento da execução de algumas metas anteriores, foi possível prever o início de fornecimento de informações a partir de 01/07/2020 (conclusão do projeto).

Vale ressaltar que o trabalho de conciliação, até o momento, está ocorrendo sob demanda, ou seja, à medida em que surge demanda por pagamento e/ou emissão de Certidões de Quitação, os dados são inseridos no sistema TDCalc, que obriga a conciliação dos pagamentos anteriormente efetuados, caso existam. Durante o monitoramento e testes de cadastro nas regionais, notamos que esses procedimentos ainda encontram alguma dificuldade para serem executados em algumas regionais da Amazônia Legal devido à impossibilidade de acesso ao processo original onde se encontram todas as informações sobre a titulação. A maioria dos processos encontram-se cadastrados na extinta unidade da Serfal no SEI, inacessível, por enquanto, aos usuários do SEI Incra. Com isso, quando existe acesso aos processos físicos, os mesmos acabam por ser digitalizados novamente para inserção no SEI.

6.2.7. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que, em conjunto, adotem as providências necessárias para que os imóveis já titulados sejam baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, disposto nos subitens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

O Incra/Mapa informou que:

Para elaboração de metodologia que visa mensurar/prever as perdas relativas aos créditos a receber e para o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos dos títulos de domínio é necessário considerar, além da previsão de arrecadação, informações históricas sobre a inadimplência.

A partir de julho de 2018, a DA/Incra disponibilizou sistema informatizado que visa, além do cálculo e emissão de Guias de Recolhimento da União (GRU) para cobrança de títulos de domínio, realizar a conciliação entre os pagamentos identificados no Siafi (GRU processadas) e as informações relativas aos títulos de domínio ao quais se referem.

Trata-se de trabalho que necessita de análise individual de processos e que vem ocorrendo à medida que novas GRU ou Certidões de Quitação estão sendo emitidas. O sistema foi disponibilizado às Superintendências Regionais (SR).

Com a extinção da Serfal, concretizada com a publicação da MP nº 870/2019, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedição de títulos e seu posterior controle foram transferidas para o Incra. Com a transferência dessas competências, o Incra iniciou o processo para absorção das atividades então realizadas pela Serfal. Devido essa transferência ter ocorrido recentemente e, também, por ainda não estarem totalmente definidas as competências para cada fase da titulação/cobrança, o procedimento de alimentação do sistema com as informações dos títulos emitidos no âmbito da Amazônia legal ainda não foi iniciado.

Conforme artigo 84 da MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, as disposições que gerem alteração de competência, ou de estrutura de autarquias, ou funções públicas somente serão aplicadas após entrada em vigor da alteração das respectivas estruturas regimentais ou de estatuto.

Sabendo que as atribuições relativas à cobrança certamente será delegada à DA, já estamos elaborando ajustes no sistema para que possa realizar os cálculos dos títulos emitidos pela Serfal, em conformidade com a Portaria Serfal nº 1/2009, alterada pela Portaria Serfal nº 19/2016, em observância ao determinado pelo §1º, artigo 1º da Portaria Incra nº 1.242 de 12 de junho de 2019.

Tais ajustes devem ser concluídos até o final de novembro/2019. Já solicitamos, inclusive, acesso aos dados do Sisterleg (sistema utilizado pela extinta Serfal para emissão dos títulos de domínio no âmbito da Amazônia Legal, visando agilizar a entrada de dados no sistema de cobrança, o que também poderá facilitar a geração de informações sobre expectativa de arrecadação, o que possibilitará o correto registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal.

Em complementação às informações acima relatadas, o Incra, em 27/01/2020, informou que: "Percebe-se que a demanda está direcionada à SPU/ME e não ao Incra. Desta forma, entendemos que devemos esperar a manifestação da SPU/ME e aguardar nova análise do órgão de controle externo.

Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME):

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União informou que:

A STN/ME encaminhou as orientações com as rotinas contábeis necessárias para que os imóveis já titulados fossem baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, de forma que já em 2018, houve redução de R$ 4,3 bilhões registrada no saldo das glebas. Tal baixa refere-se ao processo de alienação de partes dessas glebas destinadas à reforma agrária, que culminou no registro dos créditos a receber decorrentes do processo de titulação nos exercícios de 2009 a 2018. Tais informações podem ser encontradas na nota explicativa nº 10, do Balanço Geral da União (BGU) de 2018, no item b.1.1., elaborada com base em texto da própria Serfal.

Em complementação ao exposto, a SPU/MP, enviou, em 27/01/2020, os seguintes esclarecimentos: "Compete às Unidades Gestoras a manutenção dos registros dos imóveis sob suas responsabilidades nos sistemas corporativos Spiunet e Siafi. No caso em questão, a gestão dos imóveis no âmbito da reforma agrária é de competência do Incra, dado que a SPU/ME, não detém informações sobre estes processos e as baixas necessárias dos imóveis titulados. Assim, esta recomendação deve ser atendida pelo Incra.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

Conforme informações, de 2017, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Serfal), para o correto registro dos créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa da Amazônia Legal, bem como da provisão para perdas e outros registros relacionados a esses ativos, a Secretaria Especial, por meio da Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, precisava atualizar suas planilhas de dados, bem como desenvolver metodologia para a correta apuração dos valores a serem registrados. Após essa etapa, os respectivos registros seriam feitos no Siafi, sob orientação desta Coordenação de Contabilidade.

Esta Coordenação encaminhou as orientações com as rotinas contábeis necessárias para que os imóveis já titulados fossem baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo.

Em 2018, houve redução de R$ 4,3 bilhões registrada no saldo das glebas. Tal baixa se refere ao processo de alienação de partes dessas glebas destinadas à reforma agrária, que culminou no registro dos créditos a receber decorrentes do processo de titularização nos exercícios de 2009 a 2018.

Concomitantemente aos registros dos créditos a receber, no montante de R$ 274 milhões, realizou-se também o registro de perdas na alienação desses imóveis decorrentes dos descontos concedidos, com base nas regras de precificação, no valor de R$ 2,7 bilhões, sendo R$ 2,3 bilhões registrados como ajustes de exercícios anteriores (alienações ocorridas de 2009 a 2017) e R$ 402 milhões registrados como perdas com alienação de patrimônio em 2018. Por sua vez, os títulos de domínio não onerosos foram baixados como doações no valor total de R$ 1,3 bilhão.

Tais informações podem ser encontradas na nota explicativa nº 10 do BGU de 2018, no item b.1.1, a qual foi baseada em texto elaborado pela própria Serfal.

6.2.8. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, em conjunto, adotem as providências necessárias para o desenvolvimento de metodologia e o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável e ao subitem 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

O Incra/Mapa informou que:

> *A partir de julho de 2018, disponibilizou sistema informatizado que visa, além do cálculo e emissão de Guias de Recolhimento da União (GRU) para cobrança de títulos de domínio, realizar a conciliação entre os pagamentos identificados no Siafi (GRU processadas) e as informações relativas aos títulos de domínio ao qual se referem.*
>
> *Trata-se de trabalho que necessita de análise individual de processos e que vem ocorrendo à medida que novas GRU ou Certidões de Quitação estão sendo emitidas. O sistema foi disponibilizado às SR.*
>
> *Com a extinção da Serfal, concretizada com a publicação da MP nº 870/2019, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedição de títulos e seu posterior controle foram transferidas para o Incra.*
>
> *Com a transferência dessas competências, o Incra iniciou o processo para absorção das atividades então realizadas pela Serfal. Devido a essa transferência ter ocorrido recentemente e, também, por ainda não estarem totalmente definidas as competências para cada fase da titulação/cobrança, o procedimento de alimentação do sistema com as informações dos títulos emitidos no âmbito da Amazônia legal ainda não foi iniciado.*
>
> *Conforme artigo 84 da MP nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, as disposições que gerem alteração de competência, ou de estrutura de autarquias ou funções públicas, somente serão aplicadas após entrada em vigor da alteração das respectivas estruturas regimentais ou de estatuto.*
>
> *Sabendo que as atribuições relativas à cobrança certamente será delegada a DA, já estamos elaborando ajustes no sistema para que possa realizar os cálculos dos títulos emitidos pela Serfal, em conformidade com a Portaria Serfal nº 1/2009, alterada pela Portaria Serfal nº 19/2016, em observância ao determinado pelo §1º, artigo 1º da Portaria Incra nº 1.242, de 12 de junho de 2019.*
>
> *Tais ajustes devem ser concluídos até o final de novembro/2019. Já solicitamos, inclusive, acesso aos dados do Sisterleg (sistema utilizado pela extinta Serfal para emissão dos títulos de domínio no âmbito da Amazônia Legal), visando agilizar a entrada de dados no sistema de cobrança, o que também poderá facilitar a geração de informações sobre expectativa de arrecadação, o que possibilitará o registro correto contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (item 6.2.9).*
>
> *Posteriormente, a Diretoria de Gestão Administrativa (DA)/Incra apresentou novas informações, acompanhadas de cronograma, sobre as atividades a serem desenvolvidas no intuito de atendimento à recomendação expedida, bem como apresentou cronograma e relatou o andamento dos trabalhos com vistas a alcançar as metas definidas. Tais informações já constam no item atinente à Recomendação 6.2.6 supra.*

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional esclareceu que:

> *A Coordenação-Geral de Contabilidade da União (Ccont/STN/ME) encaminhou as orientações com as rotinas contábeis necessárias para o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável.*
>
> *As providencias efetivas para atendimento da recomendação encontram-se a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, tendo a Coordenação-Geral se colocado à disposição para apoio.*

6.2.9. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que adotem as providências necessárias, a fim de que os ajustes para perdas relativos aos créditos a receber de regularização fundiária sejam devidamente calculados e reconhecidos, em observância ao subitem 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

> *Sobre as medidas adotadas com relação à definição das competências para cada fase da titulação/cobrança, dependemos da aprovação e publicação da nova estrutura da autarquia, que está em fase de negociação entre a presidência do Incra, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastamento e a Casa Civil da Presidência da República.*
>
> *Internamente, o Incra publicou a Instrução Normativa nº 100, de 30 de dezembro de 2019, que abrange os títulos de domínio expedidos em áreas de regularização fundiária na Amazônia Legal, antes sob a jurisdição do extinto Terra Legal. Normativos específicos deverão ser publicados para tratar de temas como: emissão de termos aditivos, renegociação, reversão de posse e procedimentos para cobrança de dívidas (artigo 39 da IN nº 100/2019), assuntos que influenciarão na forma como os títulos deverão ser recepcionados para cobrança, mas que também dependerão da definição das competências e da nova estrutura organizativa do órgão.*
>
> *Com relação às providências adotadas para que os ajustes para perdas relativas aos créditos a receber de regularização fundiária sejam devidamente calculados e reconhecidos, conforme já esclarecido em resposta aos **Itens 6.2.9 e 6.2.8**, é necessário considerar, além da previsão de arrecadação, informações históricas sobre a inadimplência. Para tal, realizamos ajustes em sistema de cobrança do Incra para possibilitar a recepção dos dados dos títulos emitidos pelo extinto Terra Legal, visando a possibilitar, além da cobrança, a geração de informações que subsidiarão a elaboração de metodologia que visa prever tais perdas.*

Os resultados alcançados em 2019 estão elencados no item atinente à **Recomendação 6.2.6**, supra, relativas ao exercício de 2016.

6.2.10. ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no subitem 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

A Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento informou que:

> *A recomendação foi acatada na medida em que o Incra normatizou a metodologia para estabelecer o valor patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária e realizar a contabilização dos mesmos. Tal procedimento está disciplinado na Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, de 02 de abril de 2018 (e respectivos anexos), a qual estabelece diretrizes visando a adoção de procedimentos administrativos e operacionais para cadastro dos imóveis obtidos para fins de reforma agrária no sistema Spiunet, em consonância com as Portarias Conjuntas STN/SPU n° 322/2001 e 703/2014 e Nota Técnica nº 3.349/2017-SPU/MP.*

Em 31/01/2020, o Instituto complementou as informações esclarecendo que:

> *Após a primeira reunião juntamente com os demais membros do Grupo de Trabalho - GT, (...) levantou-se a questão da atual situação dos cadastros das glebas públicas junto ao Spiunet, realizada pela Serfal, e as que foram lançadas no Siafi em forma de lançamento único global, registrando-os contabilmente, mas não patrimonialmente (Spiunet). Da mesma forma, debateu-se a questão dos imóveis que não foram incorporadas neste escopo, ou seja, as glebas que não estão presentes no lançamento global e as que não foram lançadas individualmente pelo antigo Terra Legal.*
>
> *Diante desse quadro, este GT providenciou levantamento das glebas certificadas que estavam e as que não estavam listadas no rol das glebas contabilizadas no lançamento global no Siafi. De modo que se quantificou o montante de 1.740 imóveis listados no lançamento contábil global único e 389, que estavam fora dessa contabilização (resultado obtido utilizando o Sistema de Gestão Fundiária - Sigef e o SNCI), glebas certificadas.*

É importante ressaltar que esses quantitativos não tratam de glebas inteiras, mas sim dos quantitativos de todas as partes das glebas, separadas ou individualizadas por Município, motivado pelo cálculo do valor da terra nua (VTN) que é diretamente influenciado pela planilha de preço referencial (PPR) detalhada e, podendo ser diferenciada em cada Município dos Estados brasileiros. Logo, por exemplo, uma gleba pode abranger quatro Municípios diferentes, o que acarretará quatro cadastros/registros no sistema Spiunet. Paulatinamente, este GT, após contatos com servidores do extinto órgão, conseguiu identificar que o Terra Legal, à época de sua existência, cadastrou 113 glebas em anos anteriores (cerca de 199 lançamentos individualizados no Spiunet) e obtivemos a listagem dos mesmos.

Neste ponto, em nova reunião do GT, foi decidido que se procedesse prioritariamente à análise e aos cadastros das 389 glebas não contabilizadas para, posteriormente, lançar individualmente as 1.740 glebas, que já se encontram contabilmente registradas, mas faltantes de registro patrimonial.

Positivamente, foi adotada a proposta de montar uma planilha com as informações obrigatórias para o efetivo cadastro no Spiunet de todas as glebas, com o fito de, em seguida, separar a planilha por SR/UG e então proceder ao lançamento patrimonial e contábil, confirmando os registros com os comprovantes de todos os lançamentos feitos no Spiunet, por Superintendência.

Assim, iniciou-se a análise (...) com 389 imóveis certificados não contabilizados no lançamento global de 2017. Para obtenção de alguns dados obrigatórios aos cadastros no Spiunet, fez-se um trabalho de consultas junto ao Sigef e ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), da Divisão Fundiária do Incra, extraindo os números das Matrículas das glebas certificadas, bem como os nomes dos Cartórios, número de folha, livro e data da certificação dessas glebas. Enquanto isso, o setor de Cartografia (DF/Sede Incra) se dedicou em obter uma área estimativa mais próxima da realidade atual dos imóveis, em unidade de hectares.

Também foi feita uma conciliação dos imóveis lançados pelo Terra Legal, identificando-os na planilha geral para não haver duplicidade de lançamentos. Assim, foi obtida a identificação dos imóveis lançados anteriormente pelo Terra Legal na planilha de glebas que estava sendo analisada prioritariamente.

(...)

Realizou-se as conciliações necessárias e foram identificados os aproximados 199 lançamentos individualizados no Spiunet feitos pelo antigo Terra Legal, sendo-os separados para não incorrer em duplicidade de lançamento. Também foram identificados e separados os imóveis que tiveram suas áreas totalmente destinadas a alguma finalidade (resultando em áreas zeradas), assim como os imóveis que foram detectados como doados para os seus respectivos Estados (RR e MA) e os imóveis que foram detectados como não sendo adquiridos por arrecadação, se tratando de áreas com destinação a Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) ou Projetos de Assentamento (PA), provavelmente já cadastrados pelas Superintendências Regionais.

Deste feito, após tais análises e levantamentos, atualizou-se e obteve-se o montante final dos imóveis, a saber: a cadastrar 155 imóveis glebas (divididos em Municípios), perfazendo um total de R$ 4.204.428.229,46 (quatro bilhões, duzentos e quatro milhões, quatrocentos e vinte e oito mil e duzentos e vinte e nove reais e quarenta e seis centavos) a ser lançado contábil e patrimonialmente por meio do Spiunet, sendo posto que são os valores atualizados pelas PPR mais atuais disponíveis.

Assim, foram realizados os cadastros nas UG das SR respectivas e foi anexado no SEI as planilhas individualizadas por SR e seus respectivos comprovantes de lançamento contábil (NL) e cadastro patrimonial no Spiunet, conforme listados a seguir:

NOME SR	PROCESSO SEI	Nº CADASTROS	VALOR R$
SR 01 - PA	54000.168980/2019-94	09	156.831.273,39
SR 09 - PR	54000.168976/2019-26	03	22.274.037,34
SR 12 - MA	54000.168850/2019-51	19	571.668.177,10
SR 13 - MT	54000.168887/2019-80	90	2.414.240.791,26
SR 14 - AC	54000.168796/2019-44	11	22.163.328,36
SR 15 - AM	54000.168820/2019-45	06	80.015.449,35
SR 16 - MS	54000.168969/2019-24	03	24.922.798,53
SR 17 - RO	54000.168895/2019-26	07	396.183.717,09
SR 21 - AM	54000.168843/2019-50	01	14.638.284,54
SR 26 - TO	54000.168958/2019-44	05	499.081.271,13
SR 30 - SA	54000.168923/2019-13	01	2.409.101,37
TOTAL		155	4.204.428.229,46

Posteriormente, o acompanhamento dos registros/atualizações das glebas será feita via superintendência regional e, portanto, os processos de cada Estado serão encaminhados para as respectivas regionais. Logo, quanto a estes imóveis prioritários, tudo foi 100% resolvido.

Em seguida, iniciou-se os trabalhos de análise e obtenção de dados obrigatórios aos cadastros das glebas certificadas, referente aos 1.740 imóveis listados no lançamento contábil global único, da mesma forma que os primeiros.

(...)

Em decorrência das análises no Sigef e no sistema de localização geográfica QGIS, foram encontrados os casos de glebas que já foram doadas a Governos municipais e estaduais e estão definidos como "Doado", portanto, não mais necessários de cadastramento no Spiunet. Semelhantemente, identificou-se os casos de glebas que ao longo dos anos, desde o levantamento em 2017, tiveram suas certificações junto ao Sigef canceladas e não mais carecem de registro patrimonial e contábil – estes ficaram definidos como "Cancelada". E ainda, verificando a própria tabela se percebeu que existiam várias linhas com glebas/informações duplicadas e as mesmas foram definidas como "Duplicidade" e, portanto, serão excluídas de cadastros no Spiunet. Todos esses casos foram devidamente analisados e definidos claramente, para que fossem excluídos justificadamente de registros feitos no sistema patrimonial.

Continuando as constatações, percebeu-se, realizando conciliação, que havia muitos casos de glebas com "0" (zero) área estimada líquida remanescente, ou seja, já possuem suas áreas 100% destinadas, o que torna desnecessário o registro contábil e patrimonial no sistema.

Considerando o prazo estipulado no artigo 5º da Portaria 1.946/2019, 20/12/2019, para apresentação do relatório de conclusão dos trabalhos; e, no momento de fechamento deste relatório, considerando toda a complexidade envolvida para o levantamento de todas as informações de todos os 1.740 imóveis, ficaram faltantes de obtenção das áreas estimadas líquidas remanescentes o total de 238 (duzentos e trinta e oito), equivalente a 13,67%, glebas, das quais ficarão sob responsabilidade da divisão DFG/ Sede, (...) em providenciar tais definições certas até o retorno dos trabalhos em 2020, conforme a seguir:

> *Sugere-se, portanto, que, diante da impossibilidade de concluir toda a análise, por fatores descritos neste relatório, e inviabilidade também da execução da 2ª fase para esses casos, conforme se estimou no artigo 3º da Portaria 1.946/2019, autorize-se uma dilação de prazo para conclusão dos trabalhos de cadastramento no Spiunet, se estendendo para o ano de 2020, em virtude do final do ano em exercício, a ser definido pelos Diretores da DF e DA ou Presidente.*

Aproveitando, informa-se que não foi preciso executar a 3º fase da Portaria 1.946/2019 – registro contábil dos imóveis remanescentes, pelo valor global, diretamente no Siafi, mediante anuência prévia e formal da Secretaria do Tesouro Nacional.

Sendo assim, após todas essas considerações e detalhamentos, a respeito dos 86,33% já analisados, temos que: 204 (duzentos e quatro) foram excluídos de necessidade de cadastro no Spiunet (11,72% do total); e a cadastrar 1.298 imóveis glebas (divididos em Municípios), perfazendo um total de R$ 49.073.447.364,99 (quarenta e nove bilhões, setenta e três milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, trezentos e sessenta e

quatro reais e noventa e nove centavos) a ser lançado contábil e patrimonialmente por meio do Spiunet, lembrando que são os valores atualizados pelas PPR mais atuais disponíveis.

Concluída toda a análise, serão separados os imóveis por SR/UG e cadastrados no Spiunet.

Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME):

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União informou que:

A STN/ME e SPU/ME, em conjunto com o Incra e a Serfal, firmaram entendimentos e compromissos sobre os assuntos em questão, de forma que os lançamentos contábeis necessários fossem realizados até a data de 31 de dezembro de 2017, conforme orientação do Ofício Conjunto nº 84.522/2017-MP, de 30/10/2017, encaminhado ao Incra e à Serfal. Este ofício orienta que os imóveis rurais sob as respectivas administrações fossem avaliados de acordo com a Planilha de Preços Referencial (PPR), e que caberia uma definição do parâmetro a ser utilizado a fim de uniformizar os procedimentos. Orientou também no sentido de que os imóveis de uso especial do Incra ou da União, sob jurisdição do Incra ou da Serfal, deveriam ser avaliados por meio de laudo de avaliação, conforme estabelecido na Portaria Conjunta SPU/STN nº 703/2014.

A recomendação foi acatada na medida em que o Incra normatizou a metodologia para estabelecer o valor patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária e realizar a contabilização dos mesmos. Tal procedimento é disciplinado pela Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, de 02 de abril de 2018 (e respectivos anexos), a qual estabelece diretrizes visando a adoção de procedimentos administrativos e operacionais para cadastro dos imóveis obtidos para fins de reforma agrária no sistema Spiunet, em consonância com as Portarias Conjuntas STN/SPU n° 322/2001 e 703/2014 e Nota Técnica nº 3349/2017-SPU/MP.

Posteriormente, a SPU/ME relatou que, no entendimento daquela Secretaria não há manifestação complementar a fazer sobre a **Recomendação 6.2.10**, considerando que ela é direcionada ao Incra.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional manifestou-se da seguinte forma:

Entende-se que a recomendação já foi atendida, tendo sido estabelecido em encontros técnicos entre os órgãos mencionados, que a avaliação realizada na planilha de preços referencial é a forma mais adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária.

6.2.11. ao Incra que corrija a divergência de dados do quantitativo da área destinada à reforma agrária constante do Sipra e do seu acervo fundiário disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

Em 2018, foi iniciado o assessoramento às Superintendências Regionais quanto às publicações das retificações de portarias de criação. Desde então, providências têm sido tomadas no âmbito dessas Regionais, a fim de promover as retificações necessárias. Foram publicadas 93 retificações de áreas em portarias de criação de assentamentos com divergências de área entre o Sipra e o Acervo Fundiário. Por fim, ressalta-se que os trabalhos afetos à matéria têm sido orientados/coordenados pela Coordenação Geral de Cartografia, da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, cabendo a área de Implantação de Projetos de Assentamento assessorar as Superintendências Regionais e recepcionar as portarias para verificação da conformidade e subsequente remessa ao Gabinete do Incra para publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Posteriormente, o Incra/Mapa informou que, do total de retificações informado, 48 foram realizadas em 2018 e 45 de janeiro a agosto de 2019. Contudo, de setembro a dezembro de 2019, foram publicadas mais 47 retificações, totalizando 92 retificações em 2019.

Relatou ainda que, quanto ao saldo a ser analisado/retificado, as publicações dependem de análise e estudo técnicos preliminares, em muitos casos envolvendo vistorias *in loco*, com elaboração de mapas e outras peças técnicas, o que dificulta a estimativa de prazos para sua finalização.

6.2.14. à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que implemente os ajustes necessários para a regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias.

Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal (SGP/ME):

A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal informou que:

> *Os ajustes necessários à regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias, foi implementada evolução no DDP - Demonstrativo de Despesas com Pessoal no Siape, em 10/2018.*

Subsidiando as informações prestadas, encaminhou documentos que apresentam o atendimento da demanda com as imagens da implementação da funcionalidade no Siape pela SGP e a constatação do funcionamento adequado da solução sistêmica pela STN/ME.

Ainda, se manifestou no sentido de que todas as tratativas para atendimento do presente item já foram totalmente concluídas.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

> *As orientações de como proceder aos registros contábeis de provisão para pagamento do salário do período de férias foram formalizadas e disseminadas no exercício de 2018 por esta Secretaria. O item 5 da macrofunção do Manual Siafi 021142 formalizou as novas orientações. Com isso, houve regularizações por parte dos órgãos setoriais, com impacto significativo no BGU.*
>
> *Porém, a implantação integral por parte das setoriais contábeis das novas rotinas contábeis estavam pendentes da adequação do sistema por parte da Secretaria de Gestão de Pessoas, para que o sistema (DDP/Siape) demonstrasse os valores e "provisão de férias" e "baixa contábil de férias".*
>
> *Esta Secretaria, em setembro de 2019, emitiu novo comunicado às setoriais contábeis para que, a partir do momento que o DPP passe a informar os dois novos itens mencionados, o item 5 da macrofunção 021142 seja observado na sua integralidade pelos órgãos e entidades que utilizam o Siape.*

6.2.15. à Secretaria do Tesouro Nacional que, por ocasião da publicação das demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício de 2017, evidencie nos demonstrativos o acerto efetuado para correção da distorção gerada em 2016 pela classificação indevida de bens dominiais destinados à reforma agrária como se fossem de uso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

> *A classificação indevida de bens dominiais em contas de bens de uso especial surgiu quando foi tornado compulsório ao Incra efetuar os registros de seus imóveis destinados à reforma agrária (bens dominiais) no Spiunet, sendo que esse sistema foi criado para controlar Bens de Uso Especial.*
>
> *Na Nota Técnica Conjunta nº 105/2018, de 18 de junho de 2018, foi tratado o compromisso para atuação conjunta entre a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de forma a implementar a integração do módulo contábil no Sistema Integrado de Imóveis da União (SPUnet) com o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), conforme trecho a seguir:*
>
> > *11. Desta maneira, fica pactuado que a SPU e a STN buscarão, de forma conjunta, o atingimento dos seguintes objetivos:*

I - implementar a integração do módulo contábil do Sistema Integrado de Imóveis da União – SPUnet com o Siafi, de forma a parametrizar as rotinas contábeis pertinentes à gestão do patrimônio imobiliário da União, bem como de órgãos e entidades federais; e

II - revisar o teor da Portaria Conjunta STN/SPU nº 03, de 10 de dezembro de 2014 (originariamente publicada como Portaria Conjunta STN/SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014), e, se for o caso, propor eventuais revogações e nova minuta de ato conjunto para substituí-la.

12. Com vistas a atingir tais objetivos, os referidos órgãos definem as seguintes competências:

I - À Secretaria de Patrimônio da União (SPU) compete:

a) especificar e desenvolver o módulo de contabilidade no SPUnet para a geração dos eventos patrimoniais relativos aos imóveis da União em consonância com as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público;

b) especificar e desenvolver ferramenta para geração dos dados a serem enviados para o Siafi por meio do serviço de integração;

c) homologar a integração entre o SPUnet e Siafi;

d) implantar a integração entre os sistemas.

II - À Secretaria do Tesouro Nacional (STN) compete:

a) especificar e desenvolver funcionalidades no Siafi para tratar os dados a serem recebidos do SPUnet para geração dos lançamentos contábeis pela geração do documento contábil do tipo "Nota de Sistema (NS)";

b) especificar e desenvolver funcionalidades no Siafi para tratar as informações de custos;

c) homologar a integração entre o SPUnet e Siafi;

d) definir, homologar e promover as adequações necessárias do tema Sistema de Informação de Custos, no Tesouro Gerencial;

e) implantar a integração entre os sistemas.

Em cumprimento ao pactuado na mencionada Nota Técnica, a Coordenação-Geral de Contabilidade da União (Ccont/STN), a Coordenação de Custos (Coinc/STN) e a Coordenação-Geral de Sistemas e Tecnologia da Informação (Cosis/STN) desta Secretaria do Tesouro Nacional, em parceria com o Serpro, iniciaram o projeto "Integração Siafi com SPUnet", com o objetivo de:

Desenvolver solução para integrar o sistema SPUnet da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento com o Siafi. Esta integração será realizada de forma que sejam criados documentos contábeis diretamente no Siafi Operacional e, assim, permitir o devido tratamento contábil dos eventos patrimoniais. O projeto, em ampla visão, realizará a construção de API para criação de documento NS e de Lista de Imóveis para ser utilizada especificamente pelo sistema SPUnet. Além disso, realizará o desenvolvimento de funcionalidades no Siafi Operacional para parametrizar a criação da Nota de Lançamento de Sistema (NS) e tratará da importação dos dados contabilizados para o Tesouro Gerencial.

O desenvolvimento do projeto teve como resultado a geração dos seguintes produtos:

I - Criação de webservice que permite que o sistema SPUnet envie requisições com os eventos patrimoniais relativos à incorporação, avaliação, transferência, baixa, reclassificação, depreciação, atualização anual e ajustes contábeis a fim de:

a) gerar os lançamentos contábeis que reflitam a contabilização dos citados eventos patrimoniais, por meio da emissão de documento contábil do tipo "Nota de Lançamento de Sistema (NS)";

b) gerar a "Lista de Imóveis" com a finalidade de individualizar os valores de depreciação por imóvel, permitindo a apropriação do centro de custos e devida alimentação do tema "Sistema de Custos" no data warehouse do Siafi; e

c) realizar cargas batch, por meio de upload de arquivos com grande volume de códigos de imóveis.

II - Funcionalidades no Siafi-Web para realizar a parametrização pela CCONT/STN dos dados necessários para a geração dos lançamentos a partir das requisições com eventos patrimoniais enviadas pelo SPUnet, via webservice.

Destaca-se que, no âmbito desta STN, as ações necessárias para o desenvolvimento e homologação do citado projeto foram concluídas no mês de março/2019, estando, portanto, já disponível para uso da SPU/ME um completo e robusto serviço para registro dos eventos patrimoniais necessários à correta evidenciação do patrimônio da União, relativo aos bens imóveis, visando ao cumprimento das normas contábeis.

Ressalta-se que tais distorções não são prejudiciais ao entendimento das demonstrações contábeis, uma vez que não se apresentam no nível de detalhamento dessas demonstrações e as respectivas informações estão adequadamente evidenciadas em notas explicativas ao Balanço Geral da União de 2017 e 2018.

Não obstante, ano a ano está sendo evidenciado em notas explicativas do BGU a inconsistência de classificação desses imóveis.

Posteriormente, a STN/ME informou que: "uma vez que o projeto de desenvolvimento do sistema SPUnet não foi concluído pela SPU/ME, as notas explicativas do BGU vão trazer a ressalva de que há bens dominiais registrados como se fossem de uso especial."

6.2.17. aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Cultura, do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no subitem 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais).

Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC):

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação informou que:

As depreciações dos bens móveis pertencentes ao Ministério, no ano de 2019, foram realizadas, nos termos da Macrofunção Siafi 020330, bem como o estabelecido no item 7.3 da parte II do Mcasp.

Apresentou ainda, as telas do Siafi, que especificam as Notas de Lançamento de Sistema (2019NS000210, 2019NS000797, 2019NS001558, 2019NS002195, 2019NS002899, 2019NS003314, 2019NS003886, 2019NS004473, 2019NS005071, 2019NS005775, 2019NS006514, 2019NS007087), referentes ao registro da depreciação na UG 240101 - Coordenacao-Geral de Recursos Logisticos.

Ministério da Cidadania (MC):

O Ministério da Cidadania informou que:

Com a criação do Ministério da Cidadania (MC), por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, houve, entre outras situações, a fusão patrimonial dos extintos Ministério da Cultura (MinC), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério do Esporte (ME).

Todo esse acervo mobiliário encontra-se distribuído em 10 (dez) imóveis no Distrito Federal e outros 06 (seis) nos Estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Assim, em agosto de 2019, iniciou-se o processo de inventário patrimonial e a identificação dos responsáveis pela guarda dos bens do acervo mobiliário deste MC. Tal processo ainda se encontra em andamento em virtude, principalmente, das diversas adequações nos espaços físicos realizados pelo Ministério com o objetivo de otimizar os recursos e reduzir o gasto público com instalações físicas.

Entre tais adequações, destaca-se a mudança da atual Secretaria Especial do Esporte (extinto ME), juntamente com a maior parte de seu acervo patrimonial, para o edifício Parque Cidade Corporate. O término da mudança está previsto para março do presente ano, permitindo assim que todos os esforços sejam direcionados para conclusão do inventário relativo aos itens do extinto ME. Além disso, ainda quanto aos bens do extinto ME, foram verificadas diversas inconsistências no inventário existente (relatórios não condizentes com a realidade patrimonial; itens relacionados para desfazimento não constantes em registro documental; e ausência de sistema especializado para gestão do inventário, que estava sendo controlado por meio de planilhas do software Excel), com a omissão de itens ou informações a respeito deles. Por isso, foi verificada a necessidade de criação de uma Comissão Especial de Inventário, já instruída por meio da Portaria nº 17, de janeiro de 2020, de mesma data, e cujo objetivo é a realização do inventário físico-financeiro dos bens patrimoniais pertencentes ao extinto Ministério do Esporte. A previsão de conclusão do referido inventário é 16 de abril do presente ano.

O inventário dos extintos MinC e MDS já foram concluídos.

Além disso, em conformidade com a Portaria nº 385, de 28 de novembro de 2018, em dezembro de 2019, iniciou-se o lançamento das informações de inventário consolidadas até o momento no Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads). Além da preparação do ambiente para migração das informações contábeis, já foi realizado o cadastramento de toda a Estrutura Organizacional da Pasta, com inclusão das Unidades Organizacionais (Uorg) e a inclusão parcial de itens patrimoniais. A previsão de conclusão da implantação do Siads é maio do presente ano.

Cabe destacar, porém, que por conta do Decreto nº 10.107, de 06 de novembro de 2019, em que estabelece a transferência da Secretaria da Cultura (Secult) para o Ministério do Turismo, foi necessário reorganizar o planejamento de implantação do Siads, priorizando os dados relativos aos extintos MDS e ME. As tratativas junto ao Ministério do Turismo por conta da transferência da Secult já tiveram início, mas ainda não avançaram sobre as questões patrimoniais.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

O Incra/Mapa informou que:

Haja vista a reestruturação ministerial ocorrida na Administração Pública mediante Medida Provisória nº 870, de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, este Ministério da Agricultura absorveu as atribuições da ora extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), portanto, os bens oriundos daquela Secretaria Especial transferidos da UG 110703 foram registrados pelo seu valor líquido na UG 130005, por meio das notas de transferência – NSSALDO: 2019NS000387, 2019NS000389, 2019NS000390 E 2019NS000391.

Insta salientar que a extinta Secretaria, no período de 2018, aparentemente, realizava a depreciação dos bens no Siafi, conforme visto no relatório extraído do Tesouro Gerencial.

Por fim, considerando a incorporação dos bens móveis ainda em curso e seus respectivos saldos já integrados, cabe destacar que este Ministério segue efetuando o lançamento da depreciação no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), na forma já em prática no Órgão, decerto, incluindo os bens recebidos da Sead.

Alerta:

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

Inicialmente, destaca-se que, com relação à matéria, foram expedidos pelo TCU os seguintes **Alertas 6.2.19**, relativo às Contas de 2016, **6.3.25**, relativo às Contas de 2017, e **04**, relativo às Contas de 2018.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/ME):

A Secretaria Especial da Receita Federal Brasil se pronunciou da seguinte forma:

Informamos que, no que cabe à Receita Federal do Brasil, foi atendido o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com relação à demonstração de que a renúncia decorrente da somente entrou em vigor quando implementadas as respectivas medidas, ressalta-se que o início da vigência da medida desonerativa é fixada pela própria lei que a instituiu e a suspensão de sua eficácia ainda carece de regulamentação.

Posteriormente, a Secretaria Especial da Receita Federal Brasil apresentou, ainda, a Nota Cetad/Copan nº 013, de 30 de janeiro de 2020, cujo anexo trouxe as estimativas dos impactos e as medidas de compensação adotadas, para fins de cumprir com os requisitos do artigo 14 da LRF, referentes à concessão ou ampliação de renúncias tributárias em 2019.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR informou que:

> *Ao longo de 2018, a Casa Civil e demais entes do Poder Executivo Federal, estiveram em tratativas em busca de estabelecer mecanismos eficientes para a instituição de renúncias tributárias, a fim de assegurar o cumprimento das exigências legais. Nesse sentido, o Ministério da Economia encaminhou à Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) minuta de Decreto com o objetivo de regulamentar o §2 do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, a proposta de regulamentação e outras medidas sobre o assunto continuam sob análise do corpo técnico e jurídico dos órgãos envolvidos.*

Posteriormente, a Casa Civil, em complemento ao já descrito, relatou que, conforme informações obtidas junto à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (SAJ), nos casos em que há proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, devem ser editados Decretos específicos para cada renúncia fiscal, a fim de atender ao disposto no artigo 14 da LRF. Como exemplo, citou a publicação do Decreto nº 9.682, de 04 de janeiro de 2019, que disciplinou a entrada em vigor das medidas implementadas pela Lei nº 13.799, de 03 de janeiro de 2019.

6.3.2. ao Poder Executivo federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7); e

6.3.3. ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação: de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7).

Inicialmente, cabe ressaltar que com relação à matéria, também foram expedidas pelo TCU as **Recomendações 03 e 05**, relativas ao exercício de 2018.

Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR):

O Ministério do Desenvolvimento Regional, por intermédio do Subsecretário de Planejamento e Orçamento, informou por meio de Nota Técnica nº 6/CGOR (MDR)/SPO (MDR)/SECEX (MDR), de 23 de setembro de 2019, em síntese, que:

> *(...)*
>
> *5. Sobre o tema, os Quadros a seguir apresentam o desempenho orçamentário do Ministério da Integração Nacional (exercício de 2018) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (exercício de 2019), destacando as regiões Nacionais citadas no Art. 42 do ADCT, considerando a subfunção orçamentária 607 - Irrigação:*

Quadro I - Exercício de 2018
Ministério da Integração Nacional
Subfunção 607 - Irrigação
Informações Orçamentárias (R$ 1,00)

REGIÃO	PLOA	% PLOA	LOA INICIAL	% LOA	DOTAÇÃO ATUAL	% DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHADO	% EMPENHADO
NORDESTE	60.702.474	53,42%	136.544.058	69,22 %	114.217.275	68,88 %	113.903.634	68,88 %
CENTRO OESTE	29.325.000	25,81 %	39.460.000	20,00 %	30.380.000	18,32 %	30.379,065	18,37 %
DEMAIS	23.597.526	20,77 %	21.254.309	10,77 %	21.223.949	12,8 %	21.081.052	12,75 %
TOTAL	113.625.000	100 %	197.258.367	100 %	165.821.224	100 %	165.366.751	100 %

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), 27/01/2020.

Quadro II - Exercício de 2019
Ministério do Desenvolvimento Regional
Subfunção 607 Irrigação
Informações Orçamentárias (R$ 1,00)

REGIÃO	PLOA	% PLOA	LOA INICIAL	% LOA	DOTAÇÃO ATUAL	% DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHADO	% EMPENHADO
NORDESTE	89.025.000	71,56 %	124.077.914	68,63 %	95.078.874	64,89 %	95.076,064,09	64,91 %
CENTRO OESTE	24.900.000	20,02 %	36.530.500	20,21 %	27.530.500	18,79 %	27.530.499,20	18,80 %
DEMAIS	10.475.000	8,42 %	20.179.618	11,16 %	23.915.628	16,32 %	23.863.187,98	16,29 %
TOTAL	124.400.000	100 %	180.788.032	100 %	146.525.002	100 %	146.469.751,27	100 %

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), 27/01/2020.

6. As informações apresentadas foram obtidas por meio de relatório extraído do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), considerando as programações classificadas sob a subfunção orçamentária 607 - Irrigação e o localizador de gastos (também chamado de subtítulo). Conforme abordado no manual Técnico de Orçamento 2019 (MTO 2019), página 39 e 40:

(...)

11. Adicionalmente, os Quadros I e II demonstram que os percentuais aplicados na região Nordeste superam o percentual estabelecido no Inciso II do art. 42 do ADCT, de 50%.

12. De acordo com as informações do Quadro I, os recursos alocados no exercício de 2018, no Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e na Lei Orçamentária de 2018, garantem a execução do percentual estabelecido para a Região Centro-Oeste de 20%. Todavia, a execução foi comprometida em decorrência da redução da Dotação Orçamentária, conforme pode ser verificado a partir da variação entre a LOA Inicial e a Dotação Atual.

13. A referida variação na dotação orçamentária foi decorrente principalmente da edição da Lei nº 13.662, de 8 de maio de 2018 (1531202), que abriu aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo federal e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de R$ 3.037.915.967,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. A referida legislação foi tramitada e aprovada no Congresso Nacional e, após sancionada, reduziu a dotação orçamentária de programação voltada à irrigação (10.53.101.20.607.2077.10BC - Implantação de Projetos de Irrigação). Do valor total cancelado, R$ 16.000.000,00 seriam destinados à região Centro-Oeste. Caso não houvesse o referido cancelamento, possivelmente o valor executado poderia ter sido superior ao estabelecido.

Em complementação às informações acima, o MDR informou ainda que:

Em relação ao exercício de 2019, de acordo com as informações do Quadro II, os percentuais do Projeto de Lei Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual destinados à região Centro-Oeste superavam os 20% estabelecidos no Inciso I do art. 42 do ADCT. Entretanto, a execução foi comprometida em decorrência da redução da Dotação Orçamentária, conforme pode ser verificado a partir da variação entre a LOA Inicial e a Dotação Atual.

Conforme pode ser observado, no exercício de 2019, a dotação orçamentária ao final do exercício (considerando inclusive os créditos adicionais abertos) não atendeu à citada disposição em relação à região Centro Oeste. A referida variação pode ser atribuída à abertura de créditos adicionais por meio da Portaria nº 169, de 11 de julho de 2019, e da Lei nº 13.888, de 17 de outubro de 2019, que, entre outras alterações, cancelaram recursos do Ministério do Desenvolvimento Regional destinados à irrigação, nos valores de R$ 7.490.039,00 (sete milhões, quatrocentos e noventa mil trinta e nove reais) e de R$ 44.408.262,00 (quarenta e quatro milhões, quatrocentos e oito mil duzentos e sessenta e dois reais), respectivamente. Desses montantes, R$ 1.586.000,00 (um milhão, quinhentos e oitenta e seis mil reais) e R$ 11.018.630,00 (onze milhões, dezoito mil, seiscentos e trinta reais) eram destinados à região Centro-Oeste, correspondendo a 21,17 % e 24,81% dos valores totais cancelados em cada ato e, portanto, desproporcionais em relação à porcentagem estabelecida no ADCT.

Ressalte-se, por oportuno, que os cancelamentos realizados por meio das referidas legislações foram elaborados a partir de iniciativa do Ministério da Economia, sem qualquer pronunciamento ou mesmo conhecimento prévio do MDR.

Em complemento às informações supra, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOR) da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MDR emitiu a Nota Técnica nº 1/CGOR SEI, apresentando as informações com os detalhamentos orçamentários quanto a aplicação dos recursos orçamentários nas regiões indicadas na Constituição Federal, relatando, em síntese, que:

Reitera-se as informações apresentadas nos monitoramentos anteriores, quando foi realizado um levantamento detalhado junto à Codevasf e ao Dnocs, que apresentaram documentos com o detalhamento de aplicação de recursos em cada projeto público de irrigação (PPI) de sua responsabilidade, nos anos de 2017 e 2018, demonstrando a aplicação dos recursos no Semiárido e também beneficiando a agricultura familiar.

Na Tabela elaborada pela Codevasf, indicou-se que, dos recursos aplicados em irrigação pela empresa pública, nos anos de 2017 e 2018, 89,5% e 93,7% foram na região do Semiárido, respectivamente. E, ainda, que

no ano de 2017, dos agricultores irrigantes privilegiados com esses recursos, 76,7% foram familiares e no ano de 2018, 82,5% foram agricultores familiares.

Na documentação enviada pelo Dnocs foi elaborada uma Tabela demonstrativa, com o detalhamento do valor aplicado especificamente em cada Município, relacionando as localidades pertencentes ao Semiárido brasileiro, nos termos da Resolução nº 107/2017/Sudene.

Destaca-se que a aplicação desses recursos pelo Dnocs foram em PPI, e que beneficiaram em quase sua totalidade agricultores familiares.

Assim, com a apresentação da Nota Técnica nº 1/ CGOR e os esclarecimentos desta Nota Técnica CGIR sobre os documentos enviados anteriormente, entende-se que as solicitações da CGU, quanto aos alertas e às recomendações expedidas pelo TCU, foram atendidas.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil por meio da Nota Informativa nº 27/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 08/10/2019, informou que:

"(...)

2. Em sua manifestação no sistema Governa, o MDR, por meio da Nota Técnica nº 6/CGOR/SPO/SECEX, elaborou Quadro demonstrativo comprovando a aplicação de percentual superior a 50%, dos recursos destinados à irrigação, na região Nordeste no exercício 2018 (Quadro I). Cabe apontar que na referida Nota Técnica o MDR elaborou outro Quadro em que demonstra que, até setembro de 2019, o percentual de aplicação de recursos destinados à irrigação na região Nordeste permanece superior a 50%.

3. Em relação ao que dispõe o artigo 42 do ADCT de que os recursos destinados à região Nordeste sejam aplicados, preferencialmente, no Semiárido e que ao menos 50% dos recursos sejam destinados a projetos que beneficiem agricultores familiares, o MDR incluiu no sistema Governa os demonstrativos produzidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) que apresentam o detalhamento da aplicação dos recursos destinados a projetos de irrigação no Semiárido e que beneficiam agricultores familiares. Destaca-se que a planilha elaborada pela Codevasf contém valores expressivos de aplicação de recursos em projetos de irrigação, sendo que a maior parte desses recursos foi aplicada no Semiárido, beneficiando a agricultura familiar em percentual superior ao estabelecido no dispositivo constitucional. Cabe esclarecer que, ainda que o montante dos valores dos projetos do Dnocs não seja suficiente para alterar o percentual total de aplicação apurada, a planilha apresentada pelo Dnocs também demonstra que a maioria dos recursos foi aplicada no Semiárido.

4. Nesse contexto, esta Casa Civil da Presidência da República considera que o órgão responsável conseguiu demonstrar o efetivo cumprimento do dispositivo constitucional que trata da aplicação de recursos em projetos de irrigação no Nordeste, preferencialmente no Semiárido e que beneficiam agricultores familiares. Cabe, porém, observar quando da elaboração do próximo Balanço Geral da União a necessidade de demonstrar, de forma inequívoca, a aplicação de recursos, conforme determina o artigo 42 da ADCT, para que a recomendação não venha a se repetir nos próximos exercícios.

Posteriormente, a Casa Civil/PR, por meio da Nota Informativa nº 42/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 10 de fevereiro de 2020, informou nada ter a acrescentar às informações apresentadas pelo MDR.

6.3.6. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2).

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME):

A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria informou que:

"Em resposta anterior dada ao Órgão de Controle pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do extinto Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, conforme respondido na Nota Técnica nº 17409/2017-MP de 28/09/2017, ficou estabelecido que a previsão de valores anuais de referência para as

metas, a possibilidade e disponibilização de valores anuais para as Metas do PPA estava sendo avaliada nas discussões sobre os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023.

Como resultado do processo de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, o campo para registro dos valores anuais das Metas foi implementado no Siop para o Plano Plurianual 2020-2023, como atributo gerencial do plano (não consta da lei do PPA enviada ao Congresso). As informações coletadas poderão ser utilizadas no processo de Monitoramento e Avaliação do PPA 2020-2023, cujos detalhes estão em definição e serão estabelecidos por ocasião da regulamentação da Lei do Plano.

Como já esclarecido acima, já consta do Siop campo para que sejam registrados os valores anuais das metas. Dessa forma, os parâmetros esperados para cada meta anualmente poderão constar da prestação de contas do Presidente da República para os exercícios seguintes, podendo-se considerar esta recomendação do Item 6.2.2 do parecer do Tribunal também totalmente atendida."

6.3.8. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do subitem 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp). (seção 5.3.1.3a).

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi/STN), juntamente com as demais áreas do Tesouro Nacional envolvidas, buscou orientação junto à Coordenação-Geral de Contabilidade da União (STN/Ccont) visando a padronização dos procedimentos referentes à contabilização dos "Juros a Receber", em atendimento à recomendação do TCU.

A Ccont/STN elaborou a Nota Técnica nº 11/2018/Ccont/Sucon/STN-MF, e a enviou à Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (Coafi/STN), estipulando, no parágrafo 13, que:

> *13. Desta forma, nos títulos seguintes serão colocadas as diretrizes necessárias ao reconhecimento desses encargos nas demonstrações contábeis da União, lembrando que as explanações aqui exaradas servem de base para a contabilização de encargos a receber decorrentes de outras espécies de acordos geridos pelas áreas da STN.*

Embora a Nota Técnica tenha sido direcionada à Coafi/STN, os procedimentos contábeis ali explicados podem ser seguidos pelas demais áreas da STN, possibilitando, assim, a padronização recomendada pelo TCU.

No âmbito da Coafi/STN, foram elaborados os roteiros contábeis pertinentes e a metodologia indicada na referida Nota Técnica já está sendo aplicada em parte dos haveres controlados pela área.

A Coordenação-Geral de Execução e Controle de Operações Fiscais (Cogef/STN), por sua vez, reviu seu critério contábil para registro dos créditos a receber no curto prazo, pois tal procedimento está relacionado com a questão do reconhecimento de juros a receber no ativo circulante. Com isso, reclassificou créditos de operações especiais a receber e juros a receber no longo prazo para contas de curto prazo, com base nos dados de previsão de recebimentos informados pelas instituições financeiras. Esses créditos serão revistos periodicamente à medida que os bancos enviarem novos relatórios com valores atualizados. Os juros já eram apropriados mensalmente, conforme o regime de competência.

A Coordenação-Geral de Operações Fiscais (Cgfis/STN) evidenciou que parte de seus créditos de juros a receber no curto prazo estavam registrados pelos valores corretos, pois se tratam de Instrumentos Elegíveis de Capital Principal (IECP), os quais pactuam em suas cláusulas de remuneração que os juros a serem pagos ao Tesouro Nacional serão calculados a partir do lucro e do patrimônio líquido apurados no balanço patrimonial da instituição financeira do exercício anterior ao do pagamento.

Quanto aos demais valores de juros a receber da UG 170705 no Siafi (antiga Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais (Cofis/STN), foram alterados os procedimentos de apuração de seus ativos de modo a contabilizar os juros a receber na forma do item 9.3.3 do Mcasp (Seção 5.3.13a). Por conseguinte, a partir de setembro de 2018, os saldos das contas de ativo de curto e longo prazo da UG 170705 no Siafi refletem o saldo devedor da operação na data de fechamento do mês de referência.

Ressalta-se, contudo, que há ainda uma pequena parcela dos saldos das contas de ativo que se encontram em processo de conciliação junto às instituições financeiras.

Em complemento às informações supra, a STN/ME relatou que: "*Na última atualização havia pendência referente a uma parcela dos ativos de Securitização Agrícola que estavam em fase final de conciliação. A Cogef/STN, em 14/01/2020, que o processo foi concluído e que os ajustes foram realizados ainda no exercício de 2019*".

Casa Civil/PR:

A Casa Civil por meio da Nota Informativa nº 41/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 10/10/2019, informou que:

> *"(...)*
>
> *5. Com o intuito de atender plenamente à recomendação do TCU, esta Casa Civil emitiu a Nota Informativa nº 24/2019/CGGOV/DIGOV/SE, pela qual solicita à STN as seguintes informações complementares relativas à recomendação em tela:*
>
> *I - Encaminhar cópia da Nota Técnica nº 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, citada na manifestação; e*
>
> *II - Após a emissão da Nota Técnica nº 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF direcionada à Coafi/STN, houve orientação da Ccont/STN a todas as Coordenações-Gerais da STN quanto à contabilização de juros a receber na forma constante do subitem 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp)?*
>
> *6. A STN atendeu ao pedido de informações complementares encaminhando a cópia da Nota Técnica nº 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF e, com relação ao "item II" do pedido de informações complementares, informou que "além da emissão da Nota Técnica, reuniões foram realizadas com as equipes das Coordenações-Gerais da Secretaria do Tesouro Nacional envolvidas na recomendação 6.3.8 do TCU. Outra forma de formalização de orientação foi a publicação da Macrofunção 020339 – Créditos Decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos – do Manual do Siafi, (...), além da expedição da Nota Técnica nº11/2018 (...)."*
>
> *7. De acordo com as manifestações da STN/ME, verifica-se que a recomendação está em fase de atendimento, visto que, segundo o Tesouro, "há ainda uma pequena parcela dos saldos das contas de ativo que se encontram em processo de conciliação junto às instituições financeiras". Tendo em vista que o órgão responsável demonstrou que está adotando iniciativas e envidando esforços para regularizar a situação, evitando assim a ocorrência de novos registros, a Casa Civil/PR continuará acompanhando junto ao Ministério da Economia, no sentido de buscar o cumprimento da referida Recomendação em sua plenitude.*

Posteriormente, a Casa Civil/PR informou que:

> *Tendo em vista a informação da STN/ME de que a única parcela de ativos que estava pendente de conciliação (ativos de Securitização Agrícola) foi atualizada e os ajustes realizados ainda no exercício de 2019, a Casa Civil/PR não tem informações a complementar além daquelas já prestadas pelo Tesouro.*

6.3.9. à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b).

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

O Incra/Mapa prestou os esclarecimentos já apresentados nas providências adotadas pelo Instituto no item que tratou da Recomendação 6.2.6.

Casa Civil/PR:

Por meio da Nota Informativa nº 18/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 03 de outubro de 2019, a Casa Civil da Presidência da República informou que:

> *(...)*
>
> *2. A Casa Civil da Presidência da República, no intuito de atender às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Acórdão nº 1331/2019-TCU-Plenário, procedeu iniciativas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com a participação do corpo dirigente*

e técnico, de forma que se definiu em reuniões que as informações serão produzidas e apresentadas por aquela Autarquia à Controladoria-Geral da União (CGU), via Sistema Governa, haja vista suas competências regimentais, além da continuidade das ações já empreendidas em exercícios pretéritos.

3. Ocorre que, em relação ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal, as ações vinham, em exercícios anteriores, sendo empreendidas no âmbito da Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), inseridas, à época, na estrutura administrativa desta Casa Civil/PR.

4. Com o novo arranjo administrativo do Governo Federal, produzido pela Lei nº 13.844/2019, houve a transferência das competências da Serfal para o Incra, que iniciou o processo de absorção das atividades então realizadas por aquela Subsecretaria.

5. Com isso, o Incra informou que "Devido essa transferência ter ocorrido recentemente e por ainda não estarem totalmente definidas as competências para cada fase da titulação/cobrança, o procedimento de alimentação do sistema com as informações dos títulos emitidos no âmbito da Amazônia legal ainda não foi iniciado."

6. Vale salientar que, segundo informações prestadas pelo Incra, a partir de julho de 2018 foi disponibilizado sistema informatizado (Cálculo e Cobrança de Títulos de Domínio - TDCALC) que visa, além do cálculo e emissão de Guias de Recolhimento da União (GRU) para cobrança de títulos de domínio, realizar a conciliação entre os pagamentos identificados no Siafi (GRU processadas) e as informações relativas aos títulos de domínio ao qual se referem.

7. Logo, uma vez que o Incra informou que está elaborando ajustes no sistema para que possa realizar os cálculos dos títulos emitidos pela extinta Serfal (Obs.: O sistema utilizado pela Serfal para emissão dos títulos de domínio no âmbito da Amazônia Legal era o Sisterleg), cujos ajustes devem ser concluídos até o final de novembro deste exercício de 2019, esta Casa Civil/PR efetuará monitoramento junto ao Incra no sentido de buscar o cumprimento em sua plenitude da recomendação expedida pelo TCU."

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informativa nº 38/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 07 de fevereiro de 2020, informou que, em virtude do não cumprimento integral da recomendação expedida dentro dos prazos inicialmente programados, encaminhou ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) o Ofício nº 70/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 07 de fevereiro de 2020, solicitando a definição/apresentação pelo Incra de novo cronograma, com prazos inicial e final, para conclusão dos trabalhos previstos para a Meta 3 da Etapa 1 e para a Meta 1 da Etapa 5, constantes de planilha apresentada por aquela autarquia.

6.3.10. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos (seção 5.3.1.3 c).

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Coafi/STN informou que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União anteriores à adesão ao Estado do Rio de Janeiro/RJ estão devidamente registrados e contabilizados no Siafi. Os valores honrados posteriores à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), estão registrados por seus valores nominais. No entanto, os protótipos de controle das regras de atualização impostas pelo RRF foram concluídos e, dessa forma, o Siafi será atualizado para refletir o saldo atualizado de tais valores.

Como comprovação de que os lançamentos foram efetivamente realizados, foram apresentadas telas extraídas do Siafi, referentes à conta contábil e suas respectivas contas correntes nas quais estão com os valores relacionados. Isso também foi demonstrado com relação ao lançamento de atualização concernente aos valores honrados posteriores à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Posteriormente, a STN/ME informou que:

Foram concluídos os protótipos necessários para controlar as regras de atualização impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF), de modo que estão sendo efetuados periodicamente os respectivos lançamentos no Siafi.

Além disso, continua em desenvolvimento o módulo de controle dos avais honrados pela União no âmbito do RRF. A primeira release do projeto encerrou-se em 07/10/2019, e continuam sendo envidados esforços para sua homologação pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ela permite, entre outras funções, o registro dos contratos contemplados no RRF, o cálculo das prestações, juros, atualizações monetárias, controle de saldos e demais cálculos e controles financeiros.

Por sua vez, estão em andamento os trabalhos relativos à segunda release, que permitirá, dentre outras funcionalidades, a realização dos cálculos dos fluxos financeiros nas fases de prorrogação e final do RRF, envio de mensagem de cobrança de prestação e tratamento dos casos de inadimplemento.

Devido à complexidade que envolve o confronto entre os valores gerados pelo módulo informatizado e os protótipos de planilhas já utilizados para alimentação do Siafi, o prazo de conclusão do projeto está previsto para maio de 2020.

Casa Civil/PR:

Inicialmente, a Casa Civil/PR informou que a recomendação estava em fase de atendimento, sendo que estava em andamento, conforme manifestação do órgão, o desenvolvimento de um sistema informatizado para possibilitar o pleno atendimento da recomendação do TCU. Assim, a Casa Civil/PR relatou que continuaria o acompanhamento junto ao Ministério da Economia, no sentido de buscar o cumprimento da referida Recomendação em sua plenitude.

Posteriormente, em face das novas informações apresentadas pela STN/ME, relatadas acima, a Casa Civil/PR se manifestou no sentido de que não teria outras informações a acrescentar.

6.3.13. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas superintendências regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5).

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/Mapa):

A Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Incra/Mapa informou que:

À Coordenação-Geral de Obtenção de Terras (DTO) do Incra compete coordenar as Divisões de Obtenção do Incra, nos Estados, na atualização das Planilhas de Preços Referenciais de terras (PPR), e respectivos Relatórios de Análise do Mercado de Terras (RAMT), peças fundamentais para valoração das terras para fins da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR). As PPR/RAMT se constituem como referencial adequado de valor da terra nua para estimativa do ativo relativo às terras pertencentes à União, consideradas bens de uso especial.

As PPR/RAMT são elaboradas a partir de trabalho de levantamento de dados e informações sobre transações e ofertas de imóveis rurais, além da coleta de opiniões, que embasarão a respectiva análise técnica/estatística. As PPR/RAMT devem ser atualizadas anualmente, podendo ser adotadas por até 2 anos, notadamente no contexto de relativa estabilidade do preço das terras rurais, conforme estabelece o artigo 6° da Norma de Execução DT/Incra n° 112/2014.

A partir de 2018, as PPR/RAMT foram atualizadas em 18 das 30 Superintendências Regionais (SR) do Incra. Em cinco SR, as PPR/RAMT estão em processo de atualização. Desta forma, é possível afirmar que foram tomadas medidas na busca da atualização das PPR/RAMT, processo este que deve ser entendido como contínuo e permanente, já que visa ao monitoramento rotineiro do preço das terras rurais nos diferentes mercados de terras do País.

Destaca-se, ainda, que o processo de atualização das PPR/RAMT ocorre de forma descentralizada e independente nas 30 SR do Incra, em função das diferentes condições materiais e estruturais. Têm-se PPR desatualizadas, sem a necessária disponibilidade de orçamento para atualização, em 12 SR.

O contexto de forte restrição fiscal/orçamentária, desde o ano de 2018, acabou por impactar os trabalhos de atualização das PPR/RAMT. A DTO/DT, desde o dia 04 de fevereiro de 2019, requereu das SR o planejamen-

to para atualização das PPR no exercício de 2019, contudo, sem poder ser plenamente executado devido ao contingenciamento, o que teve reflexo no planejamento para a atualização no exercício como um todo. Até o momento, apenas cinco regionais estão com relatórios feitos, muito embora, como já explicado, os referenciais contidos na planilha podem ser adotados por até dois anos.

Objetivamente, as PPR desatualizadas dependem de disponibilidade orçamentária. A estimativa de recursos necessários para a completa atualização das referidas peças totaliza R$ 1.111.343,80. Contudo, deve ser relativizado que a demora na disponibilização dos recursos, tal como a verificada no exercício de 2018 (ocorrendo nos últimos meses do ano), têm implicações severas no processo de atualização das PPR, inviabilizando de forma objetiva a execução dos recursos. O processo de coleta de dados para elaboração das PPR/RAMT é relativamente dispendioso e requer tempo para o levantamento minucioso de dados e informações nos diferentes mercados de terras do Brasil. Por esta razão, os recursos precisam estar disponíveis no devido tempo, particularmente no primeiro semestre do ano.

De outro lado, pelo balanço da atualização das PPR/RAMT, depreende-se que, de 2017 em diante, foram atualizadas PPR em 86,67% (26 de 30) das SR do Incra. De 2016 em diante foram atualizadas PPR em 100% das SR. Logo, é possível afirmar o esforço e o avanço do Incra em manter o quadro de PPR o mais atualizado possível, considerando as variáveis estruturais e orçamentárias, nem sempre favoráveis. Assim, considerando que o preço das terras rurais tem tido forte estabilidade nos últimos cinco anos (Fonte: RAT iFNP, jun/2019), é possível afirmar que mesmo as PPR formalmente desatualizadas podem ser consideradas aproximações aceitáveis do preço das terras rurais, passíveis de utilização no Balanço Geral da União (BGU)/PCPR.

Em suma, as PPR vêm sendo atualizadas pelas regionais de forma cada vez mais frequente, viabilizando que os valores dos imóveis sejam fidedignamente representados no BGU, e, consequentemente, de forma adequada na PCPR.

Destaca-se que a estabilidade dos preços e dos negócios de áreas rurais nos últimos anos contribui para a boa representatividade dos valores consignados nas PPR.

Por fim, repise-se que as recomendações relativas às atribuições do Incra só ocorreram nos relatórios para os exercícios de 2016 e 2017, isso porque houve uma evolução em relação aos apontamentos levantados e, por conseguinte, a tomada de providências necessárias.

Atualmente, o Incra fornece informações mais qualificadas sobre os imóveis obtidos e sobre o preço das terras rurais, fundamentais à estimativa, igualmente mais qualificada, de valor patrimonial e contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária.

O Incra/Mapa, informou em complementação ao já exposto, o seguinte:

Na resposta anterior, em 30/11/2019, o Incra retratou a evolução contínua do processo de atualização das Planilhas Referenciais de Preços de Terra (PPR) do Incra, bem como as peculiaridades e dificuldades vivenciadas ao longo dos últimos anos, sobretudo quanto ao aspecto orçamentário, considerado importante, haja vista o trabalho de coleta de elementos de mercado em campo, realizado no âmbito das Superintendências Regionais.

(...)

No mesmo período em que o Incra registrava a informação no sistema Governa sobre o grau de atualização das PPR (novembro), o Governo Federal descontingenciava os recursos orçamentários das ações da autarquia, recompondo as necessidades das ações. Com isso, na perspectiva de dar andamento às ações de elaboração/atualização dos Relatórios de Análise do Mercado de Terras (RAMT) e respectivas PPR, a autarquia adotou as medidas necessárias para descentralizar recursos para algumas regionais, atendendo às solicitações orçamentárias existentes.

Ocorre que isso só aconteceu bem próximo ao final do exercício, coincidindo com o período de fim de ano e de férias de servidores públicos, e o quadro de atualização das PPR permaneceu inalterado até o mês de dezembro (70%). Ressalta-se que entre a realização das pesquisas de mercado (trabalho de campo) e a elaboração do RAMT propriamente dito (trabalho de escritório), o qual requer análises aprofundadas e cálculos estatísticos, leva-se um certo tempo, o qual é variável entre as Superintendências Regionais por diversos fatores, tais como: área de abrangência da Superintendência, distância dos Municípios a serem pesquisados, quantidade de equipes de campo, número de amostras a serem levantadas, sem contar que no período de chuvas em algumas regiões, o trabalho de campo é dificultado.

Por outro lado, conforme já informado em respostas anteriores da Autarquia, os valores estimados para os mercados de terra contido nas PPR/RAMT do Incra, de acordo com o artigo 6º da Norma de Execução DT/ Incra n° 112/2014/I, podem ser adotados por até dois anos. Levando em consideração que muitos dos relatórios foram realizados em 2018, e que o valor das terras rurais do País, em média, não sofreu alteração nos últimos anos, os referenciais do ano de 2018 podem ser considerados atuais. Com esse entendimento, restariam apenas 30% dos mercados a serem levantados em 2020. Entretanto, o Incra trabalha na perspectiva de que, em havendo disponibilidade orçamentária no exercício, todos os 277 Mercados Regionais de Terras sejam atualizados, de modo que as PPR geradas possam ter uma "validade" até o ano de 2022.

Em 2020, o Incra trabalha na perspectiva de ter 100% das PPR atualizadas até o fim de julho deste ano, desde que haja disponibilidade orçamentária no momento oportuno. Em anos anteriores, os recursos só foram disponibilizados no segundo semestre, e bem próximo ao final do exercício, o que impactou nos resultados. Além disso, os contingenciamentos realizados pelo Governo Federal também foram fatores limitantes.

Existe uma previsão de orçamento na LOA 2020, no plano orçamentário que abrange o levantamento do mercado de terras, porém, até o presente momento, não foi disponibilizado orçamento para o início dos trabalhos. Caso os recursos sejam liberados no início do exercício, no máximo até março deste ano, é possível executar as ações dentro do planejado, desde que não haja contingenciamentos, como em anos anteriores.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informativa nº 29/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 05 de fevereiro de 2020, informou que nada tem a acrescentar às informações disponibilizadas pelo Incra, reforçando a necessidade de esforços a serem empreendidos por aquela Autarquia no intuito de buscar o cumprimento em sua plenitude da recomendação.

6.3.16. à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Advocacia-Geral da União, promova:

a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria AGU nº 40/2015;

b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).

Advocacia-Geral da União (AGU):

A Advocacia-Geral da União, inicialmente tomou as seguintes providências:

Envio do Ofício nº 00042/2019/DGE/AGU, de 07 de outubro de 2019, que encaminhou a Nota Técnica nº 00012/2019/DGE/AGU e seu respectivo anexo, contendo:

a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria AGU nº 40/2015; e

b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência.

Ademais, foi encaminhado o Ofício nº 00001/2020/DGE/AGU para a Secretaria do Tesouro Nacional, acompanhado da Nota Técnica nº 00016/2019/CGPE/DGE/AGU, de 02 de janeiro de 2020, que atualiza as informações do Anexo de Riscos Fiscais. A NT abrangeu os seguintes aspectos: descrição das competências da AGU e explicação sobre os riscos sob responsabilidade da AGU; abrangência das informações e critérios adotados; providências adotadas pela AGU a partir do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, de 13 de junho de 2018; anexo com a lista de ações judiciais com as informações de riscos fiscais de processos judiciais.

Em relação às providências adotadas pela AGU a partir das recomendações exaradas no item 1.16 do Acórdão 1.322/2018-TCU - Plenário, foram atualizadas as estimativas de impacto fiscal das ações judiciais e também informado o número da ação judicial nas notas técnicas encaminhas para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, desde o final de 2018, quais sejam:

Nota Técnica nº 0003/2018/DGE/AGU, encaminhada ao TCU por meio do Ofício nº 17/SGCS/AGU e à Casa Civil da Presidência da República por intermédio do Ofício nº 19/SGCS/AGU, ambos de 31 de outubro de 2018;

Nota Técnica nº 00004/2019/DGE/AGU, encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Ofício nº 00003/2019/DGE/AGU, de 01 de março de 2019;

Nota Técnica nº 00011/2019/DGE/AGU, encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Ofício nº 00015/2019/DGE/AGU, de 08 de agosto de 2019; e

Nota Técnica nº 00012/2019/DGE/AGU, encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Ofício nº 00042/2019/DGE/AGU, de 07 de outubro de 2019.

Quanto à lista de ações de riscos fiscais, o Departamento de Gestão Estratégica solicitou as informações aos órgãos responsáveis (Ofício nº 00046/2019/DGE/AGU e Ofício-Circular nº 00013/2019/DGE/AGU), o que resultou nas seguintes respostas:

Secretaria-Geral de Contencioso (Despacho nº 00246/2019/GAB/SGCT/AGU,e Despacho nº 00180/2019/CHGAB/SGCT/AGU);

Procuradoria-Geral Federal (Ofício nº 076/2019/GAB/DEPCONT/PGF/AGU);

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Nota SEI nº 30/2019/CASTF/PGACET/PGFN-ME, Despacho PRFN1-DIAES, e Nota SEI nº 3/2019/CASTJ/PGACET/PGFN-ME); e

Procuradoria-Geral da União (Despacho n. 19382/2019/PGU/AGU).

As atualizações em relação à Nota Técnica nº 00014/2019/CGPE/DGE/AGU foram as seguintes:

a. Inclusão no "tema12. Fundef das ACO 718 (Pará) e 658 (Pernambuco)" sem alteração do valor da estimativa de impacto já informado (28 bilhões), porque tais ações originárias já constavam das outras relações;

b. Correção do risco do "tema 75. Correção monetária - HE Itaparica (Chesf x Mendes Júnior)" de "possível" para "remoto";

c. Inclusão do "tema 76. CSSL e IRPJ sobre ganhos de entidades fechadas de previdência complementar";

d. Inclusão do "tema 77. Aproveitamento de crédito de PIS e Cofins";

e. Inclusão do "tema 78. Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS e da Cofins";

f. Inclusão do "tema 79. Valor aduaneiro e inclusão dos gastos relativos à descarga de mercadorias no território nacional";

g. Inclusão do "tema 80. Legalidade da Portaria nº 257/2011 do Ministro da Fazenda - majoração da alíquota do Siscomex"; e

h. Alteração da numeração dos Passivos contingentes das Autarquias e Fundações Públicas de algarismos arábicos para romanos.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR reiterou o envio das informações àquela Advocacia por intermédio do Ofício nº 322/2019/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 10/10/2019.

Em atendimento, a AGU encaminhou informações a esta Casa Civil nas quais consta cópia do Oficio nº 017/SGCS/AGU, de 31/10/2018, por intermédio do qual o TCU é notificado por aquela Advocacia sobre o envio à Casa Civil da Portaria n° 2/Comitê de Governança/AGU/2018, da Portaria n° 318/AGU/2018 e da Nota Técnica n° 00003/2018/DGE/AGU, que tratam do gerenciamento e controle do processo de trabalho de governança de riscos fiscais dos processos judiciais, como forma de comprovar o cumprimento da recomendação expedida pelo TCU no âmbito do Acórdão nº 1331/2019 – TCU – Plenário.

Posteriormente, a Casa Civil/PR informou o seguinte:

Em complementariedade às informações/esclarecimentos já apresentados, como resultado das ações empreendidas, a AGU apresentou informações de que por intermédio do Ofício 00001/2020/DGE/AGU, de

02/01/2020, foi encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a Nota Técnica n. 00016/2019/CGPE/DGE/AGU, de 2/01/2020, a qual traz em seu conteúdo a atualização das informações do Anexo de Riscos Fiscais para compor o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2020, já atualizada com as alterações inseridas pela Portaria AGU nº 514, de 24/10/2019, em atendimento à recomendação dirigida àquela AGU.

Por fim, esta Casa Civil informa não haver informações adicionais às já apresentadas pela AGU, reforçando a informação de que se trata de recomendação em monitoramento realizado por esta Casa Civil/PR no âmbito do Acórdão nº 1.382/2019-TCU-Plenário (TC 034.554/2018-1).

6.3.22. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF (seção 2.3.5.4).

Controladoria-Geral da União (CGU):

Ainda no exercício de 2018, a CGU considerou que as providências a cargo do FNDE foram adequadamente adotadas, tendo em vista que a Nota Técnica nº 48/2018/CGSUP/DIGEF explicita e fundamenta a metodologia a ser utilizada na elaboração do Demonstrativo no que se refere ao *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*. As informações apresentadas pelo FNDE por meio do Ofício 34775/2019/COFIN/CGSUP/DIGEF-FNDE, de 17/09/2019, reforçam o compromisso de disponibilizar para inclusão nas contas do Presidente da República de 2019, os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies. Nesse sentido, a CGU, a partir do recebimento das informações, as incluirá na PCPR de 2019.

No que se refere à manifestação da STN/ME, em 2018, não foram apresentadas quaisquer informações relativas à definição, em conjunto com as Agências Oficiais de Fomento e demais órgãos gestores dos fundos e programas relacionados aos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de metodologia de apuração dos valores, de forma a garantir a fidedignidade das informações que comporão a PCPR. Ocorre que a Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia, no âmbito da Prestação de Contas da Presidência da República do exercício de 2018, comprometeu-se a orientar a STN/ME e as agências financeiras oficiais de fomento quanto aos parâmetros e rotinas a serem estabelecidas ao longo de 2019 para garantir a produção dos demonstrativos determinados pelo artigo 49 da LRF com a acurácia e fidedignidade necessárias.

Nesse sentido, as informações a apresentadas pelo FNDE e STN/ME, considerando o exposto acima, foram devidamente inseridas pela CGU na PCPR de 2019.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional apresentou a seguinte manifestação:

> *Preliminarmente informo que a Cogef/STN não gerencia nenhum fundo. Não obstante, olhando o arquivo com a descrição do referido item, temos que a pendência é exclusivamente sobre o Fies, cuja administração está sob a gestão do FNDE:*
>
> > *Comentários TCU: Segundo informado na PCPR 2018, o Governo estabeleceu metodologia adequada e efetuou os cálculos correspondentes, relacionou os valores na seção 2.4 da PCPR 2018, mas deixou de incluir as informações relativas ao Fies.*
> >
> > *Como houve alteração recente no órgão gestor do Fies (o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação sucedeu a Caixa Econômica Federal), as informações referentes ao exercício de 2018 foram encaminhadas ao TCU mediante requisição. Para os próximos exercícios, há o compromisso institucional entre CGU, STN/ME e FNDE de fazer constar essas informações diretamente na Prestação de Contas do Presidente da República.*

Posteriormente, a STN/ME apresentou o seguinte:

Informamos a seguir os valores apurados para Proex e Pronaf, os quais são de responsabilidade da Cogef/STN, com a abertura solicitada:

Receitas do Pronaf em 2017

TIPO DE RECEITA	VALORES (EM R$)
AMORTIZAÇÃO	68.546.172,52
JUROS	2.799.742,62
SANÇÕES	4.753.059,29
TOTAL	76.098.974,43

Fonte: Siafi, 2019.

Receitas do Proex em 2017

TIPO DE RECEITA	VALORES (EM R$)
AMORTIZAÇÃO	1.350.376.394,51
JUROS	35.136.745,50
SANÇÕES	132.973,55
TOTAL	1.385.646.113,56

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

O FNDE encaminhou Nota Explicativa relatando o seguinte:

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), fundo de natureza contábil, é destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos na forma da Lei nº 10.260/2001 (Lei do Fies).

(...)

Receitas do Fies – Em 2019, as receitas do Fies alcançaram R$ 3,4 bilhões, crescimento de 13% em relação a 2018, sendo que 79,8% se refere a retornos relativos a capital e juros do financiamento estudantil, conforme abaixo discriminado:

RECEITAS DO FIES			
NATUREZA DA RECEITA	2018	2019	VARIAÇÃO
CONTRIBUIÇÃO SOBRE A LOTERIA FEDERAL	389.695.879,34	0,00	-100%
REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS	160.330.306,77	307.841.455,99	92%
JUROS DE TÍTULOS DE RENDA	968.677,92	1.412.073,83	46%
JUROS DE TÍTULOS DE RENDA-MULTA E JUROS	501.516,58	0,00	-100%
RETORNO DE OPERAÇÕES, JUROS E ENCARGOS FINANCEIROS	770.970.252,01	1.118.175.329,86	45%
PRÊMIOS PRESCRITOS DE CONCURSOS E PROGNÓSTICOS	354.558.609,51	382.897.080,94	8%
AMORTIZAÇÃO DE FINANCIAMENTO	1.354.719.815,80	1.621.651.228,55	20%
TOTAL	3.031.745.057,93	3.431.977.169,17	13%

A Contribuição sobre a Loteria Federal deixou de compor o rol de receitas do Fies, em razão do disposto na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e as receitas de Juros de títulos de renda e Juros de títulos renda-multa e juros foram unificadas, o que explica a ausência de arrecadação em 2019.

Fonte de financiamento – Os recursos orçamentários para fazer frente aos dispêndios relacionados às contratações e aditamentos de renovação semestral correram à conta da dotação existente na ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil. Já o custeio do pagamento da taxa de administração aos agentes financeiros e da integralização de contas nos fundos garantidores foi suportado pelas ações 20RZ – Administração do Financiamento Estudantil e 00M2 – Integralização de cotas em Fundos de Garantia de Operações de Crédito Educativo, respectivamente, conforme Quadro demonstrativo de fontes abaixo (em R$):

FONTE	2018	2019
100 - RECURSOS ORDINÁRIOS	16.560.251.334	11.307.304.119
118 - CONTRIBUIÇÃO SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	443.576.232	0
186 - RECURSOS VINCULADOS A APLICAÇÕES EM PPE	232.404.784	402.021.038
280 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS	1.370.936.222	1.920.430.638
680 - RECURSOS PRÓPRIOS FINANCEIROS (OUTROS EXERCÍCIOS)	444.049.000	0
TOTAL	19.051.217.572	13.629.755.795

Em 2019, a dotação orçamentária apresentou decréscimo de 28,5% em relação à dotação de 2018, conforme já previsto no PLOA 2018-2019, motivada pela redução da quantidade de contratos na fase de utilização, que corresponde ao período no qual o estudante ainda frequenta o curso e, portanto, gera desembolsos do Fies para pagamento dos encargos educacionais financiados às instituições de ensino.

6.3.23. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento, de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário.

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME):

A Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria por meio de Relatório s/nº, de 23 de setembro de 2019, informou que:

Por meio do próprio parecer do TCU se verifica que o extinto Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão já vinha incorporando as recomendações daquela Corte de Contas, uma vez que todas as ressalvas ou recomendações externadas pelo TCU foram classificadas como em atendimento.

Ademais, na elaboração do PPA 2020-2023 foi utilizada a metodologia do modelo lógico, buscando-se identificar o problema social a ser enfrentado por meio das políticas públicas, suas causas e causas críticas. A partir daí, foram construídos os Programas com seus respectivos atributos, o que demonstra evolução na metodologia de elaboração, permitindo identificar, com clareza, o escopo da atuação do Governo na implementação das políticas públicas. Identificação esta que favorece a transparência e a prestação de contas, tanto para a sociedade quanto para os órgãos de controle."

A Subsecretaria acrescentou ainda que:

De forma resumida, partiu-se de uma dimensão estratégica, na qual se considerou o cenário macroeconômico e eixos estratégicos. A partir dos eixos estratégicos (Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Endes e Estratégia Nacional de Defesa) se definiu as diretrizes (orientações prioritárias) e os temas (principais áreas setoriais). Na dimensão tática, por sua vez, estão contidos os programas (69 finalísticos e seis de gestão).

Uma vez que os Programas se enquadraram em alguma das diretrizes (em geral na que mais se relaciona ao programa, o que não significa uma correlação exclusiva) e em algum dos temas, tem-se nos atributos dos programas finalísticos os Objetivos (declaração do resultado a ser alcançado para a transformação da realidade), as Metas (de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribuem para o alcance do objetivo, sendo seu valor para 2023 declarado no Anexo I da Lei 13.971, de 2019, e os valores anuais registrados gerencialmente no Siop) e os Indicadores (que permitem a mensuração do desempenho do programa em relação à meta declarada).

Em outras palavras, cada um dos Programas Finalísticos possui um objetivo, um indicador e uma meta declarando quais políticas públicas são prioritárias para o Governo Federal no período de vigência do Plano. Dessa forma, pretende-se que o PPA, além de já declarar o que se pretende realizar no período de vigência, demonstre as realizações e resultados de forma transparente e efetiva.

Por fim, quanto aos indicadores para dimensão estratégica, o Governo Federal está revisando a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), que se constitui em uma estratégia de desenvol-

vimento para 12 anos, portanto, o local mais apropriado para constarem indicadores e metas de natureza estratégica, cabendo ao PPA se restringir ao período constitucional de quatro anos.

Alertas:

6.3.25. alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio daquela lei; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017 (seção 4.1.2.9).

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/ME):

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil informou por meio de documento s/nº e data que: "*a presente manifestação se refere também ao* ***Item 6.2.19*** *da PCPR 2016 e ao* ***Alerta 03*** *da PCPR 2018*".

Apresentou a Tabela III, a qual contém as informações disponíveis na Receita Federal do Brasil a respeito do cumprimento do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que concerne aos requisitos e condições para a concessão e ampliação de renúncias de receitas tributárias, durante o exercício de 2018, e a Tabela IV, a qual dispõe dos valores das renúncias de receitas decorrentes de anistias e remissões concedidas no ano de 2018.

Informou ainda que, no que cabe à Receita Federal do Brasil, foi atendido o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017. Com relação à demonstração de que a renúncia decorrente da condição contida no inciso II do referido artigo somente entrou em vigor quando implementadas as respectivas medidas, ressaltou-se que o início da vigência da medida desonerativa é fixada pela própria lei que a instituiu e a suspensão de sua eficácia ainda carece de regulamentação.

De forma complementar às informações anteriormente prestadas, a Receita Federal encaminhou a Nota Cetad/Copan nº 013, de 30 de janeiro de 2020, a seguir transcrita, em síntese:

Esta nota apresenta informações para subsidiar a atualização do Sistema e-Governa, no que se refere ao Alerta 6.3.25, das Contas do Presidente da República de 2017.

O entendimento deste Cetad é de que a informação solicitada está relacionada com as medidas de desonerações tributárias instituídas no ano de 2019 e as medidas de compensação adotadas pelo Poder Executivo, quando da edição dos atos legais, que são de conhecimento deste Centro.

As informações dos atos legais, as estimativas de seus impactos e as medidas de compensação adotadas, para fins de cumprir com os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estão apresentados na Tabela a seguir. Ressalta-se que as informações apresentadas na Tabela representam o nosso entendimento, em 30 de janeiro de 2020.

TABELA - DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS EM 2019 - R$ MILHÕES

Nº	DATA	LEGISLAÇÃO	TRIBUTO(S)	DESCRIÇÃO	PRAZO	ESTIMATIVA**				MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
						2019	2020	2021	2022	
1	03/01/2019	LEI N°13.799, DE 3 DE JANEIRO DE 2019	IRPJ	ALTERA: 1 - A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.199-14/2001. FIXA NOVO PRAZO (31/12/2023) PARA A APROVAÇÃO DE PROJETOS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO E REINVESTIMENTO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E ADICIONAIS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM. 2 - A LEI Nº 8.167/1991. OS DEPÓSITOS PARA REINVESTIMENTO EFETUADOS HÁ MAIS DE 5 ANOS PELAS EMPRESAS EM OPERAÇÃO NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM, SEM APRESENTAÇÃO DE PROJETO, SERÃO REVERTIDOS EM FAVOR DA UNIÃO. AS EMPRESAS PODERÃO REIVINDICAR ATÉ 50% DOS DEPÓSITOS PARA CAPITAL DE GIRO E O RESTANTE PARA AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS NOVOS PARA PRODUÇÃO.	31/12/2023	144,00	756,00	1.451,00	-	-
2	04/01/2019	DECRETO Nº 9.682, DE 4 DE JANEIRO DE 2019; ART 2º E 3º	IRPJ	REGULAMENTA A LEI 13.799/2019. DISPÕE SOBRE A APROVAÇÃO DE PROJETOS BENEFICIADOS COM INCENTIVOS FISCAIS DE REDUÇÃO E REINVESTIMENTO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA E ADICIONAIS NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SUDENE E DA SUDAM. ART. 2º - A CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS FICA LIMITADA AOS VALORES DO DEMONSTRATIVO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS - DGT INCLUÍDOS NA ESTIMATIVA DE RECEITA DA LEI ORÇAMENTÁRIA. ART. 3º - EM 2019, APENAS ATÉ OS LIMITES OU COM IMPLEMENTO DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. (EFEITO FINANCEIRO CONSIDERADO NA LEI 13.799/2019).	31/12/2023	-	-	-	-	-
3	25/03/2019	MEDIDA PROVISÓRIA N° 877, DE 25 DE MARÇO DE 2019.	IRPJ, CSLL, PIS/PASEP E COFINS	ALTERA A LEI Nº 9.430/96, PARA DISPOR SOBRE A DISPENSA DE RETENÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS NA AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS PELOS ÓRGÃOS OU PELAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. O ART. 64, §9º, DA LEI Nº9.430/96 PASSA A VIGORAR COM AS SEGUINTES ALTERAÇÕES - FICA DISPENSADA A RETENÇÃO DOS TRIBUTOS NA FONTE DE QUE TRATA O CAPUT SOBRE OS PAGAMENTOS EFETUADOS POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, MEDIANTE A UTILIZAÇÃO DO CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL - CPGF, NO CASO DE COMPRA DE PASSAGENS AÉREAS DIRETAMENTE DAS COMPANHIAS AÉREAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO."	AD MESA CONGRESSO 48, PRAZO DE VIGÊNCIA ENCERRADO 23/07/2019 NÃO CONVERTIDA EM LEI.	NI	-	-	-	*
4	01/07/2019	DECRETO N° 9.897, DE 1° DE JULHO DE 2019.	IPI	ALTERA A ALÍQUOTA DE IPI INCIDENTE SOBRE PREPARAÇÕES COMPOSTAS, NÃO ALCOÓLICAS (EXTRATOS CONCENTRADOS OU SABORES CONCENTRADOS) UTILIZADOS NA FABRICAÇÃO DE BEBIDAS FRIAS DA POSIÇÃO 22.02 DA TIPI PARA OS PERCENTUAIS DE 12%, 8% E 10%; NOS PERÍODOS DE 01/01/2019 A 30/07/2019, 01/07/2019 A 30/09/2019 E 01/10/2019 A 31/12/2019, RESPECTIVAMENTE.	31/12/2019	37,02	-	-	-	EXCEÇÃO À OBRIGATORIEDADE ESTIPULADA NO ART.14 DA LRF.
5	14/08/2019	DECRETO Nº 9.971, DE 14 DE AGOSTO DE 2019	IPI	ALTERA A TABELA DE INCIDÊNCIA DO IPI. TIPI : 9504.50.00 - CONSOLES E MÁQUINAS DE JOGOS DE VÍDEO: REDUÇÃO DE 50% PARA 40%; 9504.50.00 EX 01 - PARTES E ACESSÓRIOS DOS CONSOLES E DAS MÁQUINAS DE JOGOS DE VÍDEO CUJAS IMAGENS SÃO REPRODUZIDAS NUMA TELA DE UM RECEPTOR DE TELEVISÃO, NUM MONITOR OU NOUTRA TELA OU SUPERFÍCIE EXTERNA: REDUÇÃO DE 40% PARA 32%; 9504.50.00 EX 02 – MÁQUINAS DE JOGOS DE VÍDEO COM TELA INCORPORADA, PORTÁTEIS OU NÃO, E SUAS PARTES: REDUÇÃO DE 20% PARA 16%.	-	1,94	23,80	23,94	-	EXCEÇÃO À OBRIGATORIEDADE ESTIPULADA NO ART.14 DA LRF.

Nº	DATA	LEGISLAÇÃO	TRIBUTO(S)	DESCRIÇÃO	PRAZO	ESTIMATIVA**				MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
						2019	2020	2021	2022	
6	14/08/2019	PORTARIA Nº 559, DE 14 DE OUTUBRO DE 2019	II	ALTERA A PORTARIA MF Nº 112, DE 10 DE JUNHO DE 2008, ELEVANDO O LIMITE PARA US$ 1.000,00 (MIL DÓLARES DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA) SOBRE VENDA DE MERCADORIAS COM ISENÇÃO A PASSAGEIRO CHEGANDO DO EXTERIOR, NOS TERMOS DO INCISO III DO ART. 10, EFETUADA ATÉ OU O EQUIVALENTE EM OUTRA MOEDA, POR PASSAGEIRO, OBSERVADO, AINDA, O DISPOSTO NO ART. 11 DESTA PORTARIA.	-	-	62,64	72,10	-	*
7	11/11/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019; ART. 9°	CPP	ISENTA AS EMPRESAS DAS SEGUINTES PARCELAS INCIDENTES SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTOS DOS CONTRATADOS NA MODALIDADE CONTRATO DE TRABALHO VERDE E AMARELO: CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PREVISTA NO INCISO I DO CAPUT DO ART. 22 DA LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991;	31/12/2024	-	936,40	2.202,08	2.956,05	CONSIDERADA NAS ESTIMATIVAS DA MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLOA 2020
8	11/11/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019; ART. 28.	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	ALTERA O ART. 457-A DA CLT, DEFININDO A GORJETA COMO RENDA NÃO TRIBUTÁVEL DA EMPRESA E AFASTANDO A INCIDÊNCIA DOS TRIBUTOS: IRPJ, CSLL, PIS E COFINS.	INDETERMINADO	-	912,85	970,91	1.031,13	*
9	11/11/2019	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019; ART. 48.	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	ALTERA A LEI N° 10.101, DE 2000, QUE TRATA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS LUCROS E RESULTADOS DA EMPRESA. A MUDANÇA PERMITE A DISTRIBUIÇÃO DE PLR PELAS ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PROVOCANDO RENÚNCIA FISCAL DE IRPF E CPP.	INDETERMINADO	-	1.084,69	1.153,67	1.225,23	*
10	26/11/2019	MP 907 (LEI N° 13.315, DE 20/06/2016); ART. 1º	IRRF	PRORROGAÇÃO DA REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DO IRRF INCIDENTE SOBRE VALORES REMETIDOS AO EXTERIOR DESTINADOS À COBERTURA DE GASTOS PESSOAIS EM VIAGENS ATÉ O LIMITE DE R$20.000. I) 7,9% EM 2020; II) 9,8% EM 2021; III) 11,7% EM 2022; IV) 13,6% EM 2023; E 15,5% EM 2024.	31/12/2024	-	1.432,00	1.316,00	1.191,00	CONSIDERADA NAS ESTIMATIVAS DA MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLOA 2020
11	26/11/2019	MP 907 (LEI N° 13.315, DE 20/06/2016); ART. 2º	IRRF	ALTERA O ART. 16 DA LEI N° 11.371, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2006, PARA REDUZIR A ALÍQUOTA DO IMPOSTO SOBRE A RENDA NA FONTE INCIDENTE SOBRE AS OPERAÇÕES DE QUE TRATA O INCISO V DO CAPUT DO ART. 1° DA LEI N° 9.481, DE 13 DE AGOSTO DE 1997 (LEASING DE AERONAVES).	31/12/2022	-	293,00	468,00	544,00	CONSIDERADA NAS ESTIMATIVAS DA MENSAGEM MODIFICATIVA AO PLOA 2020
12	26/12/2019	LEI Nº 13.970, DE 26/12/2019; ARTS. 1° A 3°.	IRPJ, CSLL, PIS/COFINS	PRORROGA O REGIME ESPECIAL TRIBUTÁRIO DO PATRIMÔNIO DE AFETAÇÃO PARA PROJETOS DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS DE INTERESSE SOCIAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV) QUE TENHAM OBRAS INICIADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2018 E REGISTROS DAS INCORPORAÇÕES OU CONTRATOS EM CARTÓRIO.	EXTINÇÃO DO CONTRATO DE CONSTRUÇÃO OU QUITAÇÃO PLENA DO IMÓVEL COMERCIALIZADO. (INDETERMINADO)	-	38,91	4,28	0,01	*
TOTAL GERAL		182,96	5.540,29	7.661,98	6.947,42					

"*" NÃO HÁ INFORMAÇÃO SOBRE A NECESSIDADE DE COMPENSAÇÃO E/OU DAS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO ADOTADAS.

"-" = MEDIDA NÃO TEVE EFEITO E/OU VIGÊNCIA NO PERÍODO.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informativa nº 56/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 11/10/2019, informou que:

> *Ao longo de 2018, a Casa Civil e demais entes do Poder Executivo Federal estiveram em tratativas em busca de estabelecer mecanismos eficientes para a instituição de renúncias tributárias, a fim de assegurar o cumprimento das exigências legais. Nesse sentido, o Ministério da Economia encaminhou à Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) minuta de Decreto com o objetivo de regulamentar o §2 do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, a proposta de regulamentação e outras medidas sobre o assunto continuam sob análise do corpo técnico e jurídico dos órgãos envolvidos.*

Complementarmente, a Casa Civil encaminhou a Nota Informativa nº 25/2020/CGGOV/DIGOV/SE, relatando que a RFB inseriu no Sistema Governa a Nota Cetad/Copan nº 013, de 30 de janeiro de 2020, bem como uma Tabela com as informações acerca dos atos legais que instituíram desonerações em 2019, as estimativas de seus impactos e as medidas de compensação adotadas para fins de cumprimento dos requisitos definidos no artigo 14 da LRF.

Sobre as informações atualizadas acerca do Decreto para regulamentar o artigo 14 da LRF, a Casa Civil/PR relatou que, conforme informações obtidas junto à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (SAJ), nos casos em que há proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, devem ser editados Decretos específicos para cada renúncia fiscal, a fim de atender ao disposto no artigo 14 da LRF. Como exemplo, citou a publicação do Decreto 9.682, de 04 de janeiro de 2019, que disciplinou a entrada em vigor das medidas implementadas pela Lei nº 13.799, de 03 de janeiro de 2019.

6.3.26. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficit primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5).

Secretaria Especial de Fazenda (SOF/ME):

> *1. A Subsecretaria de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação (Seari/SOF/ME), por meio da Nota Informativa SEI nº 6/2019, de 05 de agosto de 2019, solicitou à Subsecretaria de Assuntos Fiscais (Seafi/SOF/ME), providências julgadas cabíveis para atendimento dos itens tidos como pendentes, na Prestação de Contas do Presidente da República de 2018. Isso posto, a Diretoria de Programa para Gestão Fiscal (DPGF/Seafi/SOF/ME), teceu comentários a respeito das providências mencionadas, a partir da agregação dos itens (alertas e ressalvas) em grupamentos temáticos, conforme desenvolvido na seção seguinte.*
>
> *(...)*
>
> *17. A "Regra de Ouro" constitui norma constitucional na gestão orçamentária e financeira, que veda expressamente a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital no orçamento. Contudo, a própria Constituição estabelece uma ressalva, possibilitando que eventual excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital possa ser incluído na Lei Orçamentária, mediante aprovação de crédito adicional com finalidade precisa, por maioria absoluta do Poder Legislativo.*
>
> *18. A Lei de Diretrizes Orçamentária para 2019 (LDO 2019) – Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, em seu artigo 21, estabeleceu os procedimentos básicos para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, utilizando pela primeira vez, desde a promulgação da Constituição de 1988, a regra de excepcionalidade prevista o Inciso III do artigo 167 da Constituição Federal, qual seja a possibilidade de o Governo Federal extrapolar os limites definidos para a emissão de títulos, mediante a apresentação de crédito suplementar, sujeito à aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.*
>
> > *"Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição."*

19. A Lei Orçamentária de 2019 (LOA 2019) foi aprovada e sancionada considerando o montante de R$ 248,9 bilhões em operações de crédito condicionadas, ou seja, que apenas possam ser materializadas mediante aprovação do crédito adicional mencionado no parágrafo anterior. Essa receita com operações de crédito se destina a financiar determinadas despesas correntes, a saber, Benefícios Previdenciários Urbanos, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), Programa Bolsa Família, Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), e diversas Subvenções Econômicas.

20. Diante disso, em março foi encaminhado o Projeto de Lei de Crédito Adicional (PLN nº 4/2019) com o valor de R$ 248,9 bilhões para autorização das operações de crédito e viabilização orçamentária das despesas por ele financiadas, citadas anteriormente. Esse Projeto de Lei foi aprovado na forma do substitutivo apresentado, no mesmo valor global de R$ 248,9 bilhões, por meio da Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019. Com tal crédito adicional, há autorização para realização de operações de crédito acima das despesas de capital naquele montante, conforme dispositivo constitucional.

21. O mesmo mecanismo está previsto para o Projeto de Lei Orçamentária para 2020, onde consta insuficiência para cumprimento da Regra de Ouro da ordem de R$ 367,0 bilhões. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 contempla dispositivos similares aos da LDO 2019, para viabilização do crédito adicional.

22. Por fim, vale mencionar que, além do instrumento orçamentário anteriormente explicado, que operacionaliza a autorização constitucional de realizar operações de crédito acima do total de despesas de capital, existe a gestão realizada ao longo da execução do orçamento, no qual é possível a busca de fontes alternativas de receita, de modo a minimizar a utilização de operações de crédito. Exemplo notório, refere-se ao aproveitamento de superavit financeiro apurado ao final do exercício, que constitui fonte para abertura de créditos adicionais, conforme Inciso I, do § 1º do artigo 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A SOF informou ainda, em complementação às informações já prestadas, o seguinte:

A Subsecretaria de Assuntos Fiscais (Seafi/SOF/ME) mantém o exposto na Nota Técnica SEI nº 843/2019/ME, com as seguintes observações sobre fatos supervenientes à sua elaboração:

Reforma da Previdência: A aprovação da Reforma da Previdência, (...) sinalizou o compromisso de sustentabilidade fiscal do Governo Federal. Além dos aspectos de mérito da reforma, (...) tem efeito substancial sobre a redução do crescimento do gasto público, auxiliando o cumprimento futuro das regras fiscais, e abrindo o espaço para políticas discricionárias.

Cessão Onerosa: O leilão do excedente da Cessão Onerosa resultou num ingresso adicional de receitas de R$ 69.960,0 milhões em relação ao previsto, o que foi em parte utilizado para o pagamento da despesa decorrente da revisão do contrato de Cessão Onerosa e para transferências a Estados e Municípios. Em termos líquidos, isso resultou num aumento de recursos de R$ 23.815,6 milhões para o exercício. Considerando o teto de gastos, parte dessa ampliação foi distribuída aos Poderes, MPU e DPU e às Emendas Impositivas, e o valor restante foi incorporado para aumento do resultado primário projetado frente à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN/ME relatou que:

O arcabouço fiscal brasileiro conta com várias regras e limites. Para o controle mais amplo da sustentabilidade fiscal, as principais regras em vigor são a meta de resultado primário (definida anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias), o teto de gastos (artigos 106 e 107, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e a regra de ouro (artigo 167, inciso III, da Constituição Federal).

Para reforçar esse arcabouço, a PEC nº 188/2019 estabelece uma preocupação com a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, tal como transcrito a seguir:

> *"Art. 3º A Constituição Federal para a vigorar acrescida dos seguintes arts. 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A:*
>
> *Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.*

Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida."

Esse novo comando constitucional viria para estabelecer uma âncora fiscal de longo prazo, que pressupõe manter o estoque da dívida abaixo de determinado valor prudencial. Não significa necessariamente a introdução de um limite de dívida a ser alcançado de imediato ou a qualquer custo, mas, sim, definir um patamar de dívida a ser perseguido e que sirva como referência para a adoção de medidas de cunho fiscal que assegurem que a trajetória da dívida seja compatível com os parâmetros prudenciais.

O balanço das contas públicas em período recente, contudo, vem demonstrando insuficiência no cumprimento da regra de ouro. Em 2019, por exemplo, o Governo solicitou ao Poder Legislativo a aprovação de um crédito suplementar de R$ 248 bilhões como forma de aplicar as ressalvas previstas no inciso III, do artigo 167, obtendo, assim, uma autorização do Legislativo para realizar operações de crédito em montante superior às despesas de capital (...) possível após a aprovação por maioria absoluta.

A reversão do desequilíbrio das contas públicas, materializado na insuficiência no cumprimento da regra de ouro, bem como na trajetória de crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral observada desde 2013, depende da reversão de sucessivos deficits fiscais primários (isto é, despesas primárias maiores do que receitas primárias). O teto de gastos surgiu como uma resposta a esse contexto, para que o País volte a registrar superavits primários.

A redução dos gastos públicos e, consequentemente, a observância do teto de gastos depende da aprovação de reformas estruturais (...) que reduzam a rigidez e o grau de indexação do gasto público é crítico para que o País retome sua capacidade de obter superavits primários nas contas governamentais e, assim, assegure uma trajetória sustentável para o endividamento público.

Uma vez asseguradas as condições para que a dívida/PIB se reduza ao longo do tempo, consolidam-se as condições para que as despesas com juros da dívida também alcancem patamares mais baixos do que os registrados historicamente no Brasil.

Casa Civil/PR:

Segundo a Casa Civil/PR, considerando que as manifestações da STN/ME e da SOF/ME abrangeram as questões legais, orçamentárias e financeiras envolvidas no tema em comento e considerando, ainda, que as manifestações dos órgãos citam reformas estruturais aprovadas ou em tramitação no Poder Legislativo (Reforma da Previdência, Teto de Gastos, PEC nº 188/19), aquela Casa Civil não tem informações complementares além das já prestadas pelos citados órgãos.

6.3.28. alertar o Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas (seção 5.3.1.1).

Inicialmente, cabe ressaltar que, com relação à matéria, também consta o Alerta 05, relativo às contas do exercício de 2018.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/ME):

A presente manifestação se refere também ao Alerta 05 da PCPR 2018.

1. Em 2018, o então Ministro da Fazenda (...) instituiu, por intermédio da Portaria MF nº 279, de 07 de junho de 2018, Grupo de Trabalho, com o objetivo de construir Plano de Ação "com vistas ao aprimoramento da auditabilidade, pelos órgãos de controle, dos dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira da RFB, observados os requisitos de segurança da informação e o sigilo fiscal (...).

2. O referido GT promoveu uma série de interlocuções técnicas junto ao TCU - em especial com a Secex-Fazenda, SGI/TCU e Conjur do TCU - e à Controladoria-Geral da União - em especial com a Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária, com a finalidade de estabelecer os requisitos e condições para implementação pela RFB da denominada "sala de sigilo", ambiente seguro e controlado, em que os auditores do TCU e da CGU poderiam realizar seus trabalhos de auditoria, acessando os dados e informações necessárias, inclusive as sigilosas.

3. Desde a criação da sala de sigilo, equipes do TCU e da CGU, têm se valido dessa solução para executar seus programas de auditoria.

4. A Sala de Sigilo representou uma nova forma de trabalho e de compartilhamento de informações, e, tanto a RFB quanto os órgãos de controle, à época, se mostraram dispostos a trilhar um caminho que envolveria espírito público, bom senso e um razoável período de maturação, para que, com os aperfeiçoamentos que se fizessem necessários, ao amparo da lei, se alcançassem os melhores (esperados) resultados.

5. A referida Sala foi utilizada pela primeira vez durante o segundo semestre de 2018, em auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU). Como esperado, muitas dificuldades procedimentais surgiram e foram sendo resolvidas. Infelizmente o prazo que a equipe da CGU dispunha para realização de seus exames já era demasiado curto ao tempo em que passaram a utilizar o Ambiente e, também por isso, acreditamos que essa primeira utilização serviu mais como experiência, do que para a efetivação dos testes a que se propuseram.

6. O TCU em seguida (novembro de 2018), e pela primeira vez, passou a utilizar o novo Ambiente. Várias dificuldades operacionais enfrentadas pela equipe da CGU já não mais se apresentaram, no entanto, também dentro do esperado, outras surgiram que precisaram ser solucionadas ao tempo da auditoria.

7. Note-se que aqui não falamos somente de "soluções" a cargo da RFB. Quando da criação do Ambiente Seguro e Controlado sabíamos, todos (RFB, TCU, CGU), que também os órgãos de controle necessitariam prever e dispensar tempo extra às suas equipes, em suas auditorias, para melhor conhecer, melhor entender, e melhor poder planejar suas atividades, frente a essa nova possibilidade.

8. A equipe do TCU citada, poucos dias utilizou o Ambiente Seguro e Controlado, e não vemos problemas que assim se faça. Ao contrário, e sem pretender ultrapassar a condição de auditados, parece-nos clara a ideia de que se realizem normalmente os procedimentos substantivos em nível consolidado, e utilize-se o Ambiente Seguro e Controlado para "adentrar nos registros individualizados", como acréscimo técnico pertinente e necessário aos exames que já são conhecidos e feitos há muito pelo TCU.

9. A identificação simplificada das estações de trabalho existentes na sala de sigilo, a criação de uma rede de comunicação entre essas estações de trabalho, e o estabelecimento de novos perfis em diversos sistemas de interesse dos órgãos de controle, foram aperfeiçoamentos que aumentaram a fluidez e facilitaram o trabalho das equipes de auditoria. Como exemplo, temos hoje já identificados perfis de acesso a 48 (quarenta e oito) diferentes sistemas, que foram de interesse de equipes anteriores, o que agilizará sobremaneira, o início do trabalho das futuras equipes de auditoria. Outros procedimentos administrativos internos, que envolvem a inclusão e a retirada de arquivos do referido Ambiente, com a experiência adquirida, foram também aperfeiçoados e padronizados de modo a agilizar a realização/atendimento.

10. Como experiências exitosas do uso da Sala de Sigilo podemos citar, segundo nossa avaliação, a realização de trabalho por equipe de auditores do TCU/Seifra-Operações, em abril de 2019, e a recente auditoria de Contas de 2018 (ainda não encerrada) por equipe de auditores da CGU.

11. Para aprimorar a forma de interação entre o TCU e o Ministério da Economia foi realizada reunião em 09 de maio de 2019, em que foram apresentados pelo TCU os principais achados de auditoria no âmbito do Processo (TC) 021.258/2018-8, bem como detalhadas pelo Ministério da Economia as medidas que estão sendo construídas com o objetivo de realizar um movimento disruptivo no padrão de interação entre a RFB e o TCU.

12. Referida reunião, inclusive, foi digna de registros por diversos Ministros, em especial o Ministro Walton Alencar que, na Sessão Plenária ocorrida no último dia 15 de maio, consignou expressamente que os resultados dessa reunião, "certamente, muito contribuirão para o fortalecimento do Controle Externo e das relações institucionais, sempre em prol do interesse público".

13. Não obstante, nessa mesma sessão plenária, o Ministro Bruno Dantas fez consignar na apreciação do Processo nº TC 007.822/2019-7 que "(...) , embora a criação da sala de sigilo represente uma iniciativa positiva, ela não possibilitou efetiva melhora do grau de auditabilidade da RFB, (...).

14. Desta forma, na busca de construir uma gradual, consistente e efetiva melhora do grau de auditabilidade da Receita Federal, o Ministério da Economia apresentou, em apertada síntese, encaminhamentos iniciais destinados a superar de maneira estrutural a questão:

> *a) Demanda à Advocacia-Geral da União para elaboração de parecer a ser submetido à aprovação do Excelentíssimo Sr. Presidente da República, a fim de pacificar interpretação do art. 198 do CTN, quanto ao tratamento a ser dado à questão do sigilo fiscal, no que concerne aos acessos concedidos pela RFB aos órgãos de controle (CGU e TCU) ; e, na sequência,*

b) A depender do conteúdo do Parecer da AGU, a edição de Decreto do Chefe do Poder Executivo, disciplinando o processo e as condições a serem observadas para a operacionalização do acesso a dados protegidos pelo TCU e CGU, com a habilitação de servidores para acessarem os sistemas e dados da RFB.

15. Registre-se que a implementação da segunda etapa, que permitirá o compartilhamento e a análise de informações sensíveis, exigirá colaboração intensa do corpo técnico das instituições envolvidas, uma vez que o desenho do processo de trabalho deverá considerar o tratamento de dados sensíveis e o manejo de centenas de sistemas hoje operacionalizados pela RFB.

16. Nessa mesma linha, em junho de 2019, o Senhor Ministro de Estado da Economia, por meio da Portaria nº 317, instituiu Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de adotar providências para a implementação do Plano de Auditabilidade de que trata o item 9.1 do Acórdão nº 1.174/2019 do Plenário do TCU. Em julho de 2019, a Secretaria Executiva do ME, por meio da Portaria SE nº 1.021, designou representantes para o referido GT, organizando reuniões periódicas em busca desse objetivo.

17. Cumpre ainda destacar que o objetivo primordial da continuidade das iniciativas começadas em 2018 é permitir que os órgãos de controle possam, em colaboração com o Ministério da Economia, avaliar de forma consistente a auditabilidade do sistema tributário nacional, evitando que ocorram novos registros, em processos futuros, relativos a obstruções aos trabalhos de fiscalização e/ou auditoria realizados pelos órgãos de controle no âmbito do Ministério da Economia, em especial no âmbito da RFB.

Em complementação às informações supra, a Receita relatou que foi publicado no Diário Oficial da União, em 23 de janeiro de 2020, o Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020, que "Dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal".

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/ME):

O Procurador da Fazenda Nacional, em 07 de agosto de 2019, por meio da Nota SEI nº 56/2019/PGDAU-CDA-COAGED/PGDAU-CDA/PGDAU/PGFN-ME, informou, em síntese, que:

De modo a permitir a plena auditoria dos números da dívida ativa da União, especialmente no que tange à classificação dos créditos baseada na Portaria nº 293/2017, a PGFN/ME reviu seu entendimento recentemente (após a conclusão dos trabalhos da equipe de auditoria), reclassificando o sigilo a ela relacionado de "fiscal", para "profissional", nos termos do Parecer SEI Nº 50/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME:

> *Isto posto, conclui-se que a informação da classificação (rating) dos créditos inscritos em dívida ativa, muito embora esteja acobertada pelo sigilo profissional por ser determinante para a definição das estratégias de cobrança e recuperação da PGFN, atrairia a incidência do artigo198, § 3º, II, do CTN, por constituir atributo (ou qualificação) da dívida ativa, o que viabiliza o compartilhamento da informação com a Controladoria-Geral da União e com o Tribunal de Contas da União, cabendo a tais órgãos, de um lado, auditar e controlar a eficiência e efetividade dessas estratégias, e de outro, manter o sigilo em relação a terceiros, de forma a resguardar os interesses fazendários.*

Essa medida permite o compartilhamento das informações pertinentes ao rating da dívida ativa com os órgãos de controle, nos limites do referido Parecer. Ressalta-se que o acesso dos órgãos a material coberto por sigilo fiscal está sendo analisado pelas esferas competentes da PGFN/ME.

Assim, entende-se que não mais persiste qualquer limitação à auditoria em relação ao sigilo derivado do rating da dívida ativa.

5.4. RECOMENDAÇÕES SOBRE AS CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA DO EXERCÍCIO DE 2018

Recomendação 01 - Ao Ministério da Economia que, na elaboração do PPA 2020-2023, incorpore correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos, de modo que o projeto de lei do PPA a ser encaminhado ao Congresso Nacional, de fato, seja 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. (pág. 108)

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME):

Por meio de Relatório s/nº, de 03 de fevereiro de 2020, a Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria informou que:

> *Acerca desta recomendação, o PPA 2020-2023, cujo lema é Planejar, Priorizar e Alcançar, foi elaborado com a utilização do modelo lógico de planejamento como base para a construção dos Programas, Objetivos e Metas. Para tanto, partiu-se de uma dimensão estratégica, na qual se considerou o cenário macroeconômico e eixos estratégicos. A partir dos eixos estratégicos se definiu as diretrizes (orientações prioritárias, num total de 13) e os temas (principais áreas setoriais, num total de 15). Na dimensão tática, por sua vez, estão contidos os programas (69 finalísticos e seis de gestão).*
>
> *Os Programas se enquadraram em alguma das diretrizes (em geral na que mais se relaciona ao programa, o que não significa uma correlação exclusiva) e em algum dos temas. Os atributos legais dos programas finalísticos são: Objetivo (declaração do resultado a ser alcançado para a transformação da realidade), a Meta (de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo) e o Indicador (que permite a mensuração do desempenho do programa em relação à meta declarada).*
>
> *Cada um dos Programas finalísticos possui um objetivo, um indicador e uma meta, e declara quais políticas públicas são prioritárias para o Governo Federal no período de vigência do Plano. Dessa forma, pretende-se que o PPA, além de já declarar o que se pretende realizar no período de vigência, demonstre as realizações e resultados de forma transparente e efetiva.*
>
> *No que diz respeito à sugestão do TCU para que a Lei do PPA seja dotada de mecanismos que permitem o monitoramento e a avaliação das políticas públicas federais, esclarecemos que o monitoramento incidirá sobre os Programas Finalísticos e seus respectivos Objetivos, Metas e Indicadores, podendo ter como insumo adicional as informações do processo de acompanhamento das ações orçamentárias e não orçamentárias. Também serão monitorados os Investimentos Plurianuais Prioritários (Anexo III, seção I, da Lei nº 13.971, de 2019). Conforme o artigo 15 da Lei nº 13.971, de 2019, o Poder Executivo encaminhará anualmente ao Congresso Nacional Relatório Anual de Monitoramento do PPA 2020-2023.*
>
> *Quanto à avaliação do PPA 2020-2023, conforme artigos 14 e 16 da citada Lei, será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap) e contemplará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas dispostos no Anexo I da Lei do PPA.*
>
> *Por fim, ressalta-se que os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023 serão regulamentados por ato próprio do Poder Executivo.*

Recomendação 02 - Ao Ministério da Economia que, na abertura de créditos adicionais, utilize o indicador de resultado primário vigente para definição dos parâmetros adotados no Siop quanto à classificação do tipo de alteração orçamentária. (pág. 162)

Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME):

A Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia (SOF/ME) informou, por meio do Despacho de 21 de agosto de 2019, que:

> *(...)*

2. Em síntese, utiliza-se nos créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) o identificador de resultado primário (RP) inicialmente fixado na Lei em atendimento ao disposto no § 9º do artigo 4º da Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, Lei Orçamentária Anual de 2018, LOA-2018, in verbis:

> *§ 9º Os limites de suplementação e de anulação de dotações constantes deste artigo devem ser calculados em relação aos valores e classificações inicialmente fixados nesta Lei.*

3. Dessa forma, é fundamental destacar que considerar as alterações de identificador de resultado primário realizadas após a publicação da LOA para abertura de créditos suplementares autorizados nessa Lei resultaria na não observação do disposto na mesma Lei que autoriza a abertura do crédito.

4. Ademais, cabe ressaltar, a partir do exposto, que a parametrização dos tipos de alterações orçamentárias dos créditos suplementares autorizados na LOA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), em que se utiliza o "RP lei" como referência de classificação, foi realizada em consonância com o disposto na LOA-2018.

5. Acrescente-se, ainda, que a suplementação de dotação orçamentária classificada com "RP 1", utilizando a autorização para suplementação de dotação classificada com "RP 2", somente foi possível porque o § 2º do artigo 43 da LDO-2018, incluído no amparo legal do ato de abertura do crédito pertinente, possibilitava a modificação concomitante do identificador de resultado primário, além de outras classificações, no ato de abertura de crédito suplementar autorizado na Lei Orçamentária. Esse procedimento evitou a necessidade da abertura do crédito com "RP 2", uma vez que a dotação foi classificada inicialmente na LOA-2018 com esse identificador, e posterior edição de outro ato para modificação de "RP 2" para "RP 1", visto que a despesa a ser atendida se enquadrava no conceito de despesa obrigatória ("RP 1").

A SOF/ME informou, ainda, em síntese, por meio do Despacho s/nº, de 10 de janeiro de 2020, que:

O identificador de resultado primário (RP) inicialmente fixado na Lei Orçamentária Anual de 2018 (LOA-2018) foi reeditado na Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, Lei Orçamentária de 2019 (LOA-2019), e que tal orientação continuou sendo adotada para o exercício de 2019, in verbis:

> *"Art. 4º. .....*
>
> *§ 12. Os limites de suplementação e de anulação de dotações constantes deste artigo devem ser calculados em relação aos valores e classificações inicialmente fixados nesta Lei."*

Assim, considerar as alterações de identificador de resultado primário realizadas após a publicação da LOA para abertura de créditos suplementares autorizados nessa Lei resultaria na inobservância do disposto na mesma Lei que autoriza a abertura do crédito.

Desse modo, a parametrização dos tipos de alterações orçamentárias dos créditos suplementares autorizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para o exercício de 2019, que utiliza o "RP lei" como referência de classificação, foi realizada em consonância com o disposto na LOA-2019.

Recomendação 03 - Ao Poder Executivo federal que adote medidas efetivas a fim de garantir, e comprovar, que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação contida no subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017. (pág. 181)

Inicialmente, cabe ressaltar que com relação à matéria, também foi expedida pelo TCU a **Recomendação 6.3.2**, relativa ao exercício de 2017.

Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR):

O Ministério do Desenvolvimento Regional informou por meio de Nota Técnica nº 6/CGOR (MDR)/SPO (MDR)/SECEX (MDR), de 23 de setembro de 2019, em síntese, que:

(...)

5. Sobre o tema, os Quadros a seguir apresentam o desempenho orçamentário do Ministério da Integração Nacional (exercício de 2018) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (exercício de 2019),

destacando as regiões Nacionais citadas no artigo 42 do ADCT, considerando a subfunção orçamentária 607 - Irrigação:

Quadro - Exercício de 2018
Ministério da Integração Nacional
Subfunção 607 - Irrigação - Informações Orçamentárias (R$ 1,00)

REGIÃO	PLOA	% PLOA	LOA INICIAL	% LOA	DOTAÇÃO ATUAL	% DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHADO	% EMPENHADO
NORDESTE	60.702.474	53,42	136.544.058	69,22 %	114.217.275	68,88 %	113.903.634	68,88 %
CENTRO-OESTE	29.325.000	25,81 %	39.460.000	20,00 %	30.380.000	18,32 %	30.379,065	18,37 %
DEMAIS	23.597.526	20,77 %	21.254.309	10,77 %	21.223.949	12,8 %	21.081.052	12,75 %
TOTAL	113.625.000	100 %	197.258.367	100 %	165.821.224	100 %	165.366.751	100 %

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), 23/09/2019.

Quadro - Exercício de 2019
Ministério do Desenvolvimento Regional
Subfunção 607 - Irrigação - Informações Orçamentárias (R$ 1,00)

REGIÃO	PLOA	% PLOA	LOA INICIAL	% LOA	DOTAÇÃO ATUAL	% DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHADO	% EMPENHADO
NORDESTE	89.025.000	71,56 %	124.077.914	68,63 %	119.393.875	68,60 %	80.415.282	75,82 %
CENTRO-OESTE	24.900.000	20,02 %	36.530.500	20,21 %	34.944.500	20,08 %	22.470.594	21,19 %
DEMAIS	10.475.000	8,42 %	20.179.618	11,16 %	19.709.618	11,32 %	3.173.409	2,99 %
TOTAL	124.400.000	100 %	180.788.032	100 %	174.047.993	100 %	106.059.285	100 %

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), 23/09/2019.

6. As informações apresentadas foram obtidas por meio de relatório extraído do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), considerando as programações classificadas sob a subfunção orçamentária 607 - Irrigação e o localizador de gastos (também chamado de subtítulo). Conforme abordado no manual Técnico de Orçamento 2019 (MTO 2019), página 39 e 40:

(...)

12. De acordo com as informações do Quadro - Exercício de 2018, os recursos alocados naquele exercício, no Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e na Lei Orçamentária de 2018, garantem a execução do percentual estabelecido para a região Centro-Oeste de 20%. Todavia, a execução foi comprometida em decorrência da redução da Dotação Orçamentária, conforme pode ser verificado a partir da variação entre a LOA Inicial e a Dotação Atual.

13. A referida variação na dotação orçamentária foi decorrente principalmente da edição da Lei nº 13.662, de 08 de maio de 2018, que abriu aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo federal e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de R$ 3.037.915.967,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. A referida legislação foi tramitada e aprovada no Congresso Nacional e, após sancionada, reduziu a dotação orçamentária de programação voltada à irrigação (10.53.101.20.607.2077.10BC - Implantação de Projetos de Irrigação). Do valor total cancelado, R$ 16.000.000,00 seriam destinados à região Centro-Oeste. Caso não houvesse o referido cancelamento, possivelmente o valor executado poderia ter sido superior ao estabelecido.

Posteriormente, o MDR apresentou, em síntese, as seguintes informações complementares:

Em relação ao exercício de 2019, de acordo com as informações do Quadro - Exercício de 2019, os percentuais do Projeto de Lei Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual destinados à região Centro-Oeste superavam os 20% estabelecidos no Inciso I do artigo 42 do ADCT. Entretanto, a execução foi comprometida em decorrência da redução da Dotação Orçamentária, conforme pode ser verificado a partir da variação entre a LOA Inicial e a Dotação Atual.

Conforme pode ser observado no exercício de 2019, a dotação orçamentária ao final do exercício (considerando inclusive os créditos adicionais abertos) não atendeu à citada disposição em relação à região Centro-Oeste. A referida variação pode ser atribuída à abertura de créditos adicionais por meio da Portaria nº

169, de 11 de julho de 2019, e da Lei nº 13.888, de 17 de outubro de 2019, que, entre outras alterações, cancelaram recursos do Ministério do Desenvolvimento Regional destinados à irrigação, nos valores de R$ 7.490.039,00 (sete milhões, quatrocentos e noventa mil trinta e nove reais) e de R$ 44.408.262,00 (quarenta e quatro milhões, quatrocentos e oito mil duzentos e sessenta e dois reais), respectivamente. Desse montante, R$ 1.586.000,00 (um milhão quinhentos e oitenta e seis mil reais) e R$ 11.018.630,00 (onze milhões, dezoito mil, seiscentos e trinta reais) eram destinados à região Centro-Oeste, correspondendo a 21,17 % e 24,81% dos valores totais cancelados em cada ato e, portanto, desproporcionais em relação à porcentagem estabelecida no ADCT.

Ressalte-se, por oportuno, que os cancelamentos realizados por meio dos referidos normativos foram elaborados a partir de iniciativa do Ministério da Economia, sem qualquer pronunciamento ou mesmo conhecimento prévio do MDR.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informava nº 42/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 10 de fevereiro de 2020, informa nada ter a acrescentar às informações prestadas pelo MDR.

Recomendação 04 - Ao Poder Executivo federal que adote, ainda, providências efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa, quanto à subfunção de governo irrigação, no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e a atender à recomendação do subitem 3.1.8 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2016. (pág. 181)

Inicialmente, cabe ressaltar que com relação à matéria, também foi expedida pelo TCU a **Recomendação 6.2.5**, relativa ao exercício de 2016.

Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR):

O Ministério do Desenvolvimento Regional apresentou, por meio de Nota Técnica nº 1/CGOR (MDR)/SPO (MDR)/SECEX (MDR), de 27 de janeiro de 2020, o as informações transcritas, em síntese, a seguir:

(...)

Quadro - Exercício de 2019
Ministério do Desenvolvimento Regional
Subfunção 607 - Irrigação - Informações Orçamentárias (R$ 1,00)

REGIÃO	PLOA	% PLOA	LOA INICIAL	% LOA	DOTAÇÃO ATUAL	% DOTAÇÃO ATUAL	EMPENHADO	% EMPENHADO
NORDESTE	89.025.000	71,56 %	124.077.914	68,63 %	95.078.874	64,89 %	95.076,064,09	64,91 %
CENTRO-OESTE	24.900.000	20,02 %	36.530.500	20,21 %	27.530.500	18,79 %	27.530.499,20	18,80 %
DEMAIS	10.475.000	8,42 %	20.179.618	11,16 %	23.915.628	16,32 %	23.863.187,98	16,29 %
TOTAL	124.400.000	100 %	180.788.032	100 %	146.525.002	100 %	146.469.751,27	100 %

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), 27/01/2020.

As informações apresentadas foram obtidas por meio de relatório extraído do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), considerando as programações classificadas sob a subfunção orçamentária 607 - Irrigação e o localizador de gastos (também chamado de subtítulo).

A classificação orçamentária "localizador de gastos" ou "subtítulo" permite a identificação das localidades relacionadas à execução das despesas públicas. Conforme abordado no MTO 2019, "a adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

Com relação à viabilidade de se implementar a identificação do localizador por Município, de forma a permitir apuração, por meio do Siafi, dos recursos destinados aos Municípios localizados no Semiárido, o MDR entende que a identificação do localizador por Município pode inviabilizar o cumprimento do preceito legal, uma vez que o localizador de gastos é um dos componentes da classificação funcional-programática e, no

caso de necessidade de alteração para um novo localizador, em função da inviabilidade de execução de ordem técnica ou judicial, haveria necessidade de se encaminhar um projeto de lei ao Congresso Nacional para sua alteração.

De acordo com as Portarias anuais do Ministério da Economia, as quais estabelecem procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, só existem quatro períodos no ano para o encaminhamento de projetos de lei de natureza orçamentária ao Congresso Nacional. Assim, verifica-se que a criação de subtítulos por Municípios colocaria em risco a execução da programação orçamentária desta Pasta. Em suma, o localizador de gastos por Município, neste caso, engessa a execução e dificulta o cumprimento do preceito legal.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil da Presidência da República informou, por meio da Nota Informativa nº 28/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 09/10/2019, que:

(...)

2. Em sua manifestação no sistema Governa, o MDR, por meio da Nota Técnica nº 6/CGOR/SPO/SECEX, apresenta Quadro demonstrativo da execução dos recursos na "Subfunção 607 - Irrigação", por região, elaborado com dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), para esclarecer que a classificação orçamentária "localizador de gastos" ou "subtítulo" são suficientes para a identificação das localidades relacionadas à execução das despesas, permitindo assim a regionalização.

3. Portanto, esta Casa Civil da Presidência da República considera que o órgão responsável conseguiu demonstrar que já existem instrumentos que permitem a localização da execução da despesa, atendendo à referida recomendação.

Recomendação 05 - Ao Poder Executivo federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à recomendação do subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017, inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação inequívoca de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal se destinou a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme as exigências daquele dispositivo constitucional. (pág. 181)

Inicialmente, cabe ressaltar que com relação à matéria, também foi expedida pelo TCU a **Recomendação 6.3.3**, relativa ao exercício de 2017.

Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR):

Inicialmente, o Ministério do Desenvolvimento Regional apresenttou a Nota Técnica nº 6/CGOR (MDR)/SPO (MDR)/SECEX (MDR), de 23 de setembro de 2019, cujos termos,em síntese, já foram trasncritos na Recomendação 03 supra.

O MDR apresentou também a Nota Técnica nº 1/CGOR (MDR)/SPO (MDR)/SECEX (MDR, de 27/01/2020, e a Nota Técnica nº 5/2020/CGIR (MDR)/DDRU (MDR)/SDRU (MDR)-MDR, de 29/01/2020.

A Nota Técnica nº 1/2020 informa que a "Recomendação 05 é similar à Recomendação 02 e, conforme comentado, as informações relacionadas ao tema foram apresentadas anteriormente pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU) e, atualmente, considerando a tramitação do processo envolvendo inclusive Unidades da referida Secretaria, espera-se que o assunto seja abordado em Nota adicional."

A Nota Técnica nº 5/2020, por sua vez, acrescenta que:

"(...)

3.3. Inicialmente, destaca-se que a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOR) da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MDR emitiu a Nota Técnica nº 1/CGOR, apresentando as informações com os detalhamentos orçamentários necessários para atender as solicitações da CGU, e esta Nota Técnica CGIR visa complementar as informações quanto a aplicação dos recursos orçamentários nas regiões indicadas na Constituição Federal.

3.4. Desta forma, reitera-se as informações apresentadas nos monitoramentos anteriores, quando foi realizado um levantamento detalhado junto à Companha de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs), que apresentaram documentos com o detalhamento de aplicação de recursos em cada projeto público de irrigação (PPI) de sua responsabilidade, nos anos de 2017 e 2018, demonstrando a aplicação dos recursos no Semiárido e, também, beneficiando a agricultura familiar.

3.5. Na Tabela elaborada pela Codevasf, indicou-se que, dos recursos aplicados em irrigação pela empresa pública nos anos de 2017 e 2018, 89,5% e 93,7% foram na região do Semiárido, respectivamente. E, ainda, que no ano de 2017, dos agricultores irrigantes privilegiados com esses recursos, 76,7% foram familiares e no ano de 2018, 82,5% foram agricultores familiares.

3.6. Na documentação enviada pelo Dnocs foi elaborada uma Tabela demonstrativa, com o detalhamento do valor aplicado especificamente em cada Município, relacionando as localidades pertencentes ao semiárido brasileiro, nos termos da Resolução nº 107/2017/Sudene, conforme menciona a CGU na recomendação 6.3.3, sendo:

> *"Registra-se que o localizador por região não permite apurar, por meio do Siafi, que os 50% destinados à região Nordeste tenham sido aplicados no Semiárido. Dessa forma, a recomendação do TCU foi no sentido de utilizar os localizadores por Município, o que possibilitaria, se empregado, identificar se essa região foi destinatária preferencial dos recursos empenhados. Vale ressaltar que, conforme estipulado pela Sudene, 1.262 Municípios brasileiros fazem parte do Semiárido."*

3.7. Destaca-se que a aplicação desses recursos pelo Dnocs foram em PPI, e que beneficiaram em quase sua totalidade agricultores familiares.

3.8. Assim, com a apresentação da Nota Técnica nº 1/ CGOR e os esclarecimentos desta Nota Técnica CGIR sobre os documentos enviados anteriormente, entende-se que as solicitações da CGU quanto aos alertas e as recomendações expedidas pelo TCU foram atendidas."

Casa Civil/PR:

A Casa Civil da Presidência da República informou por meio da Nota Informativa nº 27/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 08/10/2019, que:

"(...)

2. Em sua manifestação no sistema Governa, o MDR, por meio da Nota Técnica nº 6/CGOR/SPO/SECEX, elaborou Quadro demonstrativo comprovando a aplicação de percentual superior a 50%, dos recursos destinados à irrigação, na região Nordeste no exercício 2018. Cabe apontar que na referida Nota Técnica o MDR elaborou outro Quadro em que demonstra que, até setembro de 2019, o percentual de aplicação de recursos destinados à irrigação na região Nordeste permanece superior a 50%.

3. Em relação ao que dispõe o artigo 42 da ADCT de que os recursos destinados à região Nordeste sejam aplicados, preferencialmente, no Semiárido e que ao menos 50% dos recursos sejam destinados a projetos que beneficiem agricultores familiares, o MDR incluiu no sistema Governa os demonstrativos produzidos pela Codevasf e pelo Dnocs que apresentam o detalhamento da aplicação dos recursos destinados a projetos de irrigação no Semiárido e que beneficiam agricultores familiares. Destaca-se que a planilha elaborada pela Codevasf contém valores expressivos de aplicação de recursos em projetos de irrigação, sendo que a maior parte desses recursos foi aplicada no Semiárido, beneficiando a agricultura familiar em percentual superior ao estabelecido no dispositivo constitucional. Cabe esclarecer que, ainda que o montante dos valores dos projetos do Dnocs não seja suficiente para alterar o percentual total de aplicação apurada, a planilha apresentada pelo Dnocs também demonstra que a maioria dos recursos foi aplicada no Semiárido.

4. Nesse contexto, esta Casa Civil da Presidência da República considera que o órgão responsável conseguiu demonstrar o efetivo cumprimento do dispositivo constitucional que trata da aplicação de recursos

em projetos de irrigação no Nordeste, preferencialmente no Semiárido e que beneficiam agricultores familiares. Cabe, porém, observar quando da elaboração do próximo Balanço Geral da União a necessidade de demonstrar, de forma inequívoca, a aplicação de recursos, conforme determina o artigo 42 da ADCT, para que a recomendação não venha a se repetir nos próximos exercícios."

Posteriormente, a Casa Civil/PR, por meio da Nota Informava nº 42/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 10 de fevereiro de 2020, informa nada ter a acrescentar às informações prestadas pelo MDR.

Recomendação 06 - À Casa Civil e a Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal nos estados-membros, seja priorizada a realização de auditoria no Estado durante a intervenção e certificação de contas, fazendo constar em capítulo próprio na prestação de contas anual do Presidente da República diagnóstico circunstanciado da situação que justificou à intervenção, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Lei 8.443/1992 com as adaptações necessárias para a realidade estadual, tendo em vista a competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X da Constituição da República. (pág. 248)

Controladoria-Geral da União (CGU):

A Controladoria-Geral da União apresentou as seguintes informações:

"Considerando-se tratar de recomendação relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros, esta Controladoria Geral da União informa que, observados fatores operacionais do órgão de controle interno e as especificidades dos normativos eventualmente expedidos, priorizará a realização de auditoria no Estado durante a intervenção e certificação de contas.

Por outro lado, a responsabilidade pela apresentação do diagnóstico circunstanciado da situação que justificou a intervenção, para inclusão na prestação de contas anual do Presidente da República, vale ressaltar, compete à Casa Civil/PR."

Casa Civil/PR:

A Casa Civil, por meio da Nota Informava nº 61/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 11/10/2019, apresentou o seguite:

"(..)

3. A CGU apresentou resposta sintética, na qual argumenta que, pelo fato da recomendação expedida pelo TCU estar relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros, priorizará a realização de auditoria no Estado-membro durante a intervenção e certificação de contas.

4. Por conseguinte, em complementação, cabe à Casa Civil da Presidência da República a responsabilidade quanto à apresentação do diagnóstico circunstanciado da situação que justificou a intervenção, com a respectiva inclusão na prestação de contas anual do Presidente da República, fato que provocará a adoção de ações junto às áreas responsáveis no intuito de buscar o aprimoramento das informações a serem apresentadas nas futuras prestações de contas, quando da ocorrência de intervenção em Estados-membros.

5. Logo, esta Casa Civil continuará envidando esforços no sentido de buscar o cumprimento em sua plenitude das recomendações expedidas pelo TCU no âmbito do Acórdão nº 1331/2019 – TCU – Plenário."

Recomendação 07 - À Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal plena ou parcial no Poder Executivo dos Estados-membros, adotem as medidas necessárias de monitoramento das despesas mínimas com educação e saúde nos entes que passam pela intervenção, assim como os limites e condições fixados pelas normas gerais de finanças públicas, com vistas a prevenir o descumprimento dos percentuais constitucionais e as regras fiscais ao longo da execução orçamentária e financeira, em razão da competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X da Constituição da República. (pág. 248)

Controladoria-Geral da União (CGU):

A Controladoria-Geral da União apresentou as seguintes informações:

> *Trata-se de recomendação relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros. Assim, quando for decretada intervenção em algum Estado-membro, esta CGU adotará as providências para fins de atendimento à recomendação, sendo que, no momento, não há medida a ser tomada.*
>
> *Cumpre esclarecer, entretanto, que a competência primária para verificar a aplicação das despesas mínimas com educação e saúde nos Entes estaduais é dos respectivos Tribunais de Contas, haja vista o disposto no artigo 25 da Lei Complementar nº 141/2012. Contudo, se a responsabilidade pela verificação das despesas mínimas do Estado for transferida ao interventor nomeado pelo Presidente da República no Decreto de intervenção, a CGU considerará a possibilidade legal de realizar trabalho de aferição e monitoramento das citadas despesas.*
>
> *Assim, entende-se que não há providências adicionais a serem adotadas, por se tratar de recomendação relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros.*

Casa Civil/PR:

A Casa Civil, por meio da Nota Informativa nº 62/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 11/10/2019, relatou que:

> *"(...)*
>
> *3. A CGU, em atendimento, apresentou resposta sintética, na qual argumenta que, pelo fato da recomendação expedida pelo TCU estar relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros, "considerará a possibilidade legal de realizar trabalho de aferição e monitoramento das despesas mínimas com educação e saúde nos Entes que passam pela intervenção."*
>
> *4. Por conseguinte, em complementação, reforça que a competência primária para verificar a aplicação das despesas mínimas com educação e saúde nos Entes estaduais é dos respectivos Tribunais de Contas, haja vista o disposto no artigo 25 da Lei Complementar nº 141/2012.*
>
> *5. Logo, esta Casa Civil envidará esforços no sentido de monitorar o cumprimento da recomendação expedida pelo TCU no âmbito do Acórdão nº 1.331/2019 – TCU – Plenário, quando da ocorrência de intervenção federal decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros."*

Recomendação 08 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que efetue o registro contábil do direito à garantia relativa ao saldo devedor de operações inadimplidas no âmbito do Fies a mais de 360 (trezentos e sessenta) dias consecutivos, as quais devem ser honradas por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), consoante estabelece o art. 21 do Estatuto do FGEDUC. (pág. 263)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação informou, em síntese, o seguinte:

> *Por meio da Nota Técnica SEI nº 19/2019/CCONT/SUCON/STN/FAZENDA-ME, de 13/08/19, a STN/ME alterou os critérios para registro contábil pertinente à solicitação e recebimento de honras junto ao FGEDUC. Conforme dispôs no item 33, o fato gerador para o registro patrimonial do ativo ocorrerá quando o agente operador do Fies solicitar a honra ao administrador do FGEDUC, independentemente de tal solicitação ser acatada pelo administrador do fundo.*

Porém, em razão do Acórdão TCU nº 1.331/2019 – Plenário, aquela Corte de Contas recomendou que as solicitações de honra de garantias feitas ao FGEDUC sejam reconhecidas como ativos a serem realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Com vistas a atender tal recomendação, o registro contábil pertinente é o seguinte:

Natureza da Informação: patrimonial

Fato gerador: pela solicitação de honra ao agente operador

Nesses termos, vem sendo realizado o registro no Siafi do valor estimado para honra dos contratos que apresentam saldo devedor com inadimplência superior a 360 dias consecutivos verificada na fase de amortização. A posição, em 31 de dezembro de 2019, é de R$ 6.518.899.593,16 (seis bilhões, quinhentos e dezoito milhões, oitocentos e noventa e nove mil quinhentos e noventa e três reais e dezesseis centavos), os quais estão registrados no Siafi.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR informou que: "*Tendo em vista que o FNDE adotou iniciativas e envidou esforços para regularizar a situação, evitando assim a ocorrência de novos registros, esta Casa Civil, por ora, não tem nada a acrescentar no que se refere ao cumprimento da referida Recomendação*".

Recomendação 09 – À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que providencie a normatização relacionada à contabilização das participações da República Federativa do Brasil em Organismos Internacionais, bem assim proceda à análise de todos os instrumentos de subscrição ou de compromisso firmados, a fim de verificar a necessidade de registro contábil das respectivas participações e obrigações, bem assim do reconhecimento de eventuais passivos contingentes. (pág. 266)

Diretoria de Finanças e Contabilidade:

A Diretoria de Finanças e Contabilidade informou que, no que se refere ao reconhecimento dos passivos relativos a Organismos Internacionais, de que trata o Acordão nº 1.331/2019 – TCU Plenário, a Unidade Gestora da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain - 170191), após apuração do levantamento dos valores das participações e obrigações, bem como dos passivos contingentes, realizou no exercício de 2019 os devidos registros contábeis no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em atendimento ao referido Acordão.

Os valores das obrigações foram registrados em contas de passivo no curto e no longo prazo, já os passivos contingentes foram registrados em contas de controle, perfazendo um total de 13,3 bilhões, conforme pode ser observado nas Notas de Sistemas (NS) de 000763 a 000958 e no balancete da referida unidade gestora.

Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain/ME):

A Sain/ME apresentou as seguintes Tabelas com os valores registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), referentes às obrigações com integralizações de quotas e de contribuições junto a organismos internacionais, consoante as novas diretrizes de contabilização das participações em Organismos Internacionais elencadas na Nota Técnica SEI nº 22/2019/CCONT/SUCON/STN/FAZENDA-ME, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

TABELA - REGISTRO DE PASSIVO DE CURTO PRAZO

ORGANISMO INTERNACIONAL	OBRIGAÇÕES DEVIDAS			TOTAL
	2017	2018	2019	
CONVENÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO DE ESPÉCIES MIGRATÓRIAS DE ANIMAIS SELVAGENS - CMS	R$ 465.444,56	R$ 931.464,42	R$ 950.100,30	R$ 2.347.009,28
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL – IPPDH	R$ 2.602.131,18	R$ 1.257.031,24	-	R$ 3.859.162,42
CONVENÇÃO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO NOS PAÍSES AFETADOS POR SECA GRAVE E/OU DESERTIFICAÇÃO - UNCCD	-	R$ 278.886,80	-	R$ 278.886,80
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO - OMT	-	R$ 200.555,68	R$ 1.342.090,51	R$ 1.542.646,19

ORGANISMO INTERNACIONAL	OBRIGAÇÕES DEVIDAS			TOTAL
	2017	2018	2019	
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO - OMC	-	R$ 11.591,29	R$ 4.648.683,47	R$ 4.660.274,76
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT	-	R$ 23.366.213,80	R$ 60.499.957,19	R$ 83.866.170,99
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA	-	R$ 4.250.317,20	-	R$ 4.250.317,20
CONVENÇÃO SOBRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ESPÉCIES DA FLORA E DA FAUNA SELVAGENS EM PERIGO DE EXTINÇÃO - CITES	-	R$ 7.301,39	R$ 923.092,04	R$ 930.393,43
AUTORIDADE INTERNACIONAL DOS FUNDOS MARINHOS - ISBA	-	R$ 1.396.314,71	R$ 380.020,81	R$ 1.776.335,52
CONVENÇÃO DE CONTROLE DOS MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO - CONVENÇÃO DE BASILÉIA	-	R$ 255.233,51	R$ 929.964,22	R$ 1.185.197,73
CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA - CDB	-	R$ 105.220,34	-	R$ 105.220,34
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MADEIRAS TROPICAIS - OIMT	-	R$ 1.649.506,93	R$ 506.997,88	R$ 2.156.504,81
ACORDO DE CONSERVAÇÃO DE ALBATROZES E PETRÉIS - ACAP	-	-	R$ 189.004,10	R$ 189.004,10
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA - FAO (EUR)	-	-	R$ 32.491.212,51	R$ 32.491.212,51
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA - FAO (USD)	-	-	R$ 17.462.062,60	R$ 17.462.062,60
AGÊNCIA INTERNACIONAL DE PESOS E MEDIDAS - BIPM	-	-	R$ 1.788.864,05	R$ 1.788.864,05
PROTOCOLO DE KIOTO	-	-	R$ 128.370,24	R$ 128.370,24
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO	-	-	R$ 10.620.329,95	R$ 10.620.329,95
TRIBUNAL INTERNACIONAL DO DIREITO DO MAR - TIDM	-	-	R$ 1.806.430,25	R$ 1.806.430,25
GRUPO INTERNACIONAL DE ESTUDOS DO CHUMBO E ZINCO - GIECZ	-	-	R$ 33.372,36	R$ 33.372,36
GRUPO INTERNACIONAL DE ESTUDOS DO NÍQUEL - GIEN	-	-	R$ 90.032,03	R$ 90.032,03
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE METROLOGIA LEGAL - OIML	-	-	R$ 505.747,20	R$ 505.747,20
INSTITUTO INTERNACIONAL PELA UNIFICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO - UNIDROIT	-	-	R$ 198.840,24	R$ 198.840,24
FUNDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DA AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA ATÔMICA - AIEA FCT	-	-	R$ 14.310.604,71	R$ 14.310.604,71
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS - OMA	-	-	R$ 153.491,32	R$ 153.491,32
COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP	-	-	R$ 2.900.103,16	R$ 2.900.103,16
ORGANIZAÇÃO PARA A PROIBIÇÃO DAS ARMAS QUÍMICAS - OPAQ	-	-	R$ 7.491.934,60	R$ 7.491.934,60
UNIÃO POSTAL UNIVERSAL - UPU	-	-	R$ 1.389.689,81	R$ 1.389.689,81
UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - UIT	-	-	R$ 1.885.033,26	R$ 1.885.033,26
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS (CHF)	-	-	R$ 37.885.998,86	R$ 37.885.998,86
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS (USD)	-	-	R$ 34.962.920,41	R$ 34.962.920,41
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE METEOROLOGIA - OMM	-	-	R$ 4.488.360,48	R$ 4.488.360,48
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ - OIC	-	-	R$ 525.251,84	R$ 525.251,84
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO AÇÚCAR - OIA	-	-	R$ 289.592,73	R$ 289.592,73
ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL - IMO	-	-	R$ 299.579,19	R$ 299.579,19
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - OEI (R$)	-	-	R$ 1.000.000,00	R$ 1.000.000,00
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - OEI	-	-	R$ 3.657.821,25	R$ 3.657.821,25
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA	-	-	R$ 41.905.040,03	R$ 41.905.040,03
AGÊNCIA BRASILEIRO-ARGENTINA DE CONTABILIDADE E CONTROLE DE MATERIAIS NUCLEARES - ABACC	-	-	R$ 4.460.917,32	R$ 4.460.917,32
PROTOCOLO DE MONTREAL SOBRE SUBSTÂNCIAS QUE DESTROEM A CAMADA DE OZÔNIO - PROTOCOLO DE MONTREAL	-	-	R$ 1.179.139,71	R$ 1.179.139,71
CONVENÇÃO SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO, ARMAZENAMENTO, PRODUÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE MINAS ANTIPESSOAL E SOBRE SUA DESTRUIÇÃO - CONVENÇÃO DE OTTAWA		-	R$ 213.500,65	R$ 213.500,65
CONTRIBUIÇÃO À CONVENÇÃO DE VIENA PARA A PROTEÇÃO DA CAMADA DE OZÔNIO - CONVENÇÃO DE VIENA	-	-	R$ 205.515,07	R$ 205.515,07
PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE BIOSSEGURANÇA - PROTOCOLO DE CARTAGENA	-	-	R$ 906.444,63	R$ 906.444,63
TRATADO DA ANTÁRTIDA - STA	-	-	R$ 82.263,74	R$ 82.263,74
UNIÃO GEODÉSICA E GEOFÍSICA INTERNACIONAL - UGGI	-	-	R$ 22.433,50	R$ 22.433,50

ORGANISMO INTERNACIONAL	OBRIGAÇÕES DEVIDAS			TOTAL
	2017	2018	2019	
ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ENERGIA - OLADE	-	-	R$ 918.109,10	R$ 918.109,10
UNIÃO POSTAL DAS AMÉRICAS, ESPANHA E PORTUGAL - UPAEP	-	-	R$ 242.720,22	R$ 242.720,22
CENTRO INTERNACIONAL DE ENGENHARIA GENÉTICA E BIOTECNOLOGIA - CIEGB	-	-	R$ 582.824,76	R$ 582.824,76
INSTITUTO INTERAMERICANO PARA PESQUISA EM MUDANÇAS GLOBAIS - IAI	-	-	R$ 483.672,00	R$ 483.672,00
COMITÊ CONSULTIVO INTERNACIONAL DO ALGODÃO - CCIA	-	-	R$ 183.133,78	R$ 183.133,78
FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FLACSO (USD) - MRE	-	-	R$ 179.851,00	R$ 179.851,00
FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FLACSO (USD) - MCTIC	-	-	R$ 179.851,00	R$ 179.851,00
ORGANIZAÇÃO PARA A PROSCRIÇÃO DE ARMAS NUCLEARES NA AMÉRICA LATINA - OPANAL	-	-	R$ 342.084,46	R$ 342.084,46
CENTRO LATINO-AMERICANO DE FÍSICA - CLAF	-	-	R$ 235.514,00	R$ 235.514,00
CONVENÇÃO SOBRE OS POLUENTES ORGÂNICOS PERSISTENTES - CONVENÇÃO DE ESTOCOLMO	-	-	R$ 833.724,18	R$ 833.724,18
CONVENÇÃO SOBRE O PROCEDIMENTO DE CONSENTIMENTO PRÉVIO INFORMADO PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE CERTAS SUBSTÂNCIAS QUÍMICAS E AGROTÓXICOS PERIGOSOS -CONVENÇÃO DE ROTERDÃ	-	-	R$ 599.156,71	R$ 599.156,71
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU	-	-	-	R$ 694.020.854,21
ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL - OACI	-	-	R$ 3.631.279,07	R$ 3.631.279,07
ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE - OPAS	-	-	R$ 48.689.080,48	R$ 48.689.080,48
SECRETARIA DO MERCADO COMUM DO SUL MERCOSUL - SM	-	-	R$ 198.331,72	R$ 198.331,72
FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL - FOCEM	-	-	-	R$ 411.187.356,78

TABELA - FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA)

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
USD	1.053.082,19	6.000.000,00	4.000.000,00	4.000.000,00	15.053.082,19
R$	4.244.553,08	24.183.600,00	16.122.400,00	16.122.400,00	60.672.953,08

Registro de Contas de Controle

TABELA - CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
USD	44.921.927,10	66.995.000,00	83.993.000,00	89.005.000,00	89.005.000,00	89.005.000,00	89.005.000,00	551.929.927,10
R$	181.062.319,36	270.030.047,00	338.542.185,80	358.743.553,00	358.743.553,00	358.743.553,00	358.743.553,00	2.224.608.764,16

TABELA - CORPORAÇÃO INTERAMERICANA DE INVESTIMENTOS (CII/BID INVEST)

	2019	2020	2021	2022	TOTAL
USD	14.856.710,61	17.300.000,00	5.700.000,00	5.280.000,00	43.136.710,61
R$	59.881.457,78	69.729.380,00	22.974.420,00	21.281.568,00	173.866.825,78

TABELA - FONPLATA

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	TOTAL
USD	27.251.240,24	27.600.000,00	27.600.000,00	27.600.000,00	27.600.000,00	27.600.000,00	8.660.000,00	8.660.000,00	182.571.240,24
R$	109.838.844,88	111.244.560,00	111.244.560,00	111.244.560,00	111.244.560,00	111.244.560,00	34.904.996,00	34.904.996,00	735.871.636,88

TABELA - ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (AID)

2019	2020	2021	2022	TOTAL
R$ 43.164.000,00	R$ 39.980.000,00	R$ 40.000.000,00	R$ 8.230.000,00	R$ 131.374.000,00

Registro de Passivo de Curto e Longo Prazo

TABELA - NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO - NBD

	2020	2021	2022	TOTAL
USD	300.000.000,00	350.000.000,00	350.000.000,00	1.000.000.000,00
R$	1.266.000.000,00	1.477.000.000,00	1.477.000.000,00	4.220.000.000,00

TABELA - BID-FOE

2015	TOTAL
USD 5.769.525,00	USD 5.769.525,00
R$23.885.833,50	R$ 23.885.833,50

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

> *Esta Coordenação elaborou a Nota Técnica SEI nº 22/2019/CCONT/SUCON/STN/FAZENDA-ME, com as novas diretrizes de contabilização das participações em Organismos Internacionais. Concomitante a isso, também foi atualizada a macrofunção 021122 – Participação da União no Capital de Empresas, especificamente no subitem 2.4 – Participação em Organismos Internacionais.*
>
> *A Nota Técnica foi encaminhada à Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da Diretoria de Finanças e Contabilidade da Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria Executiva/ME, por meio do Ofício SEI nº 72/2019/CCONT/SUCON/STN/FAZENDA-ME.*
>
> *Adicionalmente, informamos que estamos auxiliando a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais, responsável pelos registros, na interpretação da Nota Técnica e levantamento dos valores a serem contabilizados.*

Complementarmente, a STN/ME informou que:

> *Em reunião, realizada em 20 de novembro de 2019, foram apresentadas à Sain/ME as conclusões do estudo realizado pela Ccont/STN/ME, bem como foram indicadas as rotinas contábeis criadas para realização dos registros.*
>
> *Depois disso, houve nova reunião na qual ficou acordado que seriam priorizados os registros dos compromissos que representam passivos para a União (NBD e BID-FOE). Quanto aos demais, cujos lançamentos têm impacto apenas em contas de controle, ficou combinado que os lançamentos ocorreriam até o encerramento do exercício de 2019.*
>
> *Os registros referentes ao NBD foram realizados em 09/12/2019 e os do BID-FOE em 13/12/2019, gerando um aumento de R$ 4,2 bilhões nos passivos da União, sendo R$ 1,3 bilhão no circulante e R$ 3,0 bilhões no não circulante (documentos Siafi: NS000577, NS000578 e NS000598, todos da UG/gestão 170191/00001).*
>
> *Os registros em contas de controle referentes aos demais organismos não foram realizados pelo órgão competente (Sain) até essa data. A Sain informou que teve dificuldades operacionais durante o mês de dezembro e solicitou novo prazo para efetuar os lançamentos. Diante da excepcionalidade do caso, ficou combinado que o Siafi 2019 seria mantido disponível para aquela unidade gestora até 24/01/2020, para que os impactos ocorressem ainda no exercício de 2019.*

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR informou, por meio da Nota Informativa nº 7/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 31 de janeiro de 2020, que, tendo em vista que a STN/ME e a Sain/ME efetuaram a análise e os registros contábeis conforme recomendação exarada pelo TCU, não havia, por parte daquela Casa Civil, informações complementares acerca da recomendação aqui tratada.

Recomendação 10 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que aprimore a metodologia para apuração dos custos do patrimônio rodoviário federal de modo a contemplar os custos com projetos de implantação das estradas, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), supervisão de obras e outros custos diretamente atribuíveis. (pág. 267)

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit):

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte informou por meio do Ofício nº 85.305/2019, de 06 de setembro de 2019, que:

> *"(...)*
>
> *2. Em sua Seção 5.2, do Relatório de auditoria do Balanço Geral da União de 2018, opina a Corte de Contas sobre Subavaliação do ativo imobilizado decorrente da não inclusão de custos diretos no valor contábil das rodovias federais. Retira-se do relatório, a opinião emitida como fator motivador da presente Nota:*
>
> > *"A auditoria verificou que o Dnit não tem incorporado ao valor contabilizado das rodovias federais os custos decorrentes dos projetos de implantação das estradas, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), estudos ambientais, gastos com compensação ambiental e de supervisão de obras.*
> >
> > *Segundo estimativa realizada pela equipe de auditoria, o valor que deixou de ser apropriado ao valor das rodovias federais alcança o montante de aproximadamente R$ 29 bilhões, que deixou de ser somado ao valor das rodovias.".*
>
> *3. Posta a recomendação do TCU, manifesta-se esta Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP), aprovando o que recomenda a Nota Técnica nº 2/2019/ASSESSORIA/DPP/DNIT-SEDE , definindo que o ativo não circulante, imobilizado, bem imóvel, referente à "estradas", no ato da sua estimativa com vistas ao lançamento no Balanço Patrimonial do Dnit, deve ser calculado com o subsídio da metodologia de Custo Médio Gerencial (CMG), considerando, inclusive, a parcela referente a estudos, projetos, estudos ambientais, supervisão de obras e demais itens aplicáveis presentes no CMG."*

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes informou, ainda, por meio do Despacho/DNIT-SEDE/DAF/CGOF/CONTAB/DICONT, de 20 de janeiro de 2020, que realizou os devidos registros contábeis individualizados por Unidade da Federação e Rodovia, a partir da avaliação patrimonial realizada pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP), a qual, em atendimento às recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1.331/2019 – TCU – Plenário, incluiu no valor patrimonial das rodovias federais "os custos decorrentes dos projetos de implantação das estradas, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), estudos ambientais, gastos com compensação ambiental e de supervisão de obras ao CMG".

Casa Civil/PR:

A Casa Civil relatou por meio da Nota Informativa nº 21/2019/CGGOV/DIGOV/SE, de 04 de outubro de 2019, que:

> *"(...)*
>
> *2. Em sua manifestação inicial o Dnit informou que aprovou e recomendou a aplicação de nova metodologia de cálculo, considerando os custos EVTEA ao calcular o valor do ativo rodoviário federal, conforme apontado pelo TCU. Ao complementar essa manifestação, por meio do Ofício nº 97070/2019 (1483782), o Dnit esclarece que a aplicação das recomendações constantes da Nota Técnica nº 2/2019/ASSESSORIA/DPP/DNIT-SEDE serão efetivadas quando da elaboração do próximo balanço patrimonial do Dnit a ser apresentado no Relatório de Gestão referente ao exercício fiscal de 2019.*
>
> *3. Nesse contexto, esta Casa Civil da Presidência da República considera que o órgão responsável adotou as iniciativas pertinentes para a regularização da situação apontada pelo TCU na PCPR 2018. Cabe, porém, quando da elaboração do próximo Balanço Geral da União, verificar se os ajustes na metodologia de cálculo foram efetivamente implementados."*

Posteriormente, por meio da Nota Informativa nº 41/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 10 de fevereiro de 2020, a Casa Civil/PR informou nada ter a acrescentar às providências já reportadas pelo Dnit.

Recomendação 11 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que:

a) adote medidas para registrar no Siafi as parcelas de glebas públicas federais certificadas, consoante informado no Ofício nº 17.207/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA; e

b) adote medidas visando à revisão dos perímetros das glebas federais do Incra já certificadas, uma vez que contêm parcela significativa de áreas destinadas à criação de territórios indígenas e unidades de conservação federal, assim como das faixas de domínio sob gestão do Dnit e das áreas inalienáveis pertencentes à SPU, de modo a reduzir o risco de sobreposição da área de imóveis da União e, consequentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no Siafi. (pág. 271)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária/Mapa:

O Incra/Mapa apresentou as seguintes informações:

> *Como medidas adotadas para atender a recomendação, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária instituiu Grupo de Trabalho pela Portaria Incra/Mapa nº 1.946, de 09 de setembro de 2019, que levantou a situação dos cadastros das glebas públicas junto ao Spiunet, realizada pela Serfal, e as que foram lançadas no Siafi na forma de lançamento único global, registrando-os contabilmente, mas não patrimonialmente (Spiunet).*
>
> *Ficou decidido que se procedesse prioritariamente a análise e o cadastro de 389 glebas não contabilizadas para, posteriormente, lançar individualmente 1.740 glebas que já se encontram contabilmente registradas, mas pendentes de registro patrimonial.*
>
> *Realizaram-se conciliações necessárias identificando-se 199 lançamentos individualizados no Spiunet feitos pelo antigo Terra Legal, que foram separados para não incorrer em duplicidade. Também foram identificados e separados os imóveis que tiveram suas áreas totalmente destinadas a alguma finalidade.*
>
> *Ao fim, obteve-se o montante de 155 imóveis, conforme Quadro a seguir, dividido em Municípios, perfazendo um total de R$ 4.204.428.229,46 (quatro bilhões, duzentos e quatro milhões, quatrocentos e vinte e oito mil e duzentos e vinte e nove reais e quarenta e seis centavos) a ser lançado contábil e patrimonialmente no Spiunet, considerando os valores atualizados pelas PPR disponíveis.*

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL	PROCESSO SEI	Nº CADASTROS	VALOR R$
SR 01 - PARÁ	54000.168980/2019-94	09	156.831.273,39
SR 09 - PARANÁ	54000.168976/2019-26	03	22.274.037,34
SR 12 - MARANHÃO	54000.168850/2019-51	19	571.668.177,10
SR 13 - MATO GROSSO	54000.168887/2019-80	90	2.414.240.791,26
SR 14 - ACRE	54000.168796/2019-44	11	22.163.328,36
SR 15 - AMAZONAS	54000.168820/2019-45	06	80.015.449,35
SR 16 - MATO GROSSO DO SUL	54000.168969/2019-24	03	24.922.798,53
SR 17 - RONDÔNIA	54000.168895/2019-26	07	396.183.717,09
SR 21 - AMAPÁ	54000.168843/2019-50	01	14.638.284,54
SR 26 - TOCANTINS	54000.168958/2019-44	05	499.081.271,13
SR 30 - SANTARÉM	54000.168923/2019-13	01	2.409.101,37
TOTAL	-	155	4.204.428.229,46

> *Em seguida, iniciaram-se os trabalhos de análise e obtenção de dados obrigatórios aos cadastros das glebas certificadas referente aos 1.740 imóveis listados no lançamento contábil global único, da mesma forma que os primeiros.*

Em 20/12/2019, ao fim do prazo estabelecido no artigo 5º da Portaria nº 1.946/2019, ficou faltando o levantamento de informações referentes a 238 glebas, equivalente a 13,67%, às quais ficarão sob responsabilidade da divisão DFG/Sede, trabalho que se pretende concluir em 2020.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil, por meio da Nota Informativa nº 33/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 06 de fevereiro de 2020, relatou que, em virtude do não cumprimento integral da recomendação expedida, encaminhou ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) o Ofício nº 67/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 06 de fevereiro de 2020, solicitando a edição de ato normativo com a definição de novo cronograma para realização e conclusão dos trabalhos, ajustando, caso necessário, as atividades anteriormente previstas e pendentes de conclusão.

Recomendação 12 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

a) apresente, em 60 dias, informações sobre as provisões constituídas para 2018 e 2019 relativas a precatórios e RPV, no modelo proposto no subitem 12.2.3, Parte II – Procedimentos Contábeis, do Mcasp, 8ª edição;

b) evidencie e oriente as setoriais contábeis responsáveis a evidenciar, nas próximas notas explicativas, para fins de favorecer a transparência e a accountability públicas: (i) o saldo final, dos exercícios anterior e corrente, dos precatórios e RPV cancelados por força da Lei 13.463/2017, mas não requisitados pelo credor; (ii) o montante dos precatórios e RPV cancelados no exercício; (iii) o montante dos precatórios e RPV reincluídos no exercício (pagos e a pagar); (iv) o montante dos precatórios e RPV com execução extinta no exercício em virtude de prescrição intercorrente disposta no art. 924, inciso V, da Lei 13.105/2015, e de demais circunstâncias; (v) as perspectivas de extinção da execução de processos relativos a precatórios e RPV em vista da expectativa de prescrição intercorrente do direito do credor;

c) apresente, em 180 dias, resultado dos estudos que delineiem a natureza da obrigação da União com os credores de precatórios cancelados por força da Lei 13.463/2017 e que estabeleçam procedimentos contábeis de controle, registro e evidenciação desses compromissos da União. (pág. 278)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou o seguinte:

Quanto ao item "a", a constituição de provisões de ações judiciais está no âmbito da Portaria AGU nº 40/2015, alterada pela Portaria AGU nº 318/2018. Nesse contexto, considerando a possibilidade de se fazer estimativas relativas a provisões com base na multiplicidade de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito e, também, o fato de que o artigo 2º da Portaria AGU nº 40/2015, releva as ações judiciais transitadas em julgado para fins de classificação do risco para a constituição de provisões e, ainda, o fato que a citada Portaria determina a exclusão de decisões que já tenham seus valores inscritos em precatórios ou RPV, constata-se a inviabilidade de sincronizar e conciliar os registros de fluxo das obrigações referentes a precatórios com os das provisões reconhecidas com base no referido ato normativo, o que pode ocasionar eventuais duplicidades de obrigações reconhecidas e, consequentemente, a superavaliação dos passivos da União.

As provisões do balanço patrimonial para ações judiciais são anualmente atualizadas por meio das informações oficiais das procuradorias gerais. Dessa forma, infere-se que anualmente as estimativas das provisões e dos passivos contingentes consideram as ações judiciais que já foram transitadas e julgadas e as que já foram inscritas em precatórios, conforme determina a Portaria.

Em que pese a sistemática que estima as provisões de ações judiciais em conjunto com a que reconhece as obrigações com precatórios não permita a relação direta entre seus fluxos, consequência principalmente da estrutura operacional dos órgãos da Administração Pública Federal responsáveis por essas informações, conclui-se que a sistemática atual se constitui na melhor informação possível e útil para compor o balanço patrimonial da União, considerando critérios de relevância e relação custo-benefício.

Em resumo, as informações solicitadas na recomendação na forma do item 12.2.3 - Evidenciação, do Mcasp 8ª ed., em relação ao que o TCU denomina de "provisões de precatórios" não são possíveis de serem apresentadas atualmente devido à ausência de possibilidade de se estabelecer relação direta do fluxo das provisões para ações judiciais com o fluxo de obrigações com precatórios.

Com relação ao item "b", foram incluídas notas explicativas nos BGU do 2º e do 3º trimestres com as informações requeridas nos subitens "i", "ii" e "iii". Os subitens "iv' e "v", que tratam de prescrição intercorrente são de competência dos conselhos (CJF, CJST e STJ), os quais, em reunião realizada no dia 19 de novembro, concordaram em apresentar em notas técnicas as suas considerações acerca da viabilidade legal e operacional do atendimento à recomendação.

O CJF informou que não dispõe das informações necessárias para atendimento dos subitens "iv" e "v" da determinação, considerando que os incidentes (reconhecimento de prescrição intercorrente) ocorrem no âmbito judicial e não no âmbito administrativo.

O item "b" trata ainda da orientação às setoriais para que evidenciem as informações em suas notas explicativas. Essa orientação foi formalizada no item 5.6.7.1 da macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício.

No que se refere ao item "c", o resultado dos estudos requeridos está consignado na Nota Técnica SEI nº 11.360/2019/ME, de 20 de novembro de 2019, que conclui na linha de que os recursos recebidos pela União em razão do art. 2º, § 1º, da Lei nº 13.463, de 2017, são caracterizados, no momento de seu recebimento, como obrigações que podem ou não ser exigidas pelos credores perante a União, fato que acaba por caracterizar o registro de passivos contingentes, e não o reconhecimento de passivos (obrigações presentes) a serem adimplidos.

Apesar do registro de passivos contingentes não ensejar o reconhecimento, ou seja, a incorporação de valores no corpo do Balanço Patrimonial, sua evidenciação é possível de ser feita por meio de notas explicativas, conforme preconiza o item 100 da NBC TSP 03, fato que possibilita ao usuário da informação contábil ter conhecimento de possíveis obrigações a serem exigidas perante a União.

O reconhecimento de passivo somente se dará quando a União, de fato, não puder mais evitar o adimplemento da obrigação, fato que, pela leitura da Lei nº 13.463, de 2017, especificamente do caput de seu artigo 3º, somente se dará quando o credor solicitar a expedição de novo ofício requisitório.

Casa Civil/PR:

Na Nota Informativa nº 8/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 31 de janeiro de 2020, a Casa Civil da Presidência da República informou sobre o encaminhamento do Ofício nº 425/2019/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 28 de novembro de 2019, à Secretaria de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União, complementado pela mensagem de correio eletrônico, de 02 de dezembro de 2019, pelo qual deu conhecimento ao TCU acerca das citadas manifestações dos órgãos do Poder Judiciário (CJF, CSJT e STJ) e da STN.

Recomendação 13 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Conselho de Justiça Federal, que em 180 dias, revise os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 a 31/12 que resulte em precatório, no sentido de reconhecer a obrigação no exercício de sua ocorrência, e não na expedição formal do precatório, para que o fato seja refletido no passivo não circulante do exercício em que tenha ocorrido. (pág. 281)

Conselho de Justiça Federal (CJF):

Para fins de cumprimento da recomendação do Egrégio Tribunal de Contas da União, foi elaborada a Nota Técnica SPO/CJF nº 001, de 13 de setembro de 2019, em substituição à Nota Técnica SPO/CJF nº 002, de 06 de julho de 2018, com orientação às áreas técnicas dos Tribunais Regionais Federais, quanto ao registro da obrigação de precatórios originários de sentenças transitadas em julgado entre 02 de julho a 31 de dezembro, de modo que sejam refletidos no passivo não circulante do exercício em que tenham ocorrido.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil da Presidência da República, na Nota Informativa nº 1/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 29 de janeiro de 2020, considerou que o CJF adotou iniciativas para atender a recomendação do TCU, evitando assim a ocorrência de novos registros, nada tendo a acrescentar no que se refere ao cumprimento da referida recomendação.

Recomendação 14 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho Nacional de Justiça, que oriente os órgãos do Poder Judiciário a reconhecer as obrigações com sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 a 31/12 que resulte em precatórios, para permitir que sejam reconhecidas no passivo não circulante do exercício financeiro em que tenham ocorrido. (pág. 281)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

> *De acordo com reunião realizada no dia 19 de novembro, na Casa Civil/PR, na qual estavam presentes representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho de Justiça Federal (CJF), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), ficou acordado que os lançamentos serão realizados de acordo com as diretrizes das notas técnicas que serão emitidas pelos respectivos conselhos, com base na Nota Técnica SPO/CJF Nº 001/2019, já emitida pelo CJF com esse fim.*
>
> *Destaca-se que os registros foram realizados em janeiro, com data retroativa a 31/12/2019.*

Casa Civil/PR:

A Casa Civil da Presidência da República, na Nota Informativa nº 18/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 04 de fevereiro de 2020, relatou não possuir informações complementares, haja vista que tanto os órgãos da Justiça envolvidos como a STN/ME adotaram as medidas cabíveis.

Recomendação 15 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho de Justiça Federal, que:

a) reclassifique para o passivo circulante o montante de R$ 23.954.337.381,00, referente aos precatórios e RPV previstos na LOA para serem pagos em 2019;

b) retifique as orientações sobre os procedimentos de registro contábil dos precatórios para que seja reclassificada a obrigação do longo prazo para o curto prazo antes do encerramento do exercício, de forma que as demonstrações contábeis reflitam com fidedignidade os compromissos a pagar no circulante e não circulante. (pág. 291)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

> *O item "a" se refere aos passivos referentes aos precatórios constantes na LOA 2019, os quais já foram reclassificados e pagos em 2019.*
>
> *O item "b", por sua vez, se refere à nota técnica do CJF que orienta as áreas técnicas dos tribunais regionais federais, quanto ao registro da obrigação de precatórios. Em setembro de 2019, foi expedida nova nota técnica pelo CJF, retificando a anterior e orientando os tribunais a efetuarem o registro diretamente no circulante.*

Conselho de Justiça Federal (CJF):

> *Quanto ao item "a", foi procedida a reclassificação, para o passivo circulante, dos precatórios previstos na Lei Orçamentária do exercício de 2019, os quais foram quitados.*
>
> *Com relação ao item "b", foi elaborada e divulgada a Nota Técnica SPO/CJF nº 001, de 13 de setembro de 2019, em substituição à Nota Técnica SPO/CJF nº 002, de 06 de julho de 2018, com orientação às áreas téc-*

nicas dos tribunais regionais federais, quanto ao registro da obrigação de precatórios, no curto prazo, antes do encerramento do exercício.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil da Presidência da República, na Nota Informativa nº 2/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 31 de janeiro de 2020, manifestou-se no sentido de que, tendo o CJF e a STN/ME adotado iniciativas para atender à recomendação do TCU, evitando assim a ocorrência de novos registros, nada tem a acrescentar no que se refere ao atendimento da referida recomendação.

Recomendação 16 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que, ao efetuar o registro contábil dos ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, observe os critérios de segregação do ativo em circulante e não circulante constantes no Mcasp e no Manual Siafi, de modo que o referido ajuste, relativo aos contratos com prazo de vencimento final da amortização com até doze meses da data das demonstrações contábeis, seja devidamente evidenciado no ativo circulante da entidade. (pág. 293)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

Em atenção às orientações constantes do Acórdão n° 1.331/2019 - TCU - Plenário, vem sendo realizada a contabilização do ajuste para perdas estimadas decorrentes do risco de não recebimento (inadimplência) dos valores dos financiamentos concedidos no âmbito do Fies, observando-se o critério de segregação entre ativo circulante e não circulante.

A posição, em 31 de dezembro de 2019, é de R$ 163.486.580,05 (cento e sessenta e três milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil quinhentos e oitenta reais e cinco centavos) referentes a curto prazo e de R$ 17.219.323.782,21 (dezessete bilhões, duzentos e dezenove milhões, trezentos e vinte e três mil setecentos e oitenta e dois reais e vinte e um centavos) referentes a longo prazo.

O cálculo do valor para realização do ajuste para perdas estimadas utiliza como base de cálculo o saldo devedor dos financiamentos, que representa a integralidade da dívida do estudante perante o Fies. Para os créditos de curto prazo, foi considerado o saldo devedor dos contratos com vencimento final nos próximos doze meses, aplicando-se o disposto nos incisos I a VIII do artigo 3º da Resolução CG-Fies nº 27, de 2018, conforme segue:

"Art. 3º Os ajustes para perdas estimadas serão constituídos de acordo com os seguintes percentuais:

I - 0,5% (meio por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível A;

II - 1% (um por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível B;

III - 3% (três por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível C;

IV - 10% (dez por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível D;

V - 30% (trinta por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível E;

VI - 50% (cinquenta por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível F;

VII - 70% (setenta por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível G;

VIII - 100% (cem por cento) sobre o saldo devedor dos financiamentos classificados como de risco nível H."

Dessa forma, observa-se que os registros contábeis no Siafi estão de acordo com as recomendações do TCU e com a Resolução CG-Fies nº 27/2018.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR informou, por meio da Nota Informativa nº 11/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 03 de fevereiro de 2020, que, uma vez que o FNDE buscou atender à recomendação em tela, nada tem a complementar além daquelas informações já prestadas pelo citado Fundo.

Recomendação 17 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que divulgue nas notas explicativas do Balanço Geral da União o retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de modo a evidenciar em que medida os aportes do ente federal são suficientes para manter a saúde financeira do fundo e mitigar o risco de insolvência em razão dos recentes e recorrentes resultados negativos e do elevado nível de inadimplência verificado no programa habitacional gerido com recursos do FAR. (pág. 298)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A Secretaria do Tesouro Nacional informou que:

> *"Após tratativas com a Casa Civil/PR, com o Ministério do Desenvolvimento Regional e com a Caixa Econômica Federal, expediu o Ofício SEI nº 9611/2019/ME, solicitando as informações elencadas abaixo:*
>
> *• Contexto operacional do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);*
>
> *• Sistemática de contratação de empreendimentos no âmbito do PAR e do PMCMV e de liberação de recursos para os empreendimentos contratados;*
>
> *• Baseados em cálculos atuariais e considerando o cenário de empreendimentos já contratados, a necessidade financeira do FAR (fluxo futuro de desembolsos) para honrar com as despesas com subsídios do PAR e do PMCMV, de responsabilidade do Fundo;*
>
> *• Do total de contratos ativos, quais as taxas de inadimplência do PAR e do PMCMV;*
>
> *• Sistemática de aportes de recursos repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, atual gestor da política pública que envolve o PAR e o PMCMV."*
>
> *O cumprimento da recomendação pode ser verificado pela evidenciação das informações solicitadas no relatório contábil do 3º trimestre, publicado em 12 de novembro de 2019. Foi incluída no relatório uma seção referente ao FAR, na nota de investimentos, com base nas informações disponibilizadas pela Caixa no Ofício nº 158/2019/DEFUS/SUFUS.*

Caixa Econômica Federal (Caixa):

Por meio da Diretoria Executiva de Fundos de Governo da Caixa Econômica Federal, foi expedido o Ofício nº 158/2019/DEFUS/SUFUS# Confidencial, de 1º de outubro de 2019, contendo as informações acerca do Fundo de Arrendamento Residencial que subsidiaram a nota de investimentos da STN/ME no BGU do 3º trimestre de 2019.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informativa nº 19/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 04 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que a STN/ME efetuou a publicação de nota com informações sobre o fluxo financeiro do FAR no BGU do 3º trimestre de 2019, conforme informações provenientes da Caixa Econômica Federal, entidade administradora do Fundo.

Recomendação 18 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas as informações mínimas exigidas pelo Manual Siafi, seção 020300 - macrofunções, assunto - 020318 - encerramento do exercício, subitens 5.2.3.1, alínea "e", e 5.2.6.3. (pág. 301)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

Por meio do Despacho Cofin nº 1711611/2020, de 23 de janeiro de 2020, o FNDE informou que desde a publicação dos Acórdãos TCU n° 3.001/2016 e 1.331/2019-TCU-Plenário, o Fies tem passado por significativa evolução, com vistas a dar maior transparência no âmbito do programa, que incluem o lançamento do Novo Fies (MP nº 785/2017), com o objetivo de assegurar sustentabilidade financeira ao programa, mitigar os riscos fiscais, dar transparência e permitir o ingresso e a permanência de estudantes na educação superior. Paralelamente, ocorreu, também, significativa evolução na contabilidade do Fundo e, por conseguinte, em suas demonstrações contábeis.

Nesse contexto, as informações mínimas exigidas pelo Manual Siafi, seção 020300 - macrofunções, assunto - 020318 - encerramento do exercício, subitens 5.2.3.1, alínea "e" e as relativas à sustentabilidade financeira do Fies

foram observadas e incorporadas pelo FNDE nos demonstrativos contábeis relativos ao 3° trimestre de 2019 e no trimestre seguinte.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informativa nº 12/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 03 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que o FNDE adotou iniciativas e envidou esforços para regularizar a situação, evitando assim a ocorrência de novos registros.

Recomendação 19 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas informações relativas à sustentabilidade financeira do Fies, a exemplo do impacto no endividamento público decorrente do Fies em razão dos subsídios creditórios concedidos (subsídios implícitos) e do Índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução CG-Fies 27/2018. (pág. 301)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

O FNDE informou as mesmas providências relatadas na **Recomendação 18** supra.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR também informou as mesmas providências relatadas na **Recomendação 18** supra.

Recomendação 20 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de eliminar a defasagem do valor constante do ajuste para perdas estimadas com o Fies no Siafi, uma vez que os dados utilizados para memória de cálculo, informados pelos agentes financeiros do aludido Programa, se referem ao mês imediatamente anterior ao do reconhecimento contábil, o que está em desacordo com o regime de competência, consoante estabelece o subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e o Mcasp. (pág. 304)

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

O FNDE informou que o cálculo e o registro de ajustes para perdas no âmbito do Fies foi efetuado levando-se em consideração o disposto no artigo 1º da Resolução nº 27, de 10 de setembro de 2018, do Comitê Gestor do Fies, na qual foi estabelecido que a realização de ajustes deve ser efetuado em função dos atrasos verificados durante a fase de amortização do contrato, enquanto o § 2º do artigo 2º indicou a contagem em dobro dos prazos para financiamentos com prazo a decorrer superior a 36 meses, conforme segue:

> *"Art. 1º A classificação do nível de risco dos financiamentos concedidos no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), para fins de realização de ajustes para perdas estimadas, será efetuada em função do atraso verificado no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato.*
>
> *Art. 2º .....*
>
> *(...)*
>
> *§ 2º Para classificação do risco de financiamentos com prazo a decorrer superior a 36 meses haverá a contagem em dobro dos prazos previstos no caput."*

Com vistas a eliminar a distorção mencionada, causada pelo lapso temporal entre o recebimento da base de dados da carteira de financiamentos dos Agentes Financeiros do Fies e o registro no Siafi no final do exercício de 2018, foi solicitado aos Agentes Financeiros do Fies (Banco do Brasil S. A. e Caixa Econômica Federal), por meio de reuniões de trabalho e dos Ofícios nº 33.984/2019 e 34.127/2019, que apresentassem ao FNDE a base de dados sobre os financiamentos concedidos até a data de 15 de janeiro de 2020.

As informações solicitadas foram prestadas e o registro contábil do ajuste para perdas estimadas no Siafi reflete a posição da carteira em 31 de dezembro de 2019.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 14/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 03 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que o FNDE buscou atender à recomendação em tela.

Recomendação 21 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de que as variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional sejam reconhecidas em observância ao regime de competência, consoante o disposto no subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no Mcasp. (pág. 306)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

Sobre o assunto, a STN informou que:

> *A Coordenação Geral de Programação Financeira (Cofin/STN) está desenvolvendo projeto que irá proporcionar que a rotina reconheça o direito da remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional integralmente no exercício de competência.*
>
> *No entanto, considerando a complexidade do projeto e o cronograma de desenvolvimento e testes apresentado pelo Serpro, e ainda, a proximidade do encerramento do exercício que apresenta elevado nível de criticidade e ações próprias do período, as equipes da Secretaria do Tesouro Nacional, da Coordenação-Geral de Programação Financeira (Cofin), da Coordenação de Contabilidade da União (Ccont) e da Coordenação de Sistema de Tecnologia de Informação (Cosis), em conjunto com Serpro, efetuaram a análise e concluíram pela postergação da demanda para 2020.*
>
> *Dessa forma, para cumprir à recomendação do TCU, foi realizado, em 06 de janeiro de 2020, o registro manual das variações patrimoniais aumentativas (VPA), decorrentes da remuneração dos recursos da Conta Única referente ao terceiro decêndio de dezembro/2019, de forma a observar o regime de competência referente à remuneração da Conta Única no exercício de 2019, por meio dos documentos NS042091 e NS042092, da UG/gestão 170500/00001 (subconta tesouro e subconta dívida) e por meio dos documentos NS003904 e NS003915, da UG/gestão 513001/57904 (subconta FRGPS).*
>
> *Além disso, em reunião realizada em 13 de janeiro de 2020 na STN/Cofin, com a participação de membros da equipe Serpro, Ccont, Cosis e Cofin, levando-se em conta a relação de projetos em andamento, foi definido um novo cronograma para o Projeto Remuneração da Conta Única por Competência, com início previsto a partir de 1º de junho de 2020 e término até 30 de setembro de 2020. Tal projeto possibilitará a automação dos registros contábeis a fim de que as variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional sejam reconhecidas em observância ao regime de competência, consoante o disposto no subitem1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no Mcasp. (seção 5.3.3.1).*

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 15/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 03 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que a STN/ME está envidando esforços a fim de aprimorar o processo de reconhecimento das variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional e considerando que, em que pese o projeto de aprimoramento do Siafi ainda não ter sido concluído, os lançamentos pertinentes foram efetuados manualmente, de forma a atender a recomendação do TCU.

Recomendação 22 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda à análise da sistemática dos aportes realizados pela União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro de obrigação ou de provisão, divulgando a motivação em notas explicativas, conforme o caso, tendo em vista a peculiaridade da questão. (pág. 310)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

A Secretaria do Tesouro Nacional apresentou a Nota Técnica SEI nº 12.020/2019/ME, de 21 de novembro de 2019, contendo os estudos demandados pela Egrégia Corte, da qual se destaca os trechos seguintes:

> *"(...)*
>
> *18. Diante disso, concluímos que, mesmo havendo intenção por parte da União de realizar futuros aportes (quando a medição física indicar que as obras foram executadas), isso representa apenas a expectativa de realização de um evento futuro (e os passivos só devem ser reconhecidos quando decorrentes de eventos passados), não se configurando, portanto, no caso concreto, uma obrigação presente que pudesse ser registrada, sob pena de superestimar os passivos da União e prejudicar assim a fidedignidade das informações evidenciadas no Balanço Geral da União (BGU).*
>
> *19. Por fim, ressaltamos que a previsão legal para realização desses aportes constante na Lei Orçamentária Anual (LOA) em nada altera esse entendimento acerca da inexistência de passivo. A previsão orçamentária é um requisito necessário à execução dos gastos, mas trata-se apenas de autorização, não gerando nenhuma obrigação do ponto de vista contábil."*

Caixa Econômica Federal (Caixa):

A Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício nº 010/2020/DEFUS/SUFUS, de 30 de janeiro de 2020, informou que a matéria trata de posicionamento da área da contabilidade do Balanço Geral da União (BGU) com embasamento técnico das práticas contábeis adotadas para o setor público, não guardando aderência com as atividades desenvolvidas pela Caixa.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 34/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 06 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que a STN/ME apresentou a análise requerida pelo TCU.

Recomendação 23 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Patrimônio da União, que proceda à análise das deficiências apontadas pela auditoria relacionadas à caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha, a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro contábil de tais bens, de forma a evidenciar a real situação do patrimônio da União. (pág. 313)

Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU/ME):

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União informou que:

> *Em relação às deficiências apontadas pela auditoria, informamos que a SPU/ME vem desenvolvendo uma série de ações voltadas para o incremento das caracterizações e registros das áreas da União, tais como: modernização tecnológica e normativa, acordos de cooperação com universidades federais e outras organizações, com o compromisso de atender às recomendações do TCU relativas ao Plano Nacional de Caracterização (PNC) conforme Acórdão TCU nº 726/2013.*
>
> *Considerando as regras contábeis, a SPU/ME adota como procedimento não contabilizar as áreas que ainda não estejam devidamente caracterizadas como sendo de propriedade da União. Assim, concluímos que os registros contábeis de terrenos marginais e terras de marinha somente devem ocorrer após a devida caracterização destes bens - identificação, cadastro, registro e avaliação. Rotineiramente, à medida em que avançam os trabalhos de demarcação e registro estas áreas são gradativamente contabilizadas no BGU.*

Ações e resultados alcançados em 2019:

I. Conclusão do TED com a UNB, que objetivou a revisão metodológica dos processos e normativos de identificação/demarcação de imóveis da União. Dentre os principais produtos destacamos a metodologia de "Produção de Dados Geoespaciais e Modernização de Procedimentos para Demarcação de Terrenos de Marinha e Marginais";

II. Conclusão do TED com a UFMG, que elaborou e validou metodologia para a "Identificação dos Terrenos Marginais por Meio de Técnicas de Sensoriamento remoto, aliadas à Utilização de dados Hidrológicos – Estudo Piloto: Rio São Francisco;

III. Início da Revisão e Modernização da Orientação Normativa - ON Geade nº 003, que normatiza o processo de demarcação de terrenos marginais da União, com a participação de todas as Superintendências, cujo prazo final é de até 28 de fevereiro de 2020; e

IV. Início dos trabalhos de "Identificação das Áreas Inalienáveis da União existentes nas 26 (vinte e seis) Glebas Públicas Federais no Estado de Roraima/RR", sob a coordenação e acompanhamento da Unidade Central, cujo prazo final é de até 31 de março de 2020.

Ainda, está prevista, para o exercício de 2020, a revisão e modernização da ON Geade 002, com a participação das Superintendências, de modo a permitir maior celeridade e segurança jurídica no posicionamento da Linha do Preamar Médio (LPM), sem necessariamente alterar os procedimentos administrativos e legais que compõem o processo de demarcação de áreas da União, utilizando dinâmica similar à que vem sendo adotada na revisão da ON GEADE 002, cujo prazo de conclusão é de até 31 de dezembro de 2020.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN/ME informou que:

O subitem 2.1.2 do Mcasp define que, para o reconhecimento de um ativo é necessária a viabilidade de uma estimativa com bases confiáveis.

A NBC TSP 07 estabelece que o custo de item do ativo imobilizado deve ser reconhecido como ativo se, e somente se: (a) for provável que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços associados ao item fluirão para a entidade; e (b) o custo ou o valor justo do item puderem ser mensurados confiavelmente.

Ou seja, as normas contábeis apontam no sentido de que os terrenos marginais e terras de marinha devem ser contabilizados, desde que a demarcação das terras e mensuração de valores (seja por custo ou valor justo) sejam confiáveis e tenham potencial para gerar benefícios econômicos ou sociais.

Os procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento de bens imóveis da União estão descritos na macrofunção 020344 - Bens Imóveis, publicada no Manual Siafi, e está pautada no Mcasp e nas NBC TSP.

A citada macrofunção trata dos bens imóveis de forma geral, descrevendo inclusive como bens imóveis o solo e tudo o que lhe seja incorporado artificialmente. Os terrenos de marinha e os marginais são espécies de bens imóveis (terrenos), ou seja, os terrenos de marinha e os marginais não são nada mais que o solo, porém uns sendo localizados na beira da praia (de marinha) e outros na beira de rios (marginais).

Nesse sentido, conclui-se que tais terras devem ser registradas, desde que estejam demarcadas e mensuradas de forma confiável, para que se atenda à definição contábil de ativo, qual seja, é um recurso controlado. Isto é, estes itens patrimoniais são passiveis de reconhecimento no balanço patrimonial da União, desde que sejam caracterizados de fato como: a) recursos (itens com potencial de serviços ou com capacidade de gerar benefícios econômicos); e b) controlados (capazes de serem utilizados pela SPU ou que tenham a sua utilização por terceiros por ela controlada).

Adicionalmente, cabe mencionar que já há roteiros contábeis parametrizados no Siafi para o registro de qualquer tipo de imóvel. Portanto, após o atendimento por parte da SPU/ME dos preceitos acima mencionados, aparentemente complexos ante a magnitude dos terrenos aqui abordados, o prazo para a realização dos registros contábeis seria imediato.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 16/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 03 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que tanto a STN/ME quanto a SPU/ME buscaram atender à recomendação em tela.

Recomendação 24 - À Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que avalie a compatibilidade da Macrofunção Siafi 020330 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público com as disposições da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, especialmente no que se refere à transferência de bens pelo valor líquido contábil ante a necessidade de divulgação de informações do valor bruto e depreciação acumulada dos bens. (pág. 315)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN/ME informou que:

> *A macrofunção 020330 foi alterada em 22 de novembro de 2019, de acordo com as diretrizes da Nota Técnica SEI nº 11.702/2019, de 20 de novembro de 2019, da qual se destaca os seguintes trechos:*
>
> *'(...)*
>
> *16. Entendemos que não há uma incompatibilidade entre a NBC TSP 07 e o Mcasp, uma vez que o primeiro não aborda de maneira específica o reconhecimento de ativo imobilizado no caso de transferências/doações pela entidade recebedora do ativo.*
>
> *17. Desta maneira, interpretamos que a melhor forma de atender a NBCT SP 07, quando trata de divulgação, bem como ao Mcasp 8ª edição, quando trata de transferências, é adotar a seguinte metodologia no caso de transferências/doações:*
>
> > *10 - Depreciação na Transferência e Doação de Bens Móveis*
> >
> > *10.1 - Para a transferência/doações de bens, entre UG no mesmo órgão, atribuir o valor de aquisição em conjunto com a depreciação acumulada, os quais são transferidos para a UG de destino. Com esse procedimento todo o histórico do bem é transferido para a UG de destino;*
> >
> > *10.10 - No caso de doação/transferência de bens, entre UG de órgãos distintos, o valor a transferir deve ser o valor líquido contábil. Nesse caso, a entrada na UG de destino ocorre pelo valor líquido.*
>
> *18. Assim, para casos de transferências/doações entre UG do mesmo órgão, ou seja, dentro da mesma entidade responsável por publicar as demonstrações contábeis, fica mais bem evidenciado o ativo imobilizado pelo seu valor bruto e sua depreciação acumulada. Neste caso, não houve mudança de contexto operacional significativa e nem saída do item patrimonial nas demonstrações contábeis publicadas, então não há motivo de apuração do referido item pelo valor líquido contábil.*
>
> *19. Já no caso de transferências/doações para UG de órgão diferente, ou seja, para uma entidade onde o contexto operacional seja diferente e que tenha demonstrações contábeis próprias, o desreconhecimento do item patrimonial na entidade de origem se dará pelo valor líquido contábil e a entidade recebedora tomará esse valor como o valor de reconhecimento inicial do referido ativo imobilizado em seu patrimônio.*
>
> *20. Além do mais, este tipo de registro possibilitaria a divulgação das informações requeridas pelo item 88 da NBC TSP 07, caso estivesse em vigor em 31 de dezembro de 2018, já que contemplaria o patrimônio como um todo e, consequentemente, a expectativa atual de benefícios que podem ser gerados a partir da autonomia patrimonial das entidades da Administração Pública Federal, como autarquias, empresas e fundações públicas, as quais possuem patrimônios próprios, conforme preconiza o Art. 5º, incisos I, II e IV, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (...).'*

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 22/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 04 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar, uma vez que a STN/ME adotou iniciativas para atender à recomendação do TCU, evitando assim a ocorrência de novos registros.

Recomendação 25 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, Conselho Superior da Justiça do Trabalho e Tribunais da Justiça do Trabalho, que:

a) demonstre, em 180 dias, a adoção de controles sistemáticos dos precatórios e RPV cancelados pela Lei 13.463/2017 que possibilitem: (i) monitorar a ocorrência do fato gerador do cancelamento previsto no caput do art. 2º; (ii) fiscalizar a operacionalização da transferência à Conta Única do Tesouro Nacional imputada ao banco depositário contratado, referente aos recursos de precatórios e RPVS de responsabilidade da Justiça do Trabalho, em obediência ao §1º do art. 2º; (iii) identificar os precatórios e RPV reincluídos em virtude do requerimento de novo ofício requisitório previsto no caput do art. 3º;

b) evidencie, a partir do exercício de 2019, nas notas explicativas, as informações objeto do controle requerido acima;

c) dê ciência da determinação ao Conselho Nacional de Justiça, ao Banco do Brasil S.A. e aos bancos depositários contratados para a operacionalização da gestão dos recursos. (pág. 317)

Secretaria do Tesouro Nacional(STN/ME):

A STN/ME informou que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho já providenciou a normatização necessária para possibilitar o cumprimento da recomendação, e que, por parte daquela Secretaria, cabe incluir nas notas explicativas do BGU/2019 as informações que serão apresentadas pelos órgãos da Justiça do Trabalho nas suas próprias notas.

Nesse sentido, o pleno atendimento da recomendação se efetivará com a publicação do BGU/2019.

Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT):

O CSJT infrormou que:

> *No intuito de estabelecer controles sistemáticos de operacionalização dos precatórios e RPV cancelados pela Lei 13.463/2017, consoante determinação inscrita na letra "a", o Conselho Superior da Justiça do Trabalho expediu a Resolução CSJT nº 248, de 25 de outubro de 2019, que dispõe sobre a uniformização, no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, dos procedimentos internos a serem adotados acerca dos Precatórios e das Requisições de Pequeno Valor (RPV) cancelados, por força da Lei n.º 13.463/2017.*
>
> *Para monitorar a ocorrência do fato gerador do cancelamento previsto no caput do artigo 2º da referida Lei, a Resolução prevê, em seu artigo 1º, que a instituição financeira responsável pela gestão dos recursos destinados ao pagamento de Precatórios e de Requisições de Pequeno Valor (RPV) cientificará mensalmente o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho acerca dos valores cancelados no âmbito de sua jurisdição e transferidos para a Conta Única do Tesouro Nacional.*
>
> *Para fiscalizar a operacionalização da transferência à Conta Única do Tesouro Nacional, a Resolução atribuiu à área contábil dos tribunais, o dever de efetivar os registros necessários ao acompanhamento sistemático dos depósitos emitidos via GRU pelas instituições financeiras.*
>
> *A fim de possibilitar o recolhimento dos recursos pelos bancos, foi emitida a Nota Técnica Seofi/CSJT nº 02/2019, definindo os procedimentos a serem observados pelos bancos para a realização do cancelamento dos precatórios e o recolhimento dos saldos à Conta Única da União.*
>
> *Outrossim, a identificação dos precatórios e RPV reincluídos em virtude do requerimento de novo ofício requisitório previsto no caput do artigo 3º, da alvitrada Lei, foi estabelecido no artigo 2º, § 3º da Resolução CSJT nº 248/2019 que "havendo requerimento do credor para a expedição de nova requisição de pagamento, será*

observada a ordem cronológica originária do novo Precatório ou nova Requisição de Pequeno Valor (RPV) e a remuneração correspondente a todo o período".

Em atendimento às recomendações da letra "b", foi emitida a Mensagem Seofi/CSJT n° 46/2019, de 27 de novembro de 2019, que tratou dos procedimentos para encerramento de 2019 e abertura do exercício de 2020, pela qual foi orientado que os tribunais elaborassem Nota Explicativa específica aos Demonstrativos Contábeis, relativa a cancelamento, caso houvesse, de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV), por força da Lei nº 13.463/2017. A referida nota será publicada no sítio eletrônico dos tribunais, até 31 de março de 2020, conforme previsão do item 8.2, da Macrofunção 02.03.18 – Norma de Encerramento do Exercício.

Em relação à letra "c", foi encaminhado Ofício CSJT.GP.SG.Seofi nº 95/2019, em 18 de novembro de 2019, cientificando o Conselho Nacional de Justiça a respeito das medidas adotadas no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus. No que se refere às instituições financeiras responsáveis pela transferência dos recursos à Conta Única do Tesouro, é necessário informar que foi encaminhado expediente contendo Nota Técnica com as orientações para a emissão de GRU, a fim de atender às determinações contidas na Lei n.º 13.463/2017 (Ofícios CSJT.GP.SG.Seofi nº 078 E 079/2019, de 24 de setembro de 2019).

Destaque-se que os precatórios cancelados no exercício de 2019 e recolhidos ao Tesouro Nacional por meio de GRU, pelo Banco do Brasil foram contabilizados pelos respectivos tribunais, conforme orientação contida na Nota Técnica Seofi/CSJT nº 3/2019. Não obstante, a Caixa Econômica Federal informou não haver quaisquer precatórios/RPV em condições de cancelamento por força da Lei nº 13.463/2017 no âmbito da Justiça do Trabalho em 2019. Em contraposição a esta declaração, o CSJT reiterou entendimento anterior de que o TCU, após o envio das informações consolidadas pelo CSJT, ratificou a solicitação inicial manifestando o entendimento expresso de que a Lei não pode ser interpretada restritivamente e que as sentenças judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho são federais e, portanto, estão também enquadradas na tipificação prevista. Diante disso, o CSJT reforçou o entendimento de que seus precatórios/RPV tratam de pagamentos devidos pela Fazenda Pública na esfera federal.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 3/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 04 de fevereiro de 2020, que nada tem a complementar às informações prestadas pelo CSJT e pela STN/ME.

Recomendação 26 - À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Banco do Brasil S.A, que, em 30 dias, realize as transferências para a Conta Única do Tesouro Nacional dos valores dos cancelamentos de precatórios e RPV de responsabilidade da Justiça do Trabalho incorridos desde a edição da Lei 13.463/2017 e a incorrer no futuro, em obediência ao disposto no §1º do art. 2º da Lei 13.463/2017, que deve incidir, de forma irrestrita, sobre quaisquer precatórios e RPV dos quais a União é devedora. (pág. 317)

Banco do Brasil S.A. (BB):

Sobre o assunto, o BB informou, por meio do Ofício nº 2019/007995, o que segue:

"(...) O Banco do Brasil, fiel depositário dos precatórios trabalhistas e cumpridor de suas atividades em consonância com as legislações, bem como com os requisitos de segurança que visam garantir a guarda dos precatórios trabalhistas, necessita de regulamentação quanto aos procedimentos operacionais para o cumprimento da Lei nº 13.463/2017 no que se refere aos cancelamentos de precatórios trabalhistas.

Em 03/09/2019, o Banco do Brasil protocolou o ofício nº 2019/007340, no Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), no qual foi solicitada a definição dos requisitos técnicos para o cancelamento dos precatórios trabalhistas, além de instituição de fluxo para eventuais ações judiciais determinando ao Banco o pagamento de precatórios trabalhistas cancelados à luz da Lei nº 13.463/2017.

Em 25/09/2019, em reunião na Casa Civil/PR, o CSJT apresentou-nos a Nota Técnica Seofi.CSJT nº 2 com o objetivo de estabelecer mecanismo padronizado para o cumprimento da Lei nº 13.463/2017. Neste sentido, iniciamos tratativas junto à nossa área de tecnologia para cumprimento dos cancelamentos. Diante da necessidade de ajustes nas rotinas dos sistemas do Banco do Brasil, devido ao grande número de contas judiciais e da necessidade de envio dos precatórios e RPB dos 24 tribunais do trabalho, estimamos iniciarmos os cancelamentos em 20.12.2019" (...)"

Posteriormente, o BB acrescentou que o cancelamento dos precatórios trabalhistas, com a transferência dos valores para a Conta Única do Tesouro Nacional, de acordo com o disposto na Lei nº 13.463/2017, ocorreu em 06 de dezembro de 2019, no volume total de R$ 406.977.873,93. A operacionalização ocorreu conforme as orientações fornecidas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho por meio da Nota Técnica Seofi. CSJT nº 2, recebida pelo Banco do Brasil, em 25 de setembro de 2019.

Acrescentou ainda, que o cancelamento mensal dos precatórios trabalhistas que completarão dois anos ocorrerá sempre no quinto dia útil do mês subsequente, da mesma forma como já acontece com os precatórios federais.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informava nº 32/2020/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 05 de fevereiro de 2020, que não tem informações a complementar aos esclarecimentos já prestados pelo Banco do Brasil S.A.

Alerta 01 - Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficit primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. (pág. 175)

Secretaria de Orçamento Federal/ME:

A SOF/ME informou que:

> *A "Regra de Ouro" constitui norma constitucional na gestão orçamentária e financeira, que veda expressamente a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital no orçamento. Contudo, a própria Constituição estabelece uma ressalva, possibilitando que eventual excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital possa ser incluído na Lei Orçamentária, mediante aprovação de crédito adicional com finalidade precisa, por maioria absoluta do Poder Legislativo.*
>
> *A Lei de Diretrizes Orçamentária para 2019 (LDO 2019) – Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, em seu artigo 21, estabeleceu os procedimentos básicos para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, utilizando pela primeira vez, desde a promulgação da Constituição de 1988, a regra de excepcionalidade prevista no inciso III do artigo167 da Constituição Federal, qual seja, a possibilidade de o Governo Federal extrapolar os limites definidos para a emissão de títulos, mediante a apresentação de crédito suplementar, sujeito à aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.*
>
> > *"Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição."*
>
> *A Lei Orçamentária de 2019 (LOA 2019) foi aprovada e sancionada considerando o montante de R$ 248,9 bilhões em operações de crédito condicionadas, ou seja, que apenas possam ser materializadas mediante aprovação do crédito adicional mencionado no parágrafo anterior. Essa receita com operações de crédito se destina a financiar determinadas despesas correntes, a saber, Benefícios Previdenciários Urbanos, Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), Programa Bolsa Família, Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), e diversas Subvenções Econômicas.*
>
> *Diante disso, em março foi encaminhado o Projeto de Lei de Crédito Adicional (PLN nº 4/2019) com o valor de R$ 248,9 bilhões para autorização das operações de crédito e viabilização orçamentária das despesas por ele financiadas citadas anteriormente. Esse Projeto de Lei foi aprovado na forma do substitutivo apresentado, no mesmo valor global de R$ 248,9 bilhões, por meio da Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019. Com tal crédito adicional, há autorização para realização de operações de crédito acima das despesas de capital naquele montante, conforme dispositivo constitucional.*
>
> *O mesmo mecanismo está previsto para o Projeto de Lei Orçamentária para 2020, em que consta insuficiência para cumprimento da Regra de Ouro da ordem de R$ 367,0 bilhões. O Projeto de Lei de Diretrizes*

Orçamentárias para 2020 contempla dispositivos similares aos da LDO 2019, para viabilização do crédito adicional a ser encaminhado no próximo exercício.

Vale mencionar que, além do instrumento orçamentário anteriormente explicado, que operacionaliza a autorização constitucional de realizar operações de crédito acima do total de despesas de capital, existe a gestão realizada ao longo da execução do orçamento, no qual é possível a busca de fontes alternativas de receita, de modo a minimizar a utilização de operações de crédito. Exemplo notório refere-se ao aproveitamento de superavit financeiro apurado ao final do exercício, que constitui fonte para abertura de créditos adicionais, conforme inciso I, do § 1º do artigo 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A aprovação da Reforma da Previdência, materializada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, modificou de forma estrutural o sistema de previdência social e sinalizou o compromisso de sustentabilidade fiscal do Governo Federal. Além dos aspectos de mérito da reforma, isto é, de estabelecer uma lógica mais justa e racional para a concessão de benefícios previdenciários, a EC tem efeito substancial sobre a redução do crescimento do gasto público, auxiliando o cumprimento futuro das regras fiscais, e abrindo o espaço para políticas discricionárias.

Tamabém, o leilão do excedente da Cessão Onerosa resultou num ingresso adicional de receitas de R$ 69.960,0 milhões em relação ao previsto, o que foi em parte utilizado para o pagamento da despesa decorrente da revisão do contrato de Cessão Onerosa e para transferências a Estados e Municípios. Em termos líquidos, isso resultou num aumento de recursos de R$ 23.815,6 milhões para o exercício. Considerando o teto de gastos, parte dessa ampliação foi distribuída aos Poderes, MPU e DPU e às Emendas Impositivas, e o valor restante foi incorporado para aumento do resultado primário projetado frente à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN/ME informou que:

O arcabouço fiscal brasileiro conta com várias regras e limites. Para o controle mais amplo da sustentabilidade fiscal, as principais regras em vigor são a meta de resultado primário (definida anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias), o teto de gastos (artigos 106 e 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e a regra de ouro (artigo 167, inciso III, da Constituição Federal).

Para reforçar esse arcabouço, a PEC nº 188/2019 estabelece uma preocupação com a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, tal como transcrito a seguir:

> *"Art. 3º A Constituição Federal para a vigorar acrescida dos seguintes arts. 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A:*
>
> .....
>
> *"Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade.*
>
> *Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida."*

Esse novo comando constitucional viria para estabelecer uma âncora fiscal de longo prazo, que pressupõe manter o estoque da dívida abaixo de determinado valor prudencial. Não significa necessariamente a introdução de um limite de dívida a ser alcançado de imediato ou a qualquer custo, mas, sim, definir um patamar de dívida a ser perseguido e que sirva como referência para a adoção de medidas de cunho fiscal que assegurem que a trajetória da dívida seja compatível com os parâmetros prudenciais.

Além disso, já existem hoje outros mecanismos na legislação brasileira que limitam o endividamento público por meio do controle de fluxos com impacto na dívida. A esse respeito citamos a regra de ouro (artigo 167, inciso III da Constituição Federal), que exploraremos mais à frente, e o limite às operações de crédito estabelecido na Resolução do Senado Federal nº 48/2007. Tal resolução, em seu artigo 7º, dispõe que:

> *"Art. 7º As operações de crédito interno e externo da União observarão os seguintes limites:*
>
> *I - o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;*
>
> .....

§ 2º Para efeito de apuração do montante global das operações de crédito a que se refere este artigo, serão deduzidos: (Redação dada pela Resolução nº 41, de 2009)

I - os valores destinados à amortização do principal e ao refinanciamento da dívida pública federal; (Incluído pela Resolução nº 41, de 2009)

II - as emissões de títulos destinadas: (Incluído pela Resolução nº 41, de 2009)

a) ao pagamento de resultado negativo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, de que trata o inciso II do art. 2º da Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001; (Incluído pela Resolução nº 41, de 2009)

b) ao pagamento do resultado financeiro negativo das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço semestral, de que trata o inciso II do art. 6º da Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008; (Incluído pela Resolução nº 41, de 2009)

c) a assegurar ao Banco Central do Brasil a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária, de que trata o inciso IX do art. 1º da Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001; (Incluído pela Resolução nº 41, de 2009).”

O limite dado pelo artigo 7º da RSF nº 48/2007 cria uma condição ex ante à contratação de novas operações de crédito. É, nesse sentido, uma regra preventiva.

Ressaltamos ainda que a regra de ouro (artigo 167, inciso III, da Constituição Federal), por sua vez, restringe as operações de crédito de determinado exercício ao montante de despesas de capital:

“Constituição Federal de 1988

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.”

A regra de ouro é também um limite para o fluxo de novas contratações. Na prática essa regra diz que o governo não pode fazer dívida para financiar despesas correntes, incluindo aqui os juros da dívida pública. Mas, não é uma norma que restringe o pagamento dos vencimentos da dívida, dada a importância para o País de que o governo honre seus compromissos financeiros em dia.

O balanço das contas públicas em período recente, contudo, vem demonstrando insuficiência no cumprimento da regra de ouro. Em 2019, por exemplo, o governo solicitou ao Poder Legislativo a aprovação de um crédito suplementar de R$ 248 bilhões como forma de aplicar as ressalvas previstas no inciso III, do artigo 167, obtendo, assim, uma autorização do Legislativo para realizar operações de crédito em montante superior às despesas de capital. Note que isso apenas foi possível após a aprovação do referido crédito por maioria absoluta.

A reversão do desequilíbrio das contas públicas, materializado na insuficiência no cumprimento da regra de ouro, bem como na trajetória de crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral observada desde 2013, depende da reversão de sucessivos deficits fiscais primários (isto é, despesas primárias maiores do que receitas primárias). O teto de gastos surgiu como uma resposta a esse contexto, para que o País volte a registrar superavits primários.

A redução dos gastos públicos e, consequentemente, a observância do teto de gastos depende da aprovação de reformas estruturais, uma vez que é elevado o peso das despesas de natureza obrigatória no orçamento público. Aprovar reformas que reduzam a rigidez e o grau de indexação do gasto público é crítico para que o País retome sua capacidade de obter superavits primários nas contas governamentais e, assim, assegure uma trajetória sustentável para o endividamento público.

Uma vez asseguradas as condições para que a dívida/PIB se reduza ao longo do tempo, consolidam-se as condições para que as despesas com juros da dívida também alcancem patamares mais baixos do que os registrados historicamente no Brasil. Nesse sentido, o arcabouço de regras fiscais brasileiro já contém as normas

para endereçar as preocupações apontadas, podendo esse arcabouço ser aperfeiçoado por meio da PEC nº 188/2019 e por reformas que promovam a redução dos gastos obrigatórios.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informava nº 30/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 05 de fevereiro de 2020, informou que nada tem a complementar, tendo em vista que as manifestações da STN/ME e da SOF/ME abrangeram as questões legais, orçamentárias e financeiras envolvidas no tema levantado pelo alerta em comento, e considerando que os órgãos citam reformas estruturais aprovadas ou em tramitação no Poder Legislativo (Reforma da Previdência, Teto de Gastos, PEC nº 188/19).

Alerta 02 - Alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos. (pág. 187)

Secretaria de Orçamento Federal/ME:

A SOF/ME informou que:

O Governo Federal planeja a adoção de diversas providências para sustentabilidade de suas despesas primárias, ciente da relevância do cumprimento dos limites estabelecidos pela EC nº 95/2016, e de seus pressupostos. A mais significativa refere-se à Reforma da Previdência. Outras reformas, no entanto, bem como diversas medidas de gestão, encontram-se em estudo, com a mesma finalidade de racionalidade do gasto.

Com o prosseguimento da agenda de reformas, além dos aspectos de mérito relacionados à maior justiça social, equilíbrio e qualidade das políticas e programas de Governo, uma consequência natural decorre do maior controle do crescimento das despesas obrigatórias. No início do exercício de 2019, foi destacada a importância da reforma administrativa da gestão pública, a redução e racionalização dos subsídios concedidos pela União e a já citada reforma previdenciária.

Dessa forma, as despesas obrigatórias com Benefícios Previdenciários tendem a se ajustar significativamente no médio prazo, o que abre espaço para políticas discricionárias. Soma-se ao esforço da reforma, baseado na modernização dos textos constitucionais e legais, medidas de aperfeiçoamento na gestão da concessão de benefícios, visando combater fraudes, como pode se destacar na continuidade da melhoria da gestão da perícia médica para concessão de benefícios acidentários e aposentadoria por invalidez.

Nesse ponto, merece destaque a edição da Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

Ainda no campo de medidas de aperfeiçoamento da gestão, o Poder Executivo instituiu, por meio do Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com a finalidade de avaliar políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança.

Compõem a estrutura do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: i) o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos; e ii) o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União.

De acordo com o § 6º do artigo 5º do referido Decreto, "As informações produzidas e as proposições elaboradas no âmbito dos Comitês serão encaminhadas ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e, sempre que possível, serão integradas ao ciclo de gestão de finanças públicas, em particular, aos processos de planejamento e orçamento do Governo Federal.

Em 2018, o Governo Federal elaborou dois guias de avaliação de políticas públicas: o Guia prático de análise ex ante (volume 1) e o Guia prático de análise ex post (volume 2). Ambos tiveram forte preocupação com a

aplicação eficiente dos recursos públicos, trazendo, entre outros, capítulos sobre o impacto orçamentário e financeiro da política, visando a sua adequação à legislação fiscal e orçamentária (Guia de análise ex ante) e avaliação econômica ou análise de eficiência (Guia de análise ex post). Em 2018, foram ministrados oito cursos na Escola de Administração Fazendária (Esaf) sobre o Guia de análise ex ante para servidores públicos federais, visando à disseminação de boas práticas quando da elaboração de novas políticas.

Assim sendo, pode-se concluir que a gestão dos riscos relacionados à sustentabilidade fiscal por parte do Governo Federal prioriza, fundamentalmente, a continuidade da implementação da agenda de reformas econômicas estruturais. E dessa forma, pode-se afirmar que a principal estratégia do Governo diz respeito à apresentação gradual, no momento adequado, das proposições referentes às reformas, notadamente as pretendidas no campo fiscal que, uma vez implementadas, levarão à sustentabilidade das contas públicas. Consequentemente, o melhor plano de ação para implementação daquela estratégia reside no compromisso com a agenda de reformas, com o envolvimento de todas as instituições competentes: Congresso Nacional, entes subnacionais, sociedade civil.

Neste sentido, considerando o cumprimento dos limites do Novo Regime Fiscal por parte do Poder Executivo, o prejuízo na continuidade de programas e ações compostas por despesas discricionárias apenas se dará, de forma relevante, em cenário onde não sejam aprovadas reformas ou totalmente ausente de medidas de racionalização da gestão do gasto público. Uma vez aprovado e consolidado, dar-se-á prosseguimento a todo um conjunto de reformas complementares no campo fiscal, como a tributária e a administrativa, esta última contribuindo para racionalidade do gasto público e solvência do Novo Regime Fiscal.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN/ME apresentou o seguinte:

O controle das despesas obrigatórias no âmbito do Governo Federal requer a implementação de reformas estruturais e a observância permanente dos princípios da responsabilidade na gestão fiscal. A medida prioritária em 2019 foi a aprovação da Reforma da Previdência, que se materializou na forma da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Essa Emenda alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição, cujos efeitos em termos de alívio nas despesas se farão sentir a partir de 2020, numa trajetória crescente ao longo dos próximos anos.

Não obstante a relevância dessa reforma, a rigidez e o comprometimento do orçamento público com as despesas de caráter obrigatório requerem medidas adicionais, com vistas o cumprimento dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal e a prestação dos serviços públicos essenciais aos cidadãos. Nesse sentido, destaque-se o envio ao Congresso Nacional das propostas de emenda constitucional nº 186/2019 ("PEC Emergencial"), nº 187/2019 ("PEC dos Fundos Públicos") e nº 188/2019 ("PEC do Pacto Federativo"), as quais, se implementadas, proporcionarão importantes instrumentos de ajuste fiscal para o gestor público.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informava nº 31/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 06 de fevereiro de 2020, informou, a título de complementação, que:

As medidas com vistas a tratar a expansão das despesas obrigatórias requerem, via de regra, aprovação do Poder Legislativo.

A Reforma da Previdência, que foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no primeiro bimestre de 2019 e foi promulgada após cerca de oito meses de debates no Congresso Nacional, é um exemplo de medida estruturante aprovada em 2019 e que terá impacto estimado de aproximadamente R$ 800 bilhões ao longo da próxima década. Outras medidas foram propostas pelo Poder Executivo e estão em tramitação no Congresso Nacional.

A aprovação e consequente entrada em vigor de tais medidas estruturantes dependem da tramitação dos textos nas Casas do Poder Legislativo. Outrossim, seus impactos apenas serão conhecidos após a aprovação dos textos finais, que podem ser diversos daqueles encaminhados pelo Poder Executivo, porquanto a possi-

bilidade de alterações nas Casas Legislativas. As PEC citadas na manifestação da STN/ME são exemplos de medidas estruturantes em tramitação que visam reduzir os gastos obrigatórios do Governo Federal.

Alerta 03 - Alertar o Poder Executivo acerca do não cumprimento das disposições do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e/ou dos artigos 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, uma vez que a concessão ou a ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita não observaram todos os requisitos legais 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. (pág. 210)

Casa Civil/PR:

Inicialmente, a Casa Civil/PR relatou, por meio da Nota Informativa nº 57/2019/CGGOV/DIGOV/SE/CC/PR, de 11/10/2019, que:

"(...)

4. Sobre o assunto, a RFB informou o que segue:

> *"No tocante a esse alerta seguem anexas a tabela III, a qual contém as informações disponíveis na Receita Federal do Brasil a respeito do cumprimento o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que concerne aos requisitos e condições para a concessão e ampliação de renúncias de receitas tributárias, durante o exercício de 2018, e a tabela IV, a qual dispõe dos valores das renúncias de receitas decorrentes de anistias e remissões concedidas no ano de 2018.*
>
> *Informamos que, no que cabe à Receita Federal do Brasil, foi atendido o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com relação à demonstração de que a renúncia decorrente da condição contida no inciso II do referido artigo somente entrou em vigor quando implementadas as respectivas medidas, ressalta-se que o início da vigência da medida desonerativa é fixada pela própria lei que a instituiu e a suspensão de sua eficácia ainda carece de regulamentação."*

5. As tabelas a que se referiu a RFB em suas manifestações abrangem as informações relativas a todos os normativos constantes no texto da recomendação do TCU no que concerne às estimativas de impacto orçamentário e financeiro, vigência das medidas, medidas de compensação (nos casos em que não se tratava de recursos orçamentários), as fontes de recursos e estimativas de fluxo anual de renúncia de receitas.

6.Ao longo de 2018, a Casa Civil e demais entes do Poder Executivo Federal estiveram em tratativas em busca de estabelecer mecanismos eficientes para a instituição de renúncias tributárias, a fim de assegurar o cumprimento das exigências legais. Nesse sentido, o Ministério da Economia encaminhou à Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) minuta de Decreto com o objetivo de regulamentar o §2 do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, a proposta de regulamentação e outras medidas sobre o assunto continuam sob análise do corpo técnico e jurídico dos órgãos envolvidos. "

Posteriormente, a Casa Civil/PR, por meio da Nota Informava nº 25/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 06 de fevereiro de 2020, acrescentou que, sobre as informações atualizadas acerca do Decreto para regulamentar o artigo 14 da LRF, conforme informações obtidas junto à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (SAJ), nos casos em que há proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, devem ser editados decretos específicos para cada renúncia fiscal, a fim de atender ao disposto no artigo 14 da LRF. Como exemplo, citou a publicação do Decreto nº 9.682, de 04 de janeiro de 2019, que disciplinou a entrada em vigor das medidas implementadas pela Lei nº 13.799, de 03 de janeiro de 2019.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/ME):

No tocante ao presente alerta, a Receita Federal do Brasil apresentou Tabelas contendo as informações disponíveis a respeito do cumprimento o artigo 14 da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que concerne aos requisitos e condições para a concessão e ampliação de renúncias de receitas tributárias durante o exercício de 2018, e dispondo dos valores das renúncias de receitas decorrentes de anistias e remissões concedidas no ano de 2018.

A Receita Federal do Brasil acrescentou que, no que cabe a ela, foi atendido o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com relação à demonstração de que a renúncia decorrente da condição contida no inciso II do referido artigo somente entrou em vigor quando implementadas as respectivas medidas, ressalta-se que o início da vigência da medida desonerativa é fixada pela própria lei que a instituiu e a suspensão de sua eficácia ainda carece de regulamentação.

De forma complementar às informações anteriormente prestadas, a Receita Federal encaminhou a Nota Cetad/Copan nº 013, de 30 de janeiro de 2020, informando que os atos legais, as estimativas de seus impactos e as medidas de compensação adotadas, para fins de cumprir com os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal LRF estão apresentados na Tabela, à qual foi juntada nas providências descritas no bojo da **Recomendação 6.3.25** supra.

Alerta 04 - Alertar o titular do Poder Executivo Federal, com base no art. 71, inc. I da Constituição da República e art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que eventuais irregularidades cometidas durante a intervenção federal nos Estados-membros, bem como distorções que venham a ser detectadas nas demonstrações financeiras do ente, podem se refletir no parecer prévio conclusivo a cargo desta Corte de Contas, por se tratar a execução da intervenção federal de matéria inserida no rol de competência privativa nos termos do art. 84, inciso X do Texto Constitucional. (pág. 248)

Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME):

A STN/ME informou que não possui competências para adotar as providências que seriam necessárias ao cumprimento da parte relativa a distorções que venham a ser detectadas nas demonstrações financeiras do Ente, pois ela trata da elaboração dos demonstrativos financeiros que é realizada pelo próprio Estado e que não há interferência da União neste processo.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informava nº 23/2020/CGGOV/DIGOV/SE, de 04 de fevereiro de 2020, manifestou-se no sentido de que não há providências adicionais a serem adotadas, por se tratar de recomendação relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros, não havendo, dessa forma, outras informações a serem acrescentadas/atualizadas.

Controladoria-Geral da União (CGU):

A CGU, por intermédio do Ofício nº 24298/2019/Diplad/SE/CGU, apresentou as seguintes informações:

> *Considerando se tratar de recomendação relacionada à possibilidade de futura intervenção federal a ser decretada pelo Presidente da República nos Estados-membros, esta Controladoria Geral da União informa que, sendo normativamente instada a realizar auditoria em processo de intervenção federal, considerará na definição de escopo do trabalho o alerta do TCU de que distorções que venham a ser detectadas nas demonstrações financeiras do ente, podem se refletir no parecer prévio conclusivo a cargo do Tribunal.*
>
> *Cumpre esclarecer, entretanto, que somente ficará clara se a responsabilidade pela elaboração das demonstrações financeiras do Estado-membro foi transferida ao interventor nomeado pelo Presidente da República*

ao se avaliar o Decreto de intervenção, o qual, nos termos do § 1º, artigo 36 da Constituição Federal de 1988, especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor.

Alerta 05 - Alertar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, 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. (pág. 257)

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/ME):

A Receita Federal do Brasil apresentou as mesmas providências já elencadas no bojo da **Recomendação 6.3.28** supra.

Casa Civil/PR:

A Casa Civil/PR, por meio da Nota Informativa nº 17/2020/CCGGOV/DIGOV/SE, de 03 de fevereiro de 2020, relatou, em síntese, que:

"(...)

3. Em atendimento aos alertas emitidos pelo Tribunal de Contas, no âmbito da PCPR 2017 e 2018, a RFB inseriu no sistema Governa cópia do Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal.

4. Tendo em vista que a RFB buscou atender aos referidos alertas, por meio da edição de um Decreto para regulamentação do tema (...), esta Casa Civil não tem informações a complementar além daquelas já prestadas pelo citado órgão.

5. Cabe, no entanto, destacar que compete à área finalística disciplinar como se dará o processo de trabalho, em colaboração com os órgãos de controle, a fim de dar o devido tratamento aos dados considerados sensíveis, de acordo com o disposto no Decreto nº 10.209/2020."

CAPÍTULO VI - RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

6.1. ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Este Capítulo tem por objetivo apresentar o Relatório do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal, tendo em vista o disposto no art. 36 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

O citado § 5º do art. 165 da CF dispõe que a lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal representa a estrutura criada pelo Estado para fiscalizar a aplicação de recursos públicos, prevenir e combater a corrupção, evitar o desperdício e contribuir para a qualidade da gestão pública e para a efetividade das políticas públicas.

Compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: i) a Controladoria-Geral da União (CGU), que exerce o papel de órgão central; e ii) os órgãos setoriais: as Secretarias de Controle Interno do Ministério da Defesa, do Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil e da Advocacia-Geral da União, que no, âmbito de suas jurisdições, têm as mesmas competências do órgão central.

A área de atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno abrange todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles jurisdicionados aos órgãos setoriais. A CGU também exerce a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a necessária orientação normativa, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa esteja integrado.

Ressalta-se que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Segundo art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Em outras palavras, o PPA é um instrumento de planejamento utilizado pela administração pública para estabelecer as atividades prioritárias que serão desenvolvidas pelo governo num período determinado de quatro anos. Essas atividades, definidas de acordo com as necessidades da sociedade, constam no plano como programas de governo, os quais possuem objetivos e metas a serem perseguidas pelos gestores durante seus mandatos.

O Plano Plurianual do Governo Federal em vigor, PPA 2016-2019, aprovado pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, contemplou 54 Programas Temáticos, que orientam a ação governamental, e também os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que objetivam apoiar a gestão e a manutenção da máquina pública. Essa divisão, além de servir como diretriz para os gestores, facilita o acompanhamento e o controle, pois permite visualizar o quanto dos esforços e recursos do governo serão destinados às atividades fins do Estado com vistas ao

atendimento das demandas da sociedade e ao desenvolvimento do País, bem como evidencia o quanto será despendido na manutenção da máquina pública de forma que os serviços sejam prestados adequada e eficientemente.

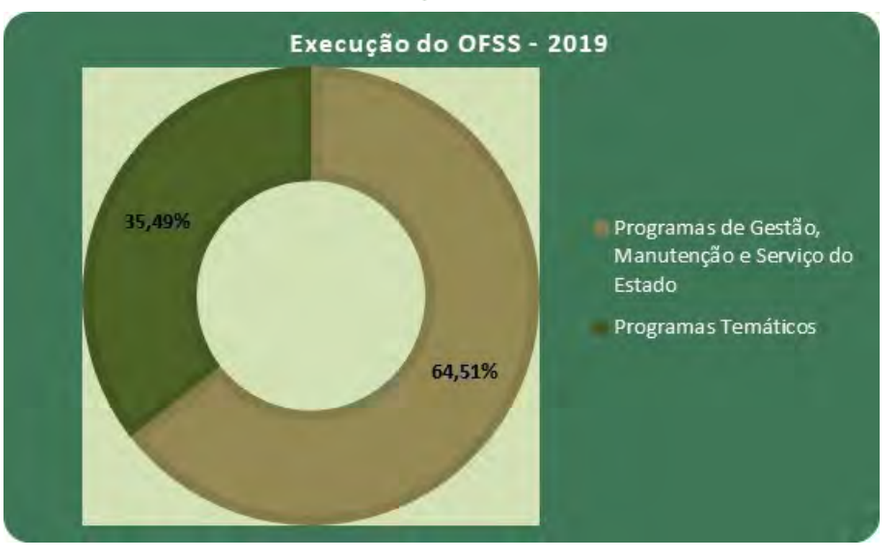
6.1.1. Programas Temáticos do PPA 2016-2019 – Execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) em 2019

Dado que os programas temáticos constantes do PPA 2016-2019 refletem a agenda do Governo, organizada pelos temas de políticas públicas, e orientam a ação governamental para a oferta de bens e serviços à sociedade, neste tópico será realizada análise geral da execução dos recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do exercício de 2019.

De um total de R$ 3.251.306 milhões, relativo ao Orçamento Fiscal (OFSS) para o Poder Executivo, foi executado o importe de R$ 2.670.112 milhões.

Importante ressaltar que a execução orçamentária dos Programas Temáticos (R$ 947.671 milhões) representou apenas 35,49% do total liquidado do OFSS de 2019, indicando que a maior parte das despesas do orçamento foi direcionada para os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, dentre os quais: despesa com o serviço da dívida e o seu refinanciamento; programas de gestão e manutenção dos ministérios; pagamento de aposentadorias, pensões, contribuições, benefícios sociais; e transferências constitucionais.

GRÁFICO – EXECUÇÃO DO OFSS EM 2019



A seguir, apresenta-se a análise da execução das despesas orçamentárias de 2019 relativas aos programas temáticos do PPA 2016-2019, utilizando-se como parâmetros a dotação consignada e as despesas que foram empenhadas e efetivamente comprometidas (liquidadas) no período.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ÁREA TEMÁTICA EM 2019 - EM R$ MILHÕES

ÁREA/PROGRAMA TEMÁTICO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	EXEC. %	PART. %
DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL	26.552	15.144	57,04%	1,60%
INFRAESTRUTURA	25.744	14.015	54,44%	1,48%
SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA	942.564	906.631	96,19%	95,67%
TEMAS ESPECIAIS	21.603	11.880	54,99%	1,25%
TOTAL	1.016.463	947.671	93,23%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

GRÁFICO - % EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 2019 POR ÁREA TEMÁTICA

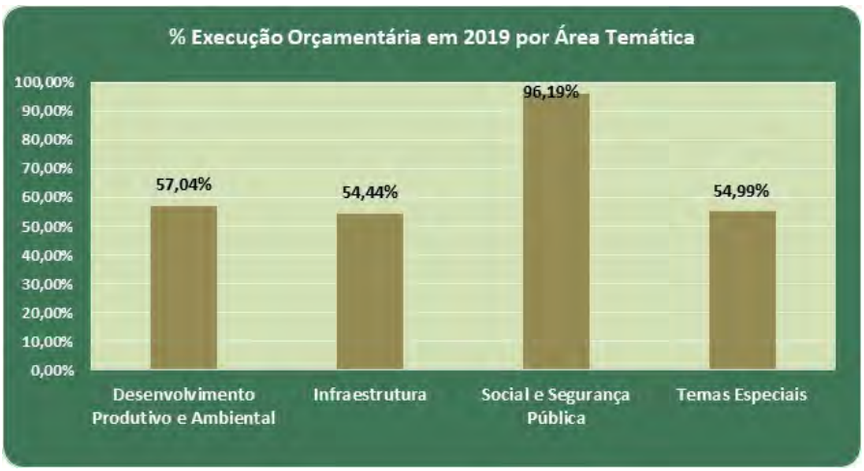
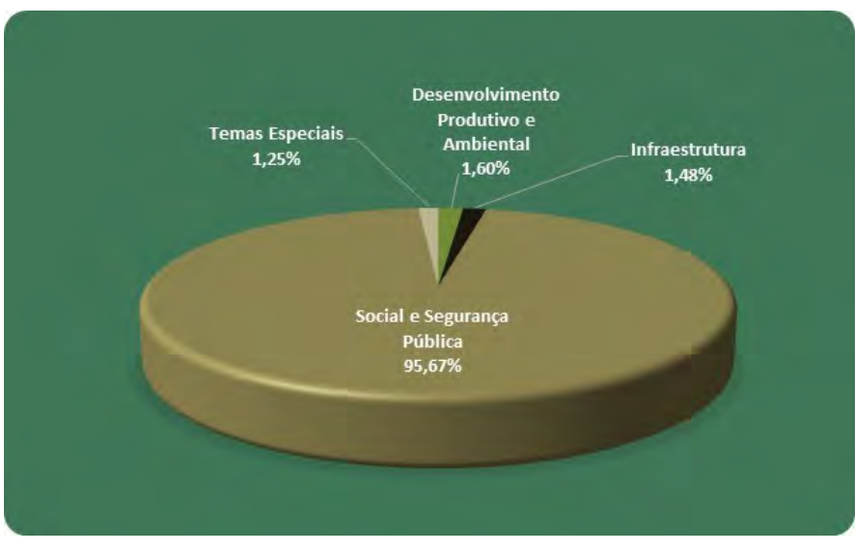


GRÁFICO - EXECUÇÃO TOTAL EM 2019 POR ÁREA TEMÁTICA DO PPA



Verifica-se que foram executados 93,23% do total de recursos consignados no orçamento fiscal e da seguridade social para as quatros áreas temáticas, totalizando R$ 947,6 bilhões. A área que apresentou maior nível de execução foi a "Social e Segurança Pública", cerca de R$ 906,6 bilhões, o que representou 96,19 % do total da execução das quatro áreas, conforme demonstrado no gráfico acima. Tal fato evidencia a prioridade dada pelo Governo Federal na alocação e execução orçamentária dos programas do PPA.

Para melhor visualização da execução orçamentária em cada área de atuação, apresenta-se a seguir o seu detalhamento pelos programas temáticos constantes do PPA 2016-2019.

Área Temática: Desenvolvimento Produtivo e Ambiental

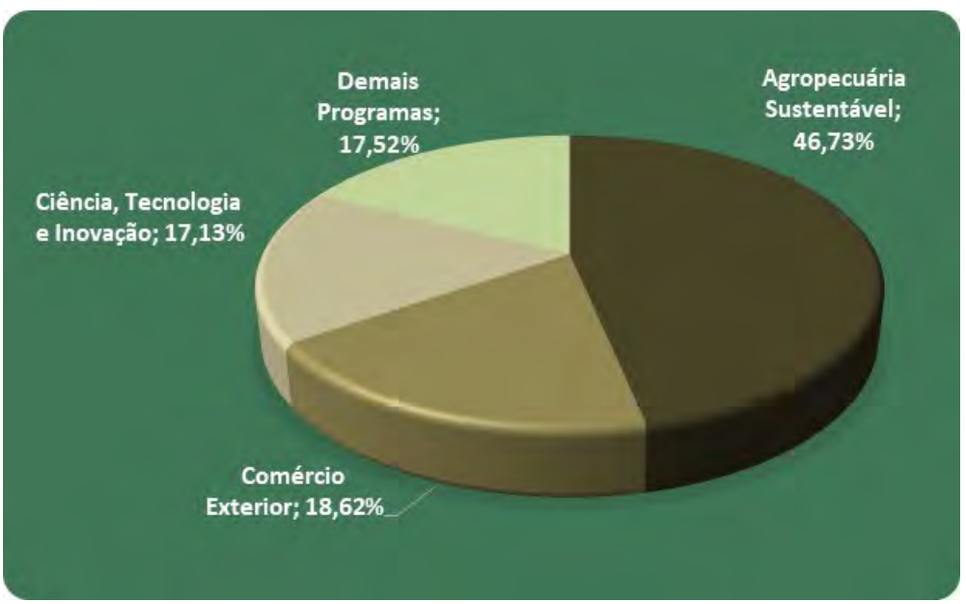
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL - EM R$ MILHÕES

PROGRAMA TEMÁTICO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	EXEC. %	PART. %
AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL	13.831	7.077	51,17%	46,73%
COMÉRCIO EXTERIOR	4.332	2.820	65,10%	18,62%
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	2.954	2.594	87,81%	17,13%
DEMAIS PROGRAMAS	5.436	2.653	48,80%	17,52%
RECURSOS HÍDRICOS	2.081	1.557	74,82%	10,28%
MUDANÇA DO CLIMA	620	51	8,23%	0,34%
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	400	367	91,75%	2,42%
DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO TURISMO	1.034	83	8,03%	0,55%
PESQUISA E INOVAÇÕES PARA A AGROPECUÁRIA	334	159	47,60%	1,05%
CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE	276	202	73,19%	1,33%
DEFESA AGROPECUÁRIA	198	122	61,62%	0,81%
QUALIDADE AMBIENTAL	415	92	22,17%	0,61%
PESCA E AQUICULTURA	42	13	30,95%	0,09%
SIMPLIFICAÇÃO DA VIDA DA EMPRESA E DO CIDADÃO: BEM MAIS SIMPLES	36	7	19,44%	0,05%
TOTAL	26.553	15.144	57,03%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

A execução dos programas da área Desenvolvimento Produtivo e Ambiental atingiu 57,03% do total da dotação atualizada. Destacam-se os programas Agropecuária Sustentável; Ciência, Tecnologia e Inovação e Comércio Exterior, que juntos representaram 82,48% de toda execução da área. Esses programas tiveram percentual de execução de 51,17%, 87,81% e 65,10%, respectivamente.

GRÁFICO - EXECUÇÃO NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E AMBIENTAL



Área Temática: Infraestrutura

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DE INFRAESTRUTURA - EM R$ MILHÕES

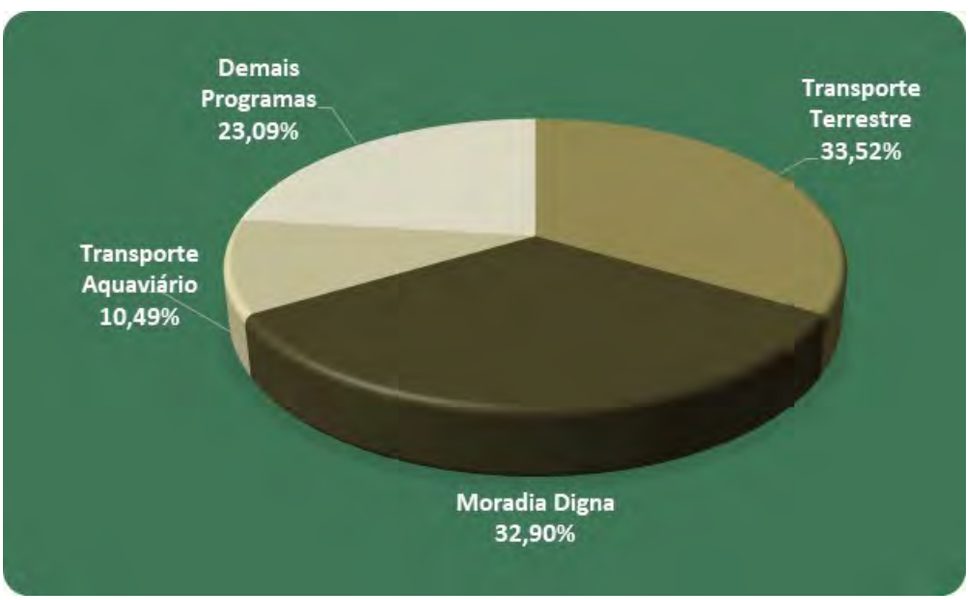
PROGRAMA TEMÁTICO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	EXEC. %	PART. %
TRANSPORTE TERRESTRE	6.946	4.698	67,64%	33,52%
MORADIA DIGNA	4.641	4.611	99,35%	32,90%
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	6.312	1.470	23,28%	10,49%
DEMAIS PROGRAMAS	7.845	3.237	41,26%	23,09%
ENERGIA ELÉTRICA	1.087	1.023	94,14%	7,30%
GESTAO DE RISCOS E DE DESASTRES	1.161	753	64,81%	5,37%
SANEAMENTO BÁSICO	1.284	557	43,41%	3,98%
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	514	435	84,75%	3,11%
MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	353	271	76,73%	1,93%
AVIAÇÃO CIVIL	225	83	37,11%	0,59%
COMBUSTÍVEIS	60	34	56,83%	0,24%
GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL	61	40	65,00%	0,28%
PETRÓLEO E GÁS	51	33	63,97%	0,23%
PLANEJAMENTO URBANO	3.050	8	0,26%	0,06%
TOTAL	25.744	14.015	54,44%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

A execução orçamentária dos programas temáticos da área de Infraestrutura alcançou 54,44% da dotação atualizada, destacando-se o percentual atingido pelo Moradia Digna, 99,35%, e Energia Elétrica, 94,14%. Esse último, no entanto, apresenta uma representatividade baixa (7,30%) na área temática. Por outro lado, o programa Transporte Terrestre, o primeiro com maior dotação consignada, apresentou índice de execução de apenas 67,64%.

No que se refere ao montante executado, cabe mencionar os programas Moradia Digna; Transporte Terrestre; e Transporte Aquaviário, que juntos representaram 76,91% do total.

GRÁFICO - EXECUÇÃO NA ÁREA DE INFRAESTRUTURA



Área Temática: Social e Segurança Pública

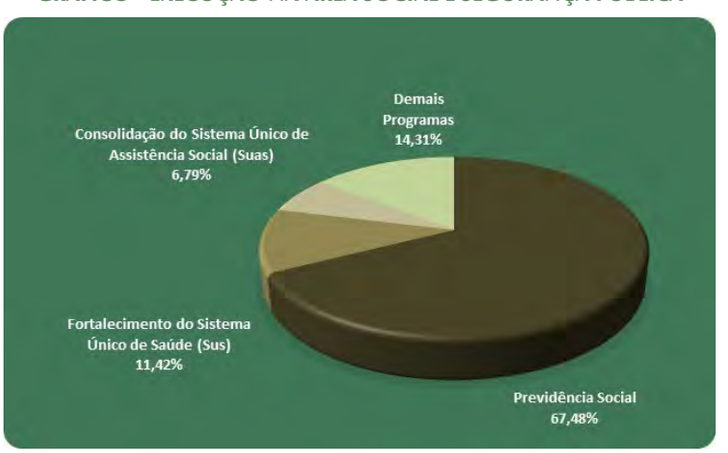
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA - EM R$ MILHÕES

PROGRAMA TEMÁTICO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	EXEC. %	PART. %
PREVIDÊNCIA SOCIAL	612.544	611.837	99,88%	67,48%
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	113.313	103.554	91,39%	11,42%
CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	62.297	61.515	98,75%	6,79%
DEMAIS PROGRAMAS	154.409	129.724	84,01%	14,31%
PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE E ECONOMIA SOLIDÁRIA	57.870	54.786	94,67%	6,04%
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS	49.341	35.939	72,84%	3,96%
INCLUSÃO SOCIAL POR MEIO DO BOLSA FAMÍLIA, DO CADASTRO ÚNICO	33.070	33.009	99,81%	3,64%
FORTALECIMENTO E DINAMIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	4.182	2.006	47,97%	0,22%
JUSTIÇA, CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA	4.319	1.375	31,85%	0,15%
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	1.595	1.412	88,55%	0,16%
REFORMA AGRÁRIA E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	998	454	45,44%	0,05%
CULTURA: DIMENSÃO ESSENCIAL DO DESENVOLVIMENTO	1.317	229	17,42%	0,03%
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	454	199	43,71%	0,02%
ESPORTE, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO	806	152	18,90%	0,02%
PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS	156	45	28,59%	0,00%
PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	68	33	48,97%	0,00%
POLÍTICAS PARA AS MULHERES: PROMOÇÃO DA IGUALDADE E ENFRENTA	60	28	45,57%	0,00%
PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E SUPERAÇÃO DO RACISMO	13	6	46,01%	0,00%
PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA JUVENTUDE	19	6	33,18%	0,00%
REDUÇÃO DO IMPACTO SOCIAL DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS: PREVENC	124	41	32,75%	0,00%
PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	17	5	27,44%	0,00%
TOTAL	942.564	906.631	96,19%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

A execução dos programas da área Social e Segurança Pública atingiu 96,19% da dotação atualizada, R$ 906,6 bilhões, com destaque para o programa temático Previdência Social, cujas despesas liquidadas em 2019 correspondeu a 99,8% dos recursos alocados no orçamento, cerca de R$ 611,8 bilhões. Tendo em vista que o citado programa representou 67,48% da execução total da área, seu impacto no índice geral alcançado pela área temática foi determinante. No que se refere ao montante executado, cabe mencionar os programas Previdência Social; Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS); e Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que juntos representaram cerca de 85,69% do total.

GRÁFICO - EXECUÇÃO NA ÁREA SOCIAL E SEGURANÇA PÚBLICA



Área Temática: Temas Especiais

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA ÁREA DE TEMAS ESPECIAIS - EM R$ MILHÕES

PROGRAMA TEMÁTICO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	EXEC. %	PART. %
DEFESA NACIONAL	13.495	9.438	69,94%	79,44%
POLÍTICA EXTERNA	1.023	961	93,89%	8,09%
DEMOCRACIA E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	958	314	32,80%	2,64%
DEMAIS PROGRAMAS	6.128	1.167	19,05%	9,83%
GESTAO DA POLÍTICA ECONÔMICA, GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SI	474	427	90,16%	3,60%
POLÍTICA NUCLEAR	835	550	65,87%	4,63%
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL	4.642	72	1,55%	0,61%
POLÍTICA ESPACIAL	132	80	60,66%	0,67%
OCEANOS, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTICA	45	38	84,62%	0,32%
TOTAL	21.603	11.880	54,99%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

O desempenho dos programas da área de Temas Especiais alcançou cerca de 54,99% da dotação atualizada dos recursos alocados no orçamento. O programa temático de maior execução, em termos de valores, foi Defesa Nacional, que atingiu 69,94%, um montante de cerca de R$ 9,4 bilhões, representando 79,44% das despesas liquidadas da área temática.

Vale frisar que o programa Desenvolvimento Regional e Territorial manteve uma execução baixa (1,55%), menor que do registrado no ano anterior (5,9%). Do total de R$ 4,6 bilhões consignado no orçamento somente foram realizados R$ 72 milhões.

GRÁFICO - EXECUÇÃO NA ÁREA TEMAS ESPECIAIS



6.2. ANÁLISE CONSOLIDADA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Este tópico visa apresentar uma análise consolidada da execução do orçamento fiscal e da seguridade social em 2019, detalhando a receita e a despesa por categoria econômica e outros grupos de classificação orçamentária. O objetivo é efetuar um comparativo entre os valores orçados e efetivamente realizados, demonstrando o esforço do Governo Federal para cumprir com seu planejamento, tendo como parâmetro os recursos consignados no orçamento.

6.2.1. Execução da Receita

A tabela a seguir demonstra a comparação entre a previsão inicial da receita e a sua realização, por categoria econômica e origem.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA – PODER EXECUTIVO – 2019 - EM R$ MILHÕES

CATEGORIA/ORIGEM	RECEITA PREVISTA	RECEITA REALIZADA	AH (%)	AV (%)
RECEITAS CORRENTES	1.625.700	1.751.305	107,73%	56,67%
CONTRIBUIÇÕES	884.499	862.501	97,51%	27,91%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	534.862	583.531	109,10%	18,88%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	29.722	36.182	121,73%	1,17%
RECEITA AGROPECUÁRIA	20	22	110,00%	0,00%
RECEITA DE SERVIÇOS	54.425	56.324	103,49%	1,82%
RECEITA INDUSTRIAL	1.482	1.639	110,59%	0,05%
RECEITA PATRIMONIAL	120.487	210.776	174,94%	6,82%
RECEITAS CORRENTES A CLASSIFICAR	0	11		0,00%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	203	319	157,14%	0,01%
RECEITAS CORRENTES-INTRA	31.988	29.857	93,34%	0,97%
RECEITAS DE CAPITAL	1.597.269	1.306.847	81,82%	42,29%
ALIENAÇÃO DE BENS	1.549	4.027	259,97%	0,13%
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	45.122	192.631	426,91%	6,23%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.417.657	971.821	68,55%	31,45%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	132.884	138.348	104,11%	4,48%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	57	20	35,09%	0,00%
RECEITAS DE CAPITAL-INTRA	6.372	2.213	34,73%	0,07%
TOTAL	3.261.329	3.090.222	94,75%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Em 2019, as receitas correntes representaram cerca de 56,67% da arrecadação total, sendo as tributárias e as de contribuições aquelas que apresentaram maiores valores, correspondendo a 46,79% do total de recursos arrecadados no exercício.

Das receitas de capital, destaca-se a arrecadação oriunda das operações de crédito, que atingiu R$ 971,8 bilhões, crescimento de 4,42%, ante 2018. O valor arrecadado com operações de crédito em 2019 correspondeu a 31,45% de todas as receitas previstas para o exercício e 74,36% das receitas de capital.

O desempenho geral da arrecadação apresentou frustração no montante de R$ 171,1 bilhões, embora houvesse uma melhora na previsibilidade ante 2018, cuja frustação atingiu R$ 538 bilhões. Desse modo, a realização percentual da receita realizada e prevista foi da ordem de 94,75%% , embora o total das receitas correntes arrecadadas tenha superado em 7,72% o valor previsto inicialmente.

No entanto, a arrecadação das receitas de capital não obteve o mesmo desempenho das receitas correntes, atingindo apenas 81,82% do total previsto, o que impactou o resultado geral da arrecadação. Destaca-se que nessa

categoria econômica a maior frustação na arrecadação foi registrada nas receitas de operações de crédito, que atingiu apenas 68,55%% do valor previsto.

6.2.2. Execução da Despesa Orçamentária

Visão Geral

A tabela a seguir demonstra a dotação e a execução orçamentária da despesa, considerando sua divisão por natureza de despesa.

A despesa liquidada é o principal enfoque da análise da execução orçamentária, pois trata-se do estágio que melhor evidencia o nível de execução orçamentária alcançado pelo gestor para a implantação da política pública a partir da dotação disponível. Nessa fase, entre outros aspectos, é quantificada a obrigação assumida pela administração junto ao credor, sendo constatado o fato gerador (entrega do objeto de empenho: material, serviço, bem ou obra) e registrado o ateste (liquidação) da despesa. Para a análise desta seção, foi considerada apenas a liquidação relativa a empenhos de despesas previstas no orçamento do exercício de 2019.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA – PODER EXECUTIVO – 2019 - EM R$ MILHÕES

CATEGORIA/GRUPO DE DESPESA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADA	INSCRIÇÃO RP NÃO-PROCESSADOS	DESPESA PAGA	% EXECUÇÃO
DESPESAS CORRENTES	1.992.621	2.053.584	1.880.002	1.838.260	41.742	1.781.239	89,51%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	378.896	399.649	285.231	285.095	136	285.094	71,34%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.313.856	1.360.202	1.317.536	1.276.627	40.909	1.236.450	93,86%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	299.869	293.732	277.235	276.538	697	259.694	94,15%
DESPESAS DE CAPITAL	1.173.796	1.167.171	867.379	831.854	35.524	831.614	71,27%
AMORTIZAÇÃO/REFINANC. DA DÍVIDA	1.045.939	1.025.333	752.534	752.477	56	752.469	73,39%
INVERSÕES FINANCEIRAS	92.747	97.816	73.287	63.425	9.862	63.421	64,84%
INVESTIMENTOS	35.109	44.021	41.557	15.951	25.605	15.722	36,23%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	32.828	30.490	-	-	-	-	0,00%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	32.828	30.490	-	-	-	-	0,00%
TOTAL	3.199.247	3.251.245	2.747.382	2.670.115	77.267	2.612.853	82,13%

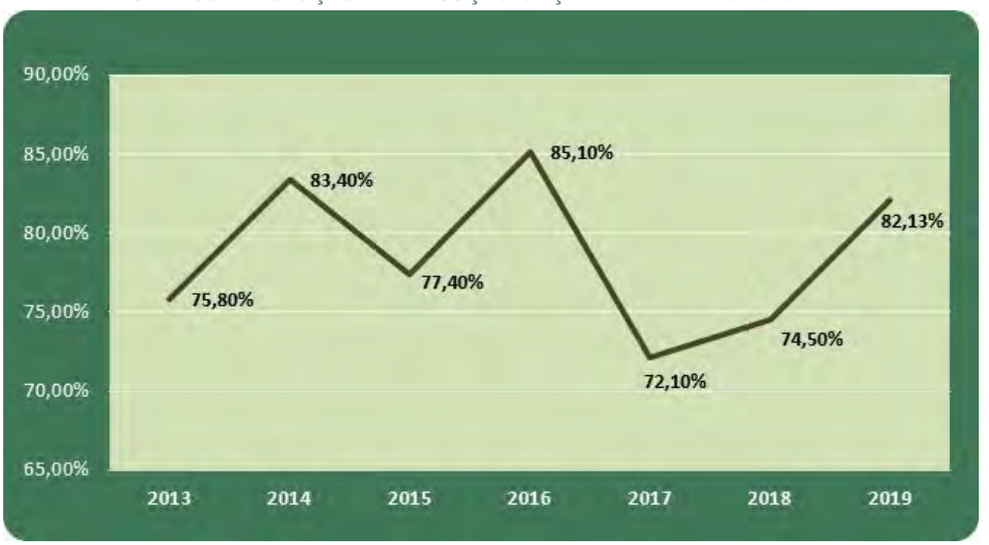
Fonte: Tesouro Gerencial.

O montante de despesas liquidadas em 2019 atingiu o valor de R$ 2,6 trilhões, representando um aumento de 4,48% em relação a 2018, cujo montante atingiu R$ 2,5 trilhões.

Com base na estrutura da despesa em 2019, observa-se que as Despesas Correntes correspondem a 68,8% do total executado, destaque para Outras Despesas Correntes que correspondem a 69,44% da categoria. Nas despesas de capital, o principal item foi a Amortização da Dívida que corresponde a 90,45% de toda despesa de capital realizada e 28,18% de toda execução.

A diferença entre o total das despesas liquidadas em 2019 frente à dotação atualizada no orçamento do período, alcançou o montante de R$ 581 bilhões, representando uma não execução da ordem de 17,87%. Os grupos de despesas que mais influenciaram nesse nível de não execução foram Amortização/Refinanciamento da Dívida e Juros e Encargos da Dívida, cujos montantes não executados atingiram no exercício R$ 272,8 bilhões e R$ 114,5 bilhões, respectivamente.

GRÁFICO - EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2013-2019



O gráfico anterior apresenta um panorama geral da evolução da execução orçamentária de 2013 a 2019, em termos percentuais. Observa-se que a execução em 2019 ficou acima do percentual obtido no ano anterior, aproximando-se do nível de execução obtido em 2014.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

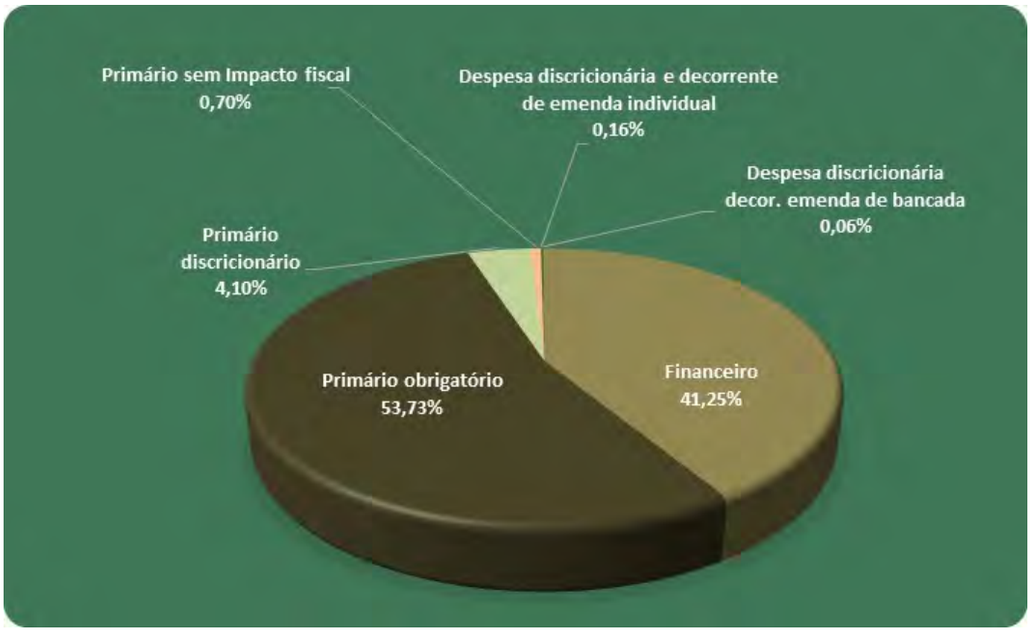
INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO	2018		2019		VAR. %
	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	DESPESA LIQUIDADA
0 - FINANCEIRO	1.894.508	1.133.607	1.553.023	1.101.376	-2,84%
1 - PRIMÁRIO OBRIGATÓRIO	1.424.867	1.348.476	1.515.721	1.434.643	6,39%
2 - PRIMÁRIO DISCRICIONÁRIO	110.608	77.364	144.701	109.507	41,55%
3 - PRIMÁRIO SEM IMPACTO FISCAL	25.294	19.145	24.077	18.800	-1,80%
6 - DESPESA DISCRICIONÁRIA E DECORRENTE DE EMENDA INDIVIDUAL	8.769	4.088	9.144	4.236	3,62%
7 - DESP. DISCRICIONÁRIA DECOR. EMENDA DE BANCADA	3.071	1.129	4.580	1.551	37,38%
TOTAL	3.467.117	2.583.809	3.251.246	2.670.113	3,34%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Esse quadro apresenta a execução orçamentária por identificador de resultado primário, permitindo analisar de forma geral o panorama da gestão orçamentária sob a ótica das despesas financeiras e primárias. Verifica-se que a execução do orçamento foi bastante afetada pelos compromissos assumidos em função do endividamento público. Em 2019, o orçamento foi comprometido em cerca de 41,24% por despesas financeiras, ou seja, para fazer frente a obrigações com juros, encargos e amortização/refinanciamento da dívida.

Em relação ao exercício anterior, tais despesas apresentaram uma redução de 2,84%, reflexo da diminuição da taxa Selic, na qual parte da dívida pública está vinculada. Observou-se, também, um incremento da execução das despesas primárias obrigatórias (6,39%), quando comparadas a 2018.

GRÁFICO - EXECUÇÃO DA DESPESA 2019 - POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO



A seguir, apresenta-se tabela com a execução orçamentária de 2019, por grupo de natureza de despesas e a correspondente variação entre os exercícios:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA – PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA	DESPESA LIQUIDADA		VAR. %
	2018	2019	
DESPESAS CORRENTES	1.715.874	1.838.259	7,13%
1 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	264.812	276.538	4,43%
2 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	279.373	285.094	2,05%
3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.171.689	1.276.627	8,96%
DESPESAS DE CAPITAL	867.935	831.853	-4,16%
4 - INVESTIMENTOS	19.596	15.951	-18,60%
5 - INVERSÕES FINANCEIRAS	61.980	63.425	2,33%
6 - AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	786.359	752.477	-4,31%
TOTAL	2.583.809	2.670.112	3,34%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Conforme já observado, a execução geral do orçamento apresentou uma elevação de 3,34%, quando comparada ao exercício anterior. Os grupos que mais contribuíram para o aumento do gasto no âmbito do Poder Executivo foram Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, com variação percentual de 4,43% e 8,96%, respectivamente, correspondendo aos montantes de R$ 276,5 bilhões e R$ 1,276 trilhão.

A seguir, apresenta-se a tabela com a execução orçamentária de 2019, por modalidade de aplicação:

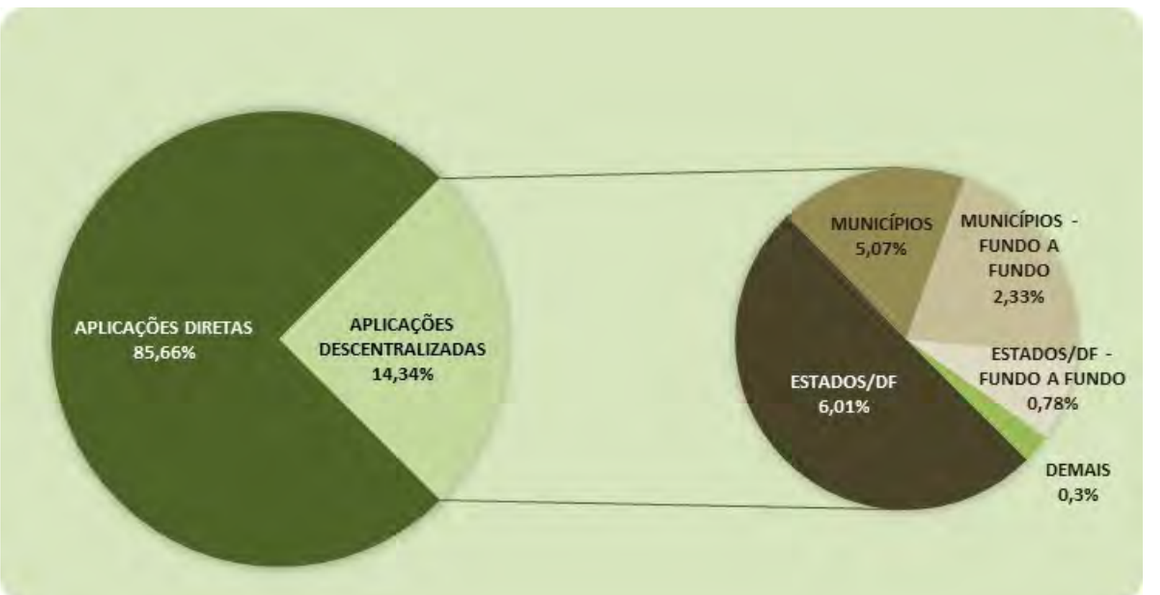
DESPESAS LIQUIDADAS POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO – PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	2018	2019	VAR. %
APLICAÇÕES DIRETAS	2.201.210	2.255.576	2,47%
TRANSFER. A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	145.671	160.191	9,97%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	121.197	134.093	10,64%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO	57.973	62.282	7,43%
APLICAÇÕES DIRETAS - OPERAÇÕES INTERNAS	32.194	30.840	-4,21%
TRANSFER. A ESTADOS E DF - FUNDO A FUNDO	19.011	20.723	9,01%
TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	2.907	1.946	-33,06%
TRANSF. A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	2.580	2.567	-0,50%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS ART.24 LC 141/12	638	1.258	97,18%
EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DELEGADA AOS ESTADOS/DF	358	335	-6,42%
TRANSFER.A INST. PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	40	64	60,00%
EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DELEGADA A MUNICÍPIOS	13	18	38,46%
TRANSF.CONSORC.PUB.MEDIANTE CONTRATO RATEIO	9	3	-66,67%
TRANSF. A INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS	3	0	-100,00%
TOTAL	2.583.804	2.669.896	3,33%

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela anterior apresenta a execução da despesa segundo as formas de execução, ou seja, direta ou indireta, com base nas modalidades de aplicação. O maior montante de recursos despendidos em 2019 foi executado diretamente, totalizando R$ 2,286 trilhões, 85,66% do total da despesa executada, considerando-se inclusive as aplicações intraorçamentárias. A execução das despesas, realizada de forma descentralizada, correspondeu a cerca de 383,4 bilhões (14,34% do total das despesas executadas). A seguir, apresentação de gráfico detalhando o percentual das despesas executadas de forma descentralizadas, por modalidade de aplicação:

GRÁFICO - EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA, POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO



Cumpre destacar, entre as aplicações descentralizadas em 2019, o crescimento de 9,97% das transferências para Estados, 7,43% das transferências a Municípios – fundo a fundo, de 10,64%% para Municípios, e de 9,01% para Estados – fundo a fundo, que juntos representaram 98,38% de todas as despesas executadas de forma descentralizadas.

DESPESA LIQUIDADA POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO - PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

APLICAÇÕES DESCENTRALIZADAS	2018	2019	PART. %
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS/DF	145.671	160.191	41,77%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	121.197	134.093	34,97%
TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO	57.973	62.282	16,24%
TRANSFERÊNCIA A ESTADOS/DF - FUNDO A FUNDO	19.011	20.723	5,40%
DEMAIS TRANSFERÊNCIAS	6.548	6.191	1,61%
TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	2.907	1.946	0,51%
TRANSF. A INST. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	2.580	2.567	0,67%
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS ART.24 LC 141/12	638	1.258	0,33%
EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DELEGADA AOS ESTADOS/DF	358	335	0,09%
TRANSFER.A INST. PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	40	64	0,02%
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DELEGADA A MUNICÍPIOS	13	18	0,00%
TRANSF. CONSORC. PUB. MEDIANTE CONTRATO RATEIO	9	3	0,00%
TRANSF. A INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS	3	0	0,00%
TOTAL	350.400	383.480	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Despesas por Função

A tabela a seguir demonstra, em ordem decrescente de valores, a despesa executada em cada função, a fim de explicitar em qual área de ação governamental ocorreu a despesa.

DESPESA LIQUIDADA POR FUNÇÃO - PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

FUNÇÃO	2018	2019	VAR. %	PART. %
ENCARGOS ESPECIAIS	1.374.455	1.405.705	2,27%	52,65%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	669.610	711.951	6,32%	26,66%
SAÚDE	109.548	115.765	5,68%	4,34%
EDUCAÇÃO	99.448	98.450	-1,00%	3,69%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	87.994	94.930	7,88%	3,56%
DEFESA NACIONAL	71.523	78.905	10,32%	2,96%
TRABALHO	70.873	72.491	2,28%	2,71%
ADMINISTRAÇÃO	28.622	25.217	-11,90%	0,94%
AGRICULTURA	16.240	15.355	-5,45%	0,58%
TRANSPORTE	70.873	72.491	2,28%	2,71%
SEGURANÇA PÚBLICA	9.292	9.537	2,64%	0,36%
ESSENCIAL A JUSTICA	7.101	7.450	4,91%	0,28%
CIENCIA E TECNOLOGIA	6.540	6.572	0,49%	0,25%
GESTAO AMBIENTAL	3.679	3.350	-8,94%	0,13%
RELAÇÕES EXTERIORES	3.149	3.234	2,70%	0,12%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.652	1.789	-32,54%	0,07%
INDÚSTRIA	2.121	1.787	-15,75%	0,07%
ENERGIA	1.862	2.376	27,60%	0,09%
URBANISMO	1.706	1.442	-15,47%	0,05%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.673	1.434	-14,29%	0,05%
COMUNICAÇÕES	1.220	1.245	2,05%	0,05%
CULTURA	1.032	771	-25,29%	0,03%
DIREITOS DA CIDADANIA	928	915	-1,40%	0,03%
SANEAMENTO	558	454	-18,64%	0,02%
DESPORTO E LAZER	294	160	-45,58%	0,01%
JUDICIÁRIA	42	14	-66,67%	0,00%
HABITAÇÃO	5	11	120,00%	0,00%
LEGISLATIVA	1	2	100,00%	0,00%
TOTAL	2.583.811	2.670.115	3,34%	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial

Evidencia-se a grande participação das funções Encargos Especiais e Previdência Social, seguidas por Saúde, Educação, Assistência Social, Defesa Nacional e Trabalho, funções que concentraram grande parte das despesas obrigatórias da União. Esses sete itens representaram 96,56% dos gastos públicos federais no exercício de 2019.

A função mais representativa é a de Encargos Especiais (52,65%), que pode ser detalhada por programas conforme tabela a seguir:

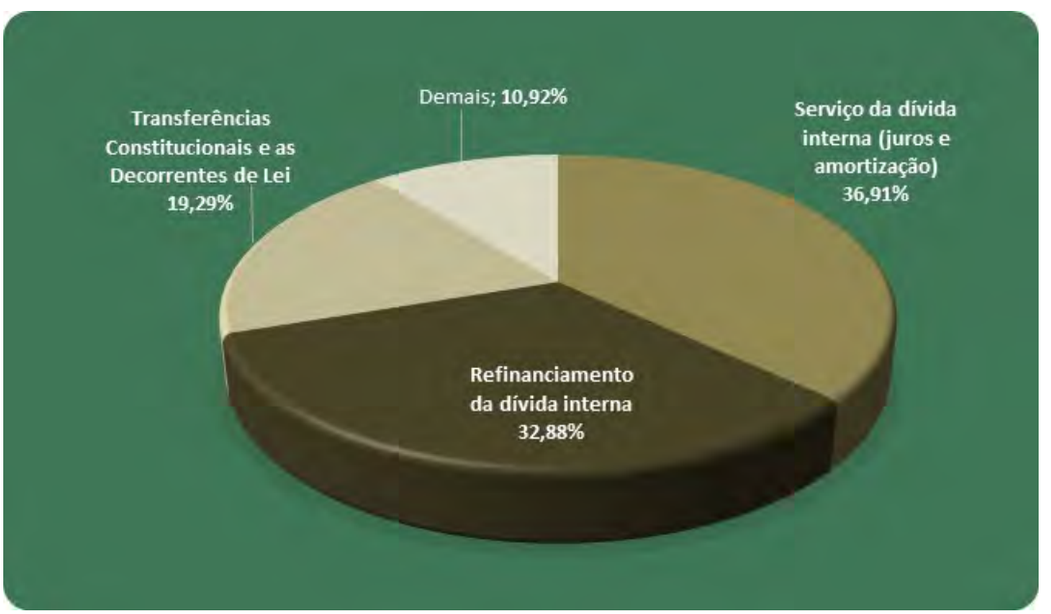
DESPESA LIQUIDADA NA FUNÇÃO "ENCARGOS ESPECIAIS" - PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

FUNÇÃO - ENCARGOS ESPECIAIS	2019	PART. %
SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÃO)	518.780	36,91%
REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA INTERNA	462.258	32,88%
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E AS DECORRENTES DE LEI	271.101	19,29%
DEMAIS	153.568	10,92%
OPERAÇÕES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	104.873	7,46%
OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVICO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÃO)	14.724	1,05%
OPERAÇÕES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO	13.265	0,94%
MORADIA DIGNA	4.561	0,32%
OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	2.769	0,20%
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA	2.832	0,20%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS EM ORGANISMOS	1.289	0,09%
COMÉRCIO EXTERIOR	1.190	0,08%
OPERAÇÕES ESPECIAIS: GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS	1.026	0,07%
OPERAÇÕES ESPECIAIS - REMUNERAÇÃO DE AGENTES FINANCEIROS	653	0,05%
OPERAÇÕES ESPECIAIS: REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA EXTERNA	6.374	0,45%
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	11	0,00%
PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	1	0,00%
TOTAL	1.405.705	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Na execução orçamentária na função Encargos Especiais destacam-se os programas de Serviço da Dívida Interna; Refinanciamento da Dívida Interna; e Transferências Constitucionais e Decorrentes de Lei, que juntos representam 89,07% do total.

GRÁFICO - FUNÇÃO - ENCARGOS ESPECIAIS



Despesas Financeiras

DESPESA FINANCEIRA LIQUIDADA - PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

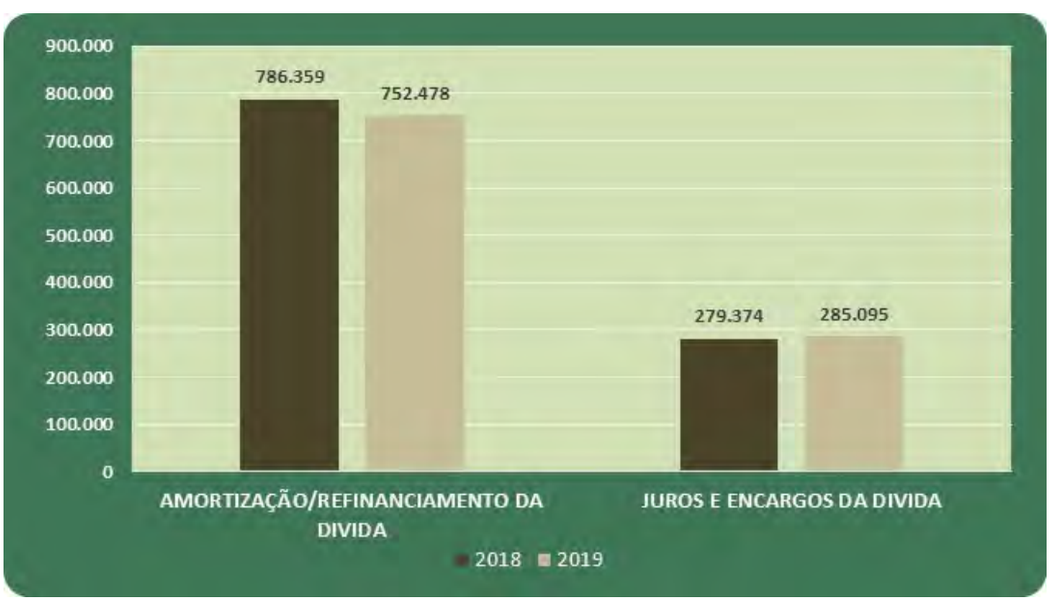
ELEMENTO DE DESPESA	2018	PART. %	2019	PART. %	VAR. %
AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DIVIDA	786.359	73,79%	752.478	72,52%	-4,31%
PRINCIPAL CORRIGIDO DA DIV. MOB. REFINANCIADO	443.623	41,63%	468.632	45,17%	5,64%
PRINCIPAL DA DÍVIDA MOBILIARIA RESGATADO	264.159	24,79%	244.697	23,58%	-7,37%
OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE POLÍTICA MONETÁRIA	71.419	6,70%	30.677	2,96%	-57,05%
PRINCIPAL CORRIGIDO DA DÍVIDA CONTRATUAL RESG	6.575	0,62%	8.143	0,78%	23,84%
PRINCIPAL DA DÍVIDA CONTRATUAL RESGATADO	543	0,05%	328	0,03%	-39,53%
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	40	0,00%	0	0,00%	-100,00%
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	279.374	26,21%	285.095	27,48%	2,05%
JUROS, DESÁGIOS E DESCONTOS DA DIV. MOBILIARIA	267.913	25,14%	277.206	26,72%	3,47%
OBRIGAÇÕES DECORRENTES DE POLÍTICA MONETÁRIA	6.888	0,65%	3.016	0,29%	-56,21%
JUROS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO - LC 141/12	4.442	0,42%	4.721	0,46%	6,29%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA POR CONTRATO	108	0,01%	110	0,01%	1,91%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DÍVIDA MOBILIARIA	12	0,00%	42	0,00%	242,68%
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	11	0,00%	0	0,00%	-100,00%
TOTAL	1.065.733	100,00%	1.037.572	100,00%	-2,64%

Fonte: Tesouro Gerencial.

As despesas de juros e encargos da dívida, representaram 27,48% das despesas financeiras e tem os juros, deságios e descontos da dívida mobiliária com principal componente com montante de R$ 277,2 bilhões correspondentes a quase totalidade do grupo.

O grupo de despesa amortização representa cerca de 72,52% das despesas financeiras, destaque para o refinanciamento da dívida mobiliária no montante de R$ 468,6 bilhões que correspondem a 45,17% de toda despesa financeira do Poder Executivo Federal. Tais valores, quando comparados ao exercício anterior, representam um aumento na execução de 5,64%, ou seja, R$ 25 bilhões em valores nominais.

GRÁFICO – COMPARAÇÃO DESPESA FINANCEIRA 2018 E 2019



Execução Orçamentária

A partir dos valores referentes à execução da receita e da despesa, obtém-se o resultado orçamentário do exercício de 2019:

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO - PODER EXECUTIVO - EM R$ MILHÕES

CATEGORIA	RECEITA REALIZADA	DESPESA LIQUIDADA	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO
DESPESAS CORRENTES	1.781.164	1.838.260	-57.096
DESPESAS DE CAPITAL	1.309.060	831.855	477.205
TOTAL	3.090.224	2.670.115	420.109

Fonte: Tesouro Gerencial.

Como pode ser observado, houve *superavit* orçamentário, ou seja, foram comprometidos (liquidados) menos recursos diante do que foi arrecadado com as receitas do orçamento referente a 2018, gerando um resultado positivo na ordem de R$ 420,1 bilhões, ou seja, 13,59% da receita realizada.

Em análise por categoria econômica, constata-se que houve *deficit* do orçamento corrente de R$ 57,09 bilhões e superavit do orçamento de capital na ordem de R$ 477,20 bilhões. Desse modo, o superavit do orçamento de capital foi suficiente para cobrir todo o deficit corrente e ainda gerar o resultado positivo.

6.3. ANÁLISE DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) - RGF

O objetivo desta seção é analisar o cumprimento dos limites legais estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Inicialmente será apresentado um panorama sobre o cumprimento dos limites legais e depois serão apresentadas informações específicas para cada um dos indicadores.

A LRF estabeleceu indicadores para monitorar a qualidade da gestão fiscal. Dentre os indicadores estão os limites legais para a despesa com pessoal, a dívida consolidada líquida, as garantias de valores e as operações de crédito. Os limites são calculados a partir da Receita Corrente Líquida (RCL), que em 2019 totalizou R$ 905,66 bilhões .

A tabela a seguir informa que a União obedeceu aos limites legais em 2019.

LIMITES LEGAIS EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) - PODER EXECUTIVO – UNIÃO 2019

	LIMITE LEGAL (% DA RCL)	REALIZADO (% DA RCL)	OBEDECEU AO LIMITE?
DESPESA COM PESSOAL	37,90%	25,243%	SIM
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	NÃO HÁ	395,74%	-
TOTAL DAS GARANTIAS DE VALORES	60%	30,86%	SIM
OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS E INTERNAS	60%	24,92%	SIM

A seguir, serão analisados individualmente os limites supracitados.

6.3.1. Despesas com Pessoal da União

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, em seu art. 20, estabelece que os gastos com pessoal do Poder Executivo Federal durante o período de 12 meses não poderão exceder a 37,90% (limite máximo) da Receita Corrente Líquida (RCL).

Quanto às despesas com pessoal para os ex-territórios do Amapá/AP e Roraima/RR, ocorreu no decorrer do exercício de 2019, por meio do Decreto nº 10.120, de 21 de novembro de 2019, a alteração dos limites, passando

de 0,273% e 0,160% para 0,169% e 0,099%, respectivamente. Quanto ao Distrito Federal/DF, o limite continua regido pelo art. 2º do Decreto nº 3.917/2001, que estabeleceu o percentual de 2,200% para o limite máximo.

Destaca-se que o parágrafo único do art. 22 da LRF estabeleceu o limite prudencial de 95% do máximo, isto é, 36,005% da RCL para o Poder Executivo Federal, e 0,161%, 0,094% e 2,090% da RCL, para os ex-territórios do Amapá/AP e Roraima/RR e para o Distrito Federal/DF, respectivamente.

A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Federal, dos ex-territórios do Amapá/AP e Roraima/RR e do Distrito Federal/DF, nos últimos doze meses, bem como os limites apurados no 3º quadrimestre de 2019:

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL - JANEIRO A DEZEMBRO/2019 - R$ MILHARES

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (ÚLTIMOS 12 MESES)							
	PODER EXECUTIVO FEDERAL		AMAPÁ		RORAIMA		DISTRITO FEDERAL	
	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROC	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROC	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROC	LIQUIDADAS	INSCRITAS EM RP NÃO PROC
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	228.072.198	545.022	332.465	0	251.335	0	11.123.880	2.141
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	228.617.220	332.464	251.335	11.126.021				
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL								
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	905.658.590							
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP SOBRE A RCL	25,243%		0,037%		0,028%		1,229%	
LIMITE MÁXIMO	37,90%	343.244.605	0,273%	1.530.563	0,160%	896.602	2,200%	19.924.489
LIMITE PRUDENCIAL	36,01%	326.082.375	0,259%	1.454.035	0,152%	851.772	2,090%	18.928.265

Fonte: Siafi.

Dos números apresentados, verifica-se que os limites prudencial e máximo referentes às despesas com pessoal do Poder Executivo Federal, dos ex-territórios do Amapá/AP e Roraima/RR e do Distrito Federal/DF foram cumpridos no 3º quadrimestre de 2019.

A tabela a seguir apresenta os valores das despesas com pessoal desde o exercício de 2013:

DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS COM PESSOAL – 2013 A 2019 - R$ MILHARES

PODER / ÓRGÃO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PODER EXECUTIVO FEDERAL							
DESPESA COM PESSOAL (DP)	150.503.142	161.174.205	177.425.132	182.717.718	205.594.722	223.679.117	228.617.220
% DP / RCL	22,939%	25,122%	26,30%	25,29%	28,27%	27,77%	25,243%
LIMITE MÁXIMO (37,90% DA RCL)	248.659.709	243.158.137	255.644.119	273.817.759	275.629.389	305.227.045	343.244.605
AMAPÁ							
DESPESA COM PESSOAL (DP)	257.581	269.785	319.914	354.580	449.356	312.943	332.465
% DP / RCL	0,039%	0,042%	0,05%	0,05%	0,062%	0,04%	0,037%
LIMITE MÁXIMO (0,273% DA RCL)	1.791.137	1.751.508	1.841.447	1.972.355	1.985.404	2.198.601	1.530.563
RORAIMA							
DESPESA COM PESSOAL (DP)	137.990	155.823	187.590	204.534	276.396	210.388	251.335
% DP / RCL	0,021%	0,024%	0,03%	0,03%	0,038%	0,03%	0,028%
LIMITE MÁXIMO (0,160% DA RCL)	1.049.751	1.026.525	1.079.236	1.155.959	1.163.607	1.288.557	896.602
DISTRITO FEDERAL							
DESPESA COM PESSOAL (DP)	9.375.710	10.004.641	10.875.581	10.470.373	10.100.026	10.648.378	11.126.021
% DP / RCL	1,43%	1,56%	1,61%	1,45%	1,39%	1,32%	1,229%
LIMITE MÁXIMO (2,200% DA RCL)	14.434.073	14.114.720	14.839.500	15.894,435	15.999,60	17.717.665	19.924.489
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	656.094.218	641.578.197	674.522.742	722.474.299	727.254.324	805.348.403	905.658.590

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal.

No que tange ao percentual da despesa com pessoal em relação à RCL, percebe-se que de 2013 a 2017 houve elevação tanto para o Poder Executivo Federal quanto para os ex-territórios de Amapá/AP e de Roraima/RR. Essa trajetória se deve ao fato ao aumento das despesas com pessoal para todos estes entes em nível superior à receita corrente líquida. Contudo, os limites estabelecidos ainda estão longe de serem atingidos, apesar da expansão com os gastos de pessoal. No que se refere especificamente ao DF, observa-se que tem havido redução no percentual desde 2016.

6.3.2. Dívida Consolidada Líquida (DCL)

A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo a primeira um dos principais itens da dívida consolidada bruta. Cabe registrar que a dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas da União e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre essas entidades da administração indireta.

Destaca-se que os limites das Dívidas Consolidada Líquida e Mobiliária para a União, ainda não foram regulamentados pelo Senado Federal e Congresso Nacional, respectivamente, estando em tramitação o Projeto de Resolução do Senado nº 84/2007 e o Projeto de Lei nº 3.431/2000 (PLC nº 54/2009), que tratam da matéria. Na ausência desse limite legal, o TCU vem considerando como limite indicativo o referencial de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida da União e de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, conforme proposto pelo Poder Executivo.

A dívida mobiliária é apurada em valores brutos, o que justifica a proposição de um limite consideravelmente superior ao aplicado à dívida consolidada líquida, a qual resulta da diferença entre a dívida consolidada bruta e o ativo disponível e haveres financeiros.

A seguir, são apresentados os valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União no 3º quadrimestre de 2019, bem como o montante acumulado ao final do exercício de 2018:

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - R$ MILHARES

ESPECIFICAÇÃO	SALDO DO EXERCÍCIO DE 2019	SALDO DO EXERCÍCIO DE 2018	VARIAÇÃO%
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	6.200.607.290	5.764.560.886	7,56%
DÍVIDA MOBILIÁRIA	6.146.316.245	5.684.014.621	8,13%
OPERAÇÕES DE EQUALIZAÇÃO CAMBIAL - RELACIONAMENTO TN/ BCB (MP Nº 435/08)	6.705.687	27.186.388	-75,33%
DÍVIDA CONTRATUAL	40.492.803	44.552.710	-9,11%
PRECATÓRIOS POSTERIORES A 5.5.2000 (INCLUSIVE)	557.030	411.567	35,34%
OUTRAS DÍVIDAS	6.535.525	8.395.601	-22,16%
DEDUÇÕES (II)	2.616.523.454	2.561.056.707	2,17%
ATIVO DISPONÍVEL	1.438.785.413	1.277.458.512	12,63%
HAVERES FINANCEIROS	1.251.837.095	1.344.049.083	-6,86%
(-) RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	(74.099.054)	(60.450.888)	22,58%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I - II)	3.584.083.836	3.203.504.179	11,88%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	905.658.590	805.348.403	12,46%
% DA DCL SOBRE A RCL (III / RCL)	395,74%	397,78%	-0,51%
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL[1]		-	-

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

[1]Limite em regulamentação. O Poder Executivo encaminhou proposta de limite de endividamento da União para regulamentação pelo Senado Federal.

A Dívida Consolidada Líquida da União encerrou o exercício de 2019 em R$ 3,584 trilhões, contra R$ 3,203 trilhão observados no exercício de 2018, representando um crescimento de 11,88%. Tal crescimento foi fortemente influenciado pela elevação da Dívida Mobiliária do TN em Mercado (R$ 353,53 bilhões) e em Carteira do BCB (R$ 93,94 bilhões), em que pese a diminuição nas Operações de Equalização Cambial – Relacionamento TN/BCB (-R$ 20,48 bilhões) e na Dívida Contratual (R$ 4,06 bilhões). Por outro lado, houve aumento de R$ 54,47 bilhões nos valores dedutíveis da Dívida Bruta, decorrente, principalmente, da elevação dos Ativos Disponíveis consubstanciados nos Depósitos do TN no BCB (R$ 162,05 bilhões), embora tenha havido uma diminuição nos Haveres Financeiros em cerca de -R$ 92,21 bilhões (capitaneado pela diminuição de Outros Créditos Bancários de -R$ 127,26 bi).

Contudo, sob a perspectiva do cumprimento dos limites das Dívidas Consolidada Líquida (350% da RCL) e Dívida Consolidada Bruta (650% da RCL) propostos ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, verifica-se que a União no que tange a ambos não se manteve dentro desses parâmetros fiscais referenciais, atingindo, respectivamente, 395,74% e 684,65%.

A seguir, apresenta-se gráfico com a evolução do percentual da Dívida Mobiliária e da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à RCL:

GRÁFICO – EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DA DÍVIDA MOBILIÁRIA E DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

(*) Os valores podem eventualmente divergir daqueles apresentados nas prestações de contas anteriores, devido a ajustes promovidos decorrentes de aperfeiçoamento da metodologia.

Vale ressaltar que esse cenário demonstra o acentuado processo de endividamento ocorrido nos últimos anos, o que acarretou desde 2016 o atingimento dos limites referenciais da dívida. Em 2019, houve uma queda na relação entre a Dívida Mobiliária e a RCL, todavia, isso se deve ao fato de que houve um aumento na RCL percentualmente superior ao verificado na Dívida Mobiliária.

6.3.3. Garantias e Contragarantias de Valores

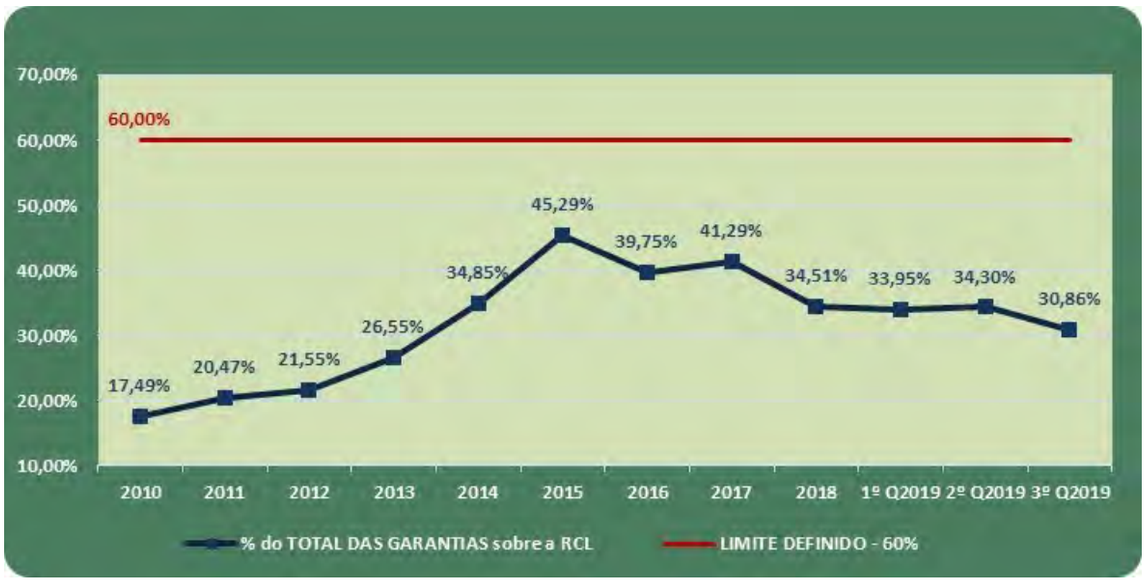
Um importante mecanismo para controle do potencial endividamento da União diz respeito às garantias concedidas e respectivas contragarantias de valores recebidas pela União.

O art. 9º da Resolução nº 48/2007, do Senado Federal fixa o limite de 60% da RCL para o montante das garantias concedidas pela União em operações de crédito externo e interno. Já as contragarantias constituem exigência do §1º do art. 40 da LRF.

Cabe destacar que a União poderá conceder garantias, constituindo tais concessões uma faculdade e não uma obrigatoriedade para o Ente federal. A concessão de garantias, porém, somente poderá ocorrer se os Poderes e órgãos autônomos dos entes beneficiários (Estados e Municípios) comprovarem o cumprimento de condicionantes fixadas pela Constituição, pela própria LRF e por resoluções do Senado Federal.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução do percentual das Garantias Concedidas em relação à RCL:

GRÁFICO - EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE GARANTIAS CONCEDIDAS EM RELAÇÃO À RCL



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

(*) Os valores podem eventualmente divergir daqueles apresentados nas prestações de contas anteriores, devido a ajustes promovidos decorrentes de aperfeiçoamento da metodologia.

De 2012 a 2015 observa-se o crescimento constante no percentual das Garantias Concedidas em relação à RCL. Contudo, no período seguinte, o percentual caiu para 39,75% e atualmente encontra-se em 30,86%. Ainda assim, conforme observado, o limite encontra-se bem abaixo daquele estabelecido pela LRF (60%).

Cabe destacar que, para cada Garantia deverá ocorrer a contragarantia, sendo esta dispensada para as operações de empresas públicas, cujo capital pertence integralmente à União (art. 40 da LRF), ou para operações realizadas anteriormente à Resolução nº 96/89 do Senado Federal, que passou a exigir a vinculação de contragarantias a partir de sua edição. A modalidade de operações de seguro de crédito à exportação também não exige contragarantia.

6.3.4. Operações de Crédito

O Demonstrativo das Operações de Crédito apresenta o endividamento público ao longo do exercício. Enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo a cada quadrimestre (estoque), o controle das operações de crédito se dá pelo fluxo das contratações ao longo do exercício em análise.

A Resolução nº 48/2007 do Senado Federal estabeleceu que o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Assim, para efeito da apuração do limite das operações de crédito, consideram-se as contratações realizadas em um exercício financeiro.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do percentual das Operações de Crédito Líquidas (operações de créditos excluídas amortização/refinanciamento e outras deduções) em relação à RCL:

GRÁFICO - EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO LÍQUIDAS EM RELAÇÃO À RCL



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

(*) Os valores podem eventualmente divergir daqueles apresentados nas prestações de contas anteriores, devido a ajustes promovidos decorrentes de aperfeiçoamento da metodologia.

Em 2019, como vem ocorrendo em períodos anteriores, o item mais representativo, que afetou o percentual, foi a 'Amortização/refinanciamento do principal de dívidas' cujo montante atingiu R$ 753,56 bilhões, sendo que tal valor é dedutível das operações para fins de limite, evidenciando que o valor das contratações do período (pela metodologia atualmente utilizada) resultou em um percentual para fins de limite de 24,92% da RCL, portanto bem abaixo do limite de 60% da RCL.

A seguir, apresentam-se os valores relativos ao total das operações de crédito contratadas nos exercícios de 2014 a 2019:

GRÁFICO - EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADAS - EM BILHÕES



6.3.5. Disponibilidades e Restos a Pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos Pagar visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa. Deve ser elaborado somente no último quadrimestre pelos Poderes e órgãos com poder de autogoverno, tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

O Demonstrativo apresenta informações sobre a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa líquida para cada recurso vinculado, bem como dos não vinculados. O montante final é o valor disponível após as obrigações financeiras, conforme definição da Lei nº 4.320/1964, ou seja, apenas as obrigações que independem de execução orçamentária, não sendo deduzidos os valores relativos às obrigações não financeiras, denominadas Passivo Permanente, tendo em vista dependerem ainda de autorização orçamentária para sua liquidação.

Em 2019, houve disponibilidade líquida de caixa de R$ 1,412 trilhão antes do abatimento dos Restos a Pagar não Processados, enquanto que, em 2018, tal disponibilidade era de R$ 1,239 trilhão.

Cumpre informar que as disponibilidades devem ser analisadas por fonte, sendo que eventuais insuficiências em fontes vinculadas podem ser supridas por disponibilidades do Tesouro, mas o contrário não pode ser observado tendo em vista que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Contudo, verifica-se que houve suficiência de recursos para inscrição em RP não processados em todas as fontes.

Os gráficos abaixo demonstram a evolução dos valores da Disponibilidade Líquida de Caixa, entre 2013 e 2019, e um comparativo da Disponibilidade Financeira, Disponibilidade de Caixa Líquida e Obrigações Financeiras:

GRÁFICO - EVOLUÇÃO DA DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DE CAIXA - EM R$ MILHARES



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

GRÁFICO - COMPARATIVO - DISPONIBILIDADE FINANCEIRA, OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS E DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal.

Apresenta-se no gráfico a seguir a evolução dos valores inscritos em Restos a Pagar (Total, Processados e Não Processados):

GRÁFICO - RESTOS A PAGAR INSCRITOS – PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS



Conforme gráfico acima, verifica-se que o total da inscrição em restos a pagar estava numa trajetória crescente até 2014, sendo que ocorreu uma queda nos exercícios de 2015 e 2016, e em 2018, voltou a ter uma elevação em relação aos anos anteriores. Já em 2019, houve uma queda com relação ao total inscrito em 2018.

6.4. AUDITORIA INTERNA GOVERNAMENTAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo Federal, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Para desenvolver as múltiplas funções inerentes ao Sistema de Controle Interno, a CGU, a partir de 2019, está organizada em cinco grandes unidades, quais sejam: Secretaria Federal de Controle Interno, Secretaria de Combate à Corrupção, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, Ouvidoria-Geral da União e Corregedoria-Geral da União; de forma a conferir melhor organização de suas macrofunções.

No período de 2016-2019, a CGU possuía como missão: "*Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto*".

Em 2019, foi realizado esforço de Planejamento Estratégico, em alinhamento ao novo Plano Plurianual para o período de 2020-2023. O novo mapa estratégico da CGU, vigente a partir de janeiro de 2020 estabelece como missão "*Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade*".

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal representa a estrutura criada pelo Estado para fiscalizar a aplicação de recursos públicos, prevenir e combater a corrupção, evitar o desperdício, contribuir para melhoria da gestão pública com foco na qualidade do gasto público e na eficiência alocativa dos recursos, e, ainda, primar pela efetividade das políticas públicas.

A área de atuação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno abrange todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles jurisdicionados aos órgãos setoriais. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a necessária orientação normativa, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa esteja integrado.

Ao longo do capítulo serão apresentadas as principais ações desenvolvidas pela CGU no exercício de 2019.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é a Unidade da CGU responsável pela atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, além de outras funções inerentes à atividade de controladoria.

A auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve auxiliar as organizações públicas na realização dos objetivos, a partir da aplicação de abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

As atividades realizadas pela SFC, em 2019, estão resumidas no quadro a seguir:

QUADRO - ATIVIDADES DA SFC EM 2019

TIPO DE TRABALHO		QUANTIDADE
AVALIAÇÃO		597
CONSULTORIA	SERVIÇOS DE CONSULTORIA	12
	EVENTOS DE CAPACITAÇÃO	32
SUPERVISÃO TÉCNICA DOS ÓRGÃOS DO SCI		93
AUDITORIA DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)		2.005
ANÁLISE DE ATOS DE PESSOAL		14.614
MUNICÍPIOS AUDITADOS NO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO DE ENTES FEDERADOS		77
APURAÇÕES		191
AVALIAÇÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL		3
ELABORAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.		1

Fonte: SFC/CGU.

Benefícios Obtidos pela Atividade de Auditoria Governamental em 2019

Os benefícios da atividade de Auditoria Governamental podem ser materializados em financeiros ou não-financeiros. Entende-se como benefício o impacto positivo observado na gestão pública resultante da implementação, por parte dos gestores públicos, de recomendações provenientes das atividades de controle interno, sendo, portanto, resultantes do trabalho conjunto da auditoria interna e da gestão.

Em 2019, foram contabilizados R$ 12,9 bilhões de benefícios financeiros e 618 benefícios não-financeiros. Além desses, as recomendações emitidas no ano e ainda não implementadas pelos gestores representam benefícios "potenciais" de aproximadamente de R$ 3,6 bilhões.

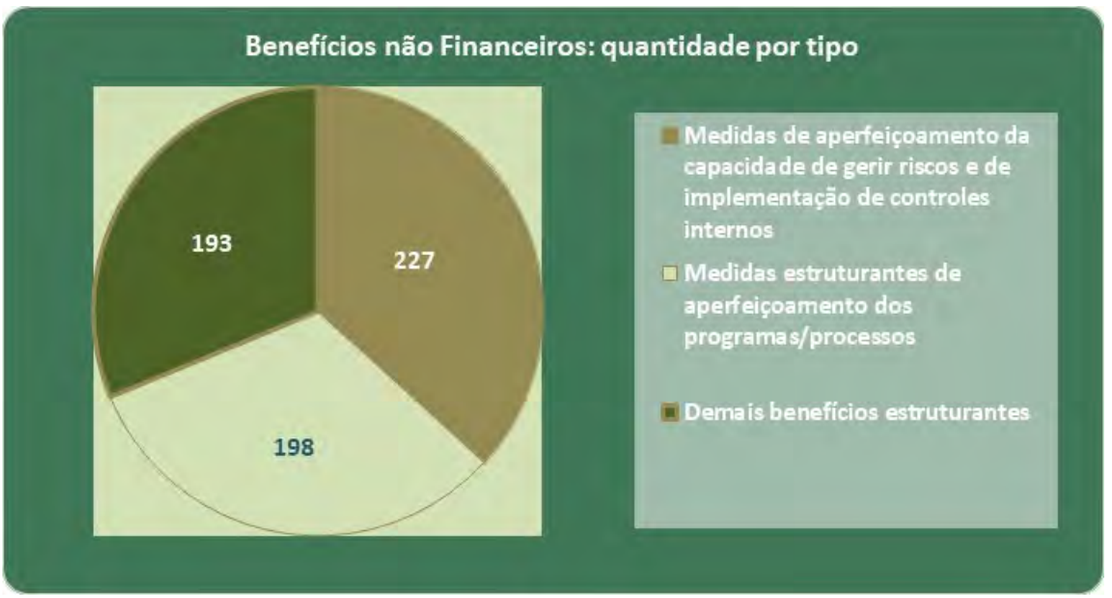
BENEFÍCIOS FINANCEIROS	GASTOS INDEVIDOS EVITADOS = R$ 12,6 BI VALORES RECUPERADOS = R$ 289 MI TOTAL DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS = R$ 12,9 BI
BENEFÍCIOS NÃO FINANCEIROS	MELHORIAS DE DIMENSÃO ESTRATÉGICA = 60 MELHORIAS DE DIMENSÃO OPERACIONAL = 558 TOTAL DE BENEFÍCIOS NÃO FINANCEIROS = 618

GRÁFICO - BENEFÍCIOS FINANCEIROS - (VALORES EM MILHÕES)



Fonte: SFC/CGU.

GRÁFICO – BENEFÍCIOS NÃO-FINANCEIROS - QUANTIDADE POR TIPO- 2019



Fonte: SFC/CGU.

As atividades executadas pela SFC, em 2019, podem ser classificadas em três grandes serviços, quais sejam: avaliação, consultoria e apuração.

6.4.1. Avaliação

6.4.1.1. Avaliação de Programas de Governo

No âmbito da atividade de auditoria interna governamental as Avaliações de Programa de Governo foram o tipo de atuação que propiciou o maior volume de benefícios gerados no exercício de 2019.

Durante o ano, foram priorizadas as avaliações definidas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap). Além disso, foram realizadas avaliações com impactos relevantes para a administração pública nas áreas da gestão financeira, econômica, do patrimônio e de programas sociais.

No conjunto das avaliações realizadas em 2019, destacam-se:

EIXO SOCIAL

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundeb movimenta cerca de R$ 150 bilhões ao ano para a educação básica. A conclusão da auditoria é de que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não disponibiliza informações suficientes para a atuação do sistema de controle do Fundeb e do controle social. Dessa forma, foram recomendadas medidas estruturantes para garantir a produção de informações e a efetiva gestão e controle do Fundeb.

Auditoria Contínua sobre o Pagamento de Benefícios Previdenciários, Assistenciais e Trabalhistas

Em 2019, foram desenvolvidas trilhas de auditoria e cruzamento de dados que proporcionaram a identificação de continuidade de pagamento de benefícios previdenciários, após o falecimento, de 20.104 beneficiários, gerando prejuízo potencial anual de R$ 323 milhões. Após ser informado, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

cessou 9.996 benefícios que vinham sendo pagos indevidamente a pessoas falecidas, o que representava prejuízo mensal de mais de R$ 12 milhões.

Na mesma linha, foram identificados acúmulos não permitidos pela legislação em 22.134 benefícios, totalizando um pagamento mensal de aproximadamente R$ 28 milhões e um prejuízo estimado de R$ 355 milhões ao ano. Destaca-se que cerca de 55% desses benefícios foram concedidos mediante registro de decisão judicial.

Também, com o uso de tecnologia da informação, foi possível identificar o pagamento de 165 mil parcelas de pagamentos de Seguro Desemprego. Foram recomendadas revisões com potencial de economia de R$ 149 milhões.

Política do Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (Cebas)

Essa avaliação teve por foco as entidades beneficentes que implementam a política de assistência social na área de educação, possibilitando identificar fatores de impacto e alto risco no modelo de isenções adotado para as entidades filantrópicas da área de educação.

O trabalho possibilitou estimar desperdícios superiores a R$ 3,5 bilhões e prejuízos superiores a R$ 700 milhões por ano.

Recomendou-se, dentre outros aspectos, melhoria da Governança sobre a política, iniciativas de alteração legislativa, melhorias de processos de coordenação da alocação das bolsas e aprimoramento dos mecanismos de transparência, os quais possibilitam o aprimoramento da eficácia da política pública.

Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)

Trata de política pública voltada para redução das taxas de evasão e retenção na graduação, tendo como público-alvo discentes em situação de vulnerabilidade social ou egressos de escolas públicas.

O trabalho realizado demonstra que 40% da amostra avaliada de 23.577 beneficiários e 89.930 grupos familiares possuía indicativos de renda per capita acima do salário limite estabelecido pela política e baixa qualidade das informações sobre beneficiários do Pnaes coletadas pelos Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes). Foram recomendadas melhorias na execução da política pública.

Parcerias para Desenvolvimento Produtivo (PDP)

O principal objetivo dessa política pública é a internalização da tecnologia de produção de medicamentos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS). Foi avaliada a regularidade das parcerias quanto à conformidade do seu processo de seleção, a efetividade do monitoramento das PDP pelas instâncias responsáveis, a aplicação de medidas preventivas e corretivas no âmbito das PDP, entre outros aspectos. Na avaliação realizada em 2019, concluiu-se que esse objetivo necessita de melhorias na seleção, no monitoramento, no acompanhamento, na adoção de medidas corretivas e na transparência, relativas à execução da política pública.

Avaliação da Implantação do Projeto "INSS Digital"

A CGU avaliou a nova metodologia de atendimento implementada nos termos do projeto denominado "INSS Digital – Uma nova forma de atender". O projeto consistiu em importante mudança no fluxo do processo de reconhecimento de direitos, principal processo de trabalho do INSS.

O trabalho realizado, em 2019, teve por objetivo avaliar os impactos decorrentes da mudança de paradigma no âmbito do processo de reconhecimento de direitos. Foram identificadas possibilidades de melhorias na distribuição da capacidade operacional do INSS, na compilação de manuais e procedimentos, desburocratizando e facilitando a utilização pela rede de atendimento, e na melhoria dos indicadores.

EIXO INFRAESTRUTURA

Avaliação do Processo Sancionador na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)

Foi avaliada, em 2019, a gestão da Agência na condução dos processos de sanção aos agentes regulados. Como resultado, constatou-se a ineficiência dos procedimentos de instrução e julgamento para atender à demanda de processos, falta de tempestividade nas suas diversas fases, além da eficácia limitada dos instrumentos de gestão, avaliação e monitoramento do macroprocesso administrativo sancionador. Recomendou-se à ANTT a elaboração, em conjunto com o Ministério supervisor, de plano de ação para a revisão do modelo de regulação e fiscalização, considerando mecanismos de inventivos, avaliação de custo-benefício, revisão da dosimetria das penalidades, automação de rotinas processuais, dentre outros aspectos.

Auditoria no Processo de Sanção Administrativa da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

A CGU realizou, em 2019, auditoria no processo de sanção administrativa da Anatel devido à importância e à complexidade deste instrumento regulatório para o mercado de telecomunicações. Identificou-se que, historicamente, apenas 14% do montante de multas foi realmente arrecadado, não resultando satisfatoriamente no reparo, pelo regulado, da conduta prejudicial. Ainda, apesar do efeito corretivo, a sanção, quando excessiva e desproporcional, pode criar barreiras desnecessárias ao investimento, prejudicando a qualidade do serviço prestado ao usuário final. Concluiu-se que os pontos críticos para a perda da eficácia da função sancionatória da Anatel foram, dentre outros: obsolescência das obrigações, morosidade no processo de revisão normativa e aplicação excessiva de sanções.

Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

A CGU concluiu, em 2019, a avaliação sobre o Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Verificou-se que, de modo geral, os processos permanecem por tempo excessivo no Órgão, superando, em média, cinco anos de tramitação. Constatou-se um elevado estoque de processos físicos aguardando digitalização (96.485), deficiências que impactam na qualidade e na imparcialidade das decisões proferidas, fragilidades na governança e nos controles relativos aos prazos prescricionais, bem como deficiências no processo de apuração de responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição.

Avaliações da Gestão Hídrica em 13 Unidades da Federação

Foram realizadas avaliações dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário em Regiões Metropolitanas que apresentaram elevado risco hídrico na última década; dos Projetos Públicos de Irrigação, também conhecidos como Perímetros de Irrigação gerenciados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf); da estrutura de governança do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e dos Comitês de Bacias Hidrográficas Interestaduais, localizados em nove grandes bacias hidrográficas brasileiras. Ainda em 2019, foram iniciadas avaliações estruturantes na gestão hídrica nacional.

EIXO GOVERNANÇA E GESTÃO

Avaliações Sistemáticas de Licitações Baseadas em Riscos

No exercício de 2019, a CGU atuou de forma preventiva em 41 licitações, no valor de aproximadamente R$ 4,2 bilhões, com o objetivo de apoiar a gestão, quanto a riscos nas contratações, e evitar prejuízos para a União decorrente de pregões desnecessários, com indícios de fraudes ou falta de justificativa nos itens a serem licitados. A realização dessas avaliações resultou na revogação de nove pregões, na suspensão de 15 pregões que estavam em andamento na administração pública federal e em 11 pregões ajustados que apresentavam riscos na contratação.

Essa atuação foi possível em função da ferramenta Alice, acrônimo de Analisador de Licitações, Contratos e Editais, a qual propõe a análise contínua de artefatos textuais (não estruturados) produzidos antes, durante e após a licitação (Termos de Referência, Editais, Contratos, Pesquisa de Preços), possibilitando aumento da produtividade do auditor e realização de auditoria preventiva das compras públicas. Buscando aprimoramento da ferramenta, em 2019, iniciou-se o projeto Alice 2.0 com o objetivo de implementar melhorias na ferramenta, com destaque para a

utilização de técnicas de aprendizagem de máquina. Essa iniciativa visa à melhoria da gestão dos administradores públicos.

Avaliação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial

A CGU avaliou a conformidade de normas e boas práticas aplicadas no desenvolvimento e operação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads), solução desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), sob gestão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que possibilita aos órgãos da Administração Pública Federal o controle de estoques de materiais, de bens patrimoniais e de serviços de transporte.

Como resultado desse trabalho, identificou-se ausência de fornecimento pelo Serpro de ferramenta para mensurar a disponibilidade do sistema aos clientes; fragilidades nos mecanismos de controle, com registro de informações de faturamento diversas das cláusulas estabelecidas em contrato, com cobrança em duplicidade e atraso para identificação e correção das falhas de faturamento; bem como ausência de um Plano de Investimentos para o Siads.

Avaliação da Gestão de Ativos de Tecnologia da Informação

A avaliação teve como foco a estratégia adotada pelos órgãos no gerenciamento do ciclo de vida de ativos de microinformática (desktops, notebooks e monitores), compreendendo as etapas de aquisição, alocação, realocação, monitoramento e descarte, mediante aplicação de questionário de autoavaliação de controles internos junto aos 226 órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp). Dos 226 órgãos, 141 responderam à pesquisa.

A CGU concluiu que o processo de gestão dos ativos de microinformática dos órgãos do Sisp não é conduzido de maneira sistêmica e alinhada à estratégia geral disposta pela Secretaria de Governo Digital (SGD), não assegurando a sustentabilidade operacional dos órgãos pesquisados.

O relatório apontou a necessidade de revisão da estratégia geral de gestão de ativos de microinformática do Sisp e de elaboração de manuais para padronização de práticas comuns e relevantes, a exemplo da análise do custo total de propriedade, do monitoramento dos ativos e da contratação de infraestrutura de nuvem. Foi apontado ainda uma economia potencial de cerca de 60% no custo operacional do parque de microinformática, que poderia ser obtida a partir do gerenciamento mais eficaz do consumo de energia elétrica com a escolha dos ativos a serem adquiridos.

Avaliação de Restos a Pagar de Transferências Voluntárias

Considerando a importância da alocação do orçamento em ações factíveis, a CGU verificou a existência de cerca de R$ 2,4 bilhões inscritos em Restos a Pagar em instrumentos de transferência voluntárias, com indicativo de existência de créditos orçamentários ociosos. Nesse sentido, foram recomendadas ações para eliminação dos estoques de restos a pagar, alteração de normativos e melhoria dos controles internos de forma a aprimorar a alocação futura dos recursos.

EIXO ECONÔMICO

Política de Crédito Rural - Fomento à Cadeia Produtiva Agropecuária

O crédito rural empresarial foi responsável por financiamentos da ordem de R$ 147 bilhões na safra de 2017-2018. Auditoria, realizada em 2019, evidenciou que a determinação dos custos administrativos e tributários a pagar aos agentes operadores do crédito rural vem sendo realizada sem estudos técnicos de adequabilidade e sem a realização de prévio processo competitivo. Verificou-se o recebimento de recursos em volumes desproporcionais à produção e às culturas de alguns Estados, demonstrando a necessidade de avaliações e estudos quanto à destinação dos recursos.

Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

Foi realizada auditoria financeira com o objetivo de verificar se as Demonstrações Contábeis do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) refletiam a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa,

considerando o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), as Normas Brasileiras de Contabilidade – Técnicas do Setor Público (NBC/TSP) e demais normativos aplicáveis.

O trabalho, realizado em 2019, constatou que as demonstrações contábeis do Fundo não apresentavam adequadamente a posição patrimonial e financeira do FCVS, em 30/09/2018, representadas por cerca de R$ 6,5 bilhões de distorções materialmente relevantes. Foi identificado que a Unidade não utiliza Plano de Contas, não divulga as Demonstrações Contábeis no formato prescrito pelo Mcasp e não realiza a segregação de ativos e de passivos em circulantes e não circulantes.

Política de Garantia de Preços Mínimos

Foi realizado trabalho com o objetivo de avaliar a governança e o processo decisório da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), instrumento legal que impõe à União a responsabilidade por garantir os preços dos produtos das atividades agrícola, pecuária ou extrativa, fixados por meio de Portaria, aos produtores e suas cooperativas. Entre 2016 e 2018, foram gastos R$ 969 milhões com a execução dessa política.

Os resultados da auditoria, realizada em 2019, demonstraram fragilidades quanto à clareza e à transparência dos critérios de definição dos preços mínimos e das decisões de intervenção, bem como quanto às competências e atuação dos órgãos participantes da política. Constatou-se, também, a ausência de objetivos formalmente definidos para a política, não sendo possível identificar com clareza o fim que ela deseja alcançar, variando entre garantia de renda do produtor, regulação de preços, e incentivo/desestímulo à produção. Ademais, não há evidências de que as intervenções têm influência sobre o preço do mercado das culturas. Por fim, restou evidenciado que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) não possui informações quanto à eficiência e eventuais sobreposições dos instrumentos de garantia de renda sob sua responsabilidade.

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Foi finalizada, em 2019, auditoria financeira com o objetivo de verificar se as Demonstrações Contábeis do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável. A conclusão do trabalho foi que as Demonstrações Contábeis de 30 de dezembro de 2017 não refletiam adequadamente a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa do FGTS.

Constatou-se a superavaliação de Ativos na ordem de R$ 12,2 bilhões, em função da ausência do reconhecimento de perdas nas operações de créditos realizados, e em debêntures adquiridas pelo FGTS, e do reconhecimento de ativos contingentes no Balanço Patrimonial de 31/12/2017. Além disso, constatou-se a ausência de reconhecimento de créditos a receber oriundos da dívida ativa, na ordem de R$ 2,14 bilhões, ocasionando subavaliação do Ativo, em função de utilização inadequada do regime contábil de caixa.

EIXO EMPRESAS ESTATAIS

Avaliação da Governança de Empresas Estatais

No que concerne à governança das empresas estatais, as avaliações realizadas pela CGU incluíram os programas de integridade e as situações econômico-financeiras dessas entidades.

No tocante à governança corporativa, foram avaliados os programas de integridade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), do Banco do Brasil (BB), das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da BB Tecnologia e Serviços (BBTS). Além disso, foram realizadas rodadas de monitoramento com o objetivo de verificar se determinadas empresas, entre as quais Eletrobrás, Furnas Centrais Elétricas (Furnas) e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), cumpriram os planos de ação apresentados à CGU em exercícios anteriores.

Ainda na temática, a CGU iniciou a avaliação de dois importantes instrumentos previstos na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais): o comitê de elegibilidade e a carta anual de políticas públicas. No primeiro caso, está sendo avaliado, entre outros aspectos, o processo de seleção de conselheiros indicados pela União e a conformidade da atuação do comitê de elegibilidade; no segundo, a qualidade da informação reportada pelas em-

presas estatais na citada carta, especialmente no que concerne aos custos de execução de políticas públicas. Essas duas avaliações devem ser finalizadas em 2020.

Mapeamento de Riscos Atrelados à Decisão de Desestatização

A CGU desenvolveu e aplicou procedimentos de auditoria com o objetivo de auxiliar os tomadores de decisão a identificarem os possíveis impactos que a decisão de liquidar ou alienar empresas estatais pode acarretar na prestação de serviços públicos e na consecução de objetivos do Estado brasileiro. Com essa abordagem, a CGU busca assegurar que a decisão de liquidar ou alienar determinadas empresas estatais seja acompanhada de medidas capazes de mitigar riscos relevantes decorrentes dessa decisão.

Em 2019, esses procedimentos de auditoria foram aplicados na Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep), Casa da Moeda do Brasil (CMB), Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), sendo esperado que, em 2020, sejam estendidos, no mínimo, à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e à Indústrias Nucleares do Brasil (INB).

Os resultados dos trabalhos já finalizados foram encaminhados a diversos atores relevantes, como o Ministério Setorial, à Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento e Mercados (SEDDM) e à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

6.4.1.2. Avaliação da Prestação de Contas

As Auditorias Anuais de Contas (AAC) têm por objetivo avaliar os principais resultados alcançados pelos gestores, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo. Busca-se, também, identificar boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade. Foram realizadas Auditorias Anuais de Contas em 113 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, nas quais foram identificadas 642 falhas. O montante avaliado foi superior a R$ 587 milhões.

6.4.1.3. Avaliação de Recursos Externos

A CGU tem a responsabilidade de realizar auditorias em projetos financiados por empréstimos ou doações internacionais, total ou parcialmente ou, ainda, aqueles que envolvam acordos de cooperação técnica internacional. Essa atuação pode se dar em função dos protocolos de entendimentos, termos de referência e cláusulas contratuais firmados com organismos internacionais, entre os quais se destacam o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Em 2019, foram auditados 31 projetos, por meio de 32 auditorias. O montante de recursos federais fiscalizados foi acima de R$ 1,1 bilhão.

6.4.2. Consultoria

Painéis da Concessão e Pagamento Previdenciários e Bolsa Família

Foram desenvolvidos instrumentos gerenciais (painéis) com informações relacionadas ao pagamento de benefícios pelo Governo Federal. A iniciativa fortalece a gestão de riscos do gestor público federal responsável pelas políticas e oportuniza o controle social por permitir a realização de pesquisas sobre os valores pagos e as quantidades de benefícios concedidos. As consultas reúnem informações tanto de benefícios previdenciários – como aposentadorias, pensões, benefícios por incapacidade, auxílio maternidade e auxílio reclusão – quanto de benefícios assistenciais relacionados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Bolsa Família. Os painéis estão disponíveis em http://cgu.gov.br/beneficiosprevidenciarios e http://cgu.gov.br/bolsafamilia.

Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)

A CGU realizou consultoria ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para aprimoramento do desenho do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), resultando na internalização, pelo Ministério, de metodologia para desenvolvimento dos modelos lógicos, para vinculação entre Planejamentos Estratégicos e Orçamentários.

Rating de Maturidade Regulatória

Visando à contribuição para o aumento da participação privada nos investimentos de infraestrutura, principalmente para acesso aos recursos de fundos de apoio à projetos de parcerias público-privadas, foi iniciado pela CGU o projeto de Avaliação da Maturidade Regulatória, em parceria com o Escritório das Nações Unidas de Serviços e Projetos (Unops). O projeto tem como objetivo avaliar a maturidade regulatória dos órgãos públicos em âmbito nacional, de forma a apoiar governos e órgãos reguladores a identificar gargalos e oportunidades na estrutura regulatória e pode contribuir com o processo ascensão do Brasil à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Capacitação para Gestores

Em 2019, a CGU promoveu a capacitação de 776 servidores internos e 2.090 servidores externos à CGU em temas ligados à governança, gestão de riscos e controles internos.

6.4.3. Apuração

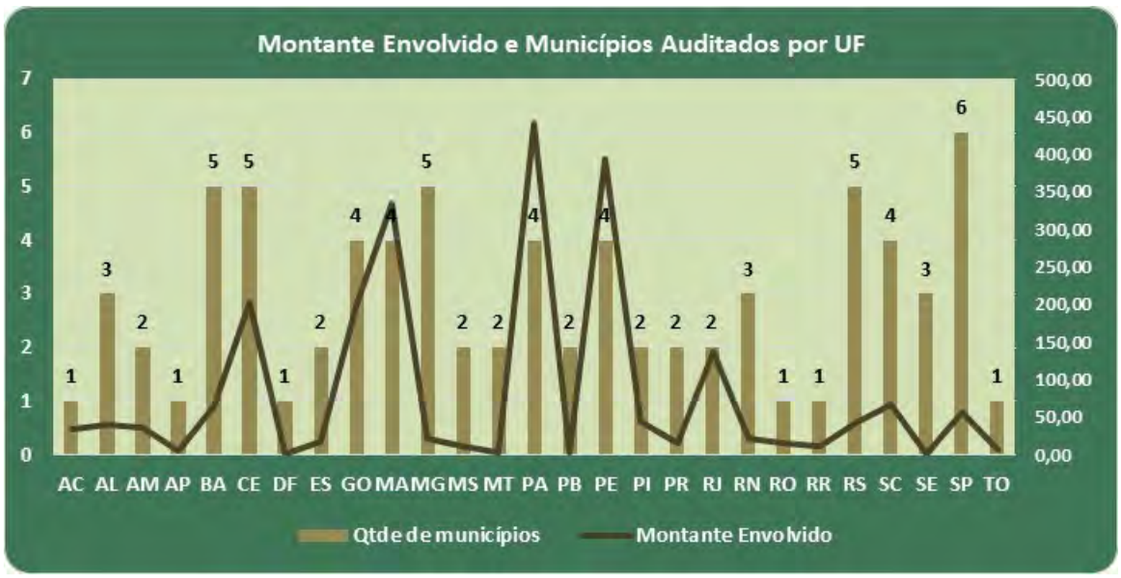
Avaliação de Entes Federativos

A Lei nº 10.180/2001 atribuiu ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal a competência para auditar os recursos públicos federais aplicados por entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal), buscando contribuir para melhoria dos serviços públicos. Assim, os trabalhos realizados por meio do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), tem como objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos públicos federais executados de forma direta ou descentralizada aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às Organizações da Sociedade Civil.

Em 2019, foi realizado o 6º ciclo do Programa. A seleção dos Municípios auditados foi realizada por meio de matriz de vulnerabilidade a partir de fatores de risco processados com aprendizagem de máquina, que propiciou maior inteligência para a seleção. Foram auditados 77 Municípios, por meio de 495 diferentes avaliações. O universo de recursos avaliados foi de R$ 2,2 bilhões.

No gráfico a seguir demonstra-se a distribuição e a quantidade de Municípios auditados por Unidade da Federação e o volume de recursos auditados em cada Município.

GRÁFICO – VALOR E QUANTIDADE DE AÇÕES DO FEF POR UF - (VALORES EM MILHÕES DE R$)



Fonte: SFC/CGU.

Demandas Externas

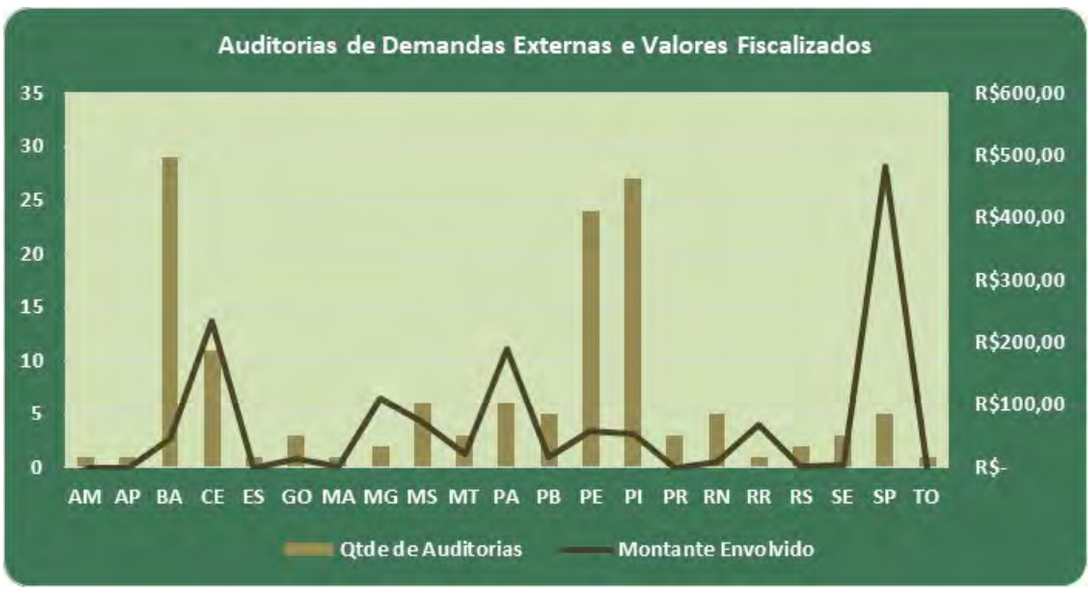
As Demandas Externas constituem as solicitações encaminhadas à CGU, envolvendo requisições de auditorias e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais. Quanto à origem, as demandas externas podem ser classificadas em:

- Representações: demandas apresentadas pelo Poder Judiciário, pelos órgãos do Ministério Público, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Departamento de Polícia Federal, pela Advocacia-Geral da União, pelas pastas ministeriais e demais instituições.

- Demandas Sociais: demandas apresentadas pelos demais encaminhadores, tais como: cidadãos, entidades da sociedade civil e cidadãos no exercício de mandato eletivo. Compreendem, em sua maioria, denúncias e solicitações de esclarecimentos.

Em 2019, a aplicação de cerca de R$ 1,3 bilhão foi verificada, em 140 ações, abrangendo Municípios em 21 Unidades Federativas, conforme demonstrado a seguir.

GRÁFICO – AUDITORIAS DE DEMANDAS EXTERNAS - (VALORES EM MILHÕES DE R$)



Fonte: SFC/CGU.

6.4.4. Outras Atribuições Inerentes ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Análise de Atos de Pessoal

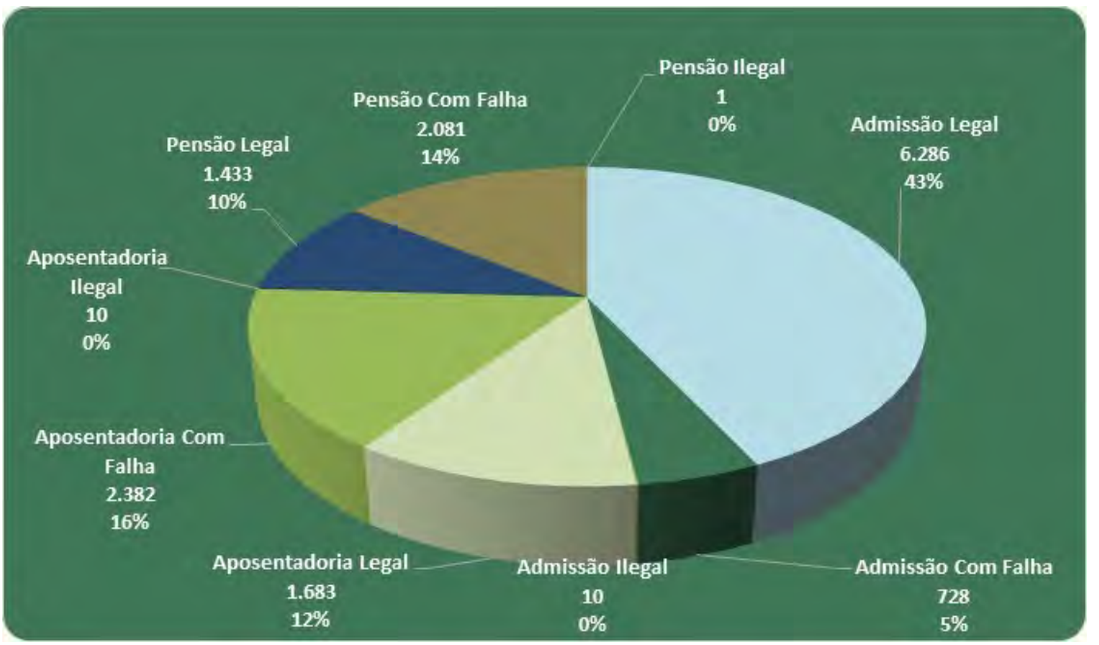
Em 2019, a SFC procedeu à análise das concessões de aposentadorias e pensões civis e das admissões de servidores públicos federais, visando à emissão de parecer sobre a legalidade dos atos para o julgamento final do Tribunal de Contas da União (TCU). Foram analisados os seguintes quantitativos de atos de pessoal:

QUADRO - ANÁLISE DE ATOS DE PESSOAL – 2019

CONCLUSÃO	APOSENTADORIA	PENSÃO	ADMISSÃO	TOTAL
LEGAL	1.683	1.433	6.286	9.402
COM FALHA	2.382	2.081	728	5.191
ILEGAL	10	1	10	21
TOTAL	4.075	3.315	7.024	14.614

Fonte: SFC/CGU.

GRÁFICO - ANÁLISE DE ATOS DE PESSOAL – 2019



Fonte: SFC/CGU.

Tomadas de Contas Especiais

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para o ressarcimento de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano (Instrução Normativa TCU n° 71, de 28 de novembro de 2012).

Em 2019, a SFC realizou 2.005 análises. Dessas, 1.412 contas foram consideradas irregulares e seus respectivos processos foram encaminhados ao TCU para julgamento, com retorno potencial aos cofres do Tesouro Nacional da ordem de R$ 2,6 bilhões.

Também, em 2019, foi possível acabar com o estoque de processos físicos e digitais (sistema SEI) de TCE.

Durante o ano passado, a CGU apoiou o desenvolvimento de novas funcionalidades no Sistema e-TCE para gerar automaticamente a minuta dos relatórios de auditoria de TCE elaborados pela CGU, agregando eficiência ao processo das análises.

Com essas melhorias e com a utilização do teletrabalho foi possível aumentar a produtividade das análises em aproximadamente 50%.

Parcerias Nacionais e Internacionais Projeto de Avaliação da Capacidade Institucional para Regulação

É um projeto que visa avaliar a capacidade institucional regulatória de aproximadamente 80 órgãos reguladores nacionais e subnacionais de infraestrutura por meio de 35 indicadores com a finalidade de diagnosticar o cenário atual e fomentar a melhoria da qualidade regulatória, tendo como resultado esperado maior segurança administrativa e um melhor ambiente de negócios, e, consequentemente, a atração de investimentos privados.

Os indicadores foram elaborados com base em referenciais nacionais e internacionais de boas práticas regulatórias e avaliam os seguintes aspectos: simplificação regulatória, coordenação e independência, execução e cumprimento contratual e *accountability* e controle social.

Os resultados serão apresentados em plataforma digital pelo Índice de Capacidade Institucional Regulatória (I-CIR), com a divulgação de benchmarks e boas práticas regulatórias, norteando a elaboração de planos de ação para o alcance da melhoria da qualidade regulatória. O projeto foi aprovado pela Casa Civil da Presidência da República

e pelo Ministério da Economia, é considerado prioritário e pode contribuir com o processo ascensão do Brasil à OCDE.

a) Reunião Especializada de Organismos Governamentais de Controle Interno (REOGCI)

No âmbito do Mercosul, acontece a Reunião Especializada de Organismos Governamentais de Controle Interno do Mercosul (REOGCI), com a finalidade de estabelecer relações de cooperação científica, técnica e operacional na área de Controle Interno da Gestão Governamental.

O evento ocorre a cada semestre no País membro (presidência *pro tempore*). Reúne os organismos de Controle Interno dos países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru), que buscam o intercâmbio de conhecimento sobre a temática Controle Interno Governamental.

Em 2019, o Brasil exerceu a presidência pro tempore do Mercosul ocasião em que sediou a XV – Reunião Especializada dos Organismos Governamentais de Controle Interno do Mercosul (REOGCI). Participaram da XV - REOGCI (realizada em outubro de 2019, em Florianópolis, Santa Catarina) delegações da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

b) Organismos Estratégicos do Controle Interno dos Países de Língua Portuguesa (OECI-CPLP)

Em novembro de 2019, o Brasil, por meio da SFC/CGU, foi o País anfitrião e sediou a IX Conferência Anual dos Organismos Estratégicos de Controle Interno da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (OECI-CPLP), o qual se destina a cooperação técnica e institucional entre os países constituintes (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste), na temática de auditoria interna.

A IX Conferência foi realizada no Palácio do Itamaraty, contando como a participação de representantes dos seguintes países: Angola; Brasil; Cabo Verde; Moçambique e Portugal. Como resultado da Conferência, estabeleceu-se o compromisso de adotar o "Guia de Planejamento/Planeamento e Execução de Auditoria" como referencial técnico, com as adaptações que forem necessárias face às especificidades de cada País, bem como a aprovação do "Memorando de Brasília", que estabelece a responsabilidade de Cabo Verde para sediar e organizar os eventos dos OECI-CPLP em 2020. O tema a ser tratado na X Conferência Anual de 2020 será "O Controle das Aquisições Públicas".

c) Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A OCDE é uma organização internacional de 36 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado, que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais.

Em 2019, representantes da CGU estiverem presentes na 32ª e 33ª Reunião do Grupo de Trabalho sobre Empresas Estatais e Práticas de Privatização da OCDE, no 6º Encontro da Rede Latino-americana de Governança Corporativa de Empresas Estatais: Desempenho dos Conselhos e Integridade de Empresas Estatais e na revisão por pares que a OCDE está conduzindo no Brasil em relação à temática empresas estatais.

d) Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci)

O Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), formado por representantes dos órgãos de controle interno dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da União, visa ao fortalecimento do Controle Interno no Brasil.

No ano de 2019, a Secretaria Federal de Controle Interno participou das quatro reuniões técnicas do Conselho, além de realizar diversas outras tratativas durante o exercício, a exemplo da capacitação , em parceria com Banco Mundial, de servidores públicos de diversas esferas na metodologia IA-CM, de forma que todos atuem de maneira padronizada e integrada.

A CGU participou ainda, com estande, do XV Encontro Nacional de Controle Interno, no qual foram divulgados os programas e sistemas da CGU para adesão pelos entes federados.

e) Conselho dos Dirigentes de Órgãos de Controle Interno da União (Dicon)

O Conselho de Dirigentes de Órgãos de Controle Interno dos Poderes da União (Dicon) tem por objetivo promover integração entre os órgãos de controle interno, mediante padronização, racionalização e atualização de normas e procedimentos, exame de soluções para matérias controversas e outras medidas inerentes ao desempenho das funções atinentes a esses órgãos. O Secretário Federal de Controle Interno da CGU é o presidente do Conselho para o biênio 2019-2020.

A CGU sediou quatro reuniões do Dicon no ano de 2019, abordando diversos temas, tais como consultoria pela unidade de auditoria interna, sistemas de auditoria com base no sistema eAud e o Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o Setor Público (IA-CM).

Também, foi realizado no ano de 2019, o 10º Fórum Brasileiro da Atividade de Auditoria Interna Governamental, sob a coordenação da CGU e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD). O Fórum teve como tema "Desafios e perspectivas para a melhoria da governança pública" e contou com apoio de diversas entidades.

6.5. COMBATE À CORRUPÇÃO

A corrupção é considerada um dos principais problemas que afetam a democracia brasileira, principalmente em setores sensíveis, tais como as políticas de educação e saúde. Os custos econômicos e sociais da corrupção são bastante elevados e afetam toda a população.

No ano de 2019, a CGU aprimorou as ferramentas utilizadas no combate à corrupção com a criação da Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), por meio da edição do Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019.

A SCC, unidade finalística da CGU, congrega a Diretoria de Acordos de Leniência (DAL), a Diretoria de Operações Especiais e a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE). Essa Secretaria, é responsável por supervisionar, coordenar e orientar a atuação de suas unidades nas negociações dos acordos de leniência; desenvolver e executar atividades de inteligência e de produção de informações estratégicas, inclusive por meio de investigações; e coordenar os trabalhos que exijam ações integradas com outros órgãos de combate à corrupção, nacionais ou estrangeiros.

Em 2019, além dos resultados concretos de cada área da Secretaria que serão apresentados a seguir, vale destacar alguns avanços normativos para o combate à corrupção, a saber: a edição do Decreto nº 9.755, de 11 de abril de 2019, (que instituiu o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção) e do Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019 (que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal).

6.5.1. Acordos de Leniência

A Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Conforme previsão expressa, a CGU detém competência exclusiva, no Poder Executivo Federal, para celebrar acordos de leniência com empresas investigadas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública Federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Conforme mencionado, em 2019, foi criada dentro da estrutura da Secretaria de Combate à Corrupção, a Diretoria de Acordos de Leniência, que tem a finalidade de supervisionar e coordenar os trabalhos de negociação de acordo de leniência. A criação da atual estrutura permitiu um novo patamar de atuação na perspectiva dos acordos de leniência, com uma equipe designada para orientar os trabalhos de negociação, monitorar o cumprimento dos acordos, realizar análises técnicas, jurídicas e financeiras, e aprimorar os processos de trabalho relacionados.

A CGU vem atuando conjuntamente com a Advocacia-Geral da União (AGU) nas negociações para celebração de acordos de leniência. Essa parceria foi reafirmada com a edição da Portaria Conjunta CGU/AGU nº 04, de 09

de agosto de 2019, por meio da qual se reestruturou os procedimentos relativos às negociações com empresas colaboradoras, trazendo mais transparência à atuação das duas instituições.

Até o momento, 11 Acordos foram firmados com empresas que decidiram colaborar com o Estado Brasileiro no combate à corrupção, nos termos da Lei nº 12.846/2013. Nesses instrumentos há o compromisso, entre ressarcimento e multas, do pagamento de mais de R$ 13 bilhões, dos quais cerca de R$ 3,1 bilhões já foram pagos ao Tesouro Nacional ou às entidades estatais lesadas, sendo cerca de R$ 1,9 bilhão reconhecido em 2019.

Desses acordos, cinco foram assinados durante o ano de 2019, no bojo dos quais as empresas trouxeram informações sobre ilícitos relacionados a pessoas jurídicas e físicas, que permitirão às Instituições iniciarem processos investigativos e/ou de responsabilização nas esferas administrativa e judicial. Além disso, se comprometeram ao pagamento de mais de R$ 7,5 bilhões, a título de multas sancionadoras e ressarcimento a entidades lesadas, bem como se submeteram ao monitoramento pela CGU com relação ao aprimoramento de seus programas de integridade.

Dentre esses Acordos celebrados em 2019, cabe destacar aquele com as empresas Technip Brasil e Flexibras, que resultou na primeira negociação global envolvendo a Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério Público Federal (MPF) e o Departamento de Justiça Norte-Americano (*DoJ*), sendo firmado no montante de R$ 1,13 bilhão, dos quais R$ 819 milhões serão pagos ao Brasil.

Ainda em relação aos resultados alcançados em 2019, cabe destacar que 10 empresas procuraram a CGU para iniciar processo de colaboração.

Portanto, como se pode o observar, o instituto do Acordo de Leniência vem se firmando como relevante instrumento no combate à corrupção, permitindo, a partir de colaboração de empresas, avanços na capacidade persecutória do Estado contra pessoas que tenham praticado atos de corrupção.

6.5.2. Operações Especiais

Com a criação da SCC, a área de operações especiais também foi fortalecida, por meio da criação de uma Diretoria de Operações Especiais, ganhando robustez institucional e uma maior capacidade de estruturação dos processos e de alocação das equipes. Assim, em 2019, a área avançou na institucionalização das políticas de gerenciamento processual, de capacitação dos servidores para a detecção de fraudes e de aprofundamento do uso de sistemas e técnicas de investigação.

A Diretoria de Operações Especiais atua fortemente no combate à corrupção, participando de operações especiais, que são trabalhos conjuntos realizados em parceria com a Polícia Federal (PF), Ministérios Públicos (MP) Federal e Estaduais, Receita Federal do Brasil (RFB), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado nos Estados (GAECO) e Polícias Civis nos Estados, visando à investigação de atos praticados contra a administração pública que, além de comprometerem a integridade das instituições públicas, causam prejuízos financeiros aos cofres públicos e imensuráveis prejuízos sociais.

Desde 2003, a CGU já realizou 418 operações especiais, que identificaram um prejuízo potencial estimado de cerca de cinco bilhões de reais. A maior parte das ações conjuntas buscou avaliar a gestão de recursos federais repassados a Estados e Municípios e teve como objetivo, dentre outros, o de desarticular organizações criminosas especializadas em desviar recursos públicos mediante corrupção passiva e ativa, advocacia administrativa e lavagem de dinheiro.

As operações especiais têm o mérito de dissuadir o comportamento dos corruptores e corruptos por representar o poder de detecção de ilícitos do aparato estatal. O trabalho derivado de uma operação especial não se encerra em sua deflagração e detecção. Identificadas as fraudes, a CGU atuará na busca dos esclarecimentos e providências junto aos gestores federais, sejam elas de melhorias nos controles internos do próprio gestor, sejam de apuração de responsabilidades a fim de ressarcir ao Erário os recursos não aplicados nas finalidades inicialmente previstas. Inclusive, se for o caso, exigirá a instauração, pelo gestor, de processos de Tomada de Contas Especial (TCE). Tam-

bém atuará, por meio da Corregedoria-Geral da União, na responsabilização administrativa dos agentes públicos e empresas privadas envolvidas.

Em 2019, foram realizadas 58 operações especiais, que identificaram um prejuízo potencial estimado de R$ 394 milhões de reais em diversas áreas e programas de governo, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e políticas do Sistema Único de Saúde (SUS) . É importante destacar que as operações têm ainda outros benefícios, alguns não financeiros, como a cessação da prática delitiva, o estímulo ao controle social e a mitigação da sensação de impunidade.

Essas investigações, por vezes, têm origem em fiscalizações anuais realizadas em Municípios brasileiros, por intermédio do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (FEF).

Em 2019, das 58 operações especiais deflagradas, 28% envolveram fraudes na área de saúde, 21% na educação, 5% em transportes e o restante em diversas outras áreas de governo, tais como: agricultura, turismo, desenvolvimento social e integração nacional. Tais resultados corroboram a ideia de que as áreas de saúde e educação, além de um forte peso no Orçamento do Governo Federal, são alguns dos setores mais afetados pela corrupção, visto que, no ano de 2019, quase metade dos trabalhos de combate à corrupção envolveram essas áreas. Historicamente, a CGU tem atuado, no âmbito das operações especiais, fortemente nessas duas áreas, visto que cerca de 65% dos 412 trabalhos já deflagrados envolveram combate às fraudes em políticas de saúde e/ou educação.

6.5.3. Atividades de Inteligência e de Produção de Informações Estratégicas

Com a edição do Decreto nº 9.681/2019, a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas (DIE), antes vinculada ao Gabinete do Ministro, passou a fazer parte da estrutura da SCC.

À DIE compete, dentre outras atribuições, assessorar as unidades finalísticas da Controladoria-Geral da União por meio de coleta, de busca e de tratamento de informações de natureza estratégica para sua atuação, com emprego intensivo de recursos de tecnologia da informação e de atividades de investigação e inteligência; e executar atividades de investigação e inteligência, inclusive com emprego de técnicas operacionais, inspeções e análises, com vistas à coleta e à busca de dados que permitam produzir informações estratégicas para subsidiar as atividades da Controladoria-Geral da União.

Nesse sentido, em 2019 vários trabalhos foram realizados para intensificar a utilização de técnicas de ciência de dados tais como aprendizagem de máquina (machine learning), para detecção de irregularidades na execução de políticas públicas, visando ao aumento da eficiência e à redução do desperdício de recursos públicos federais. Além disso, foram desenvolvidas ferramentas que auxiliaram os trabalhos finalísticos da CGU, notadamente de controle, auditoria e fiscalização.

Citam-se, dentre outros, os principais produtos desenvolvidos no ano de 2019:

- Publicada a Instrução Normativa ME/CGU nº 01, de 14 de fevereiro de 2019, que estabelece regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses. Estas regras são baseadas em estudo realizado pela CGU, que criou um modelo preditivo que estima, com elevado grau de precisão e com base nas características de cada convênio ou contrato de repasse, se um convênio terá sua prestação de contas aprovada ou rejeitada, o que reduz o trabalho manual dos servidores dos órgãos federais concedentes.

- Ferramenta de classificação das denúncias recebidas na Plataforma "Fala.br". A ferramenta é utilizada para habilitação de denúncias dos cidadãos com precisão de 92%. Essa marcação sinaliza, para a Ouvidoria, a presença ou não de critérios mínimos de admissibilidade, diminuindo, com isso, o gasto administrativo e burocrático da máquina pública.

- Analisador automático de preços de compras de passagens aéreas da administração pública federal em comparação com preços de mercado. A ferramenta já computou mais de 14 milhões de cotações. O objetivo é avaliar a eficiência geral das compras de passagens aéreas pela administração pública federal.

- Estudo econométrico sobre os laudos de avaliação de imóveis pela Caixa Econômica Federal. O estudo visa apresentar sugestões de aperfeiçoamento da metodologia atual de avaliação de preços de imóveis públicos, diminuindo o tempo de avaliação e aumentando a precisão e compatibilidade com os valores de mercado.

- Criação de um modelo para análise e reconhecimento de padrões usando processamento de imagens e inteligência artificial para identificar, a partir da localização (endereço) de fornecedores que venceram licitações públicas, a existência de locais atípicos que indiquem a existência de, por exemplo, "empresas fantasmas".

6.5.4. Análise Prévia das Pessoas Indicadas para Nomeações e Designações no âmbito do Poder Executivo Federal

O Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, que normatiza os procedimentos para nomeação e designação para cargos em comissão e funções de confiança de competência e institui o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas (Sinc) no âmbito da administração pública federal, estabelece em seu art. 11, § 1º, inciso III, que compete à CGU a verificação de vida pregressa dos indicados. A DIE é a área da CGU responsável pela realização dessas análises e lançamento dos resultados no Sinc. Ao todo, das 19.360 consultas submetidas ao Sinc desde 2015, 15.550 resultaram em "nada consta" e 3.810 resultaram em registros de pendências. Das consultas que não geraram pendências, 45,8 % (7.122) foram nomeados. Do universo de consultas que apresentaram pendências, 37,9% (1.444) foram nomeados.

A diferença entre esses dois grupos (nomeados nada consta e nomeados com pendência) indica em uma potencial diminuição da probabilidade de pessoas com pendências serem nomeadas em função das consultas ao Sinc. Esse efeito da existência de pendências com o nome do indicado diminui sua chance de nomeação em 17,2%. Ressalta-se que não foram considerados os casos em que as pendências tenham sido sanadas pelos nomeados.

6.6. TRANSPARÊNCIA, PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A CGU trabalha para o fortalecimento das instituições e, por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), busca criar um espaço transparente e participativo para que órgãos de governo, organizações da sociedade civil, atores do setor privado e organismos internacionais cooperem para uma gestão mais íntegra, responsável e eficaz. A STPC, de forma específica, atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social no Poder Executivo federal.

6.6.1. Transparência e Acesso à Informação

Portal da Transparência

O Portal da Transparência do Governo Federal (http://www. transparencia.gov.br) é mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e tem por objetivo ampliar o controle social da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro está sendo utilizado e ajude na fiscalização. Em 2019, foram registrados mais de 17,5 milhões de acessos - número que gerou um total de 84,9 milhões de páginas visualizadas. De acordo com o relatório estatístico (https://portaldatransparencia.cgu.gov.br/estatisticas?ordenarPor=mesAno&direcao=desc), a média mensal de acessos, durante o ano, foi de mais de 1,5 milhão.

Cabe destacar que o Portal da Transparência passou por grandes mudanças e foram inseridas ferramentas de busca, visualização gráfica de dados, tabelas interativas, rede de transparência, ferramentas de ajuda em contexto, área educativa e área de download de dados.

As melhorias promovidas no Portal da Transparência incluíram também a disponibilização de ferramentas alternativas para acesso ao conteúdo do portal como a assinatura de notificações, que envia a informação desejada para o e-mail cadastrado sem a necessidade de visita ao portal, e as consultas por meio de API (*Application Programming Interface*), que permite que os dados sejam obtidos diretamente por máquinas ou aplicativos. Em 2019, a média

mensal de 12,4 milhões de requisições de dados indicou um aumento de cerca de 7.300% em relação à registrada no ano anterior.

Além de melhorias na estrutura, o Portal da Transparência incorporou novos dados, entre os quais destacam-se as licitações, os contratos e o detalhamento dos recursos utilizados para pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Acesso à Informação

A CGU, conforme competência atribuída por meio do inciso VI, do art. 68, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, é responsável pelo monitoramento da aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

O monitoramento de omissões a pedidos de informação feitos por meio da LAI obedece a um fluxo mensal de verificação da quantidade de solicitações (recursos e pedidos) fora do prazo nos órgãos do Poder Executivo Federal, no último ano, com dados extraídos do Sistema Eletrôni

co do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Em 2019, o percentual de pedidos feitos com base na Lei de Acesso à Informação, por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que estavam em omissão atingiu o índice de 0,02%, em um universo de 832.316 pedidos. Um recorde histórico de baixas omissões.

TABELA – BALANÇO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI NO PODER EXECUTIVO FEDERAL (MAIO/2012 A DEZEMBRO/2019)

PEDIDOS REGISTRADOS ATÉ 31/12/2019	832.316	100%
PEDIDOS RESPONDIDOS ATÉ 31/12/2019	832.141	99,98%
PEDIDOS EM TRAMITAÇÃO DENTRO DO PRAZO (REGISTRADOS ATÉ 31/12/2019 E COM PRAZO DE RESPOSTA MAIOR QUE 31/12/2019)	7	0,00%
PEDIDOS FORA DO PRAZO E SEM RESPOSTA (ATÉ 31/12/2019)	168	0,02%

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

TABELA – VISÃO GERAL DA LAI NO PODER EXECUTIVO FEDERAL (MAIO/2012 A DEZEMBRO/2019)

PEDIDOS RESPONDIDOS ATÉ 31/12/2019	832.141	99,98%
ACESSO CONCEDIDO	579.548	69,63%
ACESSO NEGADO	68.969	8,29%
ACESSO PARCIALMENTE CONCEDIDO	38.836	4,67%
ENCAMINHADO PARA O E-OUV	9.551	1,15%
INFORMAÇÃO INEXISTENTE	25.675	3,08%
NÃO SE TRATA DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO	65.985	7,93%
ÓRGÃO NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA RESPONDER SOBRE O ASSUNTO	27.702	3,33%
PERGUNTA DUPLICADA/REPETIDA	15.875	1,91%

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

TABELA - BALANÇO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LAI NO PODER EXECUTIVO FEDERAL (JANEIRO A DEZEMBRO/2019)

PEDIDOS REGISTRADOS - 1/01/2019 A 31/12/2019	135.339	100%
PEDIDOS RESPONDIDOS - 1/01/2019 A 31/12/2019	135.198	99,90%
PEDIDOS EM TRAMITAÇÃO DENTRO DO PRAZO (REGISTRADOS 1/01/2019 A 31/12/2019 E COM PRAZO DE RESPOSTA MAIOR QUE 31/12/2019)	7	0,00%
PEDIDOS FORA DO PRAZO E SEM RESPOSTA (1/01/2019 A 31/12/2019)	134	0,01%

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

TABELA – VISÃO GERAL DA LAI NO PODER EXECUTIVO FEDERAL (JANEIRO A DEZEMBRO/2019)

PEDIDOS RESPONDIDOS ATÉ 31/12/2019	135.198	99,90%
ACESSO CONCEDIDO	90.573	66,92%
ACESSO NEGADO	10.777	7,96%
ACESSO PARCIALMENTE CONCEDIDO	6.577	4,86%
ENCAMINHADO PARA O E-OUV	6.522	4,82%
INFORMAÇÃO INEXISTENTE	5.662	4,18%
NÃO SE TRATA DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO	8.151	6,02%
ÓRGÃO NÃO TEM COMPETÊNCIA PARA RESPONDER SOBRE O ASSUNTO	3.951	2,92%
PERGUNTA DUPLICADA/REPETIDA	2.985	2,21%

Fonte: Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

A avaliação do atendimento à LAI por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em 2019, abrangeu 11 agências reguladoras. A análise inclui requisitos de transparência passiva (avaliação, por amostra, de respostas aos pedidos de informação realizados por meio do e-SIC), de transparência ativa (avaliação da seção "Acesso à Informação" disponibilizada nos portais das agências) e de Dados Abertos (avaliação da política de Dados Abertos, estabelecida pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016). Ao final do processo, os órgãos receberam um relatório com as principais constatações e orientações para que os gestores tomassem as providências necessárias para regularização da situação. Os resultados da avaliação e as devolutivas dos órgãos podem ser acessados no site www.lai.gov.br.

Em setembro, foi lançado o Painel da LAI, uma ferramenta que apresenta panorama da implementação da Lei de Acesso no Poder Executivo Federal. No painel é possível consultar informações sobre número de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, omissões, entre outras. O Painel pode ser acessado no sítio eletrônico da CGU (http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm), sendo que este contabilizou, até dezembro de 2019, 58.292 acessos, desde o lançamento.

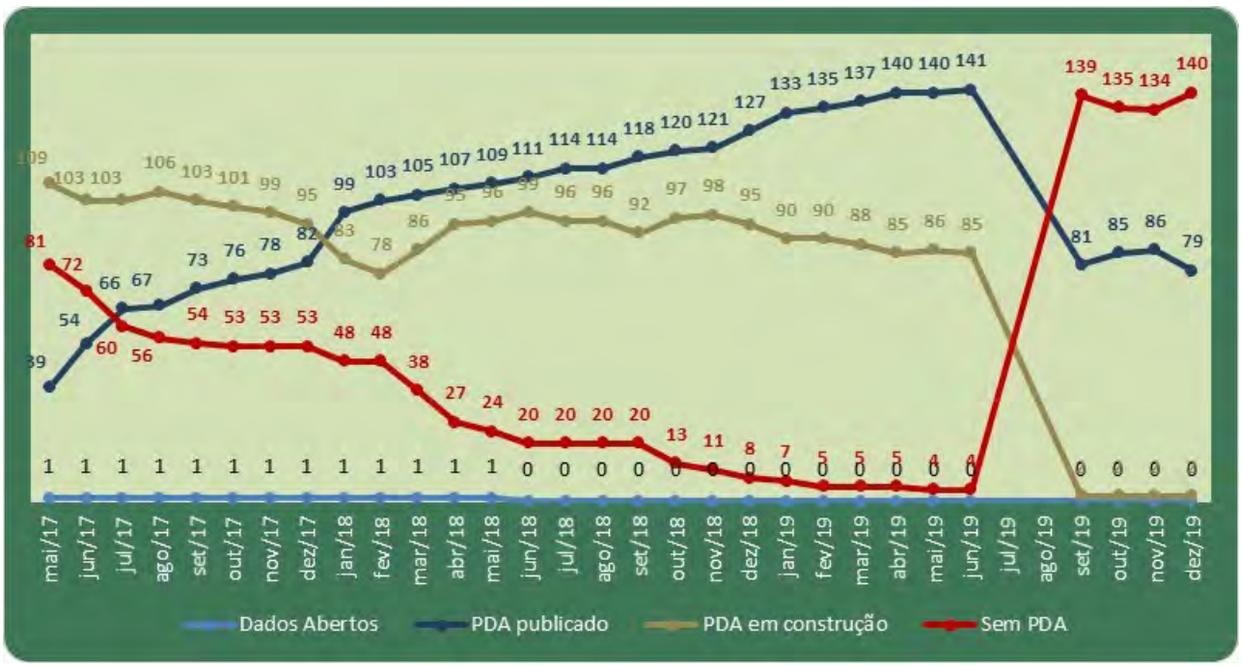
Ainda em relação a política de acesso à informação, destacam-se a edição do Decreto nº 9.781, de 03 de maio de 2019, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação para o Serviço Social Autônomo, e as melhorias efetivadas no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), com a inclusão de novas funcionalidades e filtros de pesquisa.

Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal

Em julho de 2019, com a edição do Decreto nº 9.903, de 08 de julho de2019, foi transferida a gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal do Ministério da Economia para a Controladoria-Geral da União (CGU). Assim, a CGU assumiu nova competência buscando sinergia com os programas que já lidera, como a política de transparência e de governo aberto. O Portal Brasileiro de Dados Abertos (www.dados.gov.br) cataloga e referencia as bases de dados já disponibilizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal e de alguns Estados e Municípios. Durante o ano, o Portal contabilizou uma média mensal de 74 mil visitas.

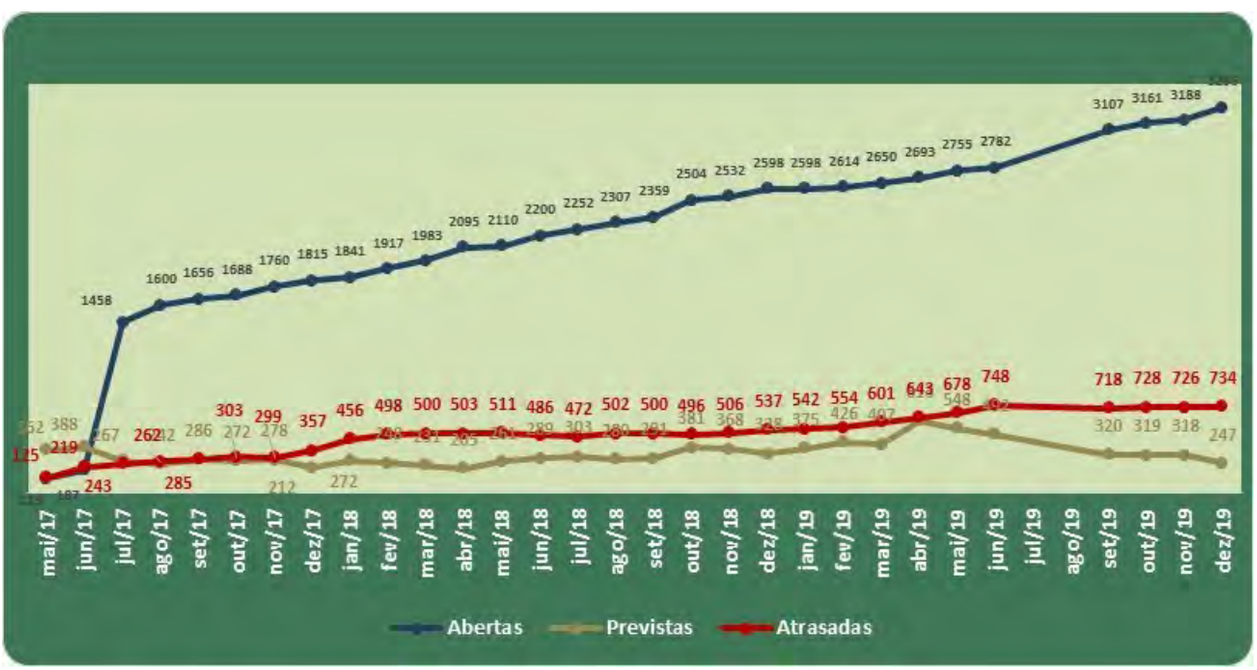
A CGU monitora se os órgãos do Poder Executivo Federal estão cumprindo as diretrizes e obrigações constantes do Decreto nº 8.777/2016, e publica as informações no Painel de Monitoramento de Dados Abertos (http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos), o qual revela que 75% das bases previstas nos Planos de Dados Abertos (instrumento previsto no normativo que orienta a abertura de bases de dados por parte do órgão ou entidade) já estão disponíveis, 8% estão no prazo e 17% estão em atraso – num universo de 4.277 bases.

GRÁFICO - SÉRIE HISTÓRICA DA SITUAÇÃO DOS ÓRGÃOS QUANTO AO PLANO DE DADOS ABERTOS



Fonte: Painel de Monitoramento de Dados Abertos.

GRÁFICO - SÉRIE HISTÓRICA DO QUANTITATIVO DE BASES CONTIDAS NOS PLANOS DE DADOS ABERTOS



Fonte: Painel de Monitoramento de Dados Abertos.

Em 2019, foram avaliados 69 Planos de Dados Abertos de órgãos abrangidos pela política. Além disso, o Painel de Monitoramento de Dados Abertos passou a incorporar novas funcionalidades como a disponibilização da avaliação dos planos, melhoria de usabilidade e outras informações sobre a Política de Dados Abertos.

Governo Aberto

A equipe de Governo Aberto da CGU tem trabalhado em duas frentes para promover avanços na temática no âmbito nacional e internacional. A primeira delas diz respeito às atividades relacionadas à Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), que conta com a adesão de aproximadamente 80 países e 20 governos locais. O propósito da OGP é difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à

transparência, ao acesso a informações públicas, à participação social, à prestação de contas e à inovação e tecnologia. As ações relativas à OGP são operacionalizadas por meio de um "Plano de Ação Nacional". Os planos de ação têm duração de dois anos e são criados pelos próprios países, de acordo com as áreas nas quais precisam se desenvolver.

O Brasil está executando seu 4º Plano de Ação Nacional, que tem vigência até julho de 2020 e é composto por 11 compromissos, os quais foram co-criados com o envolvimento de 105 pessoas, representantes de 88 instituições, sendo 39 organizações da sociedade civil, 39 órgãos da Administração Pública Federal e 10 órgãos das Administrações Públicas Estaduais e Municipais. Em dezembro de 2019, o Plano alcançou 53,77% de execução. A CGU faz o monitoramento contínuo do andamento de cada compromisso e, semestralmente, realiza uma Reunião Geral de Coordenadores de Compromisso, a fim de verificar o grau de implementação das ações pactuadas. A CGU realiza, ainda, reuniões específicas de monitoramento com a equipe de cada compromisso para acompanhamento da execução, planejamento de estratégias e busca de soluções conjuntas.

Destaca-se, ainda, a institucionalização da Política Nacional de Governo Aberto por meio da edição do Decreto nº 10.160, de 09 de dezembro de 2019, e a manutenção, pela CGU, do Portal de Governo Aberto (http://governoaberto.cgu.gov.br/), que apresenta notícias, informações sobre a execução dos Planos de Ação, relatórios de monitoramento e outros dados.

A segunda frente de atuação envolve trabalhos junto à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Organização constitui foro composto por 36 países dedicados à promoção de padrões convergentes em vários temas relacionados à governança pública, sendo governo aberto um dos mais recentes.

O Brasil assumiu a co-presidência da Rede da OCDE de Governos Abertos e Inovadores da América Latina e Caribe, que tem o objetivo de conectar representantes dos países da região, com vistas a identificar boas práticas, disseminar conhecimentos, fomentar cooperação técnica e apresentar recomendações sobre como conduzir reformas internas para promover governo aberto. O próximo Encontro da Rede, em 2020, acontecerá em Brasília.

Por fim, a CGU foi uma das instituições organizadoras do 4º Encontro Brasileiro de Governo Aberto. Realizado em novembro de 2019, e pela primeira vez em Brasília, o evento reuniu aproximadamente 140 pessoas e promoveu debates sobre boas práticas e desafios do governo aberto no Brasil e no mundo. Cabe destacar que o evento contou com palestrantes internacionais como a representante da OGP, Emilene Martinez, Miguel Arana, ex-diretor de participação social da Prefeitura de Madrid, e Matías Bianchi, diretor da organização *Asuntos del Sur*.

6.6.2. Ações de Prevenção da Corrupção

Educação Cidadã

A CGU realiza um conjunto de ações de capacitação e gestão do conhecimento voltadas para o público infanto-juvenil, conhecido como "Educação Cidadã", que tem por objetivo formar cidadãos mais conscientes do papel que podem e devem exercer, disseminando valores e padrões éticos de conduta na comunidade escolar.

Nesse sentido, em 2019, foi realizada a revisão dos programas visando ampliá-los e permitir sua difusão também em meios digitais. Todos os recursos educacionais estão sendo alinhados com a Base Nacional Comum Curricular, facilitando sua adesão pelas escolas e tornando os produtos mais atrativos para alunos e professores.

O Programa Um por Todos e Todos por Um! é uma iniciativa resultante da parceria com o Instituto Cultural Maurício de Sousa que promove a disseminação de valores relacionados à participação social, democracia, autoestima, responsabilidade e interesse pelo bem-estar coletivo por intermédio dos personagens da Turma da Mônica. Durante o ano de 2019, em decorrência da parceria da CGU com o Ministério da Educação (MEC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o programa começou a ser ampliado para disponibilizar materiais didáticos para todos os anos iniciais do Ensino Fundamental e possibilitar a adaptação desses materiais para o formato digital e interativo, nos modos online e offline. Assim, foram produzidas cinco revistinhas com guias do professor e banco de atividades que abordam os temas ética e cidadania e 14 vídeos de animação. Além disso, houve o desenvolvi-

mento da versão digital do material didático do programa, o qual foi aplicado em versão piloto em 17 escolas do País. Mais informações sobre o programa em https://educacaocidada.cgu.gov.br/programas/upt/upt.

Em 2019, foi realizada a 1ª Edição do Game da Cidadania, uma atividade "gamificada", realizada em plataforma virtual e voltada para o público adolescente. O Game mobilizou 13.381 participantes e era composto de três etapas pautadas no uso da tecnologia: cadastro do usuário em sistema próprio, gamificação com uso de histórias e concurso de vídeo sobre os temas tratados. Foram produzidos e enviados para julgamento 1.621 vídeos, dos quais 10 foram selecionados como vencedores.

Também em 2019, foi lançado o Portal de Educação Cidadã (http://educacaocidada.cgu.gov.br/), principal canal para divulgação e disponibilização de materiais relacionados aos programas de educação cidadã. Nele, também é possível encontrar em formato digital gibis desenvolvidos pela CGU em parceria com o Instituto Maurício de Sousa e os vídeos da Turma da Mônica que fazem parte do Programa Um por Todos e Todos por Um! O portal recebeu cerca de 300 mil visitas em 2019.

A 11ª Edição do Concurso de Desenho e Redação da CGU foi realizada com o tema "Faça o que é certo, ainda que ninguém veja". O concurso teve recorde de participação, mobilizando 818.317 estudantes, 27.665 professores, 4.049 escolas, em 1.192 Municípios, o que resultou em 851.182 trabalhos produzidos em sala de aula. O resultado e os trabalhos premiados estão divulgados no Portal de Educação Cidadã (https://educacaocidada.cgu.gov.br/programas/desenho-redacao/edicoes-anteriores/11degconcurso-de-desenho-e-redacao-2019).

Manual Prático de Nomeações e Designações de Cargos e Funções

O Decreto n° 9.727, de 15 de março de 2019, elaborado com a colaboração da Controladoria-Geral da União (CGU), que regulamentou o art. 5° da Lei n° 13.346, de 10 de outubro de 2016, dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão dos Grupos-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE). O estabelecimento de tais regras e requisitos representa avanço no fortalecimento da meritocracia no Poder Executivo Federal, em consonância com o princípio constitucional da impessoalidade, o qual deve nortear a administração pública e os agentes públicos na prestação de serviços ao administrado. Cabe ressaltar que, com o advento da Lei n° 13.346/2016, foram estabelecidos os critérios para a extinção de cargos em comissão do Grupo DAS e a criação de funções de confiança denominadas FCPE, sendo estas privativas de servidores efetivos.

Diante desse contexto, foi desenvolvido o Manual Prático de Nomeações e Designações de Cargos e Funções, com o objetivo de auxiliar os servidores do Poder Executivo Federal a avaliarem os critérios de nomeação e designação estabelecidos, de forma a evitar discrepâncias entre as avaliações realizadas por diferentes órgãos e entidades. Espera-se, assim, maior segurança e uniformidade às decisões adotadas pelas autoridades competentes no âmbito do Poder Executivo Federal. Publicado em outubro de 2019, a sua versão digital encontra-se disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-de-nomeacao-e-designacao-de-cargos-e-funcoes.pdf.

Prevenção do Conflito de Interesses

Com o objetivo de aprimorar os mecanismos de implementação da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, conhecida como Lei de Conflito de Interesses, e que vem se consolidando como um dos mecanismos de prevenção da corrupção no setor público, foi lançado, em 2014, o Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses (SeCI), responsável por centralizar a gestão das consultas e dos pedidos de autorização para exercício de atividade privada feitos por servidor ou empregado público federal.

No ano de 2019, em paralelo às ações em andamento na CGU para o aprimoramento gerencial da ferramenta, o SeCI recebeu 620 consultas sobre conflito de interesses e 1.441 pedidos de autorização para o exercício de ativi-

dade privada, totalizando 2.061 solicitações, das quais 1.741 foram analisadas em caráter preliminar pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal (APF) em 2019.

Dessas solicitações, 1.542 foram concluídas diretamente pelos órgãos e entidades, seja por não envolverem conflito de interesses relevante, ou por apresentarem vícios que impediram a análise de seu mérito.

Aproximadamente 58% das análises preliminares conduzidas pelos órgãos e entidades da APF no âmbito do SeCI, em 2019, foram concluídas no prazo. Em média, cada análise preliminar levou 70 dias para ser concluída.

Por sua vez, outras 199 solicitações foram encaminhadas pelos órgãos e entidades para análise da CGU, via SeCI, por envolverem situação potencialmente geradora de conflito de interesses, além de 23 consultas encaminhadas à CGU por outros meios.

A CGU analisou e respondeu, na condição de revisora, 177 consultas, sendo 145 provenientes do SeCI, além da interposição de nove recursos. Aproximadamente 41% dessas análises foram concluídas no prazo. As análises conduzidas pela CGU em 2019 levaram, em média, 69 dias para serem concluídas.

InovaPrevenção: Fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação na Prevenção da Corrupção

A iniciativa "InovaPrevenção" alinha-se à atribuição da STPC voltada ao fomento à realização de estudos e pesquisas, em articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais com vistas à produção e à disseminação do conhecimento no campo de conhecimento da prevenção da corrupção.

Em 2019, iniciou-se o esforço para a promoção sistemática de eventos com especialistas em áreas do conhecimento correlatas, com destaque aos seguintes:

- Palestra da Professora Anna Petherick, da *Oxford University*, intitulada "O impacto político e social da atuação da CGU: estudo sobre combate à corrupção e gênero na representação política";

- Palestra da consultora sênior do Behavioural Insights Team, Marta Garnelo Caamano, voltada a aplicação de insights comportamentais para ampla prevenção da corrupção, no evento "*Insights* Comportamentais e política pública: casos práticos", complementada por palestra interna sobre referenciais teóricos e metodológicos para aplicação de insights comportamentais; e

- Palestra do Professor Matthew Taylor, da *American University*, intitulada "Alcançando a *Accountability*: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção", que abordou casos de luta contra a corrupção com a intenção de desenvolver uma abordagem iterativa e estratégica da accountability, permitindo aplicação em diferentes contextos e setores para torná-la mais efetiva.

Em linha com as iniciativas mencionadas acima, acrescenta-se a participação de integrantes da unidade nos seguintes fóruns (ou grupos de trabalho):

- Participação em painéis da 2ª reunião do *Working Party of Senior Public Integrity Officials – SPIO*; e

- Participação na 60ª Sessão do Comitê de Governança Pública da OCDE.

6.6.3. Ações de Integridade

Ao longo de 2019, a CGU atuou com bastante ênfase na promoção da integridade, a começar pela criação de uma diretoria específica para tratar do tema, qual seja, Diretoria de Promoção da Integridade, instituída pelo Decreto n° 9.681, de 03 de janeiro de 2019.

Integridade Privada

No que se refere à promoção da integridade no setor privado, cabe destacar a atuação da CGU em três grandes frentes de trabalho: i) avaliação e monitoramento de Programas de Integridade, no âmbito dos Acordos de Leniência; ii) estímulo e reconhecimento à adoção de boas práticas de integridade no âmbito do programa "Empresa

Pró-Ética"; e iii) construção de parcerias com instituições estratégicas, voltadas à promoção e à disseminação de valores e práticas de integridade.

Embora cada uma dessas frentes de atuação tenha suas particularidades, que serão apresentadas a seguir, todas possuem o mesmo objetivo: fomentar a adoção de práticas de integridade no setor privado, para promover no País um ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente, sobretudo em suas relações com o setor público.

Avaliação e Monitoramento de Programas de Integridade, no âmbito dos Acordos de Leniência

A avaliação de programa de integridade das empresas que estão negociando o acordo de leniência – ou seja, que já cometeram um ato lesivo contra a administração pública – está amparada nos incisos IV do art. 37 e V do art. 18, do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, e tem por objetivo definir o percentual redutor a ser considerado na dosimetria da multa administrativa e, sobretudo, estabelecer obrigações de aprimoramento do programa de integridade, a fim de assegurar a adequação e a efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de novos ilícitos e estimulando a criação de um cultura de integridade na condução de seus negócios. Em virtude da previsão normativa acima destacada, faz-se avaliar os programas de integridade de todas as empresas interessadas em celebrar acordo com a CGU – para estipular o percentual redutor da multa, se houver; e, sobretudo, para definir as obrigações de adoção, aplicação ou aprimoramento do programa de integridade que serão impostas às empresas no caso de assinatura do acordo.

Em geral, as recomendações versam sobre: afastamento de cargos diretivos e monitoramento dos envolvidos no ato lesivo; aprimoramento da área responsável pelo programa de integridade e de estruturas de governança corporativa; criação e aplicação de políticas e procedimentos; adaptação do programa à realidade brasileira; e desenvolvimento e aplicação de treinamentos específicos.

As principais obrigações relacionadas ao aprimoramento do programa de integridade feitas no âmbito dos acordos de leniência estão divulgadas no Portal da Transparência, podendo ser acessadas a partir do seguinte link: http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/acordos-leniencia?ordenarPor=dataInicioAcordo&direcao=asc.

Em 2019, foram avaliados programas de integridade no âmbito de 14 (quatorze) processos de negociação de acordos de leniência, sendo que cinco acordos foram efetivamente celebrados ao longo do referido ano.

Uma vez celebrado o acordo, inicia-se a fase de monitoramento da implementação das obrigações de aprimoramento do programa de integridade assumidas pelas empresas durante o processo de negociação, o que envolve: análise documental; reuniões com as empresas; produção de relatórios e notificações; visitas técnicas.

Em 2019, encerrou-se o monitoramento do programa de integridade da empresa austríaca *Bilfinger Maschinenbau GmbH & Co KG*, cujo acordo havia sido celebrado em 14 de agosto de 2017, no valor de R$ 9,8 milhões. Com isso, as obrigações assumidas pela empresa quando da assinatura do Acordo foram consideradas atendidas e concluído o processo de monitoramento.

Ademais, as obrigações de integridade decorrentes de outros 10 (dez) acordos, celebrados desde 2017, foram monitoradas durante o ano 2019. Vale ressaltar que um acordo pode envolver mais de uma empresa, algo comum quando se trata de empresas que integram grupos econômicos. Segue abaixo a lista das empresas que celebraram Acordos de Leniência e que, consequentemente, estão sendo monitoradas.

- OAS – Acordo de Leniência celebrado em novembro de 2019, no valor de R$ 1,92 bilhão.
- Nova Participações S/A (Engevix) – Acordo de Leniência celebrado em novembro de 2019, no valor de R$ 516 milhões.
- Camargo Corrêa Construções e Participações S/A ("CCCP"), Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A ("CCCC"), Camargo Correa Naval Participações S/A ("CCNP"), e Mover Participações S/A) – Acordo de Leniência celebrado em julho de 2019, no valor de R$ 1,39 bilhão.
- *Technip* Brasil e Flexibras – Acordo de Leniência celebrado em junho de 2019, no valor de R$ 819 milhões;

- Braskem S.A. – Acordo de Leniência celebrado em maio de 2019, no valor de R$ 2,87 bilhões;
- Andrade Gutierrez (Andrade Gutierrez S/A, Andrade Gutierrez Investimentos) – Acordo de Leniência celebrado em dezembro de 2018, no valor de R$ 1,49 bilhão;
- *SBM Offshore* – Acordo de Leniência celebrado em julho de 2018, no valor de R$ 1,28 bilhão;
- Odebrecht (Odebrecht S/A e Odebrecht Engenharia e Construção) – Acordo de Leniência celebrado em julho de 2018, no valor de R$ 2,72 bilhões;
- *Mullen Lowe Brasil* e FCB Brasil – Acordo de Leniência celebrado em abril de 2018, no valor de R$ 50 milhões;
- Grupo UTC (UTC Participações, Constran e UTC Engenharia), Acordo de Leniência celebrado em julho de 2017, no valor de R$ 574 milhões.

Também vale destacar que, em 2019, foram realizadas duas visitas técnicas para verificação in loco da implementação e aperfeiçoamento das medidas de integridade por empresas monitoradas (UTC e Odebrecht).

Todo esse processo busca garantir que as empresas que praticaram atos de corrupção consigam, de fato, modificar sua cultura empresarial e pautem suas relações negociais pela integridade, ética e transparência, gerando impacto em toda sua cadeia de valor e reverbera no mercado de uma maneira geral.

Empresa Pró-Ética

O Pró-Ética é um projeto de fomento à integridade empresarial que incentiva empresas brasileiras e multinacionais que atuam no Brasil a implementar medidas que possam tornar o ambiente corporativo brasileiro mais íntegro, ético e transparente, sobretudo nas relações que envolvam a Administração Pública.

A edição 2018-2019 do Pró-Ética foi a primeira edição bianual após a reestruturação ocorrida em 2014. As inscrições foram iniciadas em 19 de outubro de 2018 e finalizadas em 15 de fevereiro de 2019. 222 (duzentas e vinte duas) empresas concluíram sua inscrição, sendo que apenas 152 (cento e cinquenta e duas) foram admitidas no processo de avaliação. Destas, apenas 26 (vinte e seis) foram aprovadas e reconhecidas como "Empresa Pró-Ética 2018-2019".

O resultado foi divulgado no dia 12 de dezembro de 2019, durante a 1ª Conferência Internacional de Promoção da Integridade, realizada em Brasília, nos dias 12 e 13 de dezembro, para um público de 400 (quatrocentas) pessoas. Além da premiação das empresas, o evento abordou temas relevantes sobre integridade nos setores público e privado, incluindo questões relacionadas à governança corporativa e lobby.

Informações sobre o Pró-Ética estão disponíveis no site www.cgu.gov.br/proetica.

Parcerias Estratégicas

Diversas parcerias têm sido construídas com instituições estratégicas, visando ao fomento e à disseminação de valores e práticas de integridade. Durante o ano de 2019, a CGU celebrou acordos de parceria com as seguintes instituições: Conselho Federal de Contabilidade, Instituto Ética Saúde, Petrobras e Fundação Getúlio Vargas.

Também em 2019, a CGU, em parceria com a ApexBrasil, produziu e divulgou a cartilha "Empresas Brasileiras no Exterior: em prol da integridade no ambiente empresarial", com o objetivo de fomentar a adoção de programas de integridade pelas empresas exportadoras brasileiras. A cartilha está disponível em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/empresas-brasileiras-no-exterior.pdf.

O Brasil e a França firmaram, em 16 de dezembro de 2019, Memorando de Entendimentos voltado à troca de experiências e boas práticas na promoção da integridade tanto no setor público quanto no privado. A parceria foi assinada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a Agência Francesa Anticorrupção (AFA), durante a Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas (ONU) Contra a Corrupção, que ocorreu em Abu Dhabi (Emirados Árabes Unidos), entre os dias 16 a 20 de dezembro. Com o memorando, será possível a troca fluida de experiências e boas práticas entre os dois países, bem como o início de um processo de aproximação

entre os órgãos, brasileiro e francês, de prevenção e combate à corrupção. A parceria promoverá intensa atividade de cooperação, o que poderá resultar em processos de aprendizado que influenciarão na melhoria dos programas voltados à promoção da integridade desenvolvidos pela Controladoria. Além do intercâmbio de informações, a parceria também busca incentivos à troca de material técnico nas áreas de prevenção da corrupção e de promoção da integridade, além de facilitar a participação em eventos, como workshops e seminários, que sejam organizados pela CGU ou pela AFA. Outro objetivo do memorando é a assistência técnica entre as duas instituições para atividades operacionais que possam ser incrementadas a partir da experiência compartilhada.

INTEGRIDADE PÚBLICA

Fomento de Integridade Pública

Em 2019, sob orientação da CGU, o Governo Federal avançou no processo de implementação de programas de integridade pública em seus órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, em cumprimento ao Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de2017. Até o final do exercício, haviam sido implementadas 147 Unidades de Gestão da Integridade (UGI) em todo o País, além de 132 Planos de Integridade aprovados, para um total de 187 órgãos e entidades. Os dados da implementação estão distribuídos regionalmente da seguinte forma:

TABELA – DISTRIBUIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PÚBLICA POR REGIÃO DO BRASIL

REGIÃO	UF	QTDE ÓRGÃOS/ ENTIDADES		IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE							
				UGI INSTITUÍDA		% UGI		PLANO APROVADO		% PLANO	
CENTRO-OESTE	DF	61	72	54	61	89%	85%	49	53	80%	74%
	GO	5		2		40%		2		40%	
	MS	3		3		100%		1		33%	
	MT	3		2		67%		1		33%	
NORDESTE	AL	2	34	0	21	0%	62%	0	18	0%	53%
	BA	6		2		33%		3		50%	
	CE	5		5		100%		5		100%	
	MA	2		0		0%		0		0%	
	PB	3		3		100%		0		0%	
	PE	8		5		63%		5		63%	
	PI	3		2		67%		1		33%	
	RN	3		2		67%		2		67%	
	SE	2		2		100%		2		100%	
NORTE	AC	2	18	1	13	50%	72%	1	12	50%	67%
	AM	5		4		80%		4		80%	
	AP	2		2		100%		2		100%	
	PA	3		3		100%		2		67%	
	RO	2		1		50%		1		50%	
	RR	2		1		50%		1		50%	
	TO	2		1		50%		1		50%	
SUDESTE	ES	2	45	2	38	100%	84%	2	36	100%	80%
	MG	17		12		71%		12		71%	
	RJ	22		20		91%		18		82%	
	SP	4		4		100%		4		100%	
SUL	PR	5	18	5	14	100%	78%	4	13	80%	72%
	RS	9		7		78%		7		78%	
	SC	4		2		50%		2		50%	
TOTAL NACIONAL			187	147		79%		132		71%	

Fonte: Painel de Integridade Pública (http://paineis.cgu.gov.br/integridadepublica/index.htm).

Além do monitoramento, em 2019, a CGU forneceu orientação e treinamento necessários à implementação de Programas de Integridade Pública. Foram realizadas 29 ações de capacitação e sensibilização, por meio de aulas e palestras, atingindo em torno de 1.000 servidores treinados. As ações também atenderam à alta administração de alguns órgãos e entidades.

Ainda, a CGU publicou o "Guia Prático das Unidades de Gestão da Integridade", contendo orientações para estruturação e atuação das Unidades. A apresentação do Guia ocorreu na 1ª Reunião Técnica com as UGI, organizada pela CGU, para apresentar orientações e abrir espaço para os órgãos e entidades relatarem dificuldades e boas práticas na implementação de seus programas de integridade. A reunião foi acompanhada por especialista da Divisão de Integridade Pública da OCDE.

No contexto internacional, nos meses de março e novembro, a CGU participou da Reunião do *SPIO - Working Party of Senior Public Integrity Officials* da OCDE, grupo formado por especialistas e altos funcionários públicos de diversos países. Na ocasião, o Governo brasileiro foi escolhido para, juntamente com o Governo da França, coordenar o projeto piloto de indicadores de integridade pública.

Nos dias 12 e 13 de dezembro, a CGU realizou a 1ª Conferência Internacional de Promoção da Integridade, com mais de 500 participantes, que reuniu especialistas nacionais e internacionais para debater os principais aspectos da implementação de programas de integridade nas organizações públicas e privadas, além de discutir experiências, avanços e desafios sobre o tema (https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2019/1a-conferencia-internacional-de-promocao-da-integridade).

6.6.4. Monitoramento dos gastos públicos e promoção do controle social

Fortalecimento da Gestão Pública – apoio e orientação para Estados e Municípios

Em 2019, a CGU realizou um piloto do Programa Time Brasil, uma iniciativa para aprimoramento do Programa Pacto que foi desenvolvido de forma experimental ao longo de 2018. Trata-se de programa de cooperação entre Municípios e a CGU, e tem por objetivo o fomento à implementação de planos de ação locais que fortaleçam a capacidade de detecção e prevenção da corrupção por meio do desenvolvimento de ações de incentivo a transparência pública, a participação social e a disseminação de estruturas de prevenção a desvios de conduta e conflitos de interesses.

As ações do Programa Time Brasil se restringiram ao Estado de Goiás durante o ano de 2019. A CGU ministrou oficinas em parceria com os órgãos de controle locais para sistematizar diagnóstico dos Municípios que manifestaram interesse em aderir ao programa. As informações sobre o programa e as modalidades de apoio oferecidas aos Municípios podem ser acessadas em https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil.

Disseminação de cursos na modalidade EAD

Como instrumentos de capacitação e disseminação de conhecimentos relacionados à transparência pública, ao acesso à informação e ao fortalecimento do controle social, foram disponibilizados nove cursos na modalidade EAD pela Plataforma Avamec (http://avamec.mec.gov.br/#/instituicao/cgu) para a população em geral:

- Ética na administração pública;
- Transparência pública, regulamentação da LAI e portais de transparência;
- Educação cidadã: ética, cidadania e o combate à corrupção;
- Controle social e cidadania;
- Participação social e a atuação dos gestores públicos;
- Capacitação para conselheiros de políticas públicas;
- Governo aberto;

- Dados abertos; e

- Instrumentos de controle social e cidadania: como exercer seus direitos?

Além dos cursos relacionados acima, durante o ano de 2019, o curso "Participação social e controle social" foi disponibilizado na Plataforma da Rede Conselhos SUS, tendo duas turmas concluídas, com a capacitação de 576 conselheiros de saúde sobre os temas de transparência, prevenção da corrupção e financiamento do Sistema Único de Saúde. Foi realizada também a revisão do módulo temático de Assistência Social no âmbito do curso "Participação social e controle social", em parceria com a Escola do Legislativo (ALMG).

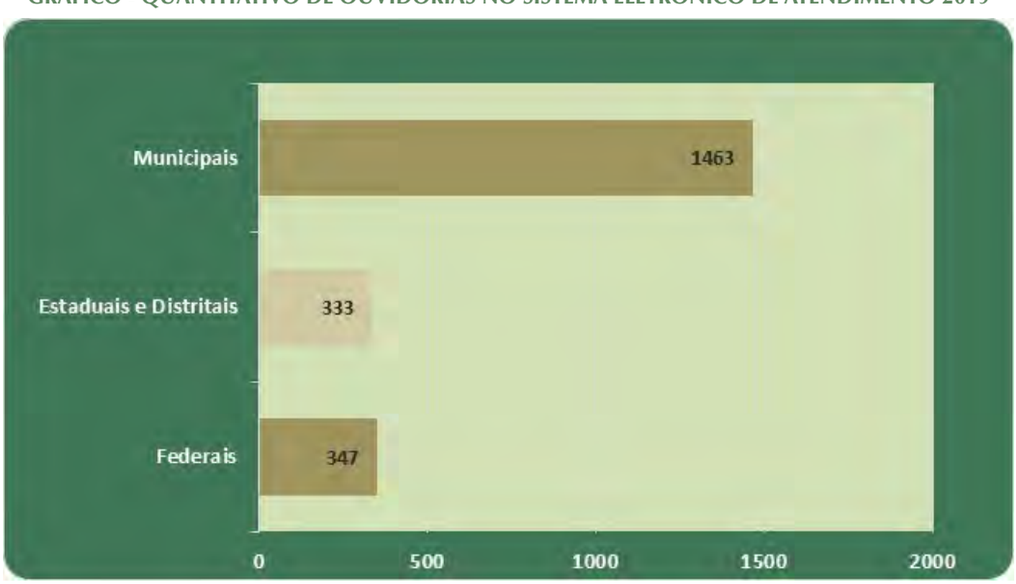
6.7. SISTEMA DE OUVIDORIA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL E PLATAFORMA FALA.BR

Com a edição do Decreto nº 9.492, de 05 de setembro 2018, que regulamentou a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, criou-se o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv), tendo por órgão central a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Em 2019, o SISOuv passou a coordenar e integrar 347 ouvidorias do Poder Executivo Federal em um único Sistema Eletrônico de Atendimento – o e-Ouv – dotando de maior racionalidade o processo de atendimento ao usuário de serviços públicos no Brasil. Oferecido desde 2017 na modalidade "software as a service" (software como serviço) aos demais entes da Federação, o Sistema e-Ouv, que hoje faz parte da Plataforma Fala.BR, já atende, além destas 347, outras 1.796 instituições (1.463 unidades municipais e 333 unidades estaduais, em 25 Estados e no Distrito Federal), perfazendo assim um total de 2.143 instituições usuárias do Sistema e-Ouv, de todas esferas de governo e administrativas.

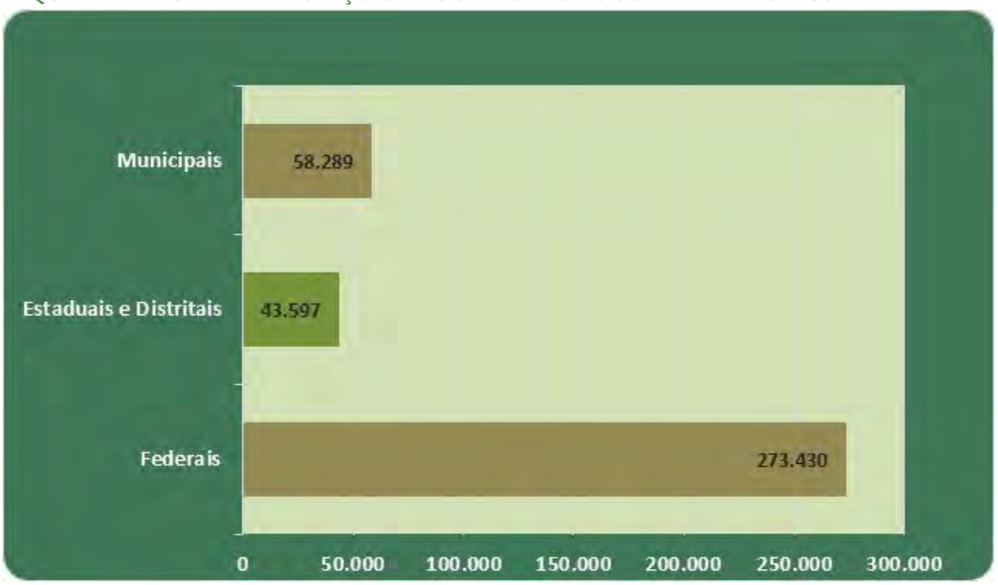
Em 2019, o e-Ouv recebeu 273.430 manifestações de ouvidoria destinadas a órgãos federais, 58.289 manifestações direcionadas a órgão municipais, e 43.597 manifestações destinadas a órgãos estaduais, perfazendo-se 375.316 manifestações no período. No que se refere a manifestações encaminhadas a órgãos federais, a CGU foi diretamente responsável pelo tratamento de 8.668 manifestações de ouvidoria, com resolutividade de 65,6% dos casos. Desde 2015, já passaram pela CGU 54,8 mil manifestações. A fim de prestigiar a forma como os usuários preferem se manifestar à administração pública, a CGU também disponibilizou ao público as Interfaces de Programação de Aplicativos (API) do sistema, de tal modo que qualquer usuário possa desenvolver suas próprias soluções de inovação cívica e interligá-las com o sistema. Além disso, com o mesmo intuito, foram desenvolvidos "chatbots" (assistentes virtuais) conectados ao sistema para interação em redes sociais. A CGU foi o primeiro órgão público a desenvolver *chatbot* para registro de manifestações de ouvidoria por meio do aplicativo *Messenger* no *Facebook*, por meio do qual o usuário pode iniciar um processo em qualquer uma das 347 ouvidorias do SISOuv. Além do Facebook, em 2019 o chatbot também foi disponibilizado no Telegram.

GRÁFICO - QUANTITATIVO DE OUVIDORIAS NO SISTEMA ELETRÔNICO DE ATENDIMENTO 2019



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

GRÁFICO - QUANTITATIVO DE MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIAS NO SISTEMA ELETRÔNICO DE ATENDIMENTO 2019



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

GRÁFICO - TIPIFICAÇÃO DE MANIFESTAÇÕES CADASTRADAS NAS OUVIDORIAS FEDERAIS EM 2019 NO SISTEMA ELETRÔNICO DE ATENDIMENTO



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

GRÁFICO - ASSUNTOS MAIS FREQUENTES TRATADOS NO SISTEMA ELETRÔNICO DE ATENDIMENTO



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

GRÁFICO - UNIDADES FEDERAIS MAIS DEMANDAS NO SISTEMA ELETRÔNICO DE ATENDIMENTO



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

Como órgão central do Sistema, a CGU passou a realizar o monitoramento dos indicadores de qualidade do trabalho das ouvidorias públicas, tanto em métricas relacionadas à tempestividade e adequação como, também, da percepção de satisfação e resolutividade do usuário do serviço, que faz parte do Programa de Melhoria Continuada das Unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (Promouv), criado pela Instrução Normativa nº 15, de 03 de dezembro de 2018.

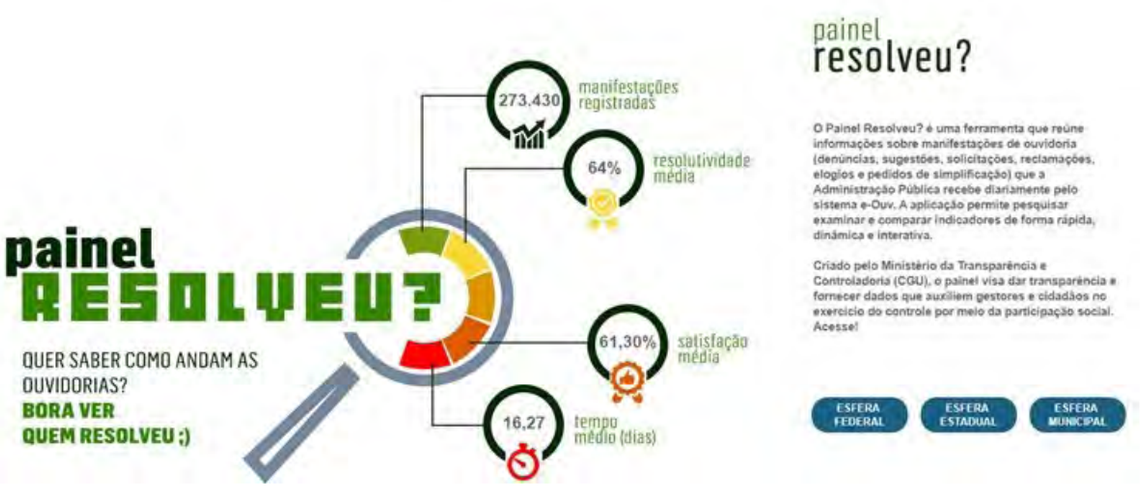
As ações relacionadas ao monitoramento do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SISOuv) estão consubstanciadas no encaminhamento de orientações e acompanhamento das ações desenvolvidas por suas unidades setoriais, de modo a oferecer soluções técnicas e apoiar a melhoria da gestão de 347 unidades de Ouvidoria.

Ainda sob a ótica do aprimoramento da gestão, iniciou-se o processo de avaliação das unidades de modo a identificar questões com potencial poder de interferir no cumprimento da missão da Ouvidoria, bem como a capacidade de subsidiar os gestores do órgão/entidade com o modelo adotado de administração. Em 2019, foi realizado o piloto de avaliação na unidade de Ouvidoria do Ministério da Economia.

No que se refere ao Modelo de Maturidade de Ouvidorias Públicas, que visa apontar os estágios de maturidade das unidades do SISOuv, a OGU concluiu a fase de elaboração de produto com vistas a mapear as dimensões de atuação, ordenar e escalonar em etapas as capacidades necessárias e desejáveis, em cada dimensão, para o desempenho das ações de Ouvidoria, que será validado nos exercícios seguintes.

Para execução e transparência dos processos de monitoramento, desde outubro de 2018, qualquer pessoa pode consultar o desempenho e a resolutividade de todas as unidades usuárias do e-Ouv por meio do painel interativo "Resolveu?", disponível em www.ouvidorias.gov.br.

FIGURA - PAINEL RESOLVEU – FERRAMENTA QUE REÚNE INFORMAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES DE OUVIDORIA QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RECEBE PELO SISTEMA ELETRÔNICO DE ATENDIMENTO



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

Ainda no âmbito do SisOuv, deve-se mencionar o Decreto nº 10.153, de 03 de dezembro de 2019, que dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta.

O Decreto considera as diretrizes constitucionais e legais de participação do usuário na administração pública direta e indireta, como previsto no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, (Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos da Administração Pública), na Lei de Acesso à Informação e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, bem como considera os padrões e as boas práticas existentes na governança internacional, em especial o art. 33 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006; as recomendações do Grupo de Trabalho sobre Suborno da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a implementação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais no Brasil; o Plano de Ação Anticorrupção do G20 2019-2021 e os Princípios de Alto Nível de Proteção do Denunciante, endossado pelo senhor Presidente da República na Declaração de Osaka - G20.

No que se refere ao desenvolvimento tecnológico, foram implementadas, em 2019, na Plataforma Fala.BR, novas funcionalidades relacionadas à proteção e salvaguarda dos dados pessoais e de identificação do denunciante, adequado a plataforma aos requisitos da Lei nº 13.460/2017. As novas funcionalidades foram as seguintes:

- Criação de extrato de denúncia;
- Solicitação de consentimento de compartilhamento de identificação;
- Ocultar nome do respondente e responsável pela análise na resposta;

- Tratamento de denúncias por servidor/equipe específica; e

- Indicação facultativa do e-mail quando do registro de manifestação para o usuário.

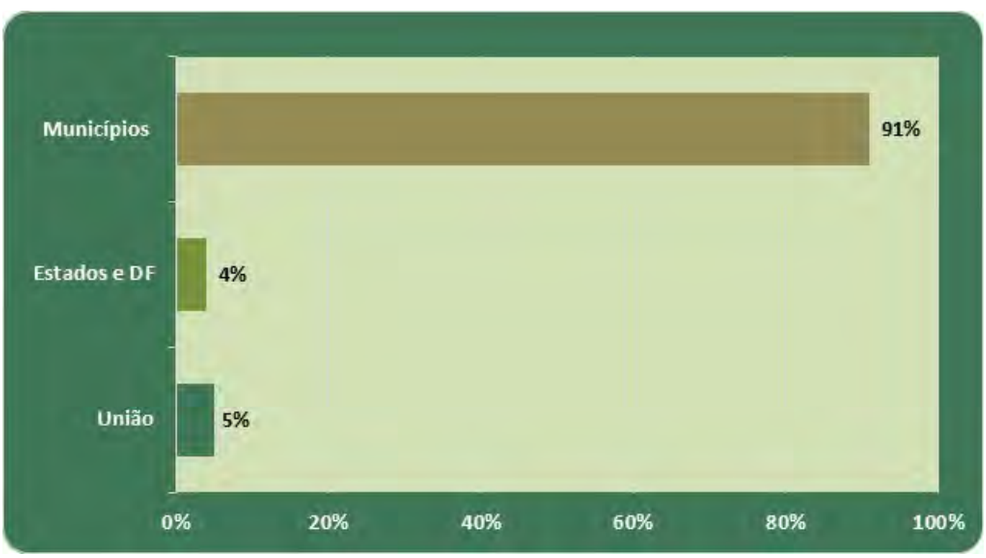
Para além das competências de órgão central do SISOuv e de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, estabelecidas, respectivamente, pelo Decreto nº 9.492/2018, e pela Lei nº 13.460/2017, também foram implantadas condições para o exercício das atribuições referentes à garantia do direito de participação e de controle nas iniciativas de desburocratização do Estado brasileiro. Por meio do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 12 de janeiro de 2018, instituiu-se o sistema Simplifique!, plenamente integrado ao sistema e-Ouv, por meio do qual qualquer pessoa pode fazer sugestões de simplificação de serviços, denunciar excessos de burocracia e contribuir para o aumento da eficiência das instituições públicas.

Em 2019, foi realizada a análise de todas as manifestações registradas pelos usuários de serviço público nos exercícios de 2018 e de 2019. Como resultado, foram formatadas iniciativas para melhoria da sistemática de participação, por meio de adequação normativa, com proposta de alteração do Decreto nº 9.094/2017, e da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2018; de otimização do sistema informatizado; e de posterior divulgação das alterações aos gestores públicos federais e aos usuários de serviço público.

A fim de ampliar, integrar e fortalecer a rede de proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos, em 2018, o Programa de Fortalecimento de Ouvidorias (Profort) foi ampliado, com a institucionalização da Rede Nacional de Ouvidorias por meio do Decreto nº 9.094/2017. A partir de 2019, qualquer ouvidoria, de qualquer esfera federativa, pode fazer a adesão voluntária à Rede, havendo também a possibilidade de participação dos conselhos profissionais, entidades do serviço social autônomo e organizações da sociedade civil, tendo acesso aos benefícios do Profort, incluindo a utilização gratuita do sistema e-Ouv e atividades de capacitação. Em dezembro de 2019, a Rede já era formada por mais de 1.800 ouvidorias no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A atuação da OGU e da Rede Nacional de Ouvidorias foram fundamentais para levar a cabo iniciativas importantes, a exemplo da norma modelo de proteção ao denunciante, Resolução da Rede Nacional de Ouvidorias nº 3, de 13 setembro de 2019, e do lançamento do III Concurso de Boas Práticas da Rede.

GRÁFICO - REDE NACIONAL DE OUVIDORIAS EM 2019



Fonte: Sistema Eletrônico de Atendimento – e-Ouv.

O Programa de Formação Continuada em Ouvidoria (Profoco) foi instituído com vistas a criar capacidades relacionadas à defesa dos usuários de serviços públicos e acesso à informação, junto aos agentes que atuam em atividades de Ouvidoria, atingindo/beneficiando assim Ouvidorias de todas as regiões do País. No ano de 2019, foi lançada também a primeira edição da Pós-Graduação em Ouvidoria Pública, fruto de parceria entre a CGU e a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Na primeira edição foram oferecidas 132 vagas gratuitas, destinadas a

agentes públicos das ouvidorias que compõem a Rede Nacional de Ouvidorias, além de vagas pagas, destinadas a quaisquer interessados.

Entre 2016 e 2019, o Profoco atingiu 175.031 pessoas (4.211 em 2016, 56 mil em 2017, 54.894 mil em 2018 e 59.926 em 2019).

Para além das ações de integração e racionalização de canais de atendimento (SISOuv, Fala.BR e Rede Nacional de Ouvidorias), de criação de capacidades (Profoco) e de aprimoramento destes canais (Promouv), a OGU se dedica, desde 2016, ao Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas (Procid), instituído, pela Portaria CGU nº 1.864, de 24 de outubro de 2016, e hoje a principal ferramenta para analisar a percepção dos usuários acerca do desempenho de serviços e políticas públicas.

O Procid compreende um conjunto de ações coordenadas em três eixos: i) ações pedagógicas e de qualificação das manifestações, coleta de dados, integração de sistemas e incentivo à inovação cívica por meio de maratonas de desenvolvimento de aplicativos; ii) desenvolvimento de mecanismos para análise de dados agregados e diagnósticos de problemas; e iii) transparência dos resultados das avaliações feitas com base na percepção dos usuários de serviços públicos.

O Programa conta com acordos de cooperação não onerosos celebrados com diversos entes públicos e organizações da sociedade civil, dentre eles a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e a Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação e a Transparência Brasil. Em 2019, a CGU também firmou novos acordos de cooperação com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNPM), com a possibilidade de adesão por qualquer ramo do Ministério Público; com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), com a possibilidade de adesão por qualquer Tribunal de Contas, com a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e com o Conselho Federal de Administração (CFA).

6.8. SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Siscor), responsável por normatizar, orientar, integrar e supervisionar a atividade correcional no Governo Federal, além de conduzir as apurações correcionais de maior relevo. Essa atividade é exercida pela Corregedoria-Geral da União (CRG), uma das secretarias da CGU.

O principal desafio enfrentado pela Corregedoria-Geral da União é combater atos de corrupção praticados por agentes públicos e entes privados, e a sensação de impunidade que decorre da ausência de responsabilização desses atos.

São objetivos da Corregedoria-Geral da União (CRG), a diminuição do tempo de apuração dos processos de responsabilização de agentes públicos e de entes privados, bem como a manutenção de alta efetividade das sanções aplicadas, com baixo índice de anulação de sanções por via judicial, sendo tais variáveis objeto dos indicadores de resultado da Corregedoria-Geral da União.

Vislumbrando o alcance de tais objetivos, os projetos da Corregedoria-Geral têm como diretrizes a simplificação de normas e de procedimentos, a transparência, a qualificação dos agentes públicos responsáveis pelas apurações administrativas, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para auxiliar os trabalhos apuratórios, bem como a interlocução com parceiros, tendo em vista o compartilhamento de informações e de boas práticas.

6.8.1. Responsabilização de Agentes Públicos

A eficiência e efetividade da responsabilização de agentes públicos no âmbito do Poder Executivo Federal tem sido medida pelo percentual de prescrições e de reintegrações/reversões.

As tendências dos níveis de reintegrações somente podem ser verificadas em intervalos significativos de tempo, uma vez que, após a aplicação da penalidade expulsiva, decisão judicial que a anula pode ocorrer após lapso temporal significativo.

Relativamente às punições expulsivas aplicadas pelo Sistema Correcional do Poder Executivo Federal nos últimos quatro anos (2016 a 2019), verifica-se que 5,4% foram revertidas. Este índice de reintegrações constitui-se muito inferior ao verificado na série histórica (2003 a 2015), de 12,1%.

Quanto às prescrições nas apurações disciplinares, consideradas todas as espécies de penalidades (advertências, suspenções e expulsões), esse índice para o exercício de 2019 foi o menor registrado considerando o período de 2008 até 2019. O índice de prescrição em 2019 foi 13,0%, sendo que, em todos os exercícios anteriores, o índice foi superior a 18,0%. Dessa forma, verifica-se diminuição significativa desse indicador no exercício.

A CRG tem trabalhado no desenvolvimento de novas metodologias de trabalho que possibilitem um aperfeiçoamento das apurações e, por consequência, aumento dos índices de efetividade dos processos e redução dos percentuais de reintegração e prescrição.

Uma dessas novas metodologias é a matriz de responsabilização, que consiste numa visão estruturada das apurações disciplinares, dando foco por completo na especificação das condutas praticadas por agentes públicos e na identificação das provas de eventuais ilícitos.

Esse duplo foco evita a instauração de processos temerários e, de certo modo, permite que as apurações, desde a sua origem, tenham um percurso claro a seguir.

A partir da organização gerada pela matriz de responsabilização, a CRG tem conseguido projetizar os processos disciplinares, que, em última análise, permite à Administração Pública ter uma clara noção do esforço de tempo e recursos humanos de que precisará dispor para viabilizar a conclusão de processos justos e tempestivos.

6.8.2. Responsabilização de Entes Privados

Com o fim de fomentar a apuração dos atos lesivos praticados por entes privados contra a Administração, a CGU tem disseminado conhecimento sobre a matéria. Além de consolidar e divulgar informações sobra a atividade por meio do Sistema CGU-PJ, desde 2016, publicou quatro manuais, além das ações de capacitação.

Desde 2016, foram verificadas 692 novas apurações no Poder Executivo Federal, que resultaram na aplicação de 32 penalidades de publicação extraordinária e de 92 multas no valor total de aproximadamente R$ 21,11 milhões.

Quanto à aplicação de multas, cabe destacar que em 2018, foram registradas 39 multas que totalizaram o valor de cerca de R$ 3,35 milhões, enquanto em 2019, foram registradas 37 multas que totalizaram o valor de cerca de R$ 11,28 milhões. Dito isso, verifica-se que, ainda que o número de multas tenha diminuído em aproximadamente 5,1%, o valor total dessas multas em 2019 superou em mais de 236,9% o valor total das multas de 2018.

6.8.3. Inovação Tecnológica

No ano de 2019, várias iniciativas foram implementadas ou iniciadas balizadas pela diretriz do desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para auxiliar os trabalhos apuratórios, como o aprimoramento do Painel de Corregedorias, uma ferramenta de transparência ativa das apurações para a gestão das corregedorias, supervisão da atividade correcional e controle social.

Em dezembro de 2019, a CGU lançou o Painel Correição em Dados, ferramenta de pesquisa e comparação de dados das atividades correcionais do executivo federal. O painel, que é uma atualização do antigo painel de Corregedorias, ganhou novo formato e novas funcionalidades. Dentre as melhorias, destacam-se as abas comparativas, em

que é possível comparar o desempenho dos órgãos com relação aos seus Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e Processos de Responsabilização de Entes Privados (PAR), além da possibilidade de exportar os dados com maior nível de detalhamento, por meio de planilha Excel.

No Painel, estão disponíveis informações sobre as penalidades aplicadas a agentes públicos do executivo federal, bem como as penalidades aplicadas a empresas que cometeram irregularidades ao contratar com a administração pública. É possível encontrar dados sobre expulsões por órgão ou ano, número de reintegrações, detalhes gerais sobre processos administrativos disciplinares, dentre outros.

Com essas novas funcionalidades, não será mais necessária a emissão do Relatório de Punidos, o qual divulga as punições aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal, já que é possível gerar relatório semelhante pelo próprio Painel Correição em Dados.

FIGURA – FILTROS E INDICADORES OBTIDOS PELO PAINEL CORREIÇÃO EM DADOS



Fonte: Painel de Correção de Dados.

6.8.4. Normatização e Capacitação

Ademais, como inovação no âmbito normativo, foi publicada a Instrução Normativa (IN) n° 13, de 08 de agosto de 2019, que define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. As inovações introduzidas pela citada IN visam aumentar a celeridade do processo de responsabilização, bem como assegurar às empresas processadas o exercício efetivo de seu direito de contraditório e defesa.

A CRG também elaborou proposta de revisão das normas que regulamentam o termo de ajustamento de conduta (TAC), resultando na publicação da Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019. Estima-se que a atualização da regulamentação do TAC na esfera disciplinar, por meio da citada em questão, simplifique e desburocratize as apurações de baixo potencial ofensivo, bem como contribua para a solução mais rápida de problemas disciplinares mais simples e possibilite uma redução nos índices de prescrições nos próximos anos.

Com o objetivo de aprimorar cada vez mais os trabalhos das comissões processantes; em 2004, a CRG iniciou as atividades para capacitação de servidores e empregados públicos responsáveis pela condução dos trabalhos apuratórios. Desde então, já foram capacitados mais de 26.000 agentes.

Apenas no ano de 2019, foram capacitados 3.462 em cursos à distância e 1.293 agentes públicos em 51 cursos presenciais realizados em 25 Estados da Federação e no Distrito Federal.

6.8.5. Cooperação Nacional

Em 2019, foram criados o Programa de Fortalecimento de Corregedorias (Procor) e a Rede de Corregedorias, os quais têm como objetivos promover o aprimoramento na condução de procedimentos correcionais no âmbito nacional, por meio da qualificação do corpo técnico das corregedorias parceiras, disponibilização de novas tecnologias e do intercâmbio de informações e de experiências entre as Corregedorias. O Programa de Fortalecimento de Corregedorias (Procor) foi instituído pela Portaria CRG nº 1.000, de 28 de fevereiro de 2019, com o objetivo de promover o aprimoramento na condução de procedimentos correcionais no âmbito nacional, por meio da qualificação do corpo técnico das corregedorias parceiras, da disponibilização de novas tecnologias e do intercâmbio de informações e de experiências entre as Corregedorias.

No ano de 2019, o Programa alcançou as 27 Unidades da Federação, totalizando 137 aderentes. Segue, abaixo, o mapa demonstrando as adesões.

FIGURA – UNIDADES ALCANÇADAS PELO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DE CORREGEDORIAS



Fonte: Sítio eletrônico: https://corregedorias.gov.br/acoes-e-programas/procor.

Ainda no Procor, insere-se a Rede de Corregedorias, a qual é composta pelas unidades disciplinares gerais de Estados, de capitais estaduais e de outros poderes no âmbito federal, estadual e municipal (de capital de Estados), tais como tribunais de contas, ministérios públicos e tribunais de justiça. As corregedorias federais são representadas na Rede de Corregedorias pela Corregedoria-Geral da União.

A Resolução nº 01, de 07 de maio de 2019, instituiu o Regimento Interno da Rede de Corregedorias. Como finalidades da Rede de Corregedorias constam: i) promover o reconhecimento e o fortalecimento das atividades correcionais; ii) estimular formas de boas práticas para a prevenção, detecção e apuração célere de irregularidades no âmbito correcional; iii) realizar ações conjuntas para o intercâmbio de experiências sobre temas correcionais; iv) debater temas de interesse das corregedorias; v) estabelecer estratégias conjuntas de atuação; vi) promover a integração de informações relacionadas às ações correcionais; vii) realizar estudos e propor diretrizes para as ações correcionais; viii) divulgar atos e ações de interesse da Rede e de seus integrantes; ix) ter representação em colegiados cujos temas sejam do interesse de seus integrantes; e x) disponibilizar de forma recíproca sistemas informatizados, manuais, procedimentos e/ou equivalentes.

Em 2019, ocorreram duas reuniões ordinárias da Rede de Corregedorias, bem como uma reunião extraordinária. Nestas oportunidades foram discutidos temas voltados para o aperfeiçoamento dos procedimentos disciplinares, explanado sobre sistemas utilizados, bem como foram compartilhadas experiências de trabalhos entre os participantes. Atualmente a Rede de Corregedoria possui 76 instituições participantes.

Destaca-se, também, a parceria firmada por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 37/2019, publicado no DOU de 25 de setembro de 2019 (Seção 3 – pg.123), celebrado entre a Controladoria-Geral da União e a Academia Brasileira de Ciências Contábeis (Abracicon), cujo objeto é a cooperação técnica no âmbito da promoção de

ações de capacitação em matéria correcional, com o intuito de aperfeiçoar e ampliar ações de controle e participação social para melhoria da responsabilização de agentes públicos e privados, por meio de ações integradas, apoio mútuo e intercâmbio de experiências e informações entre agentes públicos, profissionais da área de contabilidade e sociedade.

Por meio deste instrumento, poderão ser realizados eventos e treinamentos conjuntos que visem ao aperfeiçoamento das atividades de corregedoria e da atuação dos contadores na detecção de fraudes que envolvam agentes públicos e entes privados.

6.8.6. Cooperação Internacional

No ano de 2019, a CGU buscou estabelecer parcerias em âmbito internacional voltadas à prevenção e repressão de atos de corrupção.

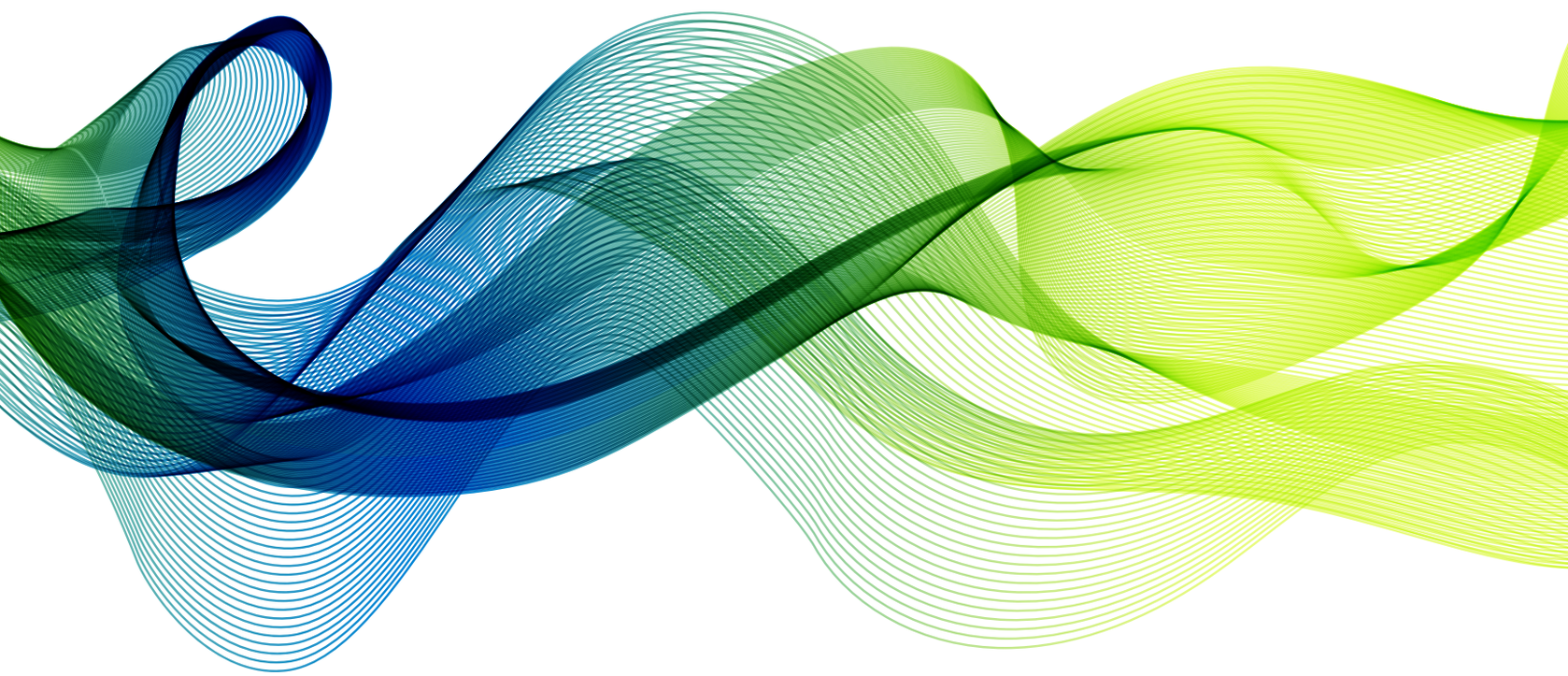
Nesse sentido, foi firmado protocolo de intenções com a Associação Interamericana de Contabilidade (AIC). Trata-se do primeiro passo para a concretização de parceria, com o objetivo de desenvolver cursos de capacitação voltados para agentes públicos e profissionais da área de contabilidade em toda a América Latina, com enfoque no combate à corrupção.

Adicionalmente, em 2019, o Brasil, por intermédio da CGU, assumiu a co-presidência do grupo LAC-LEN (Rede de Agentes de Combate à Corrupção da América Latina e Caribe). Trata-se de uma rede de oficiais de Governo especializados no combate à corrupção doméstica e internacional, voltada ao fomento e à troca de experiências e ao intercâmbio de informações necessárias para o aumento da efetividade das investigações de casos complexos. A LAC-LEN está inserida no Latin America and the Caribbean Programme (LACRP), que é um programa conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com vistas a expandir suas iniciativas nessa região.

Nesse contexto, em setembro de 2019, o Brasil sediou a 2ª reunião do grupo LAC-LEN. A organização do evento ficou a cargo da CGU, com a colaboração da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e da Procuradoria-Geral da República. O evento contou com a participação de 50 agentes públicos, oriundos de 14 países.

A reunião da LAC-LEN foi seguida da realização da segunda edição do Treinamento em Combate à Corrupção e Suborno Transnacional. O objetivo foi aprofundar pontos considerados relevantes para a efetiva aplicação da Lei nº 12.846/ 2013 – Lei Anticorrupção. A capacitação foi realizada com o apoio do Departamento de Justiça Norte-Americano (*DOJ*), do *Federal Bureau of Investigation (FBI)* e da *Securities and Exchange Commission (SEC)*. O treinamento durou dois dias e capacitou mais de 150 pessoas nos temas abordados.

No eixo repressivo, pode ser destacada a condução, diretamente pela CGU, de procedimentos para apuração de atos lesivos, cometidos em face da administração pública nacional ou estrangeira, conforme as competências previstas na Lei Anticorrupção. No exercício de tais competências, em 2019, a CGU instaurou três procedimentos para apurar atos lesivos supostamente praticados por empresas brasileiras contra administração pública estrangeira, e 11 procedimentos em face de empresas estrangeiras por suposta prática de ato lesivo contra a administração pública brasileira.



EM nº 00007/2020 CGU

Brasília, 30 de Março de 2020

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), referente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019, organizada em um volume, contendo o Relatório sobre a Execução dos Orçamentos, a Atuação por Área Temática, o Balanço Geral da União e o Relatório do Órgão Central de Controle Interno.

Saliento, por fim, que as Contas relativas ao exercício de 2019 devem ser submetidas ao Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no inciso XXIV do art. 84 da Constituição da República, no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, que se findará em 03 de abril de 2020.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Wagner de Campos Rosario

Aviso nº 701 - GP/TCU

Brasília, 19 de junho de 2020.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1.437/2020 prolatado pelo Plenário desta Corte, na Sessão Extraordinária Telepresencial de 10/6/2020, ao apreciar processo nº TC-018.177/2020-4, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que trata do "*Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro*", consoante competência estabelecida no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Por oportuno, envio-lhe também cópia dos seguintes documentos:

- Relatório e Voto do Relator, Ministro Bruno Dantas;
- Parecer Prévio;
- Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler;
- Declaração de Voto do Ministro Augusto Nardes;
- Declaração de Voto do Ministro Aroldo Cedraz;
- Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro;
- Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes;
- Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo;
- Pronunciamento do Presidente do TCU; e
- Pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU.

Respeitosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901156.

ACÓRDÃO Nº 1437/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.177/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Responsáveis: Jair Messias Bolsonaro.
4. Órgão: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36, da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. aprovar o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, na forma do documento anexo;

9.2. ordenar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e unidades técnicas responsáveis que monitorem as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as distorções e limitações à auditagem do Balanço Geral da União pelo Tribunal de Contas da União, reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021.

10. Ata n° 20/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/6/2020 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1437-20/20-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827094.

VOTO

Senhor Presidente,

Senhora Ministra,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Dignas Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Submeto à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas da União, em observância ao prazo constitucional, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro, referentes ao período de 1/1 a 31/12/2019.

2. Esta é a 85ª vez que o TCU exerce seu mais nobre mister no intuito de ofertar ao Congresso Nacional elementos técnicos para que desempenhe sua competência constitucional de julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, inciso IX), em atenção ao crescente anseio da sociedade por transparência, correção e impessoalidade na gestão dos recursos públicos.

3. Quando iniciei o rascunho das primeiras anotações que viriam a corporificar este voto, ciente do enorme significado político deste momento, me questionei sobre a mensagem que esta Casa de Ruy Barbosa e Serzedello Corrêa deveria transmitir ao país em momento tão desafiador e de tantas tensões na vida nacional.

4. Revisitei as constituições do Brasil República para buscar inspiração. Iniciando na de 1891, que previu expressamente, pela vez primeira, a existência desta Corte, até a de 1988, que nos reservou inéditas e relevantíssimas atribuições da mais alta envergadura, como a fiscalização operacional da União e o controle da legitimidade do gasto público.

5. Todas as nossas cartas republicanas, sem exceção, consagram o equilíbrio, a harmonia, a independência e a cooperação mútua dos Poderes constituídos, dentro de um sólido modelo de freios e contrapesos que funciona como anteparo do Estado de Direito contra eventuais fantasias arbitrárias de algum governante. Esse arcabouço civilizatório, porém, não foi inventado por nós e nasceu muitos séculos atrás.

6. A própria concepção de orçamento público – que advém da clarividência de Sir Robert Walpole na Inglaterra de 1720 – remete à necessidade de o governante ter o seu poder de disposição sobre os bens e dinheiros públicos limitado àquilo que foi expressamente autorizado pelos representantes do povo.

7. Trata-se de uma expressão relativamente recente daquela que é a verdadeira fonte da moderna concepção de Estado e das liberdades civis: a Magna Carta assinada pelo Rei João Sem Terra em 1215. Naquele documento histórico repousam duas das mais significativas garantias do que se consolidou posteriormente como movimento constitucionalista.

8. O artigo 39 garante um julgamento justo segundo o devido processo legal: "*No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgment of his equals or by the law of the land". Por sua vez, o artigo 40 veda que o Estado recuse a administração tempestiva dos direitos e da justiça: "*To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice*".

9. Senhor Presidente, senhora Procuradora-Geral, Senhores Ministros, minhas senhoras e meus senhores: esta Corte de Contas não nasceu há 129 anos do sonho de Ruy Barbosa. Ela nasceu quando aqueles barões, numa época longínqua, numa ilha longínqua da Europa, se ergueram contra a falta de limites do déspota que os governava.

10. A democracia brasileira pode ser jovem, mas seu conceito não é recente e nem é efêmera sua construção. O abalo dos alicerces de nosso Estado de Direito Democrático não é um mero recuo à década de sessenta do século passado. É um recuo de oito séculos, ao período medieval.

11. Os caminhos da história são curiosos e surpreendentes. Se os princípios nos guiam por linhas retas, o curso da história muitas vezes nos faz percorrer linhas tortas. As dificuldades vividas pelo povo inglês sob o jugo do tirano João Sem Terra não culminaram em obscurantismo como um apressado poderia supor, mas no fim da Idade Média, na construção dos alicerces do constitucionalismo moderno e na semente do devido processo legal.

12. Não fosse o temperamento irascível do déspota João Sem Terra, talvez as mais expressivas conquistas civilizatórias do milênio passado tivessem que aguardar alguns séculos a mais para nascer. Portanto, senhoras e senhores, não devemos temer as turbulências de determinado momento histórico – qualquer que seja – porque a história mostra que as reações da sociedade, quando maduras, são sempre na direção da liberdade e contra o absolutismo, o arbítrio e a negação da ciência.

13. Esse é o legado da Carta Magna do Rei João Sem Terra que mais do que nunca deve estar presente hoje porque somos frutos, oito séculos depois, deste mesmo sentimento. Portanto, não podemos esquecer que neste sombrio ano de 2020 estamos vivendo com intensidade inimaginável as tragédias do século XXI e as conquistas do século XXI. A marcha da história e da civilização não permite que temamos as crises institucionais do século XIII.

14. Aprender com as lições do passado, cumprir as obrigações do presente e apontar o melhor caminho para o futuro é o que nos cabe fazer. Por tudo isso tenho tranquilidade em afirmar que os Poderes constituídos encontrarão o justo ponto de equilíbrio para reduzir as iniquidades e promover o bem-estar de nossa sofrida população.

15. Nosso povo quer paz para voltar a sonhar com dias melhores. Não podemos frustrar nossa gente num momento em que postulam tão pouco.

16. É neste contexto que o Plenário, excepcionalmente neste ano de 2020, se reúne em sessão telepresencial para exercer esta relevante competência, em atenção ao prazo fixado para apreciação do feito no art. 71, da Constituição Federal.

17. Diante das condições singulares de trabalho que o mundo vivencia, não poderia deixar de agradecer ao empenho dos servidores desta Casa que tornaram possível a disponibilização deste processo para apreciação em tempo tão exíguo. Refiro-me, sobretudo, aos auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, a quem cumprimento na pessoa do Secretário Leonardo Rodrigues Albernaz, bem como aos servidores e colaboradores de nossa qualificada equipe de tecnologia da informação que, de forma eficiente e tempestiva, viabilizaram a continuidade dos serviços prestados por esta Corte de Contas totalmente à distância.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

I – INTRODUÇÃO

18. 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.

19. Por seu turno, o art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), 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.

20. 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 da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Carta Magna, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

21. 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 Prévio.

22. 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. A norma prevê ainda 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, ou os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados (art. 13, § 3º).

23. Destaco 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 desta Casa em processos específicos, em consonância com decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Apesar disso, o Parecer Prévio contempla informações sobre todos os Poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas federais.

24. 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 referentes ao exercício de 2019.

II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Desempenho da Economia Brasileira

25. Em linhas gerais, o exercício de 2019 se caracterizou por acompanhar a melhora no desempenho da economia observada em 2018.

26. O **Produto Interno Bruto** (PIB) do país alcançou R$ 7,2 trilhões, 1,1% superior, em termos reais, ao do PIB de 2018, de R$ 6,9 trilhões. O PIB *per capita* também foi acrescido em 0,3% comparado ao valor registrado em 2018, já descontada a inflação. Embora tenha havido evolução do indicador, o patamar do PIB de 2019 apenas se aproximou do valor de encerramento de 2012, em termos reais, devido às retrações significativas ocorridas em 2015 e 2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

27. Sob a ótica da **demanda**, a despesa de consumo das famílias, que possui a maior participação no PIB (64,9%), teve expansão de 1,8%. O resultado pode ser explicado pelo crescimento da massa salarial real aliada à redução da taxa Selic ao longo de 2019, à concessão de parcelas do FGTS e ao aumento do saldo de operações de crédito para pessoas físicas. Tiveram também variação positiva: a formação bruta de capital fixo (FBCF), com aumento de 2,2% em relação ano de 2018, e as importações de bens e serviços (1,1%). Sofreram retrações, todavia, o consumo da Administração Pública (-0,4%) e as exportações de bens e serviços (-2,5%).

28. A **balança comercial brasileira** manteve-se superavitária em US$ 48 bilhões. O saldo das reservas internacionais atingiu US$ 356,9 bilhões, com redução de 4,8% em relação ao final de 2018, que foi de US$ 374,7 bilhões.

29. A **taxa de desocupação** de 2019 apresentou leve queda em relação a 2018, saindo de 12,3% para 11,9%, em virtude do reaquecimento da economia. O índice, no entanto, continua a ser elevado se levarmos em consideração a taxa alcançada pelo Brasil em 2013, de 7,2% ao ano, e a meta de muitos países de economia saudável, que gira em torno de 4%.

30. O **rendimento médio real** anual foi de R$ 2.354 em 2019, valor que tem crescido desde 2015.

31. A **carga tributária brasileira** em percentual do PIB em 2019 foi de 33,17%, superior em 0,02 p.p. à de 2018 e a maior do período analisado (2010 a 2019). Registro, todavia, que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2011 a 2019, queda de 3,37 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,26 p.p. no mesmo intervalo.

32. No que tange à **taxa de inflação**, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 4,31%, sendo superior ao de 2018, de 3,75%, mas permanecendo próximo ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Dentre os diversos grupos de produtos e serviços que compõem o IPCA, os maiores impactos no índice de inflação decorreram dos grupos Alimentação e Bebidas, Transportes, Saúde e Cuidados Pessoais e Habitação.

33. A **taxa de risco-país**, representada pelo indicador EMBI+ (Índice de Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo Banco JP Morgan, apresentou melhora em 2019, caindo de 276 no final de 2018 para 214 no final de 2019.

34. Progressos também ocorreram na **taxa de câmbio real**, interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras, que saltou de 141,07 em 2018 para 145,65 em 2019.

Política Monetária

35. A **política monetária** conduzida pelo governo contribuiu para o controle da inflação em valores próximos ao centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. A taxa Selic foi reduzida de 6,5% em 2018 para 4,5% em 2019. A base monetária teve aumento de R$ 14.537 milhões em relação ao saldo do ano anterior, saltando de R$ 302.049 milhões para R$ 316.587 milhões em 2019, o que sugere uma política monetária expansionista.

Política Fiscal

36. A **meta fiscal** de resultado primário fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707/2018) foi de deficit primário do Governo Federal em R$ 142,5 bilhões, composta de deficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) no valor de R$ 139 bilhões e de deficit de empresas estatais federais de R$ 3,5 bilhões.

37. Finalizado o exercício, verificou-se que o resultado primário foi deficitário em R$ 78,7 bilhões, composto do deficit do Governo Central de R$ 88,9 bilhões e do superávit das empresas estatais federais de R$ 10,2 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

38. Esse sucesso no cumprimento da meta fiscal deveu-se, principalmente, ao aumento de arrecadação da receita primária líquida em R$ 73,4 bilhões (5,6%), resultante de receitas advindas de leilões de áreas de exploração de petróleo e da arrecadação de dividendos.

39. Ressalto que as despesas primárias também cresceram em relação ao previsto, embora em percentual menor (2,7%).

40. Portanto, o alívio observado no resultado primário em 2019 foi momentâneo e não permite concluir que tenha havido mudanças estruturais no intuito de melhorar o equilíbrio das contas públicas para os anos vindouros.

41. As projeções de resultados primários para os orçamentos futuros continuam a ser deficitárias até 2024, segundo a Secretaria de Tesouro Nacional. Isso sem contar com os impactos da pandemia da Covid-19, que devem agravar bastante tais resultados.

42. Nesse cenário, de sucessivos deficits, não se pode deixar de mencionar a evolução do endividamento público nos últimos anos. Em 2019, a Dívida Pública Federal cresceu de R$ 3,877 trilhões para R$ 4,249 trilhões (9,59%). A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) aumentou em R$ 345,9 bilhões entre 2018 e 2019, quando alcançou o montante de R$ 4,041 trilhões. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP de 54,1% em dezembro de 2018 para 55,7% ao final de 2019.

43. Cumpre frisar que o conceito de sustentabilidade da dívida pública está atrelado ao entendimento de que uma política fiscal é sustentável se a razão entre a dívida líquida e o PIB for constante ou, no caso de aumento dessa razão, se são projetados resultados primários superavitários. Assim, a situação se mostra bastante preocupante.

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

44. Diante da situação de restrição orçamentária-financeira, julgo pertinente trazer alguns pontos do Relatório acerca dos **Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**.

45. Em 2019, esses benefícios atingiram o montante projetado de R$ 348,4 bilhões, o que corresponde a 25,9% da receita primária líquida e a 4,8% do PIB. Foram R$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Embora tenha havido decréscimo de sua representatividade em relação ao PIB a partir de 2016, tais valores ainda impactam consideravelmente o resultado das contas públicas.

46. Não se pode negar que, em geral, os benefícios representam distorções ao livre mercado e resultam em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Assim, a adoção desses instrumentos deve ter como pressuposto rigoroso estudo de sua utilidade para o desenvolvimento do país ou para a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo.

47. Há muitos anos, o TCU vem apontando uma série de problemas na instituição desses benefícios, desde a inobservância de normas constitucionais e legais até a falta de qualquer análise acerca da eficiência, eficácia ou efetividade desses institutos.

48. No presente processo, chama atenção um estudo comparativo realizado entre o benefício de "desoneração da cesta básica", criado em meados dos anos 2000 e ampliado pela Lei 12.839/2013, e o Programa Bolsa Família.

49. O benefício de desoneração da cesta básica teve como objetivo reduzir a carga tributária sobre itens considerados essenciais e, dessa forma, favorecer as classes de menor renda. Ressalto que tal instrumento foi o segundo maior gasto tributário do Governo Federal em 2019, com custo estimado de cerca de R$ 32,3 bilhões, equivalente a 10,46% do gasto tributário total no exercício.

50. O estudo concluiu que o Programa Bolsa Família é significativamente mais efetivo do que a desoneração da cesta básica. Um gasto orçamentário de R$ 28 bilhões em 2016 no Programa Bolsa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

Família resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda, enquanto um gasto tributário de R$ 18,6 bilhões na desoneração da cesta básica ensejou redução de apenas 0,1% no indicador em questão. Isso equivale a um índice de eficiência do Programa Bolsa Família doze vezes maior do que o da desoneração da cesta básica.

51. Na situação fiscal em que se encontra o país, em que urge otimizar os gastos públicos, ou seja, fazer mais com menos, não se pode deixar de considerar tal estudo. Para além do caso em si, é importante observar que já há alguns anos esta Corte tem reiterado a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de análise da qualidade do gasto, o que também envolve as políticas de benefícios. Especialmente em momentos de crise, é fundamental que a escolha da continuidade ou não de determinada medida seja baseada em evidências desse tipo

52. A desoneração da cesta básica correspondeu, como já foi dito, à segunda maior renúncia de receitas tributárias da União do ano de 2019, com custo estimado de R$ 32,3 bilhões, ao passo que o valor previsto para todo o Programa Bolsa Família na LOA 2019 foi de R$ 30,1 bilhões.

53. Diante disso, o Parecer Prévio não poderia deixar de recomendar ao Poder Executivo Federal que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica.

Despesas Primárias

54. Por fim, cumpre destacar que as despesas obrigatórias continuam a representar a maior parcela das despesas públicas federais. Em 2019, corresponderam a 88,7% da despesa total. Ainda que tenha havido redução dessa representatividade em comparação com 2018, a situação requer atenção.

55. A LDO 2019 exigiu que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais (art. 21, § 3º).

56. Em cumprimento ao aludido dispositivo da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas. Na Exposição de Motivos (EM) 404/2019 ME, informa-se que o sobredito plano abarca propostas de alteração constitucional e infraconstitucional, as quais teriam o condão de conferir maior eficiência à política fiscal brasileira.

57. De fato, as propostas que resultaram na promulgação da EC 103/2019 – Reforma da Previdência, e que integram o intitulado Plano Mais Brasil: PECs 186, 187 e 188, todas de 2019, ainda em tramitação no Congresso Nacional, mostram-se positivas para o alcance de tal finalidade.

58. Todavia, a mesma Exposição de Motivos informou, como medida que supostamente visa ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, o Projeto de Lei 1.645/2019, convertido na Lei 13.954/2019, que versa sobre Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e reestruturação das Carreiras das Forças Armadas.

59. Observa-se, entretanto, que, diferentemente da Reforma da Previdência, a Lei 13.954/2019 provoca aumento das despesas obrigatórias da União, tendo em conta que majora gratificações e indenizações e cria adicionais remuneratórios em favor de militares das Forças Armadas.

60. Ainda que a Lei 13.954/2019 tenha elevado as alíquotas das contribuições para a pensão militar e acrescido tempo de serviço mínimo para passagem à inatividade desses militares, o efeito positivo da majoração da arrecadação foi minorado em função da elevação das despesas obrigatórias gerada pela lei.

61. Acrescento que a EC 95/2016, que estabeleceu o "Teto de Gastos", é insensível à majoração de receitas. Ou seja, a elevação de despesas obrigatórias promovida pela Lei 13.954/2019 imporá restrições adicionais à alocação de orçamento às despesas discricionárias, podendo impactar o funcionamento da Administração e o custeio de políticas públicas essenciais ao Estado. Essa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

circunstância enfatiza a necessidade de aprimoramento de instrumentos que viabilizem a análise da qualidade do gasto por parte do poder público.

III – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

62. Neste tópico, apresento breves comentários sobre os resultados da atuação governamental no período. No plano internacional, é comum a comparação da situação econômica e social entre países por meio de índices de competitividade. Já no cenário interno, essa avaliação costuma se pautar pelo acompanhamento do cumprimento de objetivos e metas das políticas públicas, nos termos do Plano Plurianual (PPA).

63. Em relação ao resto do mundo, quando comparamos os principais índices de desenvolvimento econômico e social, verifica-se que o Brasil, no período do PPA 2016-2019, não foi capaz de retomar a evolução nos indicadores. Um exemplo evidente disso é o IDH brasileiro que se encontra estagnado desde 2013.

64. Além de não evoluir, o país perdeu posições em diferentes *rankings* internacionais no quadriênio encerrado, a exemplo dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Progresso Social. Por outro lado, os valores médios para os demais países do mundo, até mesmo para os de características similares às nossas (Rússia, Índia, China e África do Sul), continuam crescendo.

65. Em contraponto, em relação ao Índice de Competitividade Global 4.0, havia singela sinalização, desde 2017, de melhora, o que não deixava de ser um alento para o país. Em 2019, o Brasil conseguiu ganhar uma posição no *ranking*, passando para o 71º posto.

66. Internamente, em relação ao PPA, quando relatei as contas da Presidência da República referentes ao exercício de 2016, já havia apontado problemas na definição e na gestão dos seus indicadores de desempenho, o que se refletia negativamente na transparência e no acompanhamento do que fora planejado.

67. Por óbvio, sendo o último ano do PPA 2016-2019, alguns dos problemas provenientes de seu nascedouro se manifestaram novamente nas presentes contas.

68. Diversas metas avaliadas ainda carecem dos atributos de credibilidade, de estabilidade e de comparabilidade, de modo que não se pode depositar confiança sobre os números previstos e alcançados. Outras ainda falharam com relação aos parâmetros de qualidade e validade. São constatações graves, pois inviabilizam ao gestor e à sociedade assegurar o nível de desempenho por meio dos números divulgados.

69. Essa dicotomia entre o que se pretende medir e a realidade foi agravada mediante publicação da Portaria 612/2019 do Ministério da Economia, que, em novembro de 2019, ou seja, no apagar das luzes do ano e do próprio PPA 2016-2019, atualizou valores globais de programas e alterou em grande medida os atributos dos programas temáticos, especialmente as metas previstas para alcance em dezembro de 2019.

70. Ainda que a redefinição de metas não seja ilegal e faça parte da dinâmica do processo de planejamento, o momento em que foi efetivada é, no mínimo, estranho e pouco razoável. Possivelmente, o propósito dessa redefinição teria sido, no que concerne à alteração de metas, dar uma feição mais positiva para o resultado de alguns programas, conformando o plano ao resultado alcançado, quando o correto seria o contrário.

71. A alteração de metas a menos de dois meses do encerramento do plano contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo o da confiabilidade, e compromete a avaliação do alcance das metas, razão pela qual foi tratada como impropriedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

72. Para avaliação de resultados no exercício em questão, foram selecionados quinze programas temáticos, conforme detalhado no Relatório, dentre os mais relevantes e de maior materialidade em termos de despesas empenhadas – R$ 336 bilhões, ou aproximadamente 89% do total executado pela União, excetuando-se o programa Previdência Social.

73. Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 131 neste ano, selecionadas também por critérios de relevância e materialidade. Destas, 19 foram rejeitadas nas análises realizadas, por diversos motivos registrados no Relatório.

74. Para ilustrar, cito dois dos problemas encontrados que levaram à rejeição da qualidade das metas: no programa Minha Casa Minha Vida, a meta é aferida por unidades construídas em vez de unidades entregues aos beneficiários, o que seria mais realístico para se medir o resultado da ação; no programa sobre Saneamento Básico, as metas são alimentadas pelos próprios prestadores de serviço, o que pode levar a manipulações ou erros de medição.

75. Nesse cenário, para cada meta rejeitada pelo Tribunal, há oportunidades de melhoria que devem ser sopesadas pelos órgãos públicos envolvidos, de modo que a sociedade possa acompanhar e aferir os resultados, fomentando ações de controle social.

76. Nessa toada, é apropriada a recomendação para que os órgãos do Poder Executivo aperfeiçoem a definição e o cálculo dos valores dos indicadores sujeitos a metas dos programas contidos no PPA 2020-2023.

77. No que concerne ao desempenho das metas avaliadas no exercício de 2019, apenas 39 delas, cerca de 30%, foram integralmente cumpridas ou superadas. Na outra ponta, 42 metas, cerca de 32,1%, alcançaram desempenho entre 0 e 50%, enquanto outras 6 tiveram resultado negativo (cerca de 4,6% do total).

78. Para os casos de desempenho insatisfatório ou ausência de desempenho, as justificativas apuradas se relacionam, em geral, a dificuldades na execução orçamentária e financeira e entraves de natureza gerencial e/ou política, como, por exemplo, ações que dependiam de entes subnacionais.

79. De outra parte, nos casos de superação das metas, verificaram-se também diferentes causas, que vão desde o bom desempenho do programa à imprecisão na metodologia de aferição e à alteração de valores de metas pela já citada Portaria-ME 612/2019. Como exemplo, no Programa Educação de Qualidade para Todos, das cinco metas alcançadas, quatro só atingiram o resultado esperado após alterações provenientes da aludida portaria.

80. Questão que reputo da maior importância diz respeito à ausência da dimensão custos para a completa análise das informações de desempenho do Governo Federal em relação aos indicadores dos programas temáticos. O cálculo da relação custo-benefício permitiria comparar o que está sendo gasto com os resultados decorrentes dos bens e serviços colocados à disposição da população, aperfeiçoando a mensuração de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações governamentais.

81. A dimensão de custos é fundamental para que os gestores públicos possam, na fase de planejamento e de definição das políticas públicas, sopesar, quando da tomada de decisão, a alocação dos escassos recursos em programas com melhores potenciais de resultados, especialmente em prol da população mais vulnerável.

82. Nesse contexto, é pertinente a recomendação no sentido da se implementar a dimensão custos para fins de planejamento e acompanhamento dos programas governamentais.

83. Anoto que, no Relatório que acompanha as presentes contas, é feita análise de desempenho de cada um dos programas temáticos selecionados, com a apuração das metas e indicadores correspondentes ao exercício de 2019, bem como de todo o período de vigência do PPA 2016-2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

84. Mesmo com as ressalvas apontadas neste tópico, devo noticiar que fiscalizações e acompanhamentos desta Corte se materializaram em avanços na elaboração do PPA 2020-2023, especialmente na adoção de parâmetros macroeconômicos alinhados aos de mercado, o que traz maior realismo às premissas econômicas que fundamentaram o atual PPA.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

85. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2019 em relação às leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA.

86. Registro que o resultado desta avaliação, quando não aponta ilegalidade, não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a natureza inerente aos trabalhos de auditoria.

87. Inicialmente, registro os seguintes atos dissonantes das normas constitucionais, fiscais e de contabilidade pública apontados no exame das Contas:

a) liquidações irregulares de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (seção 4.1.2.8.2 do Relatório);

b) criação de cargos públicos sem previsão orçamentária na LOA 2019, com inobservância ao art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e instituição de despesas obrigatórias de caráter continuado sem demonstração de cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela LRF e pela LDO 2019, relativas à implantação e ao funcionamento da recém-criada Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), por meio da Lei 13.856/2019 (seção 4.1.2.10);

c) não cumprimento da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, em desatenção ao art. 42, inciso I, do ADCT, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar ao menos 20% na aludida região (seção 4.1.1.7);

88. Sem minorar a importância desses achados, tenho que as análises contidas no Relatório suprem as necessidades de transparência dos fatos, assim como os encaminhamentos propostos atendem às necessidades de ajustes e cuidados futuros diante de situações similares de parte do Poder Executivo. Nesse sentido, por objetividade processual, acolho os fundamentos contidos no Relatório para as medidas a serem expedidas, sejam ressalvas ou recomendações, conforme o caso.

89. Por outro lado, há um conjunto de constatações dignas de destaque e comentários adicionais, notadamente em razão do momento fiscal e sanitário vivido no exercício de 2020, que salienta a necessidade de atenção máxima desta Corte de Contas, na condição de guardiã da responsabilidade fiscal e da lisura no trato da coisa pública.

90. Refiro-me às seguintes **irregularidades** mencionadas do Relatório que, dentre outras, motivam a aposição de **ressalvas** às presentes Contas Presidenciais:

a) realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, em contrariedade ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2 do Relatório);

b) inobservância de requisitos exigidos pelo ADCT, pela LRF e pela LDO 2019 para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em desatenção às regras de planejamento e responsabilidade fiscal (seção 4.1.2.9);

c) realização de aportes de capital da ordem de R$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), vinculada à Marinha do Brasil, como instrumento para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, em desacordo com os princípios orçamentários e fiscais e com fuga às limitações do Teto de Gastos (seção 4.1.1.6).

91. Destaco, ademais, a constatação do cumprimento formal da Regra de Ouro no exercício graças ao mecanismo excepcionalmente previsto na Constituição Federal, isto é, créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (seção 4.1.1.5).

92. A esta altura, faço um aparte necessário para afastar qualquer pretensa interpretação de que os aspectos ora tratados seriam de menor importância diante do contexto atual vivido neste ano de 2020 em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, bem como suas consequências sanitárias, políticas e econômicas.

93. Ao contrário do que possa parecer, a marcha da relativização de conceitos e normas de responsabilidade fiscal não é recente. Esse movimento tem imposto alto preço à sociedade brasileira há quase dez anos, quando começaram a vir à tona criativos mecanismos de flexibilização dessas normas.

94. Embora o país tenha ensaiado alguns ajustes com relativo sucesso, a exemplo da redução dos instrumentos de renúncia de receitas e da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Teto de Gastos, este Tribunal deve estar atento a novas iniciativas que eventualmente aumentem o custo da "Fatura Brasil" no campo da responsabilidade fiscal.

95. Portanto, os pontos que passarei a discorrer retratam, na verdade, a **linha de base** das finanças públicas antes do início do enfrentamento econômico das consequências da pandemia de Covid-19.

96. Em outras palavras, os achados ilustram a situação das finanças públicas até o encerramento de 2019, que marcam a situação fiscal pré-pandemia. Se alguns aspectos de 2019 já são fonte de preocupação e alerta, imagine-se quando conjugados com as nefastas perspectivas fiscais inauguradas em 2020.

97. Quero enfatizar que, se tivéssemos um quadro fiscal equilibrado e rigoroso antes da pandemia de Covid-19, certamente estaríamos em situação mais confortável para enfrentar a crise de 2020 e poderíamos ter esperança de reequilibrar as contas públicas em prazo razoável.

98. Entretanto, a situação pré-pandemia já era suficiente para justificar uma postura de atenção e alerta. A um, pelos recorrentes deficits fiscais, embora se reconheça o esforço até então empreendido para minorá-los. A dois, porque foi verificada certa tendência de relativização do Teto de Gastos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, que tanto contribui para a credibilidade fiscal brasileira.

99. Neste ponto reside o perigo de incorrermos em descrédito, visto que a saída da crise de 2020 exigirá não só medidas de enfrentamento à situação presente, mas também de, passada esta etapa, imediato retorno aos trilhos rigorosos da responsabilidade fiscal.

100. Por essa razão, a importância dos achados que passo a discorrer.

101. Inicio pela constatação da **realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais** do exercício de 2019.

102. O art. 167, inciso II, da Constituição Federal, veda a realização de despesas e a assunção de obrigações além do limite representado pelos créditos orçamentários, ou seja, o constituinte impediu que o gestor gere despesas sem o devido suporte orçamentário. Eventual extrapolação dos limites da lei orçamentária, em última análise, configuraria burla à autorização do Congresso Nacional para realização de despesas, a qual se rege pelos princípios da competência e da anualidade.

103. Em que pese a referida vedação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, foi obrigado a valer-se de dotações do orçamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

2020 para custear despesas que deveriam ter sido empenhadas no exercício anterior, no montante de R$ 1,482 bilhão.

104. De se notar que o Congresso Nacional havia destinado originalmente R$ 637,9 bilhões ao custeio de benefícios previdenciários, dotação mais do que suficiente para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários incorridas em 2019 (R$ 630,4 bilhões),

105. Ocorre que esse valor foi reduzido a R$ 628,9 bilhões ao final do exercício, gerando uma insuficiência equivalente ao valor executado à conta do orçamento de 2020. As dotações referentes ao custeio de benefícios previdenciários canceladas nos últimos quarenta dias do exercício de 2019 foram redirecionadas ao pagamento de outras despesas, nos termos das Leis 13.920, 13.947, 13.953, 13.955, 13.956 e 13.965, todas de 2019, e Portaria-SEF/ME 14.662.

106. Ou seja, havia recurso e dotação para pagamento dos benefícios previdenciários, mas esses foram destinados a outros fins, o que deixou o INSS a descoberto a poucos dias do final do exercício. Na prática, **o Poder Executivo extrapolou em R$ 1,482 bilhão a autorização orçamentária de 2019**, visto que a despesa em epígrafe pertence ao exercício encerrado, mas foi arcada com recursos de 2020.

107. Na mesma linha, constatou-se a assunção de compromissos com organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações. No exercício de 2019, a dotação alocada ao custeio de despesas com organismos internacionais (R$ 2,317 bilhões) foi R$ 561,3 milhões inferior às obrigações do exercício (R$ 2,879 bilhões). E, como parte dessa dotação (R$ 680,8 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de **R$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício.**

108. Ao não compatibilizar as obrigações assumidas pelo Estado às dotações orçamentárias, o Poder Executivo Federal mais uma vez infringiu o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Acrescente-se que os passivos existentes junto a organismos internacionais sem o devido suporte orçamentário em exercícios anteriores acumulam R$ 2,6 bilhões.

109. Para além da violação a dispositivo constitucional, a assunção de compromissos sem autorização orçamentária suficiente configura descumprimento da autorização legal para realização de despesas. No limite, o Poder Executivo estaria extrapolando a competência do Parlamento de autorizar dispêndios governamentais.

110. A conduta também se desvia das regras do Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016, já que a assunção de obrigações em montante superior às dotações faz com que o excesso seja continuamente custeado por dotações dos exercícios subsequentes, o que pode configurar "rolagem" irregular de obrigações financeiras. A prática é inequivocamente perversa porque desfigura o correto retrato intertemporal sobre as finanças públicas.

111. Somando-se os dois casos identificados, tanto no INSS como com relação aos passivos junto a organismos internacionais, apenas sob o ponto de vista orçamentário – sem mencionar os passivos a descoberto de exercícios anteriores –, **a insuficiência alcançou cerca de R$ 2 bilhões em 2019**.

112. Considerando-se que a despesa discricionária fixada para o Poder Executivo Federal em 2020 foi de R$ 89,3 bilhões, conforme mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2020, a situação representa cerca de 2,2% do montante autorizado pelo Parlamento para este ano, suficiente para distorcer o planejamento e a transparência na autorização legislativa.

113. Ambas as constatações foram consideradas irregularidades e implicam a aposição de ressalva às Contas Presidenciais de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

114. Como segundo ponto, destaco a **aprovação, concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita sem observância dos requisitos exigidos** pela legislação.

115. Conforme sintetizado no Relatório, no exercício de 2019 foram instituídas renúncias de receitas tributárias por meio de nove novas normas no valor total estimado de R$ 182,86 milhões. Desses, apenas três normativos produziram efeitos fiscais em 2019 (Lei 13.799/2019 e Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019), enquanto os benefícios instituídos pelos demais normativos teriam impacto somente a partir de 2020.

116. A irregularidade se caracterizou pela ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 e da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos referidos benefícios, dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da LRF e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019). A mesma situação foi verificada em relação à Lei 13.970/2019, pois, embora tenha havido veto integral ao PL 888/2019, o Congresso Nacional o rejeitou e a lei foi promulgada.

117. Em que pese tais exigências serem requisitos prévios para exequibilidade das renúncias, nos casos das Medidas Provisórias 905 e 907 de 2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores para conferir a devida adequação orçamentária e financeira aos instrumentos aprovados.

118. Ainda que o valor total envolvido nas renúncias de receitas aprovadas em 2019 (R$ 182,86 milhões) tenha sido significativamente menor que o verificado na mesma situação em 2018 (R$ 13,2 bilhões), não posso deixar de registrar que há anos o TCU se depara com irregularidades dessa natureza.

119. A boa notícia, nesse caso, é que esta Casa firmou entendimento em sede de Consulta, nos termos do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro), segundo o qual medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

120. Em outras palavras, o gestor público não pode se furtar de cumprir a legislação sob argumento de que a medida legislativa aprovada não carreava atendimento aos requisitos legais. Isso significa que o administrador deve assumir o ônus de implementar as lacunas de requisitos fiscais de eficácia, uma vez que as prescrições constitucionais e da LRF se dirigem a todos os que manejam recursos púbicos, e não apenas ao legislador.

121. Recentemente, o Tribunal ratificou esse entendimento, por meio do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, ao apreciar o mérito do primeiro caso concreto, que cuidou da conformidade das concessões de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019.

122. O entendimento do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário foi acolhido em sede de medida cautelar adotada pelo Ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 662/DF, para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5°, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO

123. Passo a comentar a respeito da **Regra de Ouro**, segundo a qual é vedada 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 (CF/88, art. 167, inciso III).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

124. A regra tenciona evitar que o Estado se socorra de recursos provenientes de endividamento para o pagamento de despesas correntes, de modo que os recursos de operações de crédito não excedam os reservados às despesas de capital. O próprio nome cunhado para o dispositivo constitucional evidencia quão inestimável o preceito é.

125. Ao longo dos últimos anos e em diversos trabalhos, esta Corte tem informado e alertado o Poder Executivo de que a margem de suficiência para atendimento à Regra de Ouro apresentava tendência de queda, especialmente em razão de anos recentes de retração econômica. Eventual agravamento da situação poderia levar ao descompasso financeiro entre receitas e despesas e, consequentemente, à extrapolação dos limites impostos pela norma constitucional.

126. Pois bem. Em 2019, pela primeira vez sob vigência da Carta Magna de 1988, a União se valeu de autorização excepcional do Congresso Nacional para realizar operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital, mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, e assim cumprir formalmente a Regra de Ouro.

127. A medida legislativa foi necessária porque, após os cálculos e compensações aplicáveis, verificou-se que a União apurou receitas de operações de crédito de R$ 1,056 trilhão e incorreu em despesas de capital de R$ 871,670 bilhões, o que conduziu a **R$ 185,304 bilhões de insuficiência para atendimento à Regra de Ouro.**

128. Não fosse o emprego da excepcionalidade constitucional do art. 167, inciso III ("ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa") da Constituição Federal, mediante aprovação da Lei 13.843/2019, que possibilitou as operações de crédito excederem as despesas de capital até o limite de R$ 248,916 bilhões, a União teria descumprido a Regra de Ouro.

129. Apesar de a operação estar formalmente regular, do ponto de vista material a situação preocupa muito. É inevitável não se surpreender com um **descompasso da ordem de R$ 185 bilhões**, mesmo após anos de sucessivos esforços fiscais desde a crise financeira e política que acometeu o país em meados da década.

130. Ademais, pelas projeções do Tesouro Nacional realizadas em 2019, a insuficiência de recursos para cumprir materialmente a Regra de Ouro perduraria, no mínimo, até o ano de 2026.

131. Ocorre que a situação se agrava bastante diante do cenário atual. Com a pandemia que hoje assola o mundo e o Brasil, que forçou a União a incorrer em vultosos gastos adicionais para controle das consequências sanitárias, políticas e econômicas da Covid-19, não antevejo solução de curto ou médio prazo para esse problema. Registro que a insuficiência de recursos para atender à Regra de Ouro em 2020 foi estimada pela Secretaria do Tesouro Nacional em cerca de **R$ 250,1 bilhões** (dado extraído do TC 019.996/2020-9, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

132. Encerro o tópico com o achado referente à realização de **aportes de capital da ordem de R$ 7,6 bilhões à Emgepron**, como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta.

133. Como sabido, despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes – como a Emgepron – não são computadas no limite de despesas primárias da União para fins de apuração de cumprimento do Teto de Gastos (ADCT, art. 107, § 6º, inciso IV). O objetivo é não comprometer eventuais necessidades de investimento de estatais que atuam no mercado concorrencial.

134. Os aportes em tela, todavia, se destinaram a capitalizar a empresa tão somente para aquisição, no mercado, de corvetas e de navio de apoio antártico para uso da Marinha do Brasil.

135. Embora este Tribunal ainda não tenha encerrado a discussão sobre a regularidade da realização de aportes em favor de empresas estatais não dependentes em vista do disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, já que os entendimentos dos Acórdãos 6.751/2016-TCU-Primeira Câmara e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

937/2019-TCU-Plenário estão sob efeito suspensivo de recursos, o alerta que aqui faço não decorre da classificação da estatal ou sequer da aderência dessas atividades às finalidades da Emgepron estampadas no art. 2º da Lei 7.000/1982.

136. Conforme detalhado na seção 4.1.1.6 do Relatório, a preocupação sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal, que tanto devemos preservar, reside na constatação de que os aportes ora tratados não tiveram finalidade outra senão transferir recursos para que a estatal adquirisse, junto a empresas privadas, embarcações a serem utilizadas por órgão da Administração Direta, a Marinha do Brasil.

137. Ainda que haja interesse público e a empresa seja economicamente sustentável, não se configuram elementos inequívocos de que o aumento de capital teve o objetivo de aumentar a capacidade instalada da Emgepron para prestar serviços ao seu controlador. Ao contrário, as evidências são no sentido de que o aporte serviu apenas para formação de caixa na estatal a fim de que essa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico – atividades de logística e de contratação tipicamente administrativas, que, em regra, caberiam à Marinha do Brasil realizar.

138. Da forma como ocorreram, as capitalizações à Emgepron não sensibilizaram o cumprimento do Teto de Gastos em 2019. De outra forma, caso a aquisição dos equipamentos fosse realizada pela própria Marinha, haveria imediato reflexo no resultado do Teto de Gastos.

139. A atipicidade do procedimento revela que a modelagem adotada configurou medida de escape à EC 95/2016, visando à execução de despesas públicas por meio de empresa estatal em favor de órgão da administração direta.

140. Movimento semelhante ocorreu com a Telebras e a Infraero, beneficiárias de cerca de R$ 1,0 bilhão e R$ 1,5 bilhão em aportes em 2019, respectivamente – embora se reconheça que as condições econômicas dessas empresas e os objetivos de cada capitalização tenham sido diversos. O problema é que há informações de que novos aportes a diversas estatais, nestes termos, estariam sendo planejados para breve.

141. Considerando-se apenas o caso Emgepron, o deficit corrente da União se mostrou menor que a realidade em cerca de R$ 7,6 bilhões, explicitando situação financeira mais confortável do que na realidade é, visto que a contratação, caso fosse feita pelos moldes tradicionais, teria sensibilizado o Teto de Gastos e os resultados fiscais.

142. Ademais, a "folga fiscal" gerada poderia ter sido utilizada para acomodar outras despesas. Digo no campo das hipóteses porque, se o valor de R$ 7,6 bilhões fosse somado às despesas correntes para fins de cálculo do cumprimento do Teto de Gastos, muito provavelmente não teria havido extrapolação do teto em 2019.

143. O dilema que se impõe é que, se outras estatais passarem a ser utilizadas com o mesmo propósito, instituindo mecanismo corriqueiro de terceirização de despesas da Administração Direta, teremos, na prática, a completa inefetividade do Teto de Gastos como medida de prevenção ao crescimento desordenado dos gastos do Estado.

144. A depender da escala com que o artifício seja utilizado, pode se transformar em risco real de quebra do compromisso em favor do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

145. Dessa forma, a gravidade da situação enseja não só a emissão do competente **alerta** ao Poder Executivo, mas também o registro como uma das **irregularidades** consignadas no Parecer Prévio.

146. Como frisei anteriormente, o país precisa evitar a todo custo a relativização das regras fiscais, seja sob qual pretexto for. A responsabilidade fiscal dever ser o pilar a ser perseguido não apenas formalmente, mas, sobretudo, materialmente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

147. Esses criativos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos relatórios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República.

148. Da mesma forma, cumpre exercer agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora.

149. Não é demasiado lembrar: **se as regras fiscais não se mostram viáveis, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas formalmente, mas em sua essência**, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos e terminem, ao cabo, revelando falta de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional. O efetivo compromisso com o equilíbrio fiscal colabora para um ambiente de confiabilidade, integridade e transparência, transmitindo credibilidade à sociedade e ao ambiente de negócios no país.

150. Igualmente no campo das consequências, destaco outro tema que enseja pronunciamento desta Corte nesta oportunidade. O Projeto de Resolução do Senado 84/2007 e o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, que previam instituir, respectivamente, limites para a dívida consolidada líquida e a dívida mobiliária do Tesouro Nacional, foram arquivados. Ao mesmo tempo, estima-se que a relação dívida/PIB, que no final de 2019 era de cerca de 55%, chegue próxima dos 100% neste ano, em decorrência das consequências da pandemia.

151. Sob a perspectiva de um planejamento fiscal responsável, entendo que a ausência de limites impostos pelo Poder Legislativo não afasta a pertinência de o Poder Executivo planejar e instituir mecanismo de planejamento e previsibilidade na gestão do volume da dívida pública, que estabeleça ações planejadas e previsíveis para retomar as rédeas do endividamento saudável, a exemplo do que é feito com o sistema de metas de inflação.

152. A simples sinalização de que há mecanismos de controle do endividamento, e não o contrário, pode favorecer a credibilidade duramente conquistada pelo país após pesados sacrifícios incorridos ao longo dos anos 90 e 2000.

153. Por esse motivo, acrescento **recomendação** ao Poder Executivo para que avalie a oportunidade e a conveniência de elaborar e dar transparência a um plano de gestão sobre a dívida pública federal, que sinalize para a sociedade e para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente nestes tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios.

154. A credibilidade de que o país hoje necessita para vencer a crise econômica e fiscal decorrente da pandemia de Covid-19 exige estrita aderência aos institutos que asseguram uma cultura de responsabilidade fiscal, os quais precisam ser frequentemente aprimorados, mas não podem vir a ser, de maneira nenhuma, desconsiderados. Do contrário, pagaremos uma cara "Fatura Brasil".

155. É certo que institutos como a LRF e o Teto de Gastos só se assentam sobre bases de estabilidade sanitária, política, econômica e fiscal, de modo que, em 2020, foram temporariamente afastados para viabilizar ações urgentes de proteção à vida e à saúde.

156. Tenho reafirmado, nestes tempos, que a "blindagem recíproca" foi necessária porque as instituições não podem agir na crise com os precedentes e o instrumental jurídico dos tempos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

normalidade. Mas, por outro lado, também não se pode admitir que a crise sirva para adotarmos soluções excepcionais para os tempos de normalidade pós-crise.

157. Quero dizer que a retomada se avizinha e precisaremos fazê-la calcada em bases sérias de responsabilidade fiscal. Tais bases podem até admitir aprimoramento de regras a uma nova situação, mas nenhuma flexibilização no que tange ao nível de compromisso com a cultura de responsabilidade fiscal e de higidez das contas públicas.

158. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, gerando a confiança de investidores externos, contribuindo para o desenvolvimento da economia e, consequentemente, para a melhoria sustentável da qualidade de vida da população.

159. Concluo afirmando que, para que não fiquemos para trás na retomada econômica e no ajuste fiscal, é imperioso sinalizar para a sociedade e o mercado, hoje e agora, que o país tem compromisso com o equilíbrio das contas públicas, sem margens para artifícios criativos formalmente possíveis, mas materialmente perversos.

160. A sociedade brasileira e o mundo estão observando a liderança nacional e o comportamento de seus gestores públicos, de forma que poderão perceber se a responsabilidade fiscal será apenas um discurso de forma ou se de fato possuirá lastro nas nossas instituições.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

161. As demonstrações contábeis consolidadas da União integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e compreendem os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e respectivas Notas Explicativas.

162. Em atenção ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ao parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992, e ao art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União com o intuito de aferir se refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2019, bem como os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

163. O escopo do trabalho compreendeu ainda a verificação de confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações consolidadas da União, de modo a subsidiar a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que incluem o Balanço Geral da União. Frise-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

164. A equipe de fiscalização consignou ter havido limitação ao exercício da auditoria, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis, no que tange às informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) de 2019.

165. No caso do ME, os elementos sujeitos a limitação de alcance do trabalho de auditoria representaram 28% do ativo registrado no Ministério em 31/12/2019, equivalente a R$ 1,2 trilhão (TC 036.129/2019-4, de minha relatoria).

166. No que se refere ao Balanço Orçamentário, a limitação à auditoria alcançou elementos que perfizeram 46% das receitas realizadas pela União em 2019. Destaque-se que a totalidade das receitas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

tributárias com impostos e das receitas de contribuições, de aproximadamente R$ 541 bilhões, sofreu limitação de auditoria.

167. Em relação ao FRGPS, a equipe se viu igualmente impedida de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre contas relativas aos créditos tributários ativos e à dívida ativa, ambos de natureza previdenciária. Esses elementos estão registrados, junto com seus ajustes para perdas, como ativos do FRGPS desde o exercício de 2018, e representaram, em 31/12/2019, 90,86% do patrimônio do Fundo (TC 036.275/2019-4, de minha relatoria)

168. Embora a situação não seja inédita, visto se tratar do terceiro ano consecutivo em que o Tribunal se depara com restrições significativas para exercer com plenitude sua competência em relação ao Balanço Geral da União, vislumbro consideráveis avanços na auditabilidade das demonstrações contábeis da União.

169. Rememoro que, por meio do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), este Plenário consignou a 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 Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e o consequente impedimento à obtenção de informações necessárias à realização da auditoria comprometeram a emissão de opinião conclusiva.

170. 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 por meio do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), registrou que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em demonstrações contábeis poderia comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

171. 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 de dados impostas pelas regras e procedimentos criados em virtude da "sala de sigilo", além dos controles físicos de segurança impediram, na prática, os auditores de terem acesso a informações que permitissem obter evidências para formar uma conclusão de auditoria.

172. 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 do Presidente da República de 2018.

173. A situação foi novamente tratada no Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o Tribunal concluiu que, embora a criação da "sala de sigilo" tenha representado iniciativa positiva, a forma como foi implementada não possibilitou a efetiva melhora do grau de auditabilidade do órgão. A decisão também informou que a disponibilização apenas da "sala de sigilo" para fornecimento de informações solicitadas pelas equipes de auditoria poderia caracterizar obstrução à fiscalização.

174. Com o propósito de aprofundar os exames sobre essa questão, o Tribunal decidiu realizar auditoria de natureza operacional para examinar 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 do órgão, dado um nível de risco aceitável.

175. A conclusão se deu por meio do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário (relator ministro Raimundo Carreiro), no sentido da falta de auditabilidade e transparência no Sistema Tributário Nacional, o que priva a sociedade de ter acesso a informações sobre estoque de créditos tributários e de dívida ativa, receitas arrecadadas, renúncias de receitas e demandas judiciais de natureza tributária. Com o objetivo de promover mudanças estruturais nesse sistema e conferir efetividade ao exercício do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

controle, o TCU fixou prazo para o desenvolvimento de um plano de ação voltado à correção das deficiências apontadas no relatório.

176. Portanto, em relação aos exercícios de 2017 e 2018, as restrições impediram que o Tribunal exercesse plenamente suas competências estabelecidas na Constituição, gerando grande prejuízo à transparência quanto ao uso dos recursos públicos.

177. Não por outro motivo, ao apreciar as Contas de Governo de 2018, foi proferido 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.

178. Já a partir de meados de 2019, pudemos verificar avanços no sentido de tornar o Sistema Tributário Nacional mais transparente e auditável, conforme constatou-se no monitoramento da auditoria operacional anteriormente mencionada, julgado por meio do Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

179. Em menos de um ano da prolação do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas apontados por esta Corte de Contas, com especial destaque para a evolução dos entendimentos defendidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Consultoria-Geral da União, que se tornaram favoráveis ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal com este Tribunal e a Controladoria-Geral da União. Essa posição foi consolidada pela Advocacia-Geral da União por meio do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, e, na sequência, regulamentada pelo Decreto 10.209, de 22/1/2020.

180. Esses marcos normativos apontam para a superação, ao menos sob o ponto de vista jurídico, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal. Subsistem, contudo, questões operacionais e culturais que ainda impedem a completa implementação das medidas preconizadas pelo Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, razão pela qual o Tribunal considerou necessário dar continuidade ao monitoramento dessa decisão.

181. Assim, por dever de justiça, devo reconhecer que a atual gestão do Ministério da Economia apresentou a este Tribunal diversas ações tendentes a alterar significativamente o panorama de impossibilidade de exercício do controle externo sobre dados que se refletem nas demonstrações contábeis administradas pela RFB.

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

183. Reconheço, ademais, o esforço empreendido pela Secretaria do Tesouro Nacional em aperfeiçoar a qualidade das informações apresentadas no Balanço Geral da União. A atuação cooperativa entre os técnicos do Tesouro e as áreas especializadas deste Tribunal tem sido constante e, sem dúvidas, vem contribuindo sobremaneira para a elevação da qualidade do tratamento contábil dos atos e fatos da Administração Federal, em proveito da adequação e transparência das informações contábeis divulgadas pela União.

184. Esclarecida a principal limitação enfrentada pela auditoria, menciono, como complemento, as principais distorções de valor identificadas no BGU 2019, para as quais acolho as medidas alvitradas pela equipe de auditoria financeira, na forma detalhada no Relatório:

a) subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

b) superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União;

c) superavaliação do ativo, estimada em R$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União;

d) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital;

e) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários;

f) superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas;

g) superavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado; e

h) subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3):

185. Permito-me tecer breves comentários a respeito da subavaliação do passivo do SPSMFA, visto que o tema tem sido recorrente nos últimos anos em que esta Corte se debruçou sobre o Balanço Geral da União.

186. Embora referida distorção tenha persistido até 31/12/2019, data que limitou a auditoria financeira do BGU, noticio que o Poder Executivo efetivou registro, em março de 2020, de passivos atuariais do SPSMFA no valor de R$ 467,5 bilhões, referentes às despesas futuras com militares inativos, e de R$ 123,3 bilhões, alusivos às pensões militares.

187. De certo, ainda cabem avanços quanto à temporalidade esperada para tais previsões e outros aspectos metodológicos que contribuirão para maior transparência e fidedignidade dos registros contábeis desse passivo, o que será avaliado pelo Tribunal nos próximos exercícios.

188. De todo modo, a iniciativa deve ser reconhecida porque inaugura nova etapa na evidenciação contábil há anos requerida por esta Corte de Contas. A partir de 2020, nosso debate evoluirá para a forma de aprimorar tais registros, visto que não poderão ser, de maneira nenhuma, tolerados retrocessos nesse campo, dadas a magnitude envolvida e a repercussão sobre a situação fiscal da União.

189. De mais a mais, as recomendações e as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se revelado importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública.

190. Nesse cenário, cumpre a este Tribunal registrar e dar publicidade às limitações, distorções e fundamentos da auditoria financeira para subsidiar o Parlamento e a sociedade sobre as principais deficiências das demonstrações financeiras da União de 2019, oportunidade em que acolho as recomendações e os alertas sugeridos.

191. Ciente de que as restrições impostas impedem a emissão de opinião sobre uma parcela dos balanços, o Tribunal tem condições de concluir que, **exceto quanto às distorções e limitações**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

apontadas no Relatório precedente e aquelas aqui destacadas, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019.

IV – ATENDIMENTO A DELIBERAÇÕES PROFERIDAS NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018

192. De um total de 51 recomendações objeto de monitoramento realizado acerca do atendimento às deliberações exaradas por ocasião das Contas do Presidente da República de 2015 a 2018, tem-se que: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável; e duas não são monitoráveis.

193. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar sua observância com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal. Não houve alertas na situação "não observado" e as quatro recomendações consideradas "não atendidas" consistiram na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para resolução de problemas de maior complexidade, que demandam tempo adicional, conforme registrado no Relatório, e serão monitoradas na próxima oportunidade em que o Tribunal apreciar as Contas do Presidente da República.

194. O desempenho apurado revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio.

IV – POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

195. Por último, abordo tema que, durante a passagem do ano de 2019, me sensibilizou e preocupou sobremaneira na condição de fiscal da coisa pública: o risco de que o orçamento público e o aparato estatal possam vir a ser utilizados como instrumentos de limitação à liberdade de expressão e de imprensa, por meio da distribuição de benefícios e empecilhos a veículos de comunicação em função do grau de alinhamento político-ideológico com o Governo Federal.

196. Perpassa a análise das contas de governo o pronunciamento sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, bem como o exame dos programas e ações sob a perspectiva dos princípios da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência (Constituição Federal, art. 70, *caput*, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 228).

197. Como ocorre em qualquer ação de controle externo, a atuação do Tribunal de Contas da União por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República também se pauta por critérios de materialidade, relevância e risco.

198. Sob o aspecto da materialidade, a função comunicação social não atrairia a atenção desta Corte, tendo em vista que os valores envolvidos não apresentam magnitude destacada dentro da extensão do orçamento da União. Mas é certo que sobressaem a relevância e o risco envolvidos com o bom manejo desses recursos e suas implicações para o legítimo funcionamento das instituições públicas e, em última instância, da própria democracia.

199. O Relatório das Contas de Governo apresenta destacadamente as despesas realizadas dentro da subfunção Comunicação Social. Em 2019, o Poder Executivo empenhou R$ 524 milhões nessa subfunção, em sua maior parte (97%) distribuídos entre publicidade de utilidade pública (R$ 283 milhões) e comunicação institucional (R$ 226 milhões) – essa integralmente empenhada pela Presidência da República.

200. Se extrapolarmos a análise para considerar os cinco maiores contratantes públicos nessa matéria (a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – Secom, o Banco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Petrobras e o Ministério da Saúde), as despesas ultrapassaram R$ 935 milhões.

201. Mas as quantias envolvidas não são o fator primordial que tem demandado a atenção desta Corte. Com efeito, desde o ano passado, o Tribunal de Contas da União vem sendo instado a se manifestar em diversos processos que transpassam o mero exame da legalidade da aplicação de tais recursos em certames licitatórios e execuções contratuais.

202. No começo de 2019, apresentei comunicação ao Plenário do TCU sobre a falta de transparência dos gastos do Governo Federal com propaganda e publicidade em virtude da extinção, à época, do Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), que fornecia a qualquer cidadão dados detalhados sobre cada gasto do governo, fundações, empresas e órgãos públicos federais com publicidade. Informava, por exemplo, cada pagamento realizado a veículos de imprensa e empresas de mídia, o que possibilitava o escrutínio, via controle social, sobre os gastos federais com propaganda, e tornava mais transparente as relações entre governantes e os grandes grupos de mídia do Brasil.

203. Desde então, outras questões vêm surgindo, com cada vez maior frequência, de modo que o Tribunal tem sido constantemente provocado a averiguar questões relacionadas à legitimidade de atos do governo que poderiam, de alguma maneira, influenciar a pauta e o tom do noticiário.

204. Considero este um tema transversal, que tem tangenciado diversos processos desta Corte desde 2019, todos eles requerendo, à sua maneira diante dos fatos concretos colocados, que o Tribunal investigue possíveis usos indevidos dos recursos públicos e da força do aparato estatal para prejudicar veículos de imprensa e empresas de mídia de certa tendência ou para beneficiar outros grupos.

205. Apenas para fins didáticos, eu segmentaria os diversos casos em três grandes grupos de situações, envolvendo: (i) o poder de compra; (ii) a distribuição de verbas de propaganda e publicidade; e (iii) a força do aparato estatal.

206. Na primeira delas, questiona-se a possível utilização do poder de compra do Estado para favorecer uns ou desfavorecer outros em virtude da linha editorial. Exemplifico com os TCs 039.605/2019-1 e 039.606/2019-8, que cuidam de representações em face de licitação realizada pela Secom que excluiria o Jornal Folha de São Paulo em virtude de suposta perseguição.

> "A gravidade da irregularidade veiculada no pregão eletrônico merece a rigorosa apuração do Tribunal de Contas da União porque, a se confirmar que a considerada exclusão não teve legítima motivação ou critério técnico justificável, tendo se prestado apenas à perseguição política do jornal em tela, restará caracterizado, no mínimo, desvio de finalidade e flagrante atentado aos princípios constitucionais da impessoalidade, isonomia, motivação e moralidade, expressamente no caput do artigo 37 da Constituição (...)" (posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; peça 1 do TC 039.605/2019-1).

> "A crítica que os meios de comunicação social dirigem às pessoas públicas, como o Presidente da República, seus auxiliares e seu Governo, por mais dura e veemente que possam ser, deixam de sofrer, quanto ao seu concreto exercício, as limitações externas que ordinariamente resultam dos direitos de personalidade, não legitimando, em quaisquer circunstâncias, retaliações ou vinganças pessoais, através da estrutura governamental." (peça 1 do TC 039.606/2019-8).

207. Essa mesma temática foi objeto de apuração do Tribunal no âmbito do TC 037.946/2019-6, relativo à representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em relação à suposta determinação da Presidência da República para que fossem canceladas as assinaturas do jornal Folha de São Paulo por todos os órgãos do governo federal.

> "O que se insinua, nessa notícia e em diversas outras disponíveis na internet, é que o aludido cancelamento teria sido motivado não por interesses legítimos da Administração Pública, mas, sim, em atendimento a comando arbitrário do Presidente da República, que estaria contrariado com o teor das notícias sobre o governo federal publicadas naquele veículo." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 037.946/2019-6).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

208. Numa segunda situação, o braço estatal em questão não seria mais o poder de aquisição em si, mas a distribuição de verbas de propaganda e publicidade segundo critérios pouco técnicos. Sob essa perspectiva, pode ser destacado o TC 008.196/2019-2, que aborda possível favorecimento de grupos de mídia por preferências pessoais e/ou religiosas.

> "Nesse contexto, os acontecimentos acima relatados reclamam, a meu ver, a pronta atuação do TCU, de modo a verificar se as despesas com publicidade do Governo Federal no primeiro trimestre de 2019 atendem ao interesse público, segundo pressupostos técnicos e critérios impessoais, ou se tem servido ao favorecimento de particulares, com ofensa aos princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 008.196/2019-2).

209. Como terceiro grupo de situações, podem ser enquadrados os casos em que se provoca a atuação do controle externo para verificar possível desvio de finalidade no uso do aparato estatal para perseguir grupos ou personalidades que, no exercício da liberdade de expressão ou de imprensa, estejam supostamente em oposição ao governante.

210. Nesse grupo, pode ser enquadrado o TC 018.933/2019-0, que cuidou de representação do MPTCU acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), consubstanciada na realização de análises financeiras de jornalista com suposto intuito de intimidação e perseguição.

> "Pelo teor das notícias jornalísticas, a finalidade concreta da atuação, neste caso, pelo Coaf seria, aparentemente, constranger o jornalista Glenn Greenwald e fragilizar a liberdade de imprensa garantida constitucionalmente em nosso país.
>
> (...) os servidores do Coaf incorreram — e eventualmente seus superior, por ação ou omissão — quando do exercício de suas atividades profissionais, em flagrante desvio de finalidade pública, utilizando-se indevidamente de recursos e ferramentas de trabalho e produção e tratamento de informações com evidente dispêndio indevido e injustificado de expressivos recursos públicos, situação a demandar notoriamente a atuação do órgão de controle externo, no intuito de apurar eventual prejuízo ao erário. (...).
>
> O risco dessa atuação chama tamanha atenção que até a Organização dos Estados Americanos (OEA) publicou nota preocupada com a liberdade de expressão no Brasil." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 018.933/2019-0).

211. Preocupação de mesma natureza levou o *Parquet* especializado a representar perante esta Corte acerca da alegada ameaça, proferida pelo Presidente da República, de não renovação da concessão da Rede Globo por notícias supostamente desfavoráveis (TC 038.071/2019-3).

> "(...) a ameaça de não renovação da concessão para serviço de radiodifusão de sons e imagens para a TV Globo teria sido motivado não por interesses legítimos da Administração Pública, mas, sim, em sentimento arbitrário do Presidente da República, que estaria contrariado com o teor das notícias divulgadas pela emissora e posteriormente explicitadas ante as manifestações supervenientes do Ministério Público do Rio de Janeiro.
>
> Deve ser ressaltado que a atitude do governo federal em prejudicar deliberadamente, por meio de atos de força política e financeira do Estado, determinados veículos de mídia — a Rede Globo e a Folha de São Paulo, notoriamente — não é desconhecida do Tribunal de Contas da União.
>
> (...)
>
> Aos órgãos e instituições da República competentes, a tarefa de coibir os ataques à imprensa, pelo bem da democracia." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 038.071/2019-3).

212. Ainda em relação a eventual uso indevido do aparato estatal com desvio de finalidade para perseguir grupos que veiculam notícias supostamente desfavoráveis, pode ser destacado o TC 001.809/2020-2, que tratou de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil relacionadas à fiscalização realizada em contratos do Grupo Globo.

> "Conforme divulgado, a Receita Federal tem autuado somente os atores contratados pela empresa Globo. Não é de hoje que existem indícios de perseguição política do atual Governo com a emissora citada.
>
> (...)
>
> Novamente, caso seja comprovado que a atuação da Receita Federal aos atores da Rede Globo seja fruto de perseguição política por parte do atual Governo, há o risco de ausência de motivação legítima para atuação caracterizando, assim, desvio de finalidade daquele importante órgão." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 001.809/2020-2).

213. Além desses casos, foram identificadas situações em que se apontaram interferências indevidas da Secom ou de terceiros em propaganda e publicidade de empresas estatais (TCs 009.180/2019-2 e 020.015-2020-8).

214. A análise da materialidade das despesas revela que houve redução da ordem de 28% nos gastos da Secom com publicidade do ano de 2018 para 2019. Por outro lado, chama a atenção o fato de que alguns canais de comunicação foram mais privilegiados em detrimento de outros, sem que houvesse aparentemente justificativas para tanto.

215. As situações relatadas foram ou estão sendo objeto de análise, caso a caso, em cada um dos processos descritos. De qualquer forma, pela própria frequência com que a matéria tem sido levantada, acende-se um alerta sobre essas graves questões.

216. Afinal, todo esse quadro pode indicar, em alguma medida, risco de desvio de finalidade dos agentes estatais na condução da coisa pública, em possível ofensa aos princípios da impessoalidade, da motivação e da moralidade, mas também da legitimidade do gasto e dos atos administrativos. Mais gravemente, vislumbro o risco de que fique vulnerável o próprio Estado Democrático de Direito, caso estejam sendo combalidos alguns de seus mais basilares e fundamentais sustentáculos: a livre manifestação do pensamento e as liberdades de expressão e de imprensa.

217. Contemporaneamente, não mais é possível cindir a concepção de Estado Democrático de Direito das noções de controle sobre o poder e de participação popular. Nesse modelo, são premissas básicas a expressão de pensamento plural e a difusão de informação livre. É por isso que qualquer ameaça às liberdades de expressão e de imprensa tem de despertar a atenção das instituições: fica em xeque a estabilidade e o bom funcionamento da democracia.

218. Esse debate pode ser iluminado com as lições do cientista político norte-americano Robert Dahl, que ressalta o "entendimento esclarecido" como um dos critérios de um processo democrático, além de elencar a "liberdade de expressão" e as "fontes de informações diversificadas" como duas das seis instituições políticas exigidas por uma democracia em grande escala.

> "A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer. Para se adquirir uma compreensão esclarecida de possíveis atos e políticas do governo, também é preciso liberdade de expressão. (...)
>
> Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia. (...).
>
> Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas" (Dahl, Robert A. Sobre a Democracia)

219. Paulo Bonavides nos leciona que só há democracia qualificada como direito fundamental se o povo puder realmente fruir alguns direitos fundamentais, como o direito à comunicação e o direito à livre informação. E que, dentre os grandes obstáculos levantados ao reconhecimento do princípio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

democrático como direito fundamental em termos de legitimidade, figura a informação, visto que, se ela for manipulada, não haverá democracia: "desvirtuado ficará todo o processo gerador de opinião e decisões de natureza governativa." (Bonavides, Paulo. Teoria Geral do Estado).

220. A informação é, aliás, a matéria-prima do trabalho das Cortes de Contas. O controle surge para mediar o conflito entre os interesses dos governantes e os da sociedade. É que, além de disporem de certa autonomia na gestão dos recursos públicos, os governantes detêm mais informações sobre o que de fato ocorre na gestão do que os cidadãos, conformando o que se entende por assimetria informacional ou abismo informacional geradores do chamado conflito de agência.

221. Percebo o Tribunal de Contas como um dos mecanismos que asseguram o fornecimento de informações fidedignas, essenciais para que a sociedade possa atenuar o risco de desalinhamento entre a condução da coisa pública e os seus próprios anseios. A informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações adequadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de realizar julgamentos apropriados a respeito dos atos praticados por seus governantes.

222. É certo que o nosso papel aqui, nesta sessão, é primordialmente a certificação das informações provenientes do próprio Estado. Mas não podemos nos quedar calados se, ao analisá-las, encontramos fatos que nos indicam algum risco de que os recursos públicos possam estar sendo utilizados para manipular as demais informações que circulam pela sociedade, em especial a veiculada pela imprensa.

223. Diante de todo esse contexto e colocada a gravidade da questão, cumpre ao TCU, dentro do seu papel, externar essas reflexões à Administração Pública Federal, ao Congresso Nacional e à sociedade, o que fazemos nesta oportunidade. Adicionalmente, podemos atuar para induzir a transparência e o aprimoramento das regras de governança relacionadas ao tema.

224. Nesse sentido, estou adotando **recomendação** para que os gastos com publicidade e propaganda passem a ser objeto de detalhada transparência na internet, em sítio único, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os *sites*, *blogs*, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta.

225. Por certo, esse assunto não se esgotará aqui, devendo toda a sociedade e este Tribunal ficarem vigilantes, atentos e zelosos pela regularidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos com comunicação social do Governo Federal, visando a garantir a isonomia de tratamento entre os veículos, a imprensa livre e o compromisso com a verdade.

226. Há 230 anos, Madison pressupunha a necessidade de se limitar o poder a fim de preservar a liberdade dos cidadãos e o Estado Democrático. Adotando postura eminentemente cética em relação à natureza humana, sua obra "The Federalist Papers" tem como eixo o controle sobre os detentores do poder:

> "Mas o que é o governo em si próprio senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos nenhuma espécie de governo seria necessária. Se fossem os anjos a governar os homens, não seriam necessários controle externos nem internos sobre o governo. Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares."

227. Ou seja, o bom funcionamento do Estado depende essencialmente do controle exercido pelo povo sobre o poder dos governantes. Todavia, isso não basta, sendo necessárias "precauções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

auxiliares". Ao longo do texto, Madison vai sustentar que o mais conveniente seria a dispersão do poder na estrutura estatal, de modo a formar uma verdadeira teia de controles mútuos e recíprocos, ou o que ficou conhecido como estrutura de "*checks and balances*".

228. Na quadra atual, não tenho dúvidas do papel fundamental desta Corte como um dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos, desempenhando o controle da face administrativa do poder estatal.

VI - PARECER

229. A partir dos fundamentos apresentados, a minuta de Parecer Prévio que submeto à consideração do Plenário é no sentido de que **as contas atinentes ao ano de 2019 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.**

230. Em visão de conjunto, considerando os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas, previstos no art. 11 da Resolução-TCU 291/2017, tenho que os apontamentos não comprometem a totalidade da gestão aqui examinada, tanto com relação à execução dos orçamentos (Resolução-TCU 291/2017, art. 14, § 1º, incisos I e II) quanto no que se refere à opinião a respeito do Balanço Geral da União (Resolução-TCU 291/2017, art. 13, § 1º, incisos I e II).

231. No casos em que foram observadas desconformidades, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, os apontamentos indicam correções de rumo a serem necessariamente implementadas, com vistas a resguardar, dentre outros aspectos igualmente caros à sociedade, a responsabilidade fiscal e a aderência aos objetivos e balizas conferidas pela Constituição Federal no que respeita ao bom e regular uso dos recursos públicos.

232. Dessa forma, estou convicto de que a análise empreendida pelo Tribunal, consubstanciada no Relatório e no Parecer Prévio, subsidiará com elementos técnicos o órgão de cúpula do Poder Legislativo para que possa realizar o julgamento das contas do Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, e demais atividades concernentes à sua função típica de fiscalização.

233. A história recente mostra que este Tribunal de Contas da União não tem se equivocado ao apontar as mais relevantes questões e seus efeitos no âmbito da apreciação das Contas de Governo, transcendendo a função constitucional mais evidente de auxiliar o Congresso Nacional.

234. No atual contexto de crise sanitária, econômica, fiscal e política, é ainda mais importante o papel institucional desta Corte de evidenciar a situação das contas públicas e dos atos e fatos da gestão.

235. Reitero a necessidade de perseguimos a todo custo a estrita observância das regras de responsabilidade fiscal, sem relativização de conceitos, como pressuposto necessário para superarmos o momento de incerteza que vivemos.

236. O aprimoramento das instituições políticas e seus consequentes reflexos na dinâmica da Administração exigem que se preze pela manutenção de um ambiente minimamente estável, confiável e transparente. A fidedignidade das informações divulgadas, permeada por comportamento íntegro e boas práticas de *accountability*, é pressuposto essencial para o estabelecimento de qualquer relação de credibilidade entre governantes e governados.

237. São essas razões que me levam a enaltecer o importante papel da Corte de Contas como órgão guardião da gestão fiscal responsável. Como costumo dizer: "O Tribunal de Contas da União está para as normas de responsabilidade fiscal assim como o Supremo Tribunal Federal está para a Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.177/2020-4
Natureza: Prestação de Contas do Presidente da República.
Órgão: Presidência da República.
Representação legal: não há.

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Pela 85ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República consistem 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 § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem 148, de 2/4/2020, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1/1/2019 a 31/12/2019, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

Registra-se, ainda, que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF.

O exame das contas do Presidente da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por se configurar em instrumento de *accountability* perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude dos temas tratados no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União.

A primeira opinião se refere à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, devendo exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República "representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro", conforme estabelecido no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

A segunda opinião diz respeito à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal 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 (art. 228, *caput* e § 1º, do RITCU).

Destarte, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra no parecer prévio sua conclusão quanto à aprovação ou rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, consta um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União ao longo do exercício de 2019. Nesse sentido, são apresentados os principais indicadores macroeconômicos e os instrumentos de política monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício. Além disso, o capítulo contém informações sobre a política fiscal e os principais indicadores da dívida pública, bem como dados gerais da execução orçamentária.

O capítulo 3 representa o esforço do TCU no sentido de analisar os resultados da atuação do governo federal em 2019 no que se refere à execução dos seus programas temáticos. Em linha com os normativos, as análises realizadas em 2019 compreendem a avaliação do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento, a confiabilidade das informações de desempenho prestadas pelo chefe do Poder Executivo e o desempenho dos programas temáticos selecionados. Além disso, em cada programa temático, foram feitas considerações acerca do alcance das metas.

No capítulo 4 são registrados os resultados dos exames realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2019 às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o intuito de fundamentar o parecer do TCU quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

O capítulo 5, por sua vez, apresenta o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Dessa forma, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31/12/2019 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado.

Em seguida, no capítulo 6, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2018.

Por fim, no capítulo 7, apresenta-se a conclusão deste relatório.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício de 2019, prestadas pelo Presidente da República, o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

2. CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

2.1. Indicadores Macroeconômicos

2.1.1. Taxas de Inflação

De 2005 a 2018, a meta de inflação esteve em 4,5% a.a., mas em 2019 foi alterada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para 4,25% a.a.. A margem foi mantida em 1,5 p.p. para menos ou para mais. Esta ligeira redução indica aproximação do indicador a padrões internacionalmente aceitos, dentro de um processo que procura estimular o crescimento dos setores de bens e serviços.

O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. A taxa de inflação registrada em 2019 foi de 4,31%, bastante próxima ao centro da meta fixado pelo CMN, mas acima do valor verificado em 2018, de 3,75%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dentre os diversos produtos e serviços que compõem o cálculo do IPCA, os que mais impactaram na composição do índice foram os grupos Alimentação e Bebidas, com alta de 6,37% e impacto de 1,57 p.p., Transportes, com variação positiva de 3,57% e impacto de 0,66 p.p., Saúde e Cuidados Pessoais, com alta de 5,41% e impacto de 0,65 p.p., Habitação, com 3,90% de variação e impacto de 0,62 p.p., e Despesas Pessoais, com alta de 4,67% e impacto de 0,51 p.p. – somando juntos 4,01 p.p., equivalentes a 93% do IPCA.

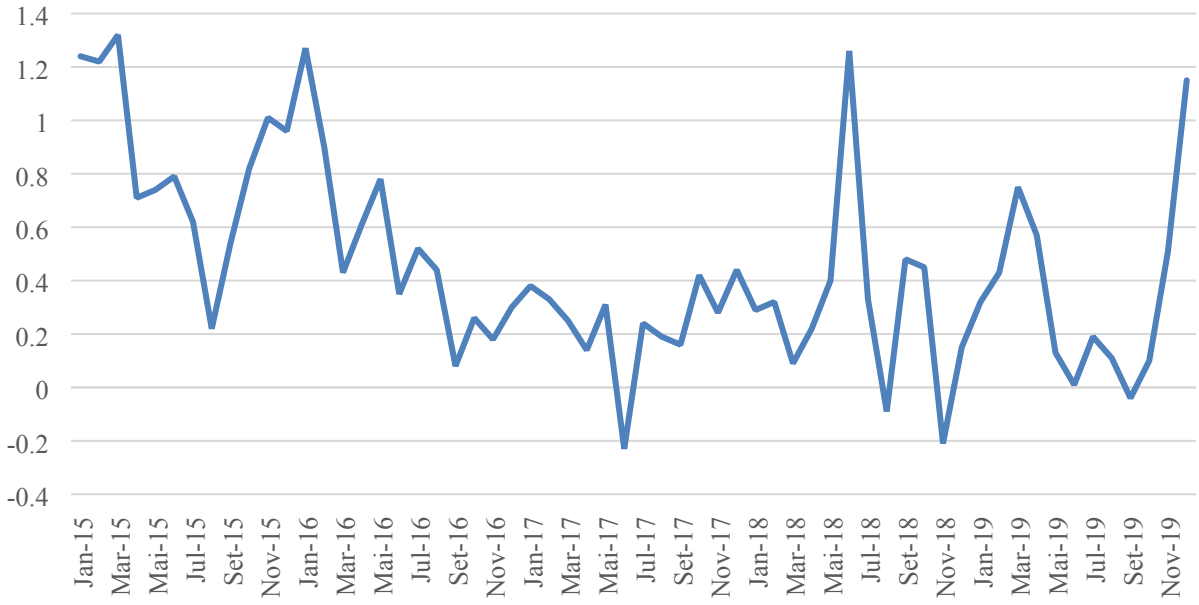
Os maiores impactos no grupo Alimentação e Bebidas ao longo do ano ocorreram em virtude da elevação do preço das carnes, cuja majoração se deu nos meses de novembro e dezembro, resultando em alta de 32,40% e impacto de 0,86 p.p. no índice, e do feijão-carioca, com elevação de 105% nos três primeiros meses, e elevação média ao longo do ano de 55,99%, com impacto de 0,09 p.p. no índice.

Já no grupo Transportes os maiores aumentos foram observados nas tarifas dos ônibus urbanos e no preço da gasolina, com 6,64% e 4,03%, respectivamente, e impacto de 0,18 p.p. Por sua vez, o grupo Saúde e Cuidados Pessoais teve os preços do item Plano de Saúde aumentado de 8,24%, com impacto de 0,34 p.p. no ano. No grupo Habitação, a maior influência foi referente ao item energia elétrica, com variação de 5% em 2019. Essa alta foi decorrente, principalmente, de mudança na tarifa da bandeira tarifária, com altas de 2,18% em maio, 4,48% em julho, 3,85% em agosto e 2,15% em novembro, embora durante esse período e também no restante do ano tenham sido observados reajustes de valores inferiores aos mencionados e até negativos.

Uma abordagem de outras causas que levaram à variação observada da taxa de inflação em 2019 é apresentada no item 2.2 deste relatório, que trata da Política Monetária.

As taxas de inflação mês a mês do IPCA, no período de 2015 a 2019, estão evidenciadas no gráfico a seguir.

Evolução mensal do IPCA – 2015 a 2019



Fontes: IBGE. Obs.: maio/2018 – greve dos caminhoneiros

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos, encerrou o ano de 2019 com taxa de 4,48%, valor superior aos 3,43% registrados em 2018. O grupo Alimentação e Bebidas teve elevação de 6,84% em 2019, com impacto de 2,07 p.p. no INPC. Os grupos de Habitação, com variação de 3,86%, o de Transportes, com 4,38%, e o de Saúde e Cuidados Pessoais, com alta de 4,90%, também causaram relevante elevação do índice, pois todos tiveram elevado impacto no INPC, de 0,71 p.p., 0,70 p.p. e 0,49 p.p., respectivamente.

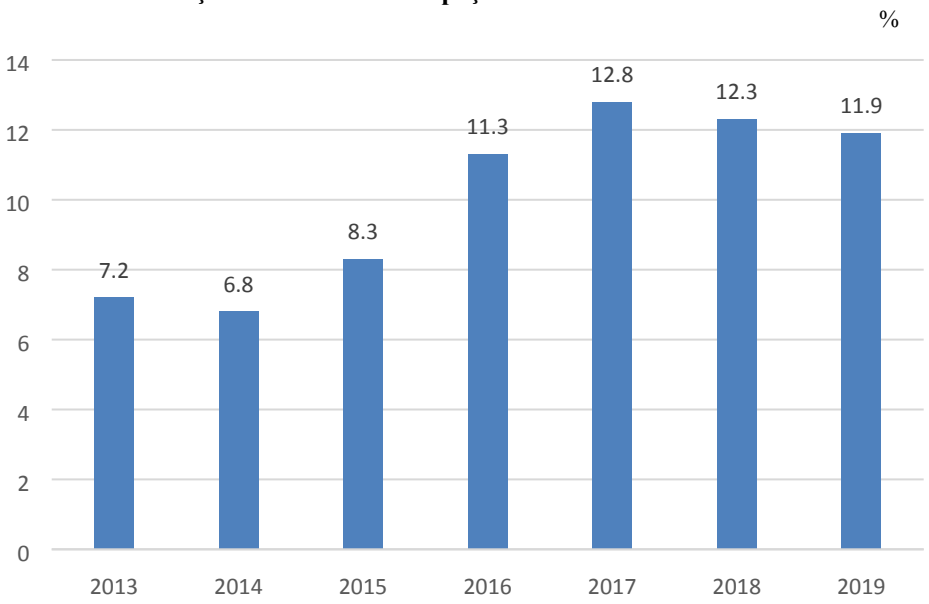
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.1.2. Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação média anual entre 2014 e 2017 mostra uma trajetória de forte alta ao longo do período, no qual passou de 6,8% em 2014 para 12,8% em 2017. Observa-se, entretanto, redução da taxa de desocupação média para 12,3% em 2018 e 11,9% em 2019, conforme figura apresentada adiante.

Não obstante, o resultado é muito elevado ao se comparar com o exercício financeiro de 2013, que apresentou uma taxa média de 7,2% ao ano. Esse incremento da taxa de desocupação está associado à performance do nível de atividade econômica do país, que tem apresentado tendência de queda do crescimento do PIB após o exercício de 2010. Tal performance negativa foi potencializada pelas recessões em 2015 e 2016 e por uma fraca e gradual recuperação econômica a partir de então, conforme informações e dados apresentados na subseção 2.1.3 deste relatório.

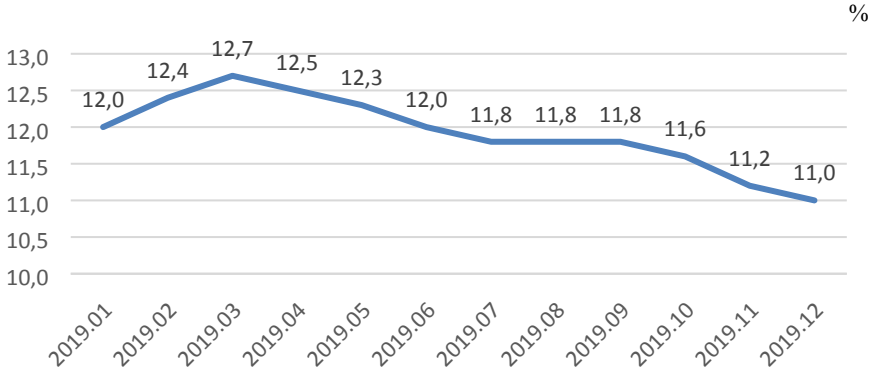
Evolução da taxa de desocupação média anual – 2012 a 2019



Fonte: IBGE.

Ao se examinar a evolução da taxa de desocupação mensal no exercício de 2019, constata-se que a partir do mês de março, que apresentou uma taxa de 12,7%, houve uma queda gradual até os meses de novembro e dezembro, cujas taxas são de 11,2% e 11%, respectivamente.

Evolução da taxa de desocupação mensal – 2019

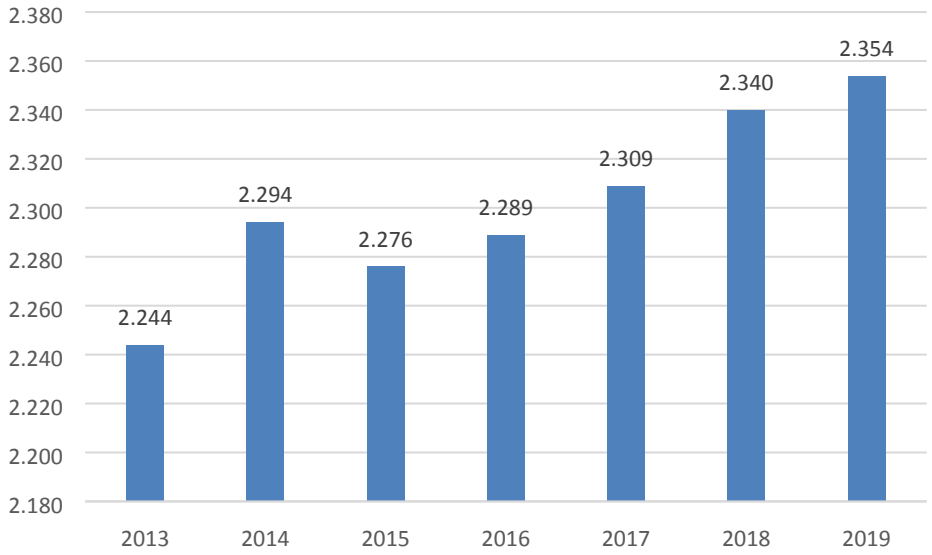


Fonte: IBGE.

A evolução do rendimento médio real anual no período de 2013 a 2019, apresentada na figura que se segue, mostra incialmente uma queda em 2014 e 2015, em função da forte recessão verficada no exercício financeiro de 2015. Por outro lado, mesmo com baixos níveis de atividade econômica no período seguinte, observa-se trajetória de elevação gradual da renda real de 2015 a 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

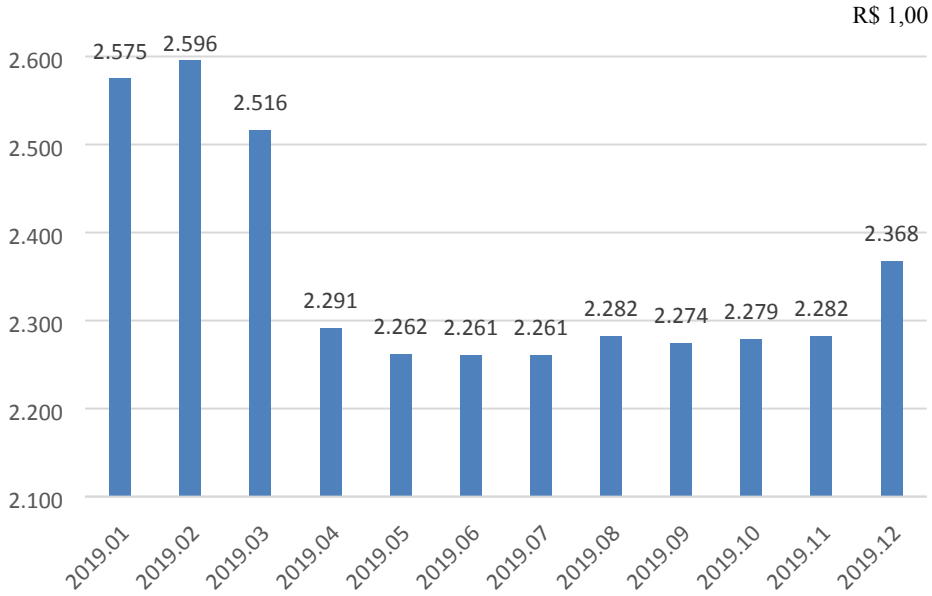
Evolução do rendimento médio real anual – 2013 a 2019



Fonte: IBGE/IPEA.

Numa análise mais detalhada do exercício financeiro de 2019, com base na figura que se segue, nota-se que os meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro apresentaram rendimentos mais elevados que os demais meses do ano, o que possivelmente reflete o comportamento sazonal no mercado de trabalho. Observa-se também que o mês de dezembro apresentou rendimento médio real de R$ 2.368, valor bem próximo da média anual apresentada na figura anterior.

Evolução do rendimento médio real mensal – 2019



Fonte: IBGE/IPEA

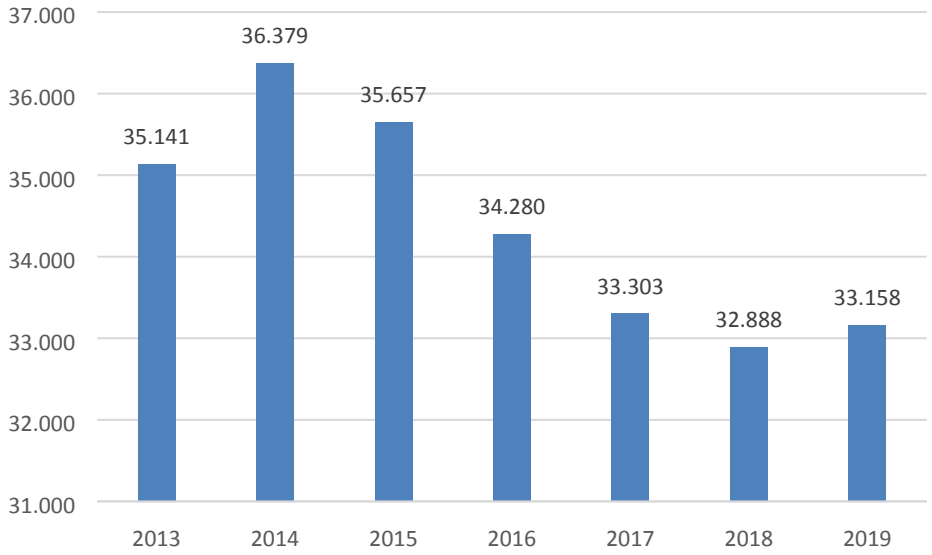
A figura seguinte mostra a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) no período de 2013 a 2019. Nota-se que o ápice do emprego formal ocorreu em 2014, com aproximadamente 36,4 milhões de pessoas ocupadas. A partir de 2015, o indicador passou para trajetória de queda até o exercício de 2018, quando contou aproximadamente 32,9 milhões de empregos.

Destaque-se que em 2014 o crescimento da economia brasileira foi praticamente nulo, e em 2015 e 2016 o país passou por uma forte recessão. Desde então, embora tenha havido gradual e tímida recuperação do nível de atividade econômica, apenas em 2019 o nível de emprego formal reverteu a tendência de queda e superou o exercício financeiro anterior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução do nível de emprego formal médio anual – 2013 a 2019

Pessoas ocupadas (mil)

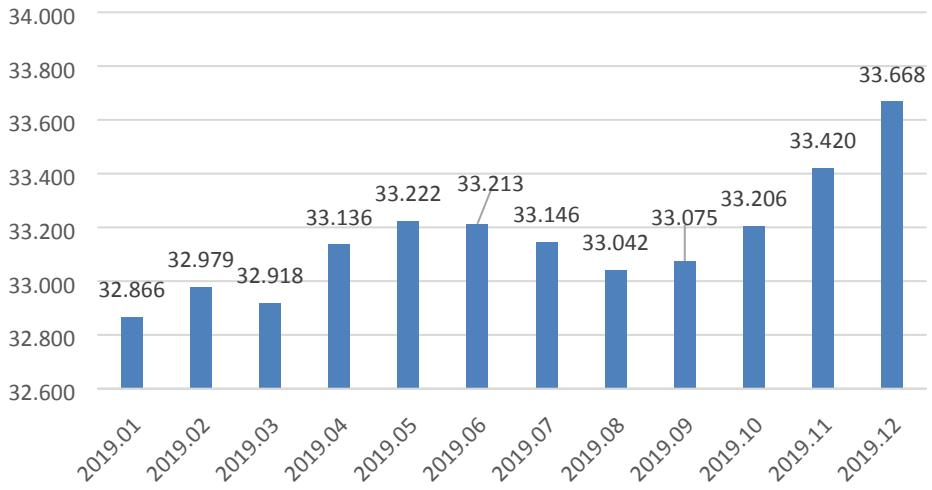


Fonte: IBGE/IPEA.

A avaliação do nível de emprego formal mensal de 2019, conforme figura apresentada a seguir, mostra que o indicador teve seu menor valor em janeiro, com aproximadamente 32,8 milhões de pessoas ocupadas, e o maior valor em dezembro, com aproximadamente 33,6 milhões de trabalhadores ativos. Embora o índice tenha crescido inicialmente e retraído no segundo quadrimestre, os meses de setembro a dezembro apresentaram trajetória de elevação do número de trabalhadores formalmente empregados.

Evolução do nível de emprego formal mensal – 2019

Pessoas ocupadas (mil)



Fonte: IBGE/IPEA.

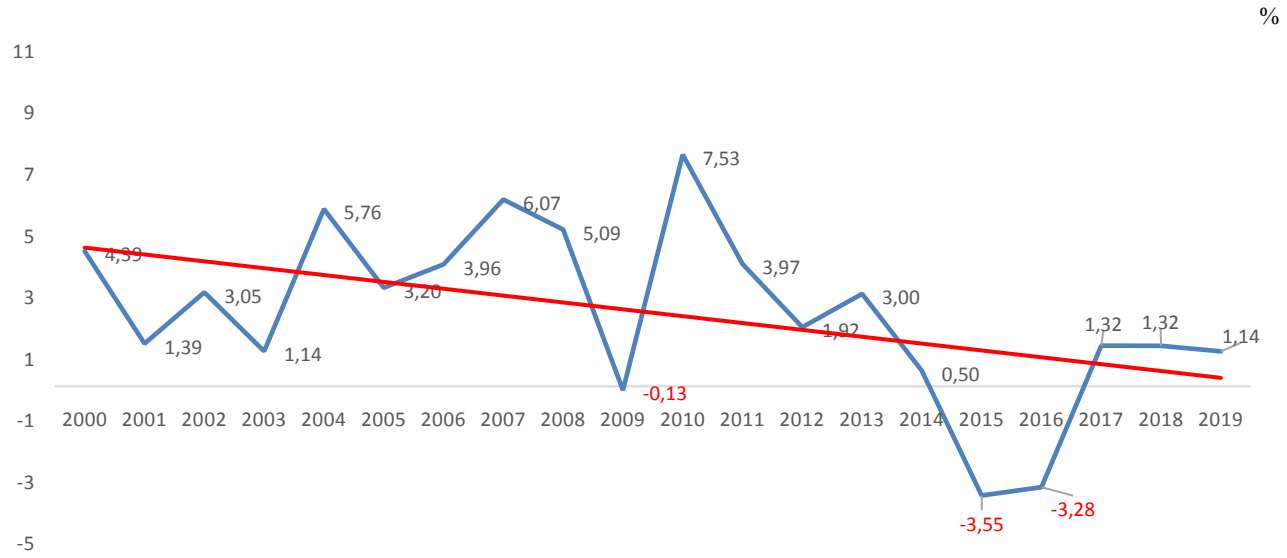
2.1.3. Produto Interno Bruto

A variação do Produto Interno Bruto (PIB) serve como indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos na economia durante um período. Esse indicador alcançou R$ 7.256.927 milhões no exercício de 2019, valor 1,1% superior, em termos reais, ao do PIB de 2018 – R$ 6.889.176 milhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento do PIB entre os anos de 2000 e 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Taxa de crescimento do PIB em termos reais – 2000 a 2019

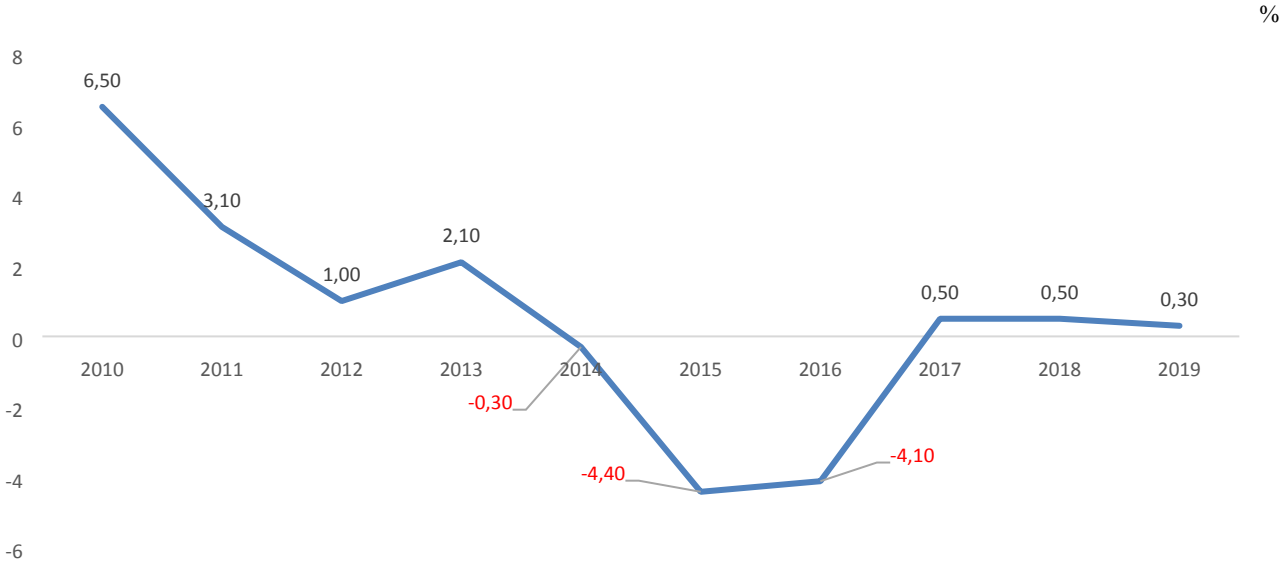


Fontes: Bacen e IBGE.

Mesmo tendo variações positivas nos últimos três anos, 1,14% em 2019, e 1,32% em 2018 e 2017, as retrações de 3,3% em 2016 e de 3,5% em 2015 foram muito significativas, fazendo com que o valor do PIB de 2019 se aproxime do valor do encerramento do exercício de 2012, em termos reais – R$ 7.237 bilhões.

O gráfico seguinte mostra a evolução da variação percentual real do PIB *per capita*, isto é, a razão entre o PIB real e a população brasileira, que é um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população.

Taxa de crescimento do PIB real *per capita* – 2010 a 2019



Fonte: IBGE.

O PIB *per capita* atingiu, em 2019, o valor de R$ 34.533, superior em 0,3% ao valor registrado em 2018, já descontado o valor da inflação.

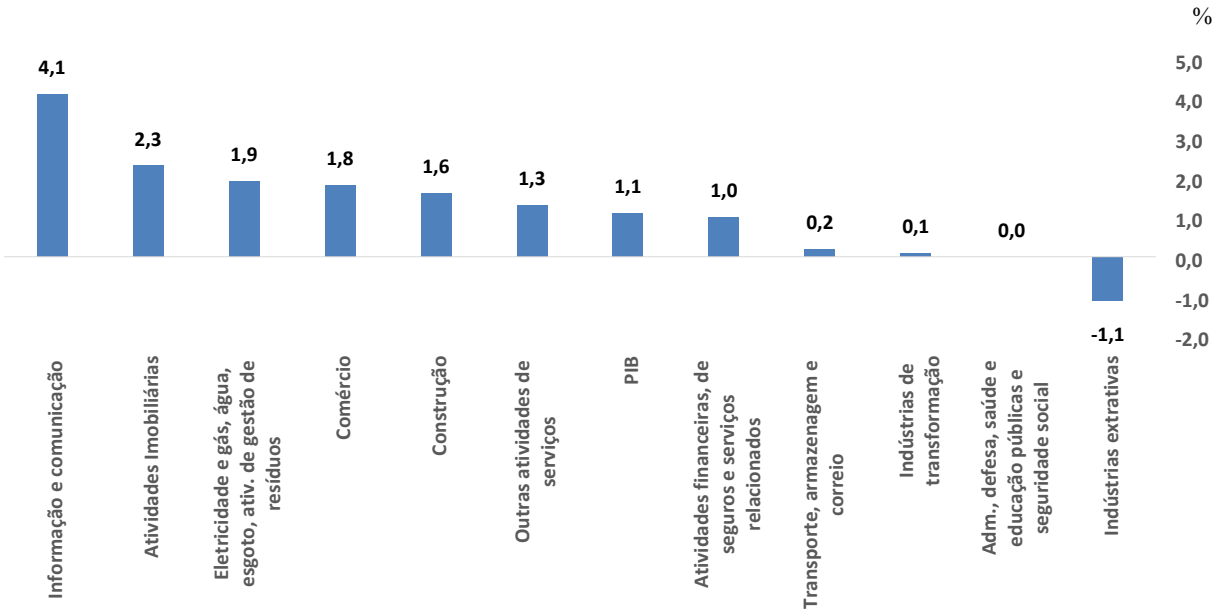
Considerando-se que o PIB é composto do Valor Adicionado a Preços Básicos e do Imposto sobre Produtos sem os Subsídios, verifica-se que a atividade agropecuária cresceu 1,3%, a indústria 0,5%, e o setor de serviços 1,3%. Na agropecuária, foram destaques a produção de milho (23,6%), algodão (39,8%), laranja (5,6%), e feijão (2,2%).

A quase totalidade dos subsetores do PIB em 2019 apresentou desempenho positivo, exceto os subsetores "Administração, Defesa, Saúde e Educação Públicas" e "Seguridade Social",

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

que apresentaram estabilidade em relação ao ano de 2018, e o subsetor de "Indústrias Extrativas", com retração de 1,1%. O subsetor "Construção", responsável por significativa parcela de contratação de mão de obra, apresentou recuperação de 2018 para 2019, passando de -2,5% para 1,6%.

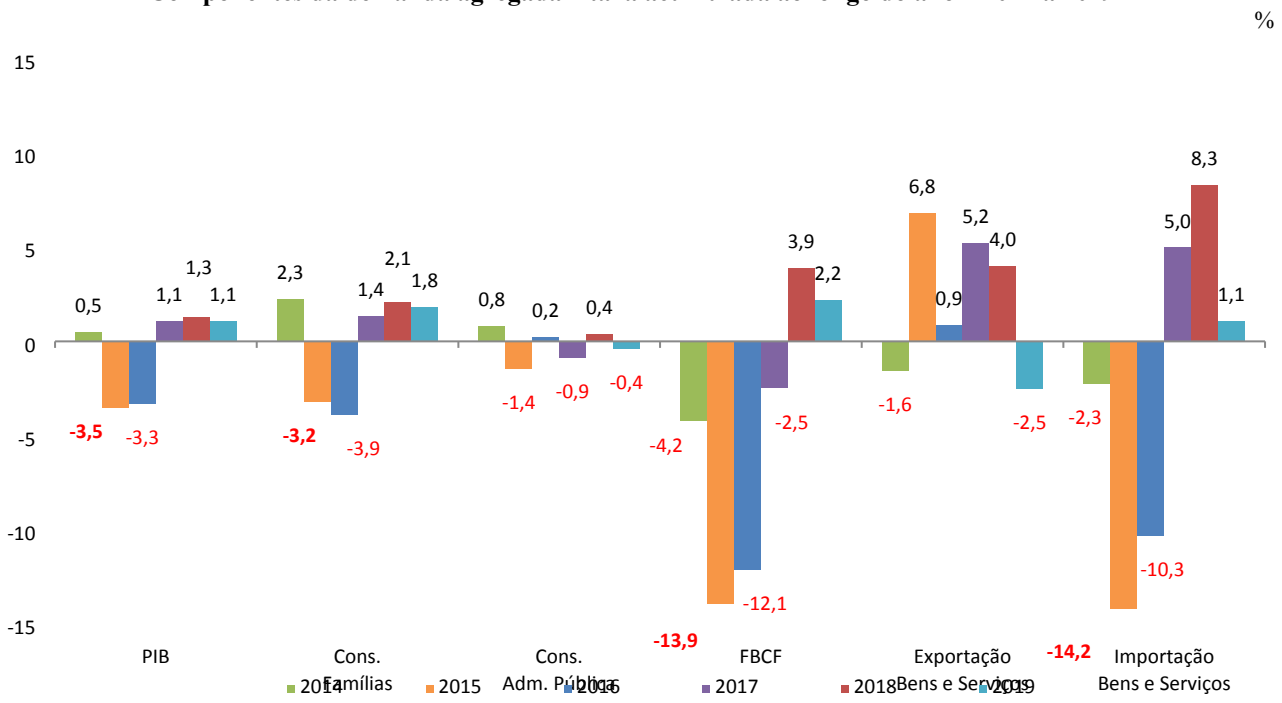
PIB e subsetores – taxa acumulada no ano - 2019



Fonte: IBGE.

A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e os componentes da demanda agregada entre 2014 e 2019 é apresentada no gráfico a seguir.

Componentes da demanda agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2014 a 2019



Fonte: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

O Consumo das Famílias, cujo total das despesas registrou participação de 64,9% no PIB em 2019, teve expansão de 1,8%. Esse resultado pode ser explicado pelo crescimento da massa salarial real, segundo a pesquisa PNAD Contínua/IBGE, aliada à redução da taxa SELIC ao longo de 2019, à concessão de parcelas do FGTS e ao aumento do saldo de operações de crédito para pessoas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

físicas. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve a mais alta variação entre os componentes da demanda, registrando 2,2% de aumento em relação ao ano de 2018, com participação de 15,1% no PIB, inclusa a variação de estoque. As Exportações de Bens e Serviços tiveram retração significativa de 2,5%, enquanto as Importações de Bens e Serviços cresceram 1,1%.

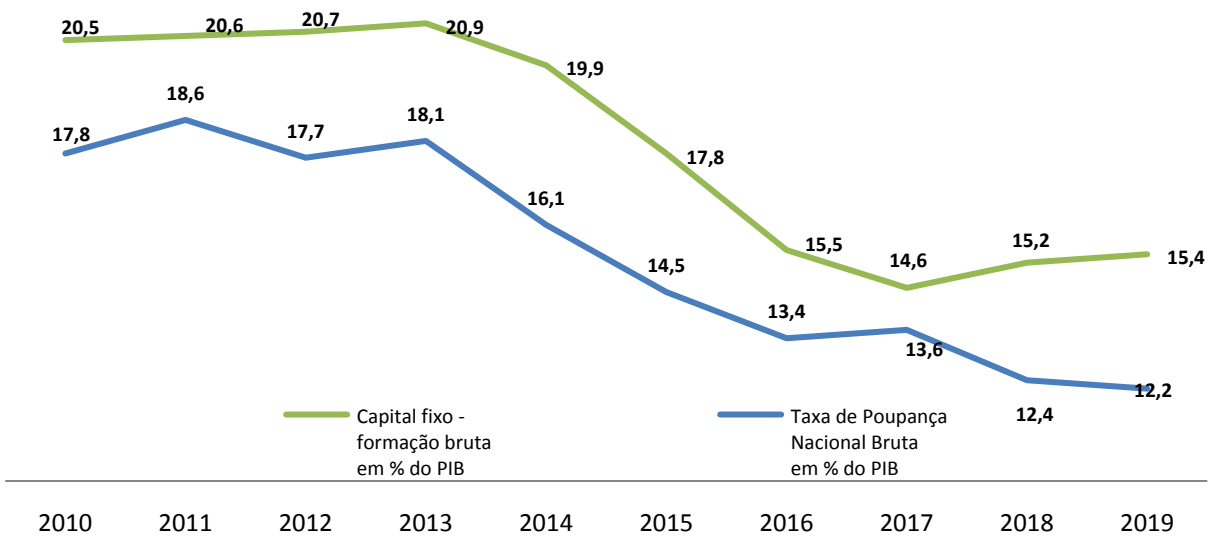
2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta representa a parte da renda nacional bruta não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescido do saldo do governo em conta corrente. A taxa de poupança bruta brasileira foi de 12,2% do PIB em 2019.

Já o investimento compreende a formação bruta de capital fixo mais as variações de estoques. Em 2019, o indicador da taxa de investimento (FBCF) teve leve alta em relação a 2018 e atingiu 15,4% do PIB, conforme gráfico a seguir.

Poupança nacional bruta e formação bruta de capital fixo – 2010 a 2019

% do PIB



Fonte IBGE.

2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados no ano e o respectivo Produto Interno Bruto.

Os tributos representam a arrecadação das três esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como das entidades do Sistema S (Sesi, Senai, Sebrae, Senac, dentre outras) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB adotado nesta análise corresponde ao calculado pelo IBGE de acordo com o novo Sistema de Contas Nacionais (SCN 2010) e publicado em 4/3/2020. Os dados da arrecadação foram obtidos em planilha encaminhada pelo Ministério da Economia ao TCU.

A tabela a seguir considera os tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo e apresenta a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2010-2019.

Em síntese, a carga tributária brasileira atingiu 33,17% em 2019, ou seja, a maior do período analisado. Essa taxa é 0,02 p.p. superior à de 2018 e 0,10 p.p. acima da de 2011, que, por sua vez, já havia sido a mais alta da série entre 2010 e 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2010 a 2019

R$ bilhões

Esfera	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB
Federal	868	22,35%	1.013	23,16%	1.095	22,73%	1.199	22,48%	1.261	21,83%	1.317	21,96%	1.381	22,03%	1.447	21,99%	1.546	22,44%	1.614	22,24%
Estadual	319	8,21%	354	8,10%	392	8,14%	434	8,15%	464	8,04%	483	8,06%	510	8,14%	546	8,30%	587	8,52%	629	8,67%
Municipal	69	1,77%	80	1,83%	90	1,87%	100	1,87%	111	1,92%	120	2,00%	125	1,99%	134	2,04%	151	2,19%	165	2,27%
Total	1.256	32,33%	1.448	33,08%	1.576	32,74%	1.733	32,50%	1.837	31,79%	1.920	32,02%	2.016	32,16%	2.128	32,32%	2.284	33,15%	2.407	33,17%
PIB	3.886		4.376		4.815		5.332		5.779		5.996		6.269		6.583		6.889		7.257	

Fonte: Ministério da Economia.

A tabela a seguir mostra a variação dos tributos arrecadados entre 2018 e 2019 em valores correntes e valores corrigidos para 2019 segundo o deflator implícito do PIB (4,15%).

Arrecadação tributária bruta – variação entre 2018 e 2019 em valores correntes e corrigidos

R$ bilhões

Esfera	Valores correntes			Valores corrigidos		
	2018	2019	Var %	2018	2019	Var %
Federal	1.546	1.614	4,38%	1.610	1.614	0,21%
Estadual	587	629	7,17%	611	629	2,89%
Municipal	151	165	9,23%	157	165	4,88%
Total	**2.284**	**2.407**	**5,41%**	**2.379**	**2.407**	**1,21%**

Fonte: Ministério da Economia.

As três esferas governamentais apresentaram aumento real de receitas tributárias, com destaque para os municípios, que tiveram crescimento real de 4,88%. Os governos estaduais também apresentaram melhora na arrecadação, com aumento real de 2,89%. Já a arrecadação do Governo Federal pouco evoluiu em termos reais, haja vista o acréscimo de apenas 0,21%. No total, a arrecadação tributária total de 2019 cresceu, em termos reais, 1,21% em comparação com 2018.

Para fins de análise comparativa da carga tributária da União frente ao conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias de forma a evidenciar a carga tributária disponível em cada esfera, conforme descrito a seguir:

a) a carga tributária disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

b) a carga tributária disponível aos estados e municípios corresponde à carga tributária bruta dos estados somada à dos municípios e às transferências da União a estados e municípios.

A tabela e o gráfico seguintes mostram a evolução desses valores entre 2010 e 2019 como proporção do PIB. A comparação entre os resultados de 2018 e 2019 mostra que os estados, os municípios e o RGPS apresentaram crescimento da carga tributária disponível, ao passo que a União perdeu 0,57 p.p..

A série histórica completa mostra que a carga tributária disponível aos estados e municípios cresceu em todos os anos a partir de 2015. Em contrapartida, a carga tributária disponível à União caiu anualmente desde 2012, com pequena recuperação apenas em 2018. Os benefícios do RGPS, com exceção de 2011, cresceram como proporção do PIB em todo o período analisado. Entre 2014 e 2017, o crescimento dos benefícios do RGPS foi significativo, mas o ritmo dessa evolução diminuiu a partir de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

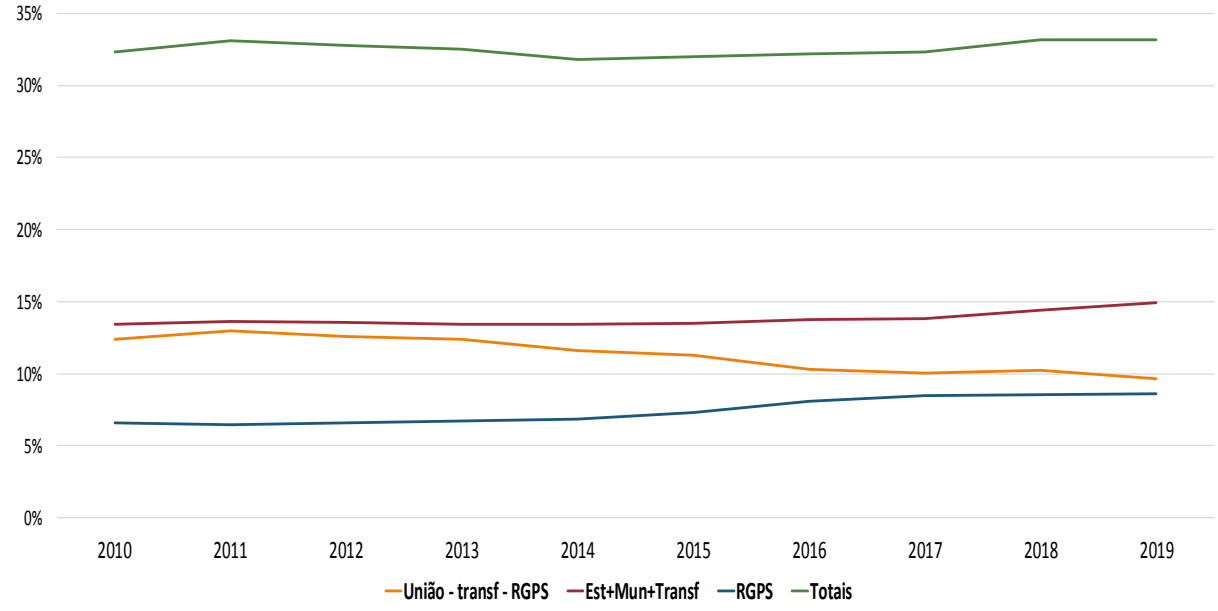
Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2019

Receitas Disponíveis	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var 2018-2019	Var 2011-2019
União - transf - RGPS	12,36%	13,00%	12,60%	12,37%	11,57%	11,27%	10,31%	10,05%	10,20%	9,63%	-0,57 p.p.	-3,37 p.p.
Est+Mun+Transf	13,42%	13,65%	13,57%	13,43%	13,39%	13,48%	13,75%	13,80%	14,43%	14,91%	0,48 p.p.	1,26 p.p.
RGPS	6,56%	6,43%	6,58%	6,70%	6,82%	7,27%	8,10%	8,46%	8,51%	8,63%	0,12 p.p.	2,20 p.p.
Totais	32,33%	33,08%	32,74%	32,50%	31,79%	32,02%	32,16%	32,32%	33,15%	33,17%	0,02 p.p.	0,10 p.p.

Fontes: Ministério da Economia e STN.

Nota: Os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos na tabela 4.1 do relatório Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2019, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As transferências consistem nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), IPI-Exportação, Fundos Constitucionais, Contribuição do Salário-Educação, Compensações Financeiras, Cide-Combustíveis, ITR e IOF-Ouro.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2019



Fontes: Ministério da Economia e STN.

A tabela a seguir relaciona a carga tributária de alguns países, segundo dados do FMI (*World Economic Database, October 2019*).

Conforme pode-se observar, a carga tributária do Brasil é intermediária, sendo inferior às dos países da Europa Ocidental e América do Norte. Entre os países do grupo dos Brics, só é menor que a da Rússia e, entre os países da América Latina, só é menor que a da Argentina e a da Bolívia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Carga tributária comparada – 2017

% do PIB

Grupo	País	Carga
Europa Ocidental	Noruega	54,33
Europa Ocidental	França	53,61
Europa Ocidental	Itália	46,52
Europa Ocidental	Alemanha	45,66
Europa Ocidental	Portugal	42,41
América do Norte	Canadá	39,94
Europa Ocidental	Espanha	37,92
Europa Ocidental	Reino Unido	36,57
América Latina	Argentina	34,48
Brics	Rússia	33,27
América do Norte	Estados Unidos	30,78
América Latina	Bolívia	30,77
Brics	Brasil	30,58
América Latina	Uruguai	29,69
Brics	China	28,28
Brics	África do Sul	28,26
América Latina	Colômbia	25,52
América Latina	México	24,68
América Latina	Chile	22,76
Brics	Índia	19,82
América Latina	Paraguai	18,58
América Latina	Peru	18,30

Fonte: FMI.

Nota: Para evitar distorções, os dados apresentados neste relatório se referem a 2017, último ano em que o documento do organismo internacional contém valores informados e não estimados. Para efeito de comparação, foi mantido o valor informado pelo FMI relativo ao Brasil.

Ante o exposto, ressaltam-se os seguintes aspectos sobre a carga tributária brasileira no atual contexto de crise fiscal:

a) A carga tributária em 2019 correspondeu a 33,17% do PIB, com aumento de 0,02 p.p. em comparação com 2018;

b) Todas as esferas apresentaram aumento absoluto real da arrecadação tributária em 2019 em comparação com 2018, com destaque para a arrecadação dos municípios, que cresceu 4,88%;

c) No período de 2011 a 2019, a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou queda de 3,37 p.p., enquanto a carga tributária disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,26 p.p. e os benefícios do RGPS aumentaram 2,20 p.p.;

d) Comparando-se apenas 2019 com 2018, a carga tributária disponível cresceu nos estados e municípios (0,48 p.p.) e no RGPS (0,12 p.p.), mas a carga tributária disponível à União foi a única que caiu (0,57 p.p.);

e) Entre 2011 e 2019, com exceção de 2018, a carga tributária disponível à União apresentou sucessivas quedas como resultado do crescimento das despesas com benefícios pagos pelo RGPS;

f) Em comparação com outros países, segundo dados do FMI de 2017, a carga tributária do Brasil pode ser considerada média, sendo inferior às dos países da Europa Ocidental e da América do Norte. Entre os Brics, só fica atrás da Rússia e, entre os países da América Latina, da Argentina e da Bolívia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

As exportações de produtos brasileiros em 2019 alcançaram US$ 225,4 bilhões, o que equivale a uma redução de 5,80% em relação a 2018. A variação dos valores e das quantidades de itens exportados entre 2018 e 2019 são apresentados a seguir, por produto.

Participação por produto nas exportações – 2018 e 2019

US$ bilhões FOB

Itens	Variação dos Valores em 2019 em relação à 2018 (%)	Variação das Quantidades em 2019 em relação à 2018 (%)	Participação em 2019 (%)
Soja	-21,1	-11,0	11,6
Óleos de petróleo /minerais betumin. crus	-4,2	4,4	10,7
Minérios de ferro e concentr. não aglomer	21,0	-8,1	9,0
Milho (exceto milho doce) não moído, outros	84,1	86,2	3,2
Pastas químicas de madeira, ao bissulfito, ...	-9,6	0,4	3,1
Óleos de petróleo/minerais betuminosos(- crus)	46,5	47,6	2,6
Bagaços e outros resíduos sólidos	-11,6	0,1	2,6
Carne de gado bovino congelada, desossada	24,6	18,6	2,5
Cortes de aves ou outros despojos, congelada	10,2	3,7	2,2
Café não torrado, não descafeínado	4,9	22,1	2,0
Açúcar de cana, em bruto	-16,8	-12,1	2,0
Veículos automóv. para transporte de pessoas	-25,7	-26,5	1,7

Fonte: MDIC.

O quadro a seguir mostra que os países da Ásia mantiveram, em 2019, o patamar de aquisições de produtos exportados do Brasil. O bloco econômico da América do Norte aumentou suas aquisições em 3,94%. A Europa, a América do Sul e a América Central e Caribe, por sua vez, reduziram sensivelmente sua participação na aquisição dos produtos exportados pelo Brasil em relação a 2018, com variações de -12,0%, -20,5% e -19,32%, respectivamente. As vendas para a Argentina tiveram queda de 34,8%,.

Os principais países compradores de produtos brasileiros em 2019 foram: China, com US$ 62,9 bilhões ou 28,1% do total exportado; Estados Unidos, com US$ 29,7 bilhões (13,2% do total); Holanda, com US$ 10,1 bilhões (4,5%); Argentina, com US$ 9,7 bilhões (4,3%); Japão, com US$ 5,4 bilhões (2,4%); e Chile, com US$ 5,1 bilhões (2,3%).

Exportações brasileiras – principais blocos econômicos – 2018 e 2019

US$ bilhões FOB

Blocos Econômicos e Países	2019	2018	Var % 2019/2018	Participação %	
				2019	2018
Ásia	93,23	93,18	0,06%	41,4	38,9
- China, Hong Kong e Macau	65,84	66,68	-1,26%	29,2	27,9
Europa	42,50	48,29	-12,00%	18,9	20,1
- União Europeia	35,90	42,11	-14,75%	15,9	17,6
América do Sul	27,95	35,17	-20,51%	12,4	14,7
- Mercosul	14,75	20,83	-29,20%	6,5	8,7
- Argentina	9,72	14,91	-34,79%	4,3	6,2
América do Norte	37,99	36,55	3,94%	16,9	15,3
- EUA	29,71	28,70	3,55%	13,2	11,9
Oriente Médio	10,81	9,77	10,68%	4,8	4,1
África	7,53	8,10	-6,98	3,3	3,4
América Central e Caribe	4,57	5,66	-19,32	2,0	2,4
Oceania	0,77	0,70	11,02%	0,3	0,3
Total	225,38	239,26	-5,80%	-	-

Fonte: MDIC. Os valores totais incluem países não declarados ou sem informação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

As exportações de produtos básicos registraram variação negativa de 0,8% em 2019 em comparação com 2018. As vendas de produtos industrializados manufaturados e semimanufaturados tiveram redução de 10,1% e 6,9% em 2019, respectivamente, como se observa da tabela a seguir.

Dentre os produtos manufaturados, as maiores vendas foram de automóveis de passageiros, aviões, óleos combustíveis, plataformas de perfuração ou de exploração, dragas e outros usos, óxidos e hidróxidos de alumínio, máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração e outros usos, motores para veículos automóveis e suas partes, partes e peças para veículos automóveis e tratores, partes de motores e turbinas para aviação, polímeros de etileno, propileno e estireno, veículos de carga, motores, geradores e transformadores elétricos e suas partes, produtos laminados planos de ferro ou aços, gasolina e demais produtos manufaturados,, no total de US$ 36,7 bilhões FOB, equivalente a 47,4% do total dos produtos manufaturados exportados em 2019.

Exportação brasileira por fator agregado –2018 e 2019

US$ bilhões *free on board* (FOB)

Fator Agregado	Janeiro a Dezembro		Variação %	Participação %	
	2019	2018	2019 / 2018	2019	2018
Básicos	118,2	119,2	-0,8	52,8	49,8
Industrializados	105,8	116,6	-9,3	47,2	48,7
Manufaturados	*77,4*	*86,1*	*-10,1*	*34,6*	*36,0*
Semimanufaturados	*28,4*	*30,5*	*-6,9*	*12,7*	*12,7*
Cons. De Bordo, Reexp e Transações Especiais	0,8	3,5	-99,8	0,0	1,5
Total	224,0	239,3	-6,38	100,0	100,0

Fonte: MDIC.

Nota: Em fevereiro de 2020, a Secretaria Especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia (sucessora das atribuições do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) descontinuou a elaboração da tabela com os dados das exportações brasileiras classificados segundo os fatores agregados, como apresentada. Os valores da última atualização para o total das exportações em 2019 registram R$ 225.383.482.468. Os valores com o total das exportações foram atualizados no sistema COMEX – STAT.

Os produtos da indústria de transformação alcançaram 58% do total exportado, mas apresentaram redução de 7,2% em relação a 2018. Os itens da indústria extrativa representaram 22,4% das exportações e cresceram 2%, enquanto a produção da atividade agropecuária contribuiu com 19,1% do total exportado, com decréscimo de 5,8% em relação ao exercício anterior

Exportações brasileiras por setores da atividade econômica – 2018 e 2019

US$ FOB

Classificação por setores de atividade econômica - ISIC	2019	2018	Variação % 2019 / 2018	Participação %	
				2019	2018
Indústria de Transformação	130,6	140,7	-7,2	58,0	58,8
Indústria Extrativa	50,6	49,6	2,0	22,4	20,7
Agropecuária	43,0	45,7	-5,8	19,1	19,1
Outros Produtos	1,1	3,3	-65,3	0,5	1,4
Total de Exportações	225,4	239,3	-5,8	100,0	100,0

Metodologia da classificação por setores de atividade econômica – ISIC: http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf

Obs.: Dados obtidos utilizando o detalhamento "ISIC seção", quando da elaboração da tabela em COMEXSTAT.MDIC.GOV.BR.

As importações brasileiras somaram US$ 177,3 bilhões (FOB) em 2019. Os bens intermediários (manufaturados ou matérias-primas empregados na produção de outros bens intermediários ou produtos finais), de maior relevância na pauta de importações, participaram com 60,2% do total importado no ano e atingiram US$ 106,7 bilhões FOB – aumento de 1,7% sobre o ano de 2018. Já as importações de bens de capital retraíram 11,8% e chegaram a US$ 25,2 bilhões (FOB).

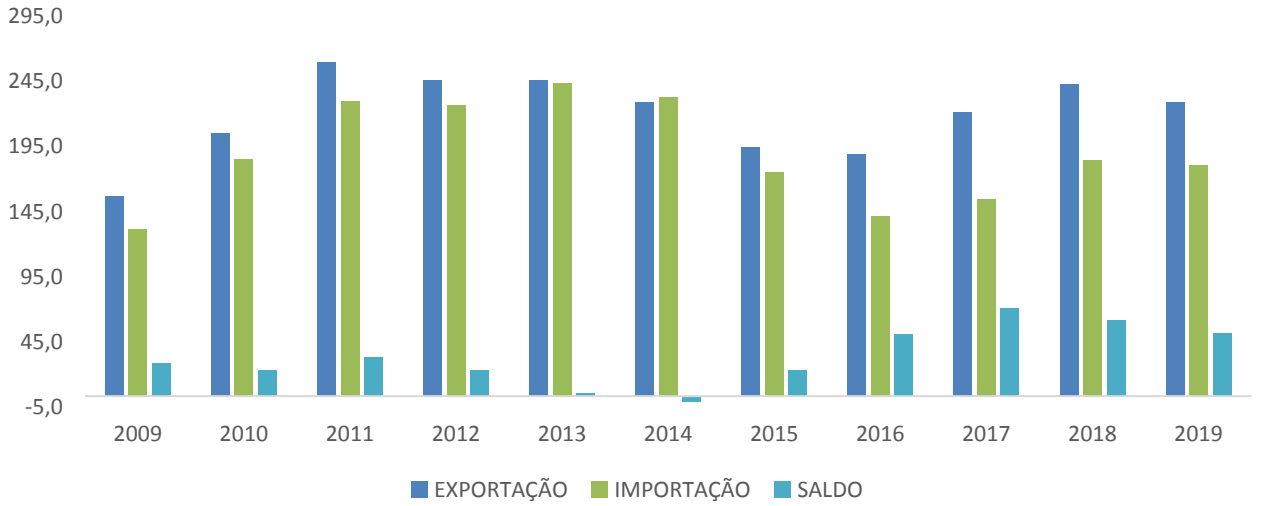
As aquisições de bens de consumo duráveis e bens de consumo semiduráveis e não duráveis tiveram variação acumulada negativa de 3,3%. A categoria de combustíveis e lubrificantes teve redução de 6,2% em 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A balança comercial brasileira apresentou superavit de US$ 48 bilhões em 2019, com exportações de US$ 225,4 bilhões e importações de US$ 177,3 bilhões, de acordo com demonstrativos do extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Segundo os dados apresentados no gráfico abaixo, a redução das exportações foi a principal causa da redução do saldo comercial.

Balança comercial – 2009 a 2019

US$ bilhões FOB



Fonte: MDIC.

Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

As transações correntes em 2019 apresentaram deficit de US$ 49,4 bilhões e a conta investimento direto no exterior registrou US$ 22,1 bilhões no acumulado de 2019. Os fluxos líquidos de investimentos diretos no país ao final do exercício alcançaram US$ 78,6 bilhões.

Evolução do balanço de pagamentos –2018 e 2019

US$ milhões

Discriminação	2018	2019
Transações Correntes	-41.540	-49.452
Balança Comercial (FOB)	53.047	40.782
Exportação de Bens *	239.537	225.821
Importação de Bens *	186.490	185.039
Serviços	-35.734	-35.139
Renda Primária	-58.825	-56.059
Renda Secundária (Transferências Unilaterais)	-28	964
Conta Capital e Financeira		
Conta Capital	440	369
Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos	-42.422	-51.511
Investimento Direto		
No exterior	2.025	22.085
No país	78.163	78.559
Erros e Omissões	-1.322	-2.428

Fonte: Bacen. Estatísticas do Setor Externo – Nota para a Imprensa, 25.3.2020

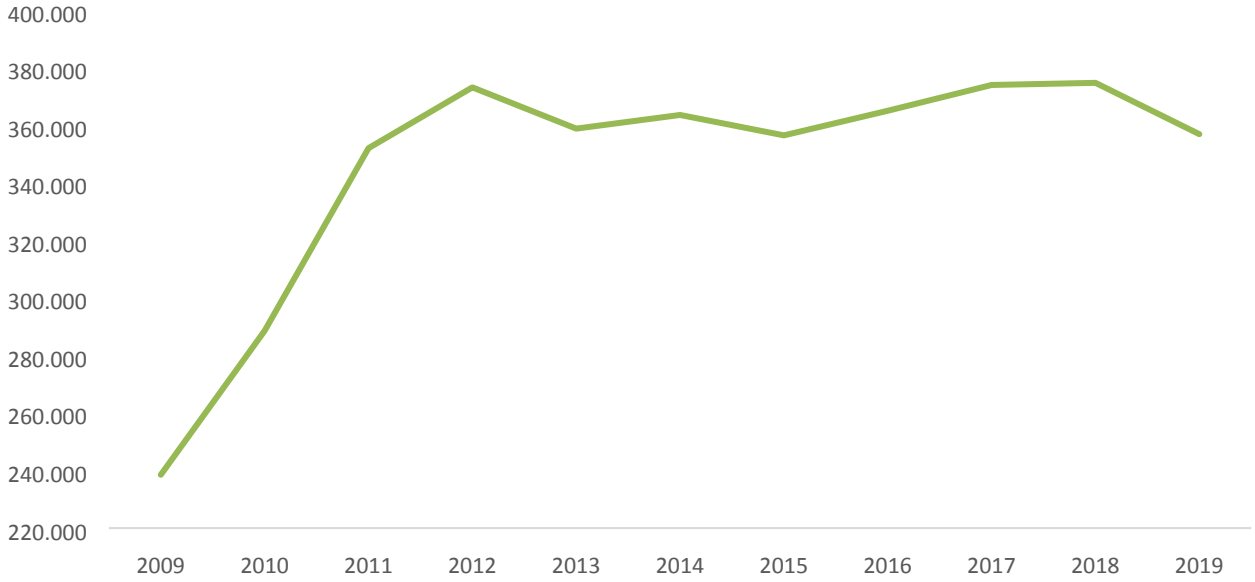
* Diferença de metodologia entre os valores de exportação e de importação consideradas pelo Bacen e os divulgados pelo MDIC. Exclui mercadorias deixando o (para exportações) ou ingressando no (para importações) território nacional sem mudança de proprietário. Inclui mercadorias entregues no território nacional (exportação ficta), encomendas postais (para exportações), ou fora do território nacional (importação ficta), e importação de energia elétrica sem cobertura cambial, além de outros ajustes.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu US$ 356,9 bilhões em 2019, uma variação de -4,8% sobre o saldo existente no final 2018, de US$ 374,7 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Reservas internacionais – 2009 a 2019

US$ milhões



Fonte: Bacen.

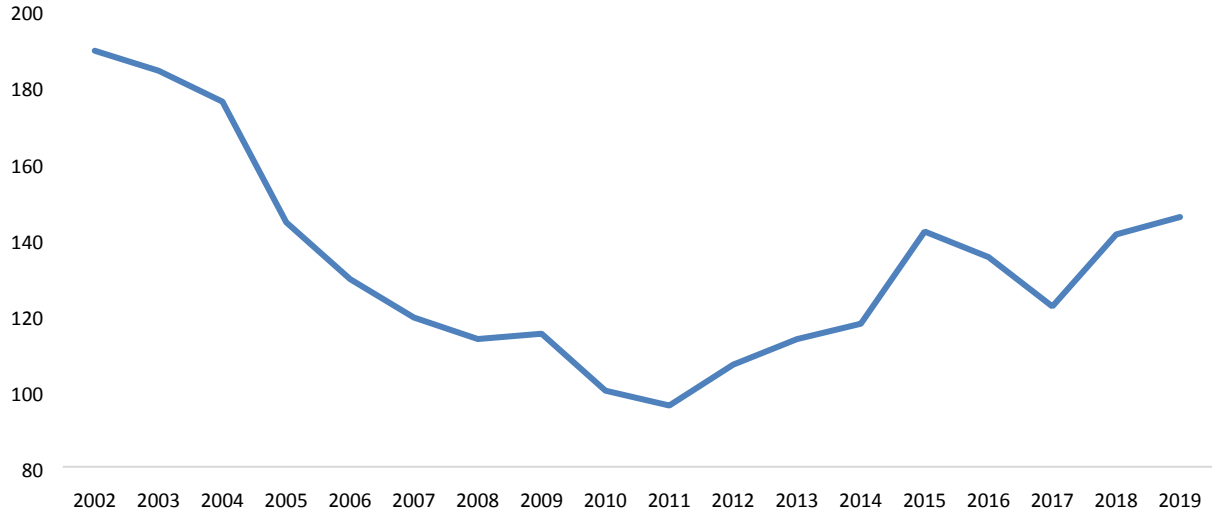
Taxa de Câmbio Real

A taxa de câmbio efetiva real é uma medida da competitividade das exportações brasileiras. É resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O quociente é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa cambial efetiva. As ponderações utilizadas variam a cada ano, sendo obtidas pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras para os países considerados nos dois anos imediatamente anteriores. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhoria da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

A competitividade das exportações brasileiras voltou a melhorar a partir de 2012, após queda no período 2002-2011, conforme se observa do gráfico a seguir.

Taxa de câmbio efetiva real – 2002 a 2019



Fonte: Ipeadata.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Risco-País

As taxas de risco-país, representadas pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes, elaborado pelo Banco J. P. Morgan), resultam da diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes e a taxa de juros dos papeis dos Estados Unidos da América (EUA).

Em síntese, o risco-país precifica o risco de se fazer negócios em um determinado país. Quanto menor o número, menor o risco; quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida.

O gráfico adiante mostra a taxa de risco-país do Brasil de janeiro de 2016 a dezembro de 2019.

Taxa de risco-país - Brasil – janeiro de 2016 a dezembro de 2019



Fonte: Ipeadata.

2.2. Política Monetária

A condução da política monetária nos últimos anos contribuiu para redução da taxa de inflação, medida pelo IPCA, para valores em torno do centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de 4,5% em 2018 e 4,25% em 2019, ambos com banda (p.p) de 1,5%, conforme já exposto na seção 2.1.1 deste relatório. Nesse contexto, vale ressaltar nesta seção a importância da política monetária, com destaque para a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

2.2.1. Taxa de Juros

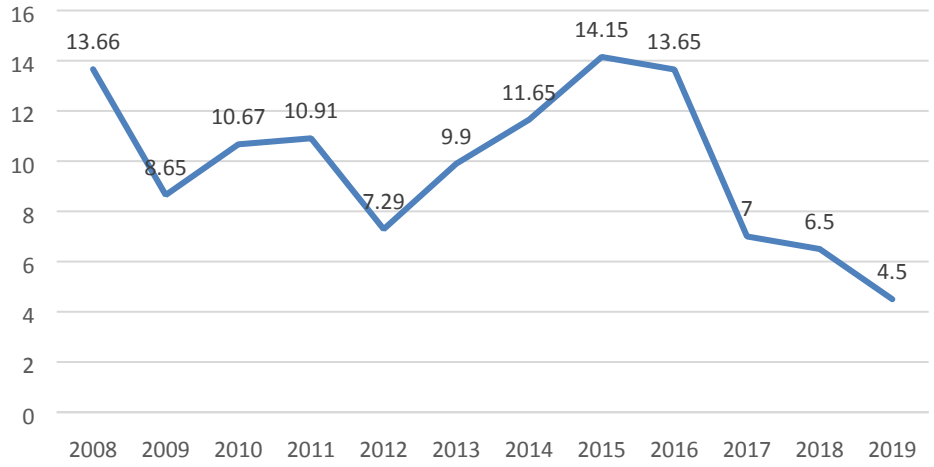
A política monetária executada pelo Banco Central do Brasil utiliza a taxa básica de juros Over/Selic como o principal instrumento para o controle do IPCA. A figura a seguir mostra a evolução anual da taxa Over/Selic para o período de 2008 a 2019. Pode-se observar elevação da taxa básica média de juros de 7,29% em 2012 para 14,15% em 2015 com objetivo de reduzir a taxa de inflação. A desaceleração mais forte da economia brasileira a partir de 2014 e a fraca recuperação com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crescimento positivo em 2017, 2018 e 2019, já relatadas na seção 2.1.3 deste relatório, geraram condições para redução da taxa Over/Selic, em valores médios, de 14,15% em 2015 para 6,5% em 2018. No exercício financeiro de 2019, a taxa Selic foi reduzida ainda mais para 4,5% ao ano.

Evolução anual da taxa de juros Over/Selic 2008-2019 (valores médios anuais)

% a.a.



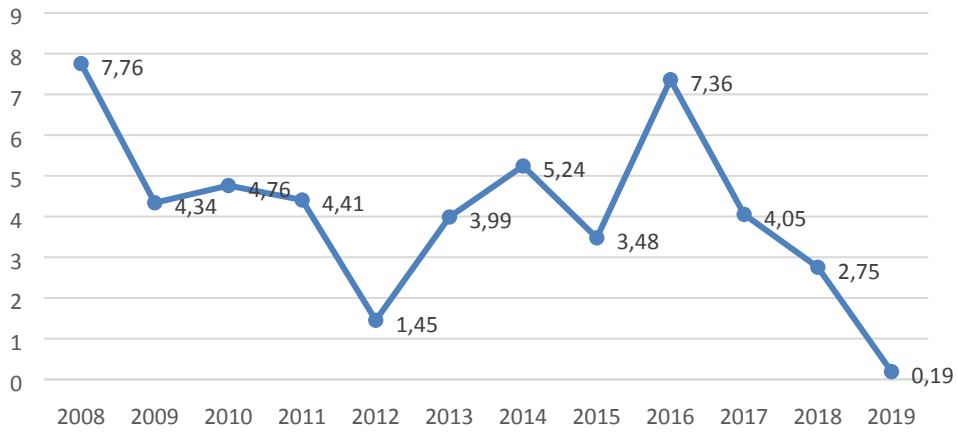
Fonte: Bacen.

Também é relevante avaliar a taxa de juros real (*ex-post*), que é definida como a diferença entre a taxa Selic ao ano e a taxa de inflação anual com base no IPCA. Segundo se nota no gráfico a seguir, houve forte queda da taxa de juros real média anual depois de 2016, quando atingiu 7,36%, mantendo-se a tendência de redução, uma vez que essa taxa foi de 4,05% em 2017, 2,75% em 2018 e 0,19% em 2019. Dessa forma, a taxa de juros real foi praticamente nula em 2019. Destaque-se que a forma mais simples de cálculo da taxa de juros real (r) pode ser dada pela diferença entre a taxa Selic (i) e a taxa de inflação (π), que se aproxima da forma mais rigorosa dada por (1 + i) = (1 + r)*(1 + π). Como a diferença entre as duas formas de cálculo é desprezível, utiliza-se a forma mais simples.

O Bacen trabalha, entretanto, com a taxa de juros real *ex-ante*, calculada pela diferença entre a taxa Over/Selic e as expectativas inflacionárias. Em outras palavras, se houver tendência de elevação das expectativas inflacionárias, o Bacen responde com incremento da taxa básica de juros e vice-versa. Dessa forma, em decorrência da redução das expectativas inflacionárias, a autoridade monetária tem condições de diminuir de forma direta a taxa Over/Selic, assim como de reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

Evolução anual da taxa de juros real ex-post 2008-2019

% a.a.



Fonte: Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.2.2. Base Monetária

Com base nos balancetes do Banco Central referentes ao sistema monetário, pode-se avaliar se há variação da base monetária. Os balancetes são formados pelas contas de ativo e passivo. A conta do passivo divide-se em dois grupos: a base monetária e os recursos não monetários, o que inclui, por exemplo, a conta do tesouro nacional, isto é, a Conta Única do Tesouro Nacional. A conta única funciona como uma conta de caixa, a qual centraliza o recebimento das as receitas depositadas, assim como os pagamentos das despesas orçamentárias. Dado que o valor total do ativo deve ser igual ao total das contas do passivo, calcula-se a base monetária pela diferença entre o total de ativos e o total do passivo não monetário. Então, se há uma variação positiva do montante das contas do ativo em relação às contas do passivo não monetário, tem-se uma expansão da base monetária, e vice-versa no caso de uma retração ou contração.

No exercício de 2019, a base monetária teve aumento de R$ 14.537 milhões em relação ao saldo do ano anterior, enquanto em 2018 houve menor incremento, de R$ 5.294 milhões em relação a 2017. O saldo da base monetária em dezembro de 2019 era de R$ 316.587 milhões, superior ao saldo de 2018, no valor de R$ 302.049 milhões.

A tabela a seguir mostra os fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária. Entre esses fatores, destacam-se a contração da conta do Tesouro Nacional que é uma conta de caixa na qual se registram entradas e saídas de recursos financeiros do governo federal, no valor de R$ 89.301 milhões, e a expansão do estoque de títulos públicos federais, no valor de R$ 227.325 milhões. Vale destacar também a expansão do setor externo no valor de R$ 227.325 milhões, o que significa um aumento do sado das reservas internacionais em relação ao ano anterior. Dessa forma, observa-se expansão da base monetária em 2019 superior à expansão de 2018, o que sugere uma política monetária expansionista, uma vez que também houve forte redução das taxas de juros reais e nominais, conforme gráficos acima.

Fatores condicionantes da base monetária – 2010 a 2019

(R$ milhões)

Período	Conta do Tesouro Nacional	Títulos Públicos Federais	Setor Externo	Depósito Instituições Financeiras	Derivativos e Ajustes	Outras Contas e Ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	**40.780**
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	**7.382**
2012	-121.649	5.653	25.897	118.729	-1.101	-8.393	**19.136**
2013	-127.555	198.327	-22.429	-19.903	1.315	-13.619	**16.136**
2014	-688	-48.879	16.275	56.163	17.329	-26.201	**14.019**
2015	59.666	-124.016	-15.038	-24.740	89.657	6.231	**-8.240**
2016	12.284	32.268	32.533	6.086	-75.562	7.421	**15.029**
2017	52.133	-26.793	1.397	868	-7.033	5.897	**26.468**
2018	-44.486	35.093	-17.349	13.988	15.125	2.923	**5.294**
2019	-89.301	227.325	141.168	16.691	7.640	-6.649	**14.537**

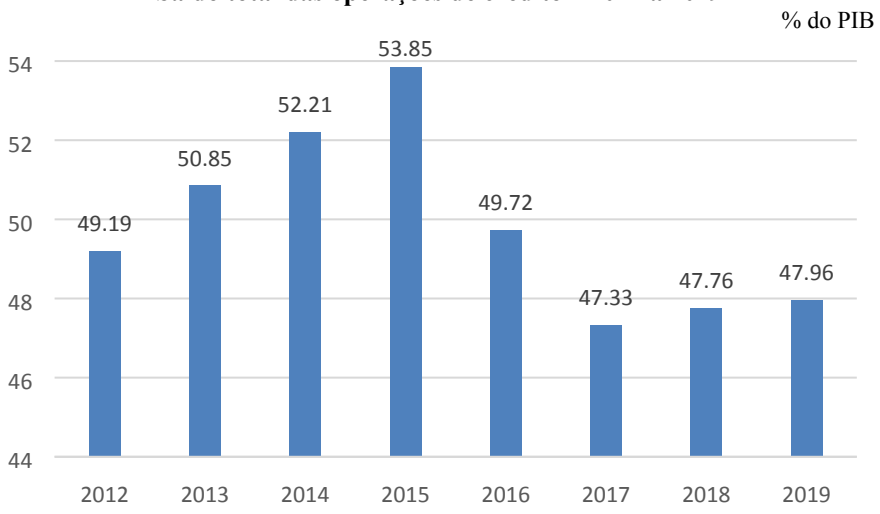
Fontes: Bacen. Nota: (+) Expansão da Base Monetária / (-) Retração da Base Monetária.

2.2.3. Política Creditícia

Em 2019, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 3.478,4 bilhões, equivalentes a 47,96% do PIB. Em 2018, o volume foi de R$ 3.261 bilhões, correspondentes a 47,76% do PIB. Levando-se em conta todo o período desde 2012, houve inicialmente período de expansão do crédito entre aquele ano e 2015, seguido por contração creditícia em 2016 e 2017. Pode-se observar, com base na figura a seguir, relativa estabilidade do volume de operações de crédito como proporção do PIB entre 2017 e 2019, embora com pequenos incrementos nos últimos dois anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

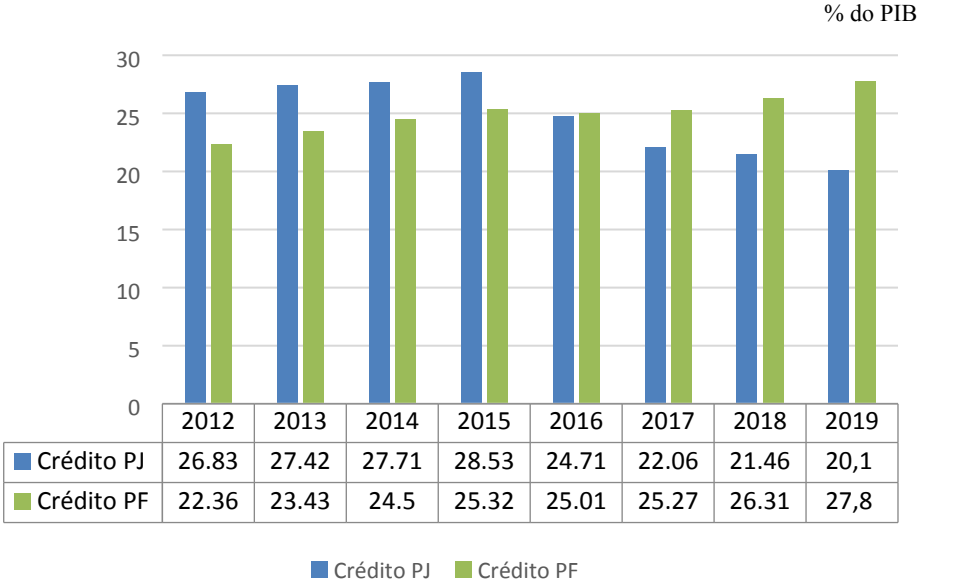
Saldo total das operações de crédito – 2012 a 2019



Fonte: Bacen.

O gráfico a seguir mostra o saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas (PJ) e físicas (PF) no período de 2012 a 2019. No período de 2012 a 2015, houve crescimento tanto do saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas, quanto às pessoas físicas. Nesse mesmo período, a proporção de crédito em relação ao PIB destinado às PJ foi superior à proporção referente às PF. Destaque-se que, considerando o período de 2015 a 2019, houve queda na proporção de crédito concedido às PJ, que passou de 28,53% do PIB em 2015 para 20,10% do PIB em 2019. No entanto, desde 2016, quando obteve 25,01% de crédito às PF, houve relativa estabilidade nas proporções de crédito concedido às PF em proporção do PIB, com leve tendência de alta até 2019. No exercício financeiro de 2019, o crédito de PF alcançou 27,8% do PIB.

Saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas e físicas – 2012 a 2019



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédito PJ	26.83	27.42	27.71	28.53	24.71	22.06	21.46	20,1
Crédito PF	22.36	23.43	24.5	25.32	25.01	25.27	26.31	27,8

Fonte: Bacen.

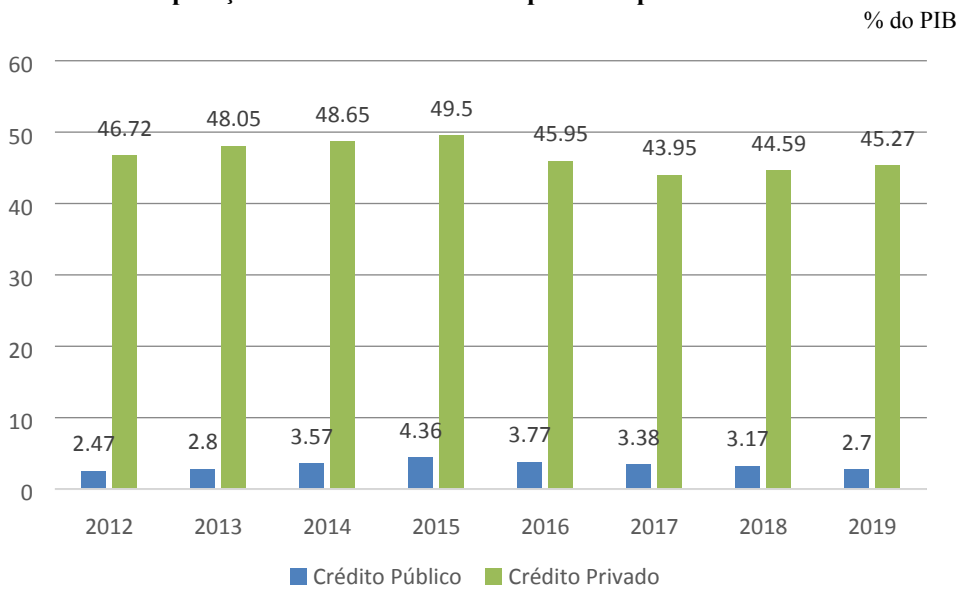
Já o gráfico apresentado a seguir demonstra a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado como proporção do PIB de 2012 a 2019. O saldo do crédito ao setor público inclui os governos federal, estaduais e municipais. O saldo do setor púbico como proporção do PIB passou de 2,47%, em 2012, para 4,36%, em 2015, mostrando trajetória crescente no período. Em 2016, 2017, 2018 e 2019 houve reduções para 3,77%, 3,38%, 3,17% e 2,7%, respectivamente. Em 2018, o montante em valores nominais foi de R$ 216,7 bilhões, enquanto que em 2019 houve redução para R$ 195,8 bilhões. Pode-se notar queda consistente dos percentuais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crédito para o setor público (% PIB) de 4,36% em 2015 para 2,7% em 2019. Tal trajetória mostra que há tendência de redução da necessidade de financiamento do setor público.

A participação do crédito do setor privado no PIB passou de 46,72%, em 2012, para 49,5%, em 2015, mostrando trajetória de alta, a qual foi revertida nos anos seguintes, com a redução da participação para 45,95% do PIB em 2016 e 43,95% em 2017, verificando-se pequenos acréscimos em 2018 e 2019, quando essa participação foi de 44,59% e 45,27% respectivamente. Em 2018 e 2019, os montantes de crédito ao setor privado foram de R$ 3.044 e R$ 3.283 bilhões, respectivamente.

Saldo das operações de crédito aos setores público e privado – 2012 a 2019



Fonte: Bacen.

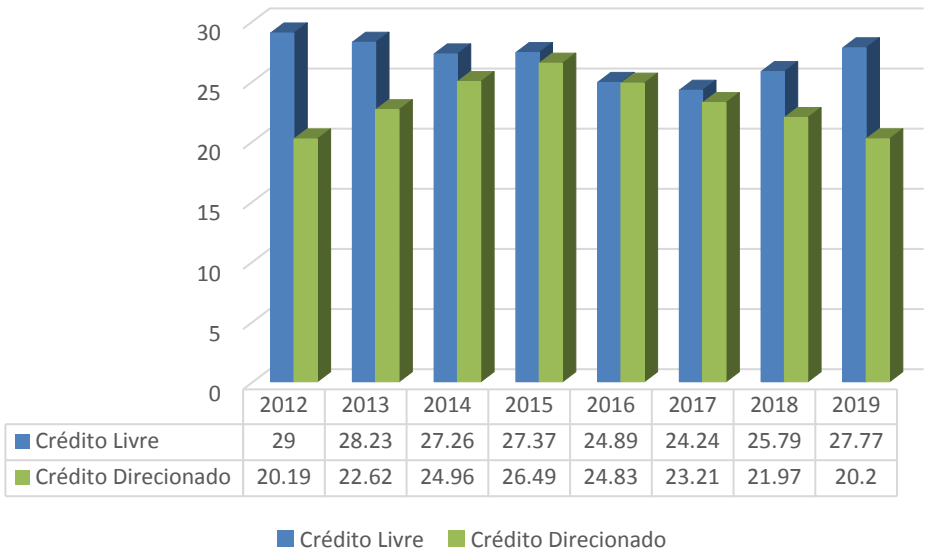
Por fim, os saldos das operações de crédito livre e direcionado são evidenciados no gráfico a seguir. Houve redução do saldo da carteira de crédito com recursos livres como proporção do PIB no período de 2012 a 2017. O crédito livre correspondeu a 29% do PIB, em 2012, e atingiu 24,24% em 2017. De 2017 a 2019, observa-se uma pequena elevação do crédito livre, quando obteve-se 25,79% do PIB em 2018 e 27,77% em 2019. Os saldos das operações de crédito livre foram de R$ 1.761 bilhões em 2018 e de R$ 2.013,8 bilhões em 2019.

O saldo da carteira de crédito com recursos direcionados como proporção do PIB, por sua vez, passou de 20,19% em 2012 para 26,49% em 2015. Em 2016, 2017 e 2018, houve reduções para 24,83%, 23,10% e 21,97%, respectivamente. Em 2018 e 2019, os saldos das operações de crédito direcionado foram de aproximadamente R$ 1.500 e R$ 1.465 bilhões, respectivamente. Dessa forma, constata-se queda dos créditos direcionados como proporção do PIB de 2015 a 2019, o que pode ser explicado parcialmente pela contração de crédito do BNDES.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Saldo das operações de crédito livre e direcionado -- 2012 a 2019

%PIB



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédito Livre	29	28.23	27.26	27.37	24.89	24.24	25.79	27.77
Crédito Direcionado	20.19	22.62	24.96	26.49	24.83	23.21	21.97	20.2

Fonte: Bacen.

2.3. Política Fiscal

A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando a assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas. O critério basilar é o da sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a principal meta estabelecida é a de Resultado Primário. O enfoque fiscal classifica as receitas e despesas em primárias e financeiras.

As receitas primárias compreendem os recursos auferidos pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado e correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e as relativas a superavits financeiros. Do total de receitas primárias arrecadadas são retiradas, ainda, as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, de modo a serem consideradas, para efeito de cálculo do resultado primário, as receitas primárias líquidas de transferências.

As despesas primárias, por seu turno, são resultantes do somatório das despesas com pessoal, benefícios da previdência, outras despesas obrigatórias e discricionárias, deduzidos os montantes destinados à concessão de empréstimos, ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. As receitas e despesas primárias afetam diretamente o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro).

Já as receitas financeiras não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São recursos obtidos junto ao mercado financeiro decorrentes de emissão de títulos, contratação de operações de crédito, receitas de aplicações financeiras e outras.

Cabe esclarecer que a Dívida Líquida (DL) varia em função do resultado primário e dos juros líquidos devidos a cada período. O lançamento dos juros devidos é feito por competência em operação extra caixa, que aumenta a DL. Quando do efetivo pagamento dos juros, que corresponde a uma despesa financeira, a DL não varia porque o pagamento reduz o caixa e a dívida bruta em igual valor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nesse sentido, esta seção contempla a análise das contas públicas sob o enfoque fiscal, demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas primárias e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal. O resultado primário corresponde, portanto, à variação na DL e é o instrumento disponível para garantir sua sustentabilidade.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para seu reconhecimento em determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo exercício, independentemente do ano em que houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário devem ter sido empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de modo que, tanto pelo critério orçamentário quanto pelo fiscal, as receitas são consideradas quando efetivamente arrecadadas.

O resultado primário, assim, surge do confronto do conjunto de receitas e despesas primárias e sua apuração fornece melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, visto que superavits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, deficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários que ultrapassam as receitas primárias.

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas de resultado primário para o exercício a que se referem e para os dois seguintes, por expressa determinação do art. 165, § 2°, da Constituição Federal, e do art. 4°, § 1° e § 2°, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nesse contexto, a persecução do resultado primário depende, de um lado, da arrecadação das receitas primárias e, de outro, das despesas primárias executadas pelo Governo. Por isso, caso se verifique, ao final de um bimestre, que as receitas poderão não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas na LDO, os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento das despesas), nos termos do art. 9° da LRF.

Importante salientar que, além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto entre receitas e despesas primárias ("acima da linha"), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário é apurado pelo Banco Central do Brasil segundo o método denominado "abaixo da linha", que decorre da variação da dívida pública no período do cálculo e que é considerado como resultado oficial para fins de LDO.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas primárias líquidas de transferência por repartição da receita, das despesas primárias, do contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios e da recuperação de créditos.

1.1.1. 2.3.1. Receitas Primárias

A Lei Orçamentária Anual de 2019 – LOA 2019 (Lei 13.808/2019) estimou a arrecadação em R$ 1.574,9 bilhões, ao passo que a arrecadação efetiva de receitas primárias foi de R$ 1.635,1 bilhões. Assim, conforme consta da tabela a seguir, a arrecadação total de receitas primárias superou em cerca de R$ 60,2 bilhões a estimativa do orçamento. Esse resultado foi positivamente influenciado pela arrecadação de receitas não administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), o que resultou em variação positiva de 143% (equivalente a R$ 82,5 bilhões) em relação à estimativa da LOA. A arrecadação líquida em receitas administradas pela RFB, entretanto, foi 2% menor que o projetado na LOA (variação negativa de R$ 15,7 bilhões).

Soma-se a isso a variação negativa da arrecadação líquida para o RGPS da ordem de R$ 6,5 bilhões em relação à LOA. As variações negativas no grupo receitas administradas pela RFB e na arrecadação líquida para o RGPS evidenciam que as expectativas em relação aos parâmetros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

econômicos utilizados como base na projeção da LOA 2019 não se confirmaram ao longo do exercício. Assim, a frustração de arrecadação nesses dois grandes grupos foi compensada pelo grupo "Outras Receitas", o qual não está diretamente relacionado à melhoria do cenário macroeconômico.

Receita primária prevista na LOA 2019 x receita realizada

R$ milhões

Discriminação	LOA 2019 (A)	Realizado (B)	B-A	B/A
I. Receita Total	**1.574.861**	**1.635.111**	**60.250**	**104%**
I.1. Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS	961.808	946.083	-15.725	98%
Imposto de Importação	47.057	43.035	-4.022	91%
IPI	62.208	52.686	-9.522	85%
Imposto sobre a Renda	375.708	398.366	22.659	106%
IOF	39.719	41.044	1.325	103%
Cofins	265.461	238.696	-26.765	90%
PIS/Pasep	71.251	64.752	-6.500	91%
CSLL	75.181	82.018	6.838	109%
Cide - Combustíveis	2.838	2.793	-45	98%
Outras Administradas pela RFB	22.384	22.692	308	101%
I.2. Incentivos Fiscais	0	-48	-48	-
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812	413.331	-6.481	98%
I.4. Outras Receitas	193.240	275.745	82.504	143%
Concessões e Permissões	15.631	93.281	77.651	597%
Complemento do FGTS	5.985	5.297	-688	89%
Cont. Plano de Seg. do Servidor	14.681	13.927	-754	95%
Contribuição do Salário-Educação	21.622	22.105	482	102%
Exploração de Recursos Naturais	73.296	64.681	-8.615	88%
Dividendos e Participações	7.489	20.879	13.390	279%
Operações com Ativos	1.157	1.152	-6	99%
Receita Própria (fontes 50 e 81)	14.843	15.887	1.044	107%
Demais Receitas	38.537	38.536	-1	100%
II. Transferências por Repartição de Receita	**275.158**	**288.331**	**13.173**	**105%**
III. Receita Líquida (I - II)	**1.299.703**	**1.346.780**	**47.077**	**104%**

Fontes: SOF e STN.

Dentre as receitas administradas pela RFB, em termos absolutos, as que tiveram variação negativa mais expressiva, em relação ao previsto na LOA 2019, foram as receitas de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do PIS/Pasep, decorrente da mudança de sistemática nas compensações tributárias definidas na Lei 13.670/2018, que permite compensações cruzadas entre tributos não previdenciários e previdenciários. A variação negativa do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também pode ser explicada pelos efeitos da Lei 13.670/2018 e, sobretudo, pela redução do crescimento das variáveis que afetam a produção industrial.

Entre as receitas não administradas, destacam-se positivamente as decorrentes de "Concessões e Permissões", com realce para a Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO), e para os leilões da 6ª Rodada de Partilha de Produção e da 16ª Rodada de Concessões. Os mencionados eventos resultaram em arrecadação de R$ 84,9 bilhões ao final do exercício de 2019. Ainda no grupo receitas não administradas, cite-se a arrecadação na rubrica "Dividendos e Participações", a qual foi favorecida pela antecipação de dividendos intermediários referente ao lucro líquido apurado pelas instituições financeiras federais, o que majorou em cerca de R$ 13,4 bilhões a receita arrecadada em relação à estimativa contida na LOA.

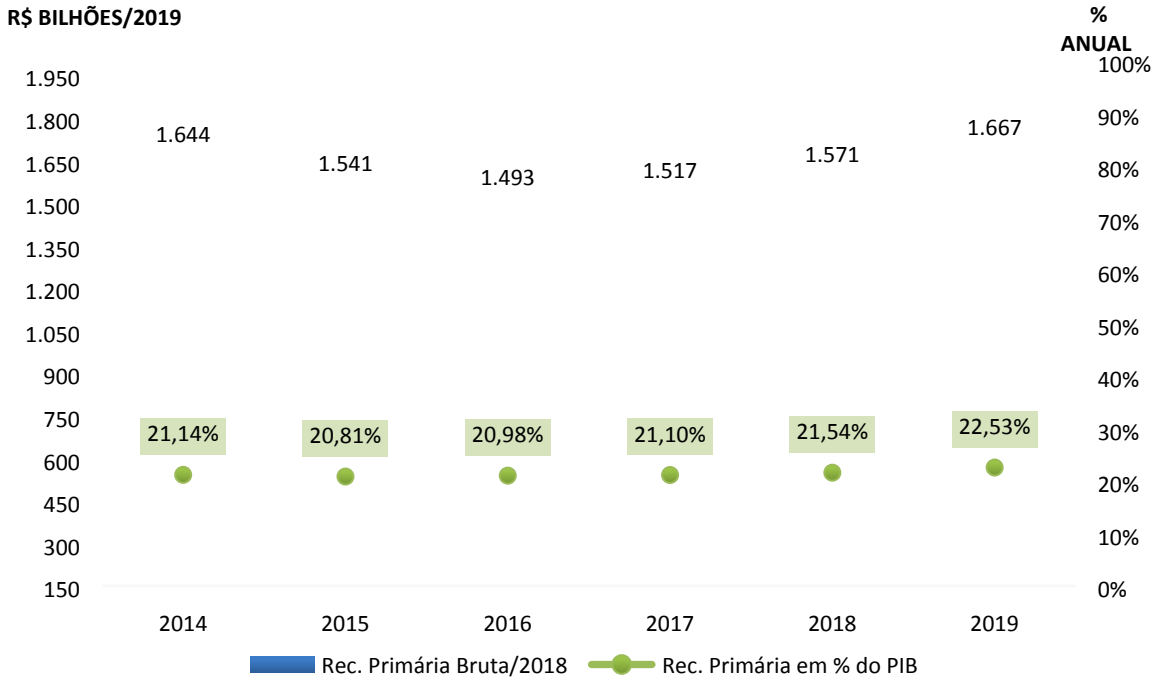
Assim, excluindo-se o efeito positivo do grupo "Outras Receitas", houve desvio de R$ 22,2 bilhões entre a arrecadação efetiva e a projetada na LOA (variações negativas de R$ 15,7 bilhões nas receitas administradas pela RFB e de R$ 6,5 bilhões na arrecadação líquida para o RGPS). Tal fato não se justifica pela incorreção de estimativas, as quais vêm se mostrando aderentes ao cenário macroeconômico, notadamente as projeções contidas nas avaliações bimestrais de receitas primárias. O desvio decorre do reduzido crescimento da atividade econômica em 2019, aquém do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

projetado quando da elaboração do projeto de LOA. Com efeito, em que pese o resultado global positivo da arrecadação, verifica-se que a receita total foi fortemente influenciada por arrecadações atípicas ou extraordinárias, as quais não subsistem nos demais exercícios, o que não se coaduna com os preceitos da sustentabilidade fiscal de longo prazo.

Apresenta-se no gráfico a seguir a receita primária total, de 2014 a 2019, atualizada pelo IPCA, a valores de dezembro de 2019, como forma de dirimir os efeitos inflacionários na comparação com esse mesmo exercício. Optou-se pelo IPCA por ser utilizado, desde junho de 1999, pelo Banco Central do Brasil para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, sendo considerado o índice oficial de inflação do país. O gráfico incorpora, ainda, a evolução da receita primária total em relação ao PIB, para demonstrar a participação dessas receitas no total de riquezas geradas pelo país em cada um dos anos.

Receitas primárias totais – valores de dezembro 2019* e em percentual do PIB**

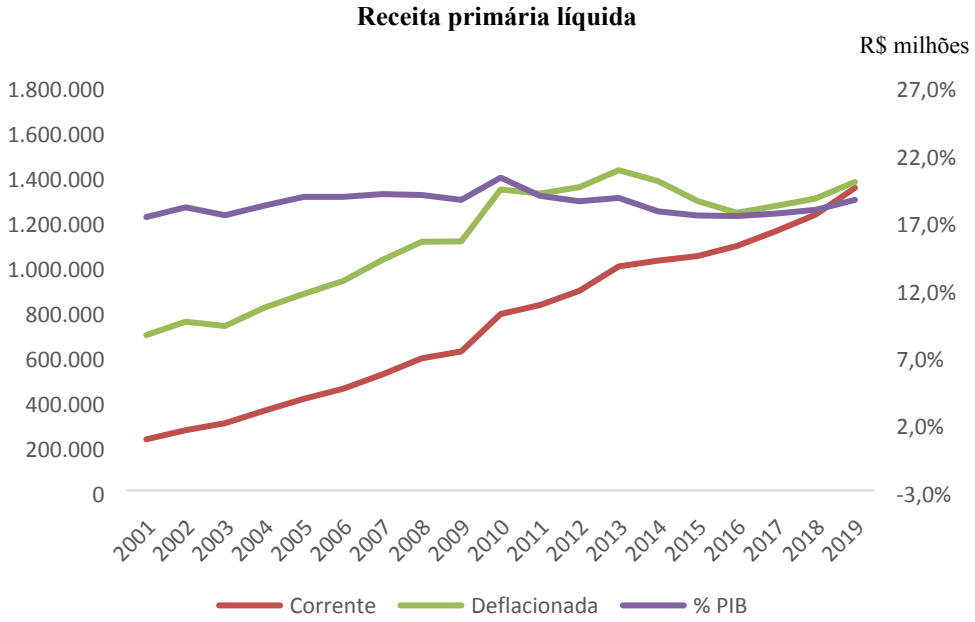


Fontes: Ipea, IBGE e STN.
* Os valores das Receitas Primárias de 2014 a 2019 foram atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2019.
** Os valores nominais das Receitas Primárias de 2014 a 2019 foram divididos pelo PIB de cada exercício.

Em valores reais, a tendência de decréscimo das receitas primárias brutas, iniciada em 2013, é interrompida em 2017. A partir de então, a receita bruta passou a variar positivamente, de modo que, em 2019, observou-se crescimento real de 6,08% em relação ao ano anterior. A participação da receita primária, em relação ao PIB, decresceu entre 2014 e 2015. Todavia, a partir de 2016, observa-se pequena elevação. Já em 2019, sob impacto da arrecadação de receitas decorrentes de "Concessões e Permissões", verifica-se elevação mais acentuada de receitas frente ao PIB.

Destaque-se que o valor da receita efetivamente utilizado pela União para fazer face a suas obrigações é a Receita Primária Líquida (RPL), ou seja, o valor da receita primária total deduzido de transferências constitucionais. Desta forma, o gráfico a seguir apresenta a evolução da RPL em valores correntes, em valores deflacionados e em proporção do PIB. Os valores deflacionados foram obtidos pela soma mensal dos valores deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2019 e IBGE.

Verifica-se certa estabilidade da RPL em relação ao PIB (curva em vermelho) de 2001 a 2009. A partir de 2010, quando atingiu o máximo de 20,2%, a RPL como proporção do PIB passou a decrescer até atingir o mínimo de 17,4% em 2015. Em 2019, a exemplo do que vem ocorrendo desde 2016, verifica-se leve recuperação. Assim, a RPL alcançou 18,6% do PIB em 2019.

Em valores correntes (curva em verde), a RPL apresentou crescimento em todo o período analisado. No entanto, observando-se a dinâmica da arrecadação em valores deflacionados (curva em azul), a RPL alcança o pico de R$ 1.425,6 bilhões em 2013. Nos anos seguintes, verifica-se uma trajetória descendente até 2016, quando atingiu R$ 1.235,9 bilhões. A modesta recuperação nos anos seguintes, contudo, fez com que a RPL alcançasse R$ 1.372,9 bilhões em 2019.

2.3.2 Despesas Primárias

As despesas primárias, divididas em obrigatórias e discricionárias, são resultantes do somatório das despesas correntes e de capital, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. As despesas primárias obrigatórias são aquelas sobre as quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, devido a determinação legal ou constitucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9°, § 2°, que "não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias". Nesse rumo, a LDO de 2019 (Lei 13.707/2018) previu em seu Anexo III o rol de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho, em razão das obrigações constitucionais e legais da União. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade em relação às demais despesas, tanto na elaboração do orçamento quanto na sua execução.

Já as despesas primárias discricionárias podem ser objeto de avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de sua realização, bem como o montante a ser executado dentro dos limites estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

No comparativo entre as despesas primárias executadas em 2019 e as fixadas na LOA 2019, é possível observar que, em termos absolutos, a execução superou as estimativas em R$ 3,2 bilhões. Por outro lado, detida análise da tabela a seguir permite concluir que, à exceção da rubrica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

"Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira", os demais grandes grupos apresentaram execução inferior aos valores orçados.

Despesa primária fixada na LOA 2019 x despesa primária executada

R$ milhões

Discriminação	LOA (A)	Realizado* (B)	B-A	B/A
Despesa Total	**1.438.693**	**1.441.845**	**3.152**	**100%**
Benefícios Previdenciários	**637.852**	**626.510**	**-11.342**	**98%**
Pessoal e Encargos Sociais	**324.937**	**313.087**	**-11.850**	**96%**
Outras Despesas Obrigatórias	**207.030**	**195.202**	**-11.828**	**94%**
Abono e Seguro Desemprego	59.831	55.592	-4.239	93%
Anistiados	275	161	-114	59%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	895	737	-158	82%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	60.234	59.728	-506	99%
Complemento do FGTS	5.985	5.297	-688	89%
Créditos Extraordinários	0	3.344	3.344	-
Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	9.974	10.195	221	102%
Fabricação de Cédulas e Moedas	951	931	-19	98%
Fundef / Fundeb - Complementação	15.249	15.603	354	102%
Fundo Constitucional do DF	1.635	1.725	90	106%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	13.267	12.262	-1.005	92%
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	17.519	15.477	-2.042	88%
Subsídios, Subvenções e Proagro	17.483	11.010	-6.473	63%
Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	282	224	-58	80%
Transferência Multas ANEEL	946	972	26	103%
Impacto primário do Fies	2.505	1.942	-563	78%
Financiamento de Campanha Eleitoral	0	0	0	-
Desp. do Pod. Executivo Sujeitas à Prog. Financeira	**268.874**	**307.045**	**38.172**	**114%**
Obrigatórias com Controle de Fluxo	139.495	142.837	3.342	102%
Discricionárias	129.379	164.208	34.829	127%

Fontes: SOF e STN. *Valor total realizado supera o montante total fixado na LOA em função de alterações orçamentárias promovidas no curso do exercício financeiro, por meio da abertura de créditos adicionais.

A variação negativa verificada entre as despesas executadas e as previstas na LOA 2019 no grupo "Benefícios Previdenciários" (R$ 11,3 bilhões) explica-se em função de dois principais fatores. O primeiro refere-se à revisão do valor do salário-mínimo de 2019 (na projeção do PLOA 2019, considerou-se o valor de R$ 1.006,00, todavia, o salário-mínimo praticado no ano foi de R$ 998,00). O segundo refere-se aos efeitos do represamento de processos de requisição de benefícios no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que resultou em menores dispêndios na rubrica Benefícios Previdenciários.

O desvio verificado no grupo "Pessoal e Encargos" (R$ 11,8 bilhões) se deu em função da revisão dos efeitos dos reajustes escalonados concedidos a docentes, em 2016, os quais tiveram impacto ainda no curso do exercício de 2019. Outro fato relaciona-se à contagem em duplicidade dos gastos com sentenças judiciais enquadradas como despesas de "Pessoal e Encargos Sociais". Tal impropriedade operacional resultou em superestimação orçamentária dessa despesa em cerca de R$ 2,4 bilhões.

No que concerne ao grupo "Outras Despesas Obrigatórias" (variação negativa de R$ 11,8 bilhões), verifica-se que os desvios mais significativos foram concentrados em despesas com "Abono Seguro Desemprego" (R$ 4,2 bilhões), "Sentenças Judiciais" (R$ 2,0 bilhões) e, sobretudo, com "Subsídios, Subvenções e Proagro" (R$ 6,5 bilhões). Esse último subgrupo foi impactado pela queda da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e pela redução da demanda dos setores beneficiados por financiamentos junto a instituições financeiras. Tais variações negativas foram parcialmente compensadas, especialmente pela execução de despesas com créditos extraordinários (R$ 3,3 bilhões), as quais, por óbvio, não foram estimadas na peça orçamentária anual.

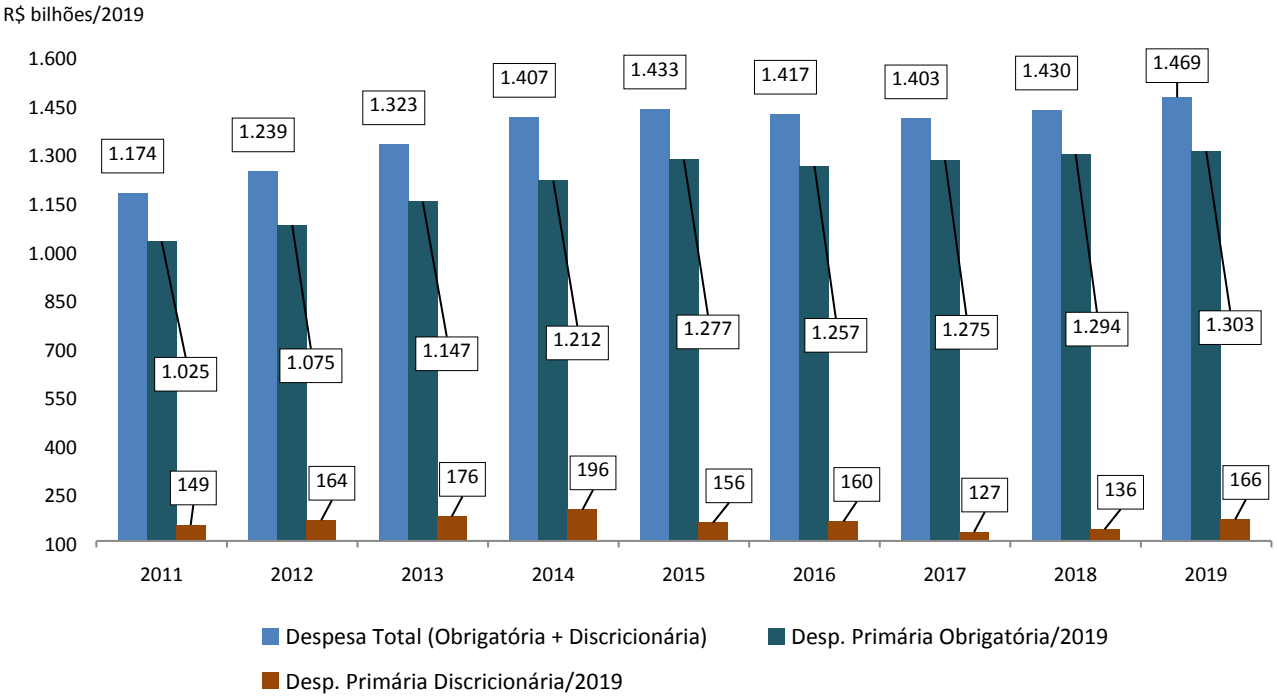
Já o expressivo hiato entre as despesas discricionárias executadas e as previstas na LOA (variação positiva de 27%) justifica-se mormente em razão do pagamento da revisão do contrato de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

cessão onerosa celebrado com a Petrobras para exploração de petróleo na área do Pré-Sal (R$ 34,4 bilhões). Por se tratar de despesa de natureza primária e, portanto, sujeita aos limites do Novo Regime Fiscal, e ante a ausência de margem para sua execução no exercício de 2019, foi necessária uma alteração legislativa prévia – operada pela Emenda Constitucional 102/2019 – para incluir tal despesa no rol de rubricas excepcionadas do Teto de Gastos (art. 107, § 6º, inciso V, do ADCT).

A seguir, apresentam-se as despesas primárias, decompostas em obrigatórias e discricionárias, de 2011 a 2019, atualizadas pelo IPCA a valores de dezembro de 2019, como forma de dirimir os efeitos inflacionários.

Despesas primárias – em valores de 2019*– 2011 a 2019



Fonte: STN.
* Os valores das Despesas Primárias foram atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2019.

O gráfico demonstra que, a partir de 2017, a despesa obrigatória apresenta viés de alta. Em sentido oposto, as despesas discricionárias sofreram forte compressão incial em 2017, ligeira elevação em 2018 e acréscimo um pouco maior em 2019. Não obstante, o efeito combinado da edição da EC 95/2016, que instituiu o "Teto de Gastos", e do crescimento anual das despesas obrigatórias em taxas acima da inflação (entre 2017 a 2019, as despesas obrigatórias apresentaram crescimento real de 4,7%) tende a restringir a margem de expansão do gasto discricionário.

Do gráfico acima, verifica-se que, em 2019, as despesas discricionárias alcançaram o montante de R$ 166 bilhões. Do montante, porém, R$ 34 bilhões referem-se ao pagamento da revisão do contrato de cessão onerosa. Dessa forma, a análise histórica do comportamento da despesa discricionária deve excluir o pagamento atípico desse dispêndio, o qual, inclusive, motivou a edição da EC 102/2019, que inseriu nova categoria de despesa não computada no "Teto de Gastos". Com efeito, descontando-se o pagamento da revisão do contrato de cessão onerosa, a despesa discricionária executada em 2019 (R$ 132 bilhões) é a segunda menor da série histórica, superando apenas o montante executado em 2017 (R$ 127 bilhões).

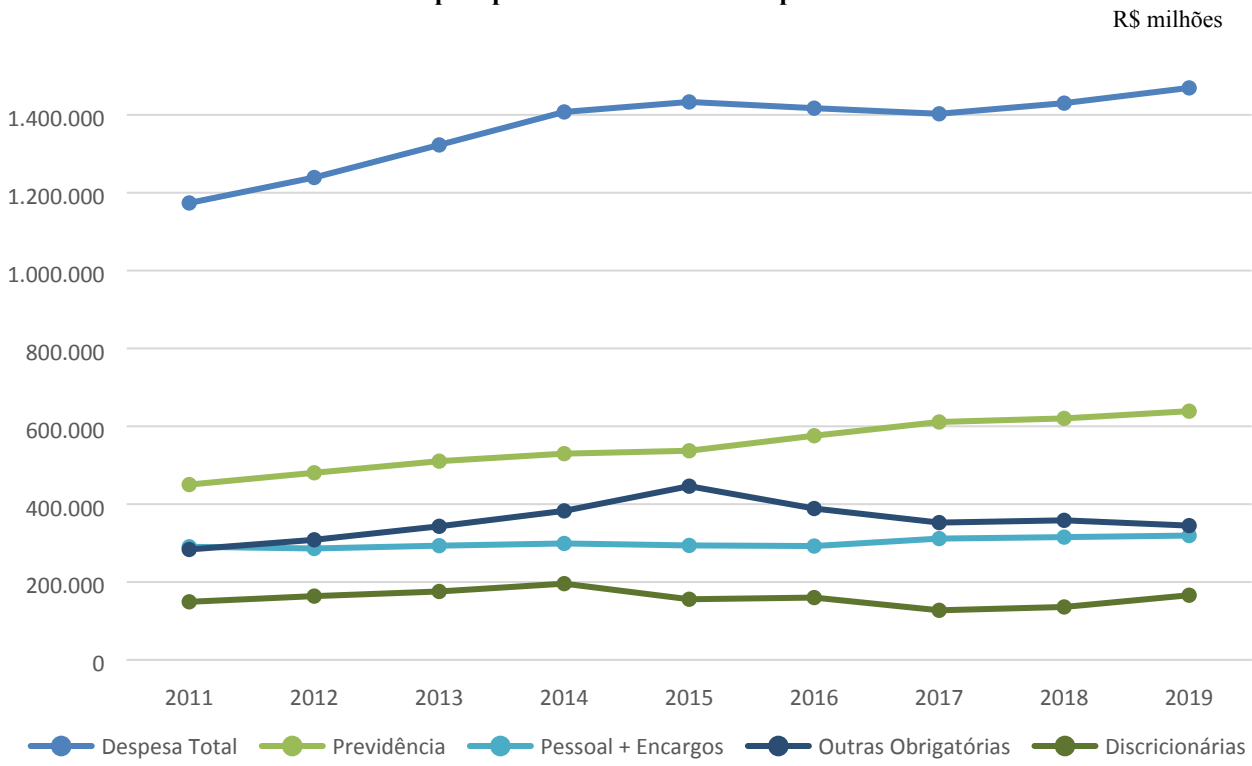
Sob a ótica fiscal, em que pese a redução geral de despesas ser positiva para as finanças públicas, especialmente em cenário de sucessivos deficits primários, no grupo de discricionárias estão incluídas as despesas com investimentos, com custeio de órgãos/entidades da Administração e com políticas públicas de alta relevância para o Estado, como as voltadas à assistência social. Assim, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

compressão de despesas discricionárias pode impactar a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas políticas públicas.

Como se verifica no gráfico a seguir, o qual apresenta a despesa primária em valores reais, decomposta em quatro grupos, a expansão das despesas obrigatórias está diretamente relacionada à elevação de despesas da Previdenciária Social.

Despesa primária total e seus componentes



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2019.
* Valores atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2019.

Observa-se do gráfico que os gastos com previdência foram os que apresentaram maior elevação no período. Nesse contexto, a despesa previdenciária executada em 2019 (R$ 638,9 bilhões) supera em 41,9% o montante pago em 2011 (R$ 450,3 bilhões), em termos reais.

No exercício de 2019, os grupos "Outras Obrigatórias e Pessoal" e "Encargos Sociais" elevaram-se 21,60% e 9,89% em relação à despesa executada em 2011, em termos reais. Especificamente em relação ao grupo "Outras Obrigatórias", convém ressaltar que a elevação anormal verificada em 2015 se deveu ao pagamento de R$ 57 bilhões (em valores nominais) referentes a passivos e valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS (conforme determinado por meio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, relatoria ministro José Mucio Monteiro). Dessa maneira, a redução da despesa obrigatória em valores monetários verificada entre 2015 e 2016 não tem relação direta com efetivo esforço fiscal.

Nota-se ainda a expansão da despesa total entre 2011 e 2014, com relativa estabilidade nos exercícios financeiros seguintes. Já em 2019, a despesa total apresentou elevação mais acentuada em relação a 2018 (crescimento real de 2,7%), notadamente tendo em conta o pagamento de R$ 34 bilhões referente à revisão do contrato de cessão onerosa.

Ademais, a LDO para 2019 exigiu que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais (art. 21, § 3º). Em geral, medidas como essas – conhecidas ao redor do mundo como *spending*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

reviews – buscam adequar o volume de gastos públicos às restrições orçamentárias existentes e à capacidade contributiva da sociedade, sem perder de vista a necessidade de provisão dos bens e serviços essenciais ao funcionamento do Estado.

Em cumprimento ao aludido dispositivo da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas. Na Exposição de Motivos (EM) 404/2019 ME, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 718/2019, informa-se que o sobredito plano abarca propostas de alteração constitucional e infraconstitucional, as quais teriam o condão de conferir maior eficiência à política fiscal brasileira.

O mencionado documento informa medidas com elevado potencial limitador do crescimento de despesas obrigatórias, com destaque para a PEC 6/2019, que resultou na promulgação da EC 103/2019 – Reforma da Previdência, e para as propostas que integram o intitulado Plano Mais Brasil: PECs 186, 187 e 188, todas de 2019, ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Segundo a EM 404/2019 ME, o impacto fiscal positivo da EC 103/2019 pode alcançar R$ 800,3 bilhões em dez anos. Já as PECs que compõem o Plano Mais Brasil, segundo o Poder Executivo, em linhas gerais, têm potencial de liberar espaço fiscal e desvincular recursos acumulados e não utilizados em exercícios financeiros pretéritos.

Ressalve-se, porém, que a mesma Exposição de Motivos ainda informa, como medida que supostamente visa ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, o Projeto de Lei 1.645/2019, convertido na Lei 13.954/2019, que versa sobre Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e reestruturação das Carreiras das Forças Armadas.

Diferentemente da Reforma da Previdência aprovada para agentes públicos civis e para trabalhadores da iniciativa privada em geral, que objetivava conter o avanço de despesas obrigatórias, a Lei 13.954/2019 provoca aumento das despesas obrigatórias da União, tendo em conta que majora gratificações e indenizações e cria adicionais remuneratórios em favor de militares das Forças Armadas. Assim, conforme se observa na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) 61/2019 – MD/ME, que acompanhou o Projeto de Lei 1.645/2019, o impacto da despesa nos exercícios de 2020 a 2022 alcançará R$ 21,16 bilhões.

Ainda que a Lei 13.954/2019 tenha elevado as alíquotas das contribuições para a pensão militar (de 7,5%, em 2019, para 9,5% e 10,5%, em 2020 e 2021, respectivamente) e acrescido tempo de serviço mínimo para passagem à inatividade desses militares (de trinta para 35 anos, com regras de transição, mas sem estabelecer idade mínima para a transferência para reserva remunerada), o efeito positivo da majoração da arrecadação foi minorado em função da elevação das despesas obrigatórias gerada pela lei. Assim, mais uma vez, valendo-se dos dados constantes da EMI 61/2019, a projeção de arrecadação de receitas alcança R$ 23,45 bilhões, entre 2020 a 2022, ao passo que as despesas poderão alcançar R$ 21,16 bilhões, restando um reduzido resultado positivo de R$ 2,29 bilhões, nesse mesmo período.

Em que pese a elevação da arrecadação, deve-se rememorar que a EC 95/2016, que estabeleceu o "Teto de Gastos", é insensível à majoração de receitas. Ou seja, a elevação de despesas obrigatórias promovida pela Lei 13.954/2019 imporá restrições adicionais à alocação de orçamento às despesas discricionárias, podendo impactar o funcionamento da Administração e o custeio de políticas públicas essenciais ao Estado.

Em suma, o efeito global das medidas elencadas pelo Poder Executivo no plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022 é positivo, sobretudo em função da EC 103/2019, ressalvados os efeitos da Lei 13.954/2019, a qual, além de retirar potência fiscal do aludido plano, pode resultar em maior compressão das despesas discricionárias da União, dadas as restrições impostas pelo Novo Regime Fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento

Apresenta-se a seguir a evolução da programação orçamentária e financeira e os contingenciamentos realizados ao longo do exercício de 2019, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU). A análise da conformidade dos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho e de pagamento, além das manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias, são apresentados na seção "4.1.2.2 Conformidade do contingenciamento".

Em obediência ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como ao art. 58 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), foi editado, em 15/2/2019, o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019, tendo como referência os valores fixados na Lei Orçamentária Anual de 2019 – Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

No ano de 2019, o Decreto 9.711/2019 sofreu alterações como resultado de reavaliações realizadas no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres. Além disso, houve publicação de relatórios extemporâneos em outubro, novembro e dezembro. A tabela seguinte apresenta as sucessivas programações para 2019 e a situação ao final do exercício.

Resultado fiscal e contingenciamento 2019

R$ bilhões

Normativo		LOA 2019	Março Aval. 1º Bim.	Maio Aval 2º Bim.	Julho Aval. 3º Bim.	Setem. Aval. 4º Bim.	Out. Extemp Out.	Novem. Extemp Novem.	Novem. Aval. 5º Bim.	Dez. Extemp. Dez.	Realiz.
I. Receita Líquida		1.299,7	1.273,5	1.270,3	1.264,3	1.270,8	1.330,7	1.341,6	1.344,3	1.344,3	1.346,7
II. Despesas		1.438,6	1.442,3	1.411,3	1.405,6	1.397,3	1.410,0	1.463,8	1.459,3	1.481,9	1.441,8
II.1 Obrigatórias		1.309,3	1.313,0	1.311,6	1.308,0	1.302,0	1.302,3	1.302,4	1.297,9	1.296,5	1.277,6
II.2. Discricionárias		129,3	129,3	99,7	97,6	95,3	107,7	161,4	161,4	185,4	164,2
III. Fundo Soberano		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II + III)		-139,0	-168,8	-140,96	-141,3	-126,5	-79,3	-122,2	-115,0	-137,6	-95,1
V. Compensação Est. Federais e Estados e Municípios[1]		0	0	-0,21	0	0	0	0	0	0	0
VI. Resultado Primário Abaixo da Linha		-139,0	-168,8	-140,96	-141,3	-126,5	-79,3	-122,2	-115,0	-137,6	-61,9
Poder Exec.	Valor Necessário Conting./ Desconting. para cumprimento da meta considerada no Relatório de Avaliação	-	-29,6	-2,2	-2,2	12,4	59,3	16,7	7,2	1,4	63,0
	Contingenc./ Desconting. realizado x LOA 2019[2]	-	-29,6	-2,2	-2,2	12,4	59,3	10,8	7,2	1,4	57,4
	Reserva orçamentária para absorção de riscos fiscais[3]	-	5,3	1,5	-	3,2	60,6	18,1	25,3	9,1	7,6
	Decreto	9.711	9.741	9.809	9.943	10.028	10.079	10.119	10.136	10.181	-
Demais Poderes – Contingenciamento indicado no Relatório de Avaliação[4]		-	-0,2	-0,02	-0,02	0,08	0,4	-	-	-	0,3
Contingenciamento total indicado nos Relatórios de Avaliação (Poder Executivo + Demais Poderes)		-	-29,8	-2,2	-2,2	12,5	59,7	16,7	7,2	1,4	63,3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fontes: LOA 2019; Decretos de Programação Orçamentária e Financeira; Relatórios Bimestrais e Extemporâneos de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

[1] Art. 2º, § 3º, da LDO 2019: "Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2019, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 10, caput , inciso VI, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".

[2] Observados os limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira em relação à avaliação realizada no bimestre anterior.

[3] O art. 8º do Decreto 9.711/2019 autoriza o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, no âmbito de suas competências, a alterar, mediante antecipação ou postergação, os limites autorizados de movimentação e empenho, constantes do Anexo I. Segundo a Portaria 66, do Ministério da Economia, de 2/1/2020, havia um saldo ao final do exercício de R$ 7,6 bilhões.

[4] Em função dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, a ampliação indicada não acarretou abertura de créditos adicionais para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, uma vez que o PLOA 2019 foi elaborado com a compensação prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, situação mantida na LOA 2019.

O Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 3º, da LDO 2019, publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2019 e, a partir da reavaliação de receitas e despesas primárias, indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R$ 29,8 bilhões, como forma de cumprir a meta de deficit primário de R$ 139 bilhões. No âmbito do Poder Executivo, tal contingenciamento foi operacionalizado pelo Decreto 9.741/2019.

O art. 8º, inciso I, do Decreto 9.741/2019, autorizou o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, no âmbito de suas competências, a ampliar os valores dos órgãos do Poder Executivo referentes aos limites de movimentação e empenho indicados no Anexo I até R$ 5,3 bilhões, valor que compôs a denominada reserva orçamentária, cujos valores são liberados conforme a necessidade de cada ministério, até o final do exercício.

A constituição de "reserva" nos decretos de programação orçamentária e financeira do Poder Executivo tem sido uma prática recorrente do Governo Federal baseada no princípio da prudência aplicado à gestão orçamentária, haja vista que sempre há riscos de desvios entre as projeções e a efetiva arrecadação de receitas e a realização de despesas do Governo Federal.

Transcorrido o 2º bimestre, o RARDP indicou a necessidade de redução de R$ 2,2 bilhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU. Os resultados dessa avaliação, no âmbito do Poder Executivo, foram efetivados por meio do Decreto 9.809/2019. Contudo, segundo as informações apresentadas, não foi realizado contingenciamento adicional no âmbito do Poder Executivo, haja vista a utilização de recursos alocados na reserva orçamentária.

Posteriormente, o RARDP do 3º bimestre apurou a necessidade de contingenciamento de R$ 2,2 bilhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU. Foi realizado, no entanto, contingenciamento adicional no âmbito do Poder Executivo de apenas R$ 1,4 bilhão, em razão da disponibilização de saldo então existente na reserva orçamentária.

Findo o 4º bimestre, a revisão de receitas e despesas primárias sinalizaram a possibilidade de ampliação de empenho e movimentação financeira em R$ 12,4 bilhões, sem comprometer a meta de resultado primário prevista na LDO 2019 e observados os limites de que trata a Emenda Constitucional 95/2016. Os resultados dessa avaliação foram efetivados por meio do Decreto 10.028/2019.

Em outubro, o Poder Executivo, com fundamento no § 5º do art. 59 da LDO 2019, publicou o Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Como resultado das novas estimativas de receitas e despesas primárias, houve a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no valor de R$ 59,7 bilhões, observados os limites estabelecidos pela EC 95/2016, a qual foi operacionalizada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto 10.079/2019.

O relatório, contudo, recomendou, por conservadorismo e prudência, que fosse constituída reserva orçamentária equivalente a R$ 52,5 bilhões, montante que abrangeu os valores destinados à despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

12.276/2010 e às possíveis transferências a estados, Distrito Federal e municípios incidentes sobre esse montante, uma vez que, à época da elaboração do relatório extemporâneo, não havia definição legal para a regra de distribuição das receitas oriundas do leilão em questão, pendente de aprovação do Projeto de Lei (PL) 5.478/2019, posteriormente convertido na Lei 13.885/2019.

Diante disso, o Decreto 10.079/2019 consignou em reserva orçamentária o montante de R$ 60,6 bilhões, em observância à recomendação contida no RARDP extemporâneo de outubro (R$ 52,5 bilhões), além de incorporar o saldo remanescente da reserva estabelecida anteriormente pelo Decreto 10.028/2019 (R$ 3,2 bilhões) e prever a constituição de reserva adicional (R$ 4,9 bilhões).

Posteriormente, o Poder Executivo publicou, em novembro, o Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, dadas: i) a realização do leilão do excedente da Cessão Onerosa, no valor de R$ 69,9 bilhões, que superou em R$ 17,4 bilhões o estimado na avaliação extemporânea de outubro de 2019; e ii) a necessidade de atualização das previsões de receitas e despesas de modo a permitir a elaboração de projeto de lei de crédito suplementar para o pagamento das transferências a estados, DF e municípios incidentes sobre esse montante. Em complemento, foi necessária a inclusão de R$ 5 bilhões referentes à realização do leilão da 6º Rodada de Partilha de Blocos de Exploração de Petróleo.

Considerando o ingresso de tais recursos, bem como a reavaliação das despesas primárias até aquele momento, tornou-se possível a ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no montante de R$ 16,7 bilhões, no limite previsto pela EC 95/2016. Os resultados dessa avaliação foram efetivados por meio do Decreto 10.119/2019.

O RARDP do 5º bimestre, por sua vez, apurou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no valor de R$ 7,2 bilhões, respeitados os limites estabelecidos pela EC 95/2016, operacionalizados pelo Decreto 10.136/2019.

Por último, foi publicado o Relatório Extemporâneo de Receitas e Despesas Primárias de dezembro de 2019, o qual previu a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira de R$ 1,4 bilhão, condicionada aos limites previstos pela EC 95/2016. O resultado dessa avaliação foi efetivado por meio do Decreto 10.181/2019.

Diante do exposto, observadas as estatísticas fiscais e as projeções de receitas e despesas primárias realizadas durante o exercício de 2019, indicadas na tabela anterior, verificou-se, em relação aos valores da LOA 2019, aumento das receitas líquidas em R$ 47 bilhões e redução das despesas obrigatórias em R$ 32 bilhões em relação à previsão inicial.

Convém mencionar que a execução orçamentária e financeira ao longo do exercício deve ser compatível com a meta de resultado primário indicada na LDO, conforme previsão contida no art. 9º da LC 101/2000, e deve observar os limites de despesas primárias estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Nesse sentido, em função das programações dos demais Poderes, MPU e DPU e das emendas parlamentares impositivas estarem em seus valores máximos legalmente permitidos, não houve espaço para abertura de créditos adicionais que ampliassem as dotações totais para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU – considerando-se, ainda, que a LOA 2019 contemplou a compensação financeira prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT. A exceção ocorreu em relação ao MPU, em razão de medida cautelar concedida pelo TCU, conforme abordado na seção 4.1.2.2 deste relatório.

2.3.3.1 Contingenciamento no Poder Executivo

A tabela a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites finais de movimentação financeira e de empenho fixados sobre a base da LOA 2019 submetida à programação orçamentária e financeira, no exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução dos limites de empenho no Poder Executivo – 2019

R$ milhões

Órgão	Total LOA 2019[1] (A)	Limite Decreto 10.181/2019 (B)	Restrição ou Ampliação (C = B - A)	% D = (B/A) -1
Presidência da República	719	821	102	14%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.301	3.224	923	40%
Anatel	178	178	0	0%
Ciência, Tecn., Inov. e Comunicações	4.901	4.813	-88	-2%
Economia	12.628	13.939	1.311	10%
Educação[1]	23.634	24.479	845	4%
Justiça e Segurança Pública	3.790	3.916	126	3%
CADE	42	42	0	0%
Minas e Energia	4.280	35.613	31.333	732%
ANP	210	210	0	0%
Aneel	185	157	-28	-15%
ANM	63	72	9	14%
Relações Exteriores	1.643	1.643	0	0%
Saúde	19.686	23.296	3.610	18%
Anvisa	227	176	-51	-22%
ANS	134	134	0	0%
Controladoria-Geral da União	110	110	0	0%
Infraestrutura	10.292	10.545	253	2%
ANTT	416	364	-52	-13%
Antaq	45	45	0	0%
ANAC	150	150	0	0%
Meio Ambiente	821	1.073	252	31%
Defesa	13.227	19.305	6.078	46%
Desenvolvimento Regional	9.190	13.174	3.984	43%
ANA	22	22	0	0%
Turismo	598	620	22	4%
Cidadania	4.243	5.434	1.191	28%
Ancine	53	53	0	0%
Vice-Presidência da República	8	8	0	0%
Advocacia Geral da União	450	450	0	0%
Mulher, Família e Direitos Humanos	373	329	-44	-12%
Reserva Emendas Individuais	9.144	9.144	0	0%
Reserva Emendas Bancada	4.580	4.580	0	0%
Subtotal	128.343	178.118	49.775	39%
Saldo da autorização de ampliação constante do inciso I do art. 8º do Decreto 9.711/2019 (Reserva orçamentária) [2]	0	7.678,5	-	-
Total	**128.343**	**185.796**	**57.453**	**45%**

Fontes: valor da LOA 2019 conforme Anexo I do Decreto 9.711/2019, após ajustes das unidades com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei 13.848/2019 e Limite Final conforme Portaria Ministério da Economia (ME) 66/2019.

[1] Não inclui R$ 1.036 milhões referentes às receitas próprias.

[2] Segundo a Portaria-ME 66/2019, havia um saldo de R$ 7,6 bilhões referentes à autorização de ampliação constante do inciso I do art. 8º do Decreto 9.711/2019.

Ressalte-se que a dotação inicial das despesas primárias discricionárias da LOA 2019 sujeitas a contingenciamento passou de R$ 128,3 bilhões para R$ 185,8 bilhões, conforme limites autorizados para empenho divulgados pelo Decreto 10.181/2019, o que representou ampliação final de aproximadamente R$ 57,5 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, ou cerca de 45% do total das despesas, ainda que o resultado primário tenha apresentado deficit de R$ 95,1 bilhões. Em 2018, por sua vez, houve ampliação dos limites de movimentação e empenho ao final do exercício de aproximadamente R$ 6,5 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, frente ao deficit primário de R$ 120,2 bilhões.

Em termos absolutos, o aumento verificado nas despesas discricionárias foi maior no âmbito do Ministério de Minas e Energia, cujos valores (R$ 31,3 bilhões) correspondem à realização da despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 (compensação devida à Petrobras), seguido pelos Ministérios da Defesa (R$ 6 bilhões), Desenvolvimento Regional (R$ 3,9 bilhões) e Saúde (R$ 3,6 bilhões), os quais totalizam R$ 44,8 bilhões, ou cerca de 78% do total da ampliação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Além da fixação de limites de movimentação e de empenho no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabeleceram limites de pagamento. Referido limite é o montante até o qual se permite efetuar o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente ou à conta de orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar), desde que referentes a despesas primárias discricionárias.

No Decreto 9.711/2019, o limite de pagamento das despesas primárias discricionárias foi fixado, inicialmente, em R$ 129,3 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias. Ao final do exercício de 2019, por meio do Decreto 10.181/2019, o limite de pagamento estabelecido para os órgãos do Poder Executivo foi de R$ 185,8 bilhões.

2.3.3.2 Contingenciamento dos demais Poderes

O art. 9º da LRF determina que, se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os Poderes, o MPU e a DPU promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

A LDO 2019 determinou, em seu art. 58, que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho e informaria, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes.

Durante o exercício de 2019, em função dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, as ampliações indicadas nos relatórios de avaliação bimestral referentes ao 4º e 5º bimestres e demais relatórios extemporâneos não acarretaram a abertura de créditos adicionais para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, uma vez que LOA 2019 contemplou a compensação financeira prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT. A exceção ocorreu em relação ao MPU, situação descrita na seção 4.1.2.2 deste relatório.

2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2019

Apresenta-se nesta seção a evolução do resultado primário do Governo Federal no exercício de 2019, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais, bem como do resultado nominal. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal é explicitada no item 4.1.2.1 deste Relatório.

A meta fiscal de resultado primário fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (LDO 2019 – Lei 13.707/2018) foi de deficit primário do Governo Federal de R$ 142,5 bilhões (-1,89% do PIB projetado à época, de R$ 7.153,7 bilhões), sendo o deficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) no valor de R$ 139 bilhões (-1,84% do PIB) e o deficit das empresas estatais federais de R$ 3,5 bilhões (-0,05% do PIB).

Resultado Primário "Abaixo da Linha"

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o Governo Federal atingiu deficit primário de R$ 78,7 bilhões, composto de deficit do Governo Central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das empresas estatais federais de R$ 10,2 bilhões, inferior ao deficit máximo estabelecido (R$ 142,5 bilhões) na LDO 2019, o que comprova o cumprimento da meta fiscal de 2019.

O deficit primário "abaixo da linha" do Governo Central, apurado pelo Banco Central, reduziu-se de R$ 116,2 bilhões em 2018 para R$ 88,9 bilhões em 2019. Em relação ao PIB, o deficit passou de -1,69% para -1,22%, o que mostra melhora das contas no período.

Essa melhoria no desempenho fiscal decorreu do crescimento real da receita primária líquida de R$ 73,4 bilhões (5,6%), acima do crescimento da despesa primária total de R$ 39,1 bilhões (2,7%). O crescimento da receita primária líquida é explicado, de um lado, pelo expressivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crescimento das receitas de concessões e permissões advindo da arrecadação de R$ 70,0 bilhões com leilões de áreas de exploração de petróleo excedentes do contrato de cessão onerosa firmado pela União com a Petrobras, bem como pela arrecadação de dividendos de R$ 13,1 bilhões. Houve, por outro lado, aumento das transferências por repartição de receita a estados e municípios, em razão da parcela dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes de petróleo (cessão onerosa) transferida aos entes subnacionais, no montante de R$ 11,7 bilhões.

Comparando-se o resultado primário obtido com as estimativas que compuseram a meta fiscal indicada no último decreto de alteração da programação orçamentária e financeira do exercício, Decreto 10.181/2019, observa-se: (i) relativa convergência nas receitas totais do Governo Central, incluído o Banco Central, com diferença de R$ 500 milhões (0,03%); (ii) transferências a estados e municípios inferiores ao estimado em R$ 2,0 bilhões (desvio de -0,68%); (iii) despesas primárias do Tesouro Nacional inferiores em R$ 41,5 bilhões frente ao previsto (desvio de -2,80%); e (iv) deficit observado do RGPS inferior em R$ 2,5 bilhões (desvio de -1,15%) àquele esperado.

Resultado Primário "Acima da Linha"

O deficit primário do Tesouro Nacional de 2019, segundo o critério "acima da linha" apurado pela STN, alcançou R$ 95 bilhões. A diferença entre os resultados "abaixo da linha" e "acima da linha" decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas, conforme explicado no item 4.1.2.1 deste Relatório.

A variação do resultado primário, em valores correntes de 2019, comparativamente ao ano anterior, decorreu do aumento da despesa total (6,7%), alcançando R$ 1.441,8 bilhões, em proporção menor que o crescimento da receita líquida deduzida de transferências a estados e municípios (9,7%), que somou R$ 1.346,8 bilhões.

Apresenta-se a seguir a evolução da previsão de receitas e despesas primárias em confronto com a realização das receitas e despesas no exercício de 2019.

Previsão e resultado primário do governo central – 2019

R$ milhões

Discriminação	LOA 2019	Avaliação do 1º Bimestre	Avaliação do 2º Bimestre	Avaliação do 3º Bimestre	Avaliação do 4º Bimestre	Realizado
I. Receita Total	1.574.861	1.545.121	1.545.832	1.540.536	1.547.470	1.635.111
I.1.Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	961.808	950.648	945.238	939.286	947.568	946.083
I.2.Incentivos Fiscais	0	0	-49	-49	-49	-48
I.3.Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812	413.082	413.511	414.988	412.927	413.331
I.4.Receitas não Administradas pela RFB	193.240	181.391	187.133	186.310	187.024	275.745
II. Transferências por Repartição de Receita	275.158	271.599	275.494	276.155	276.630	288.331
III. Receita Líquida (I - II)	1.299.703	1.273.521	1.270.338	1.264.381	1.270.840	1.346.780
IV. Despesas	1.438.693	1.412.521	1.409.119	1.403.381	1.409.840	1.441.845
IV.1. Benefícios da Previdência	637.852	631.158	630.158	630.860	630.960	626.510
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	324.937	326.153	325.005	324.594	318.801	313.087
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	207.030	212.736	213.085	209.312	208.321	195.202
IV.4 Despesas Poder Executivo Sujeitas à Prog Fin	268.874	242.475	240.871	238.616	251.758	307.045
IV.4.1. Obrigatórias com Controle de Fluxo	139.495	142.679	143.241	143.238	144.004	142.837
IV.4 .2. Discricionárias	129.379	99.796	97.630	95.378	107.754	164.208
V. Fundo Soberano do Brasil	-	-	-	-	-	-
VI. Primário do Governo Central (III - IV)	-138.990	-139.000	-138.781	-139.000	-139.000	-95.065
VI.1. Resultado do Tesouro	79.050	79.076	77.866	76.872	79.032	118.114
VI.2. Resultado da Previdência Social	-218.040	-218.076	-216.647	-215.872	-218.032	-213.179
VII.1. Ajuste Metodológico Itaipu	-	-	-	-	-	5.372
VII.2. Ajuste Metodológico Caixa-Competência	-	-	-	-	-	1.801
VIII. Discrepância Estatística	-	-	-	-	-	15.094
IX. Primário Abaixo da Linha (VI+VII.1+VII.2+VIII)	-138.990	-139.000	-138.781	-139.000	-139.000	-72.799

Fontes: RFB, SOF e STN.

Observa-se que tanto a receita primária total quanto a receita primária líquida realizadas foram, respectivamente, 3,8% e 3,6% superiores à previsão da LOA. De outra parte, as despesas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

realizadas no exercício foram maiores do que as fixadas na LOA em 0,2%. Essa extrapolação da execução das despesas em relação aos valores originalmente autorizados e orçados decorreu da aprovação de créditos adicionais, conforme registrado na seção 2.3.2 deste Relatório, que trata das despesas primárias.

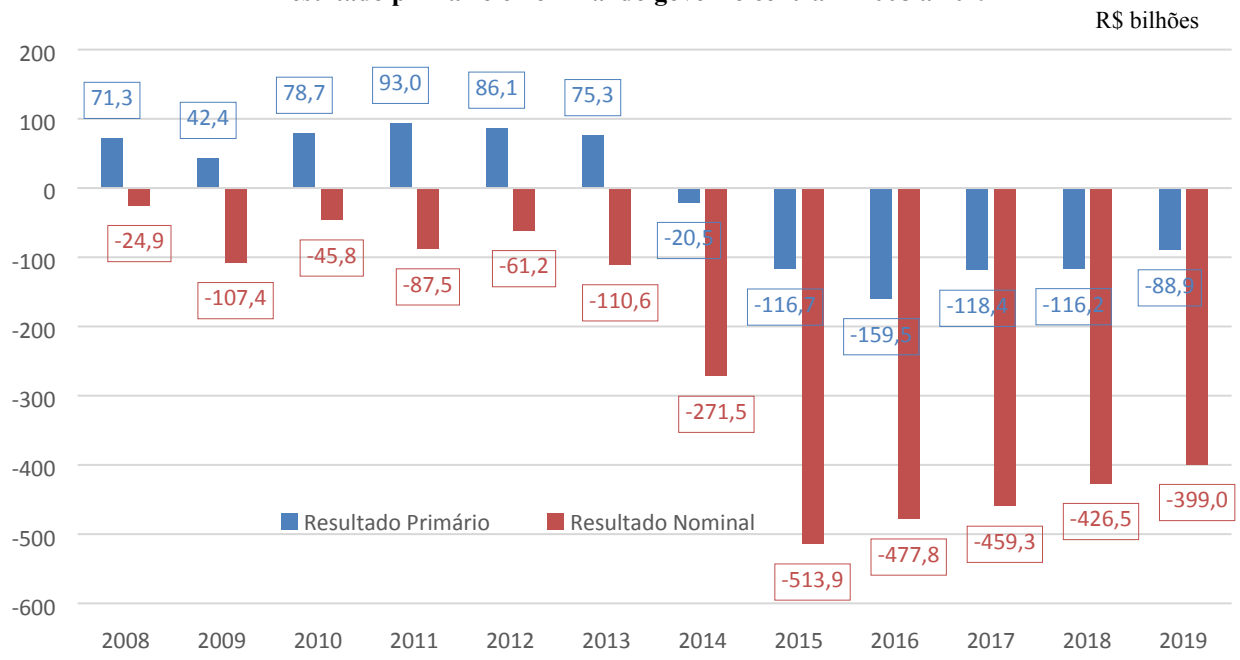
Resultado Nominal

O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que, para fins de avaliação de cumprimento das metas fiscais, somente é considerado o resultado primário, visto que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa, consoante já discutido no âmbito do Acórdão 296/2007-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Ubiratan Aguiar.

Destaca-se a seguir a trajetória do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de 2008 a 2019. O resultado primário involuiu de um superavit de R$ 71,3 bilhões (2,3%) em 2008 para um deficit de R$ 159,5 bilhões (-2,5%) em 2016, o qual diminuiu para um deficit de R$ 88,9 bilhões (-1,2%) em 2019.

Já o resultado nominal passou de deficit de R$ 24,9 bilhões (-0,8%) em 2008 para deficit de R$ 513,9 bilhões (-8,6%) em 2015, o maior do período analisado, o qual decresceu para deficit de 399,0 bilhões (-5,5%) em 2019. No período, os juros nominais passaram de R$ 96,2 bilhões (3,2%) em 2008 para R$ 310,1 bilhões (4,3%) em 2019. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2019 com relação ao ano anterior, houve deterioração do resultado fiscal primário e nominal no período de 2008 a 2019, em relação ao PIB, respectivamente, da ordem de 3,5 e 4,7 pontos percentuais.

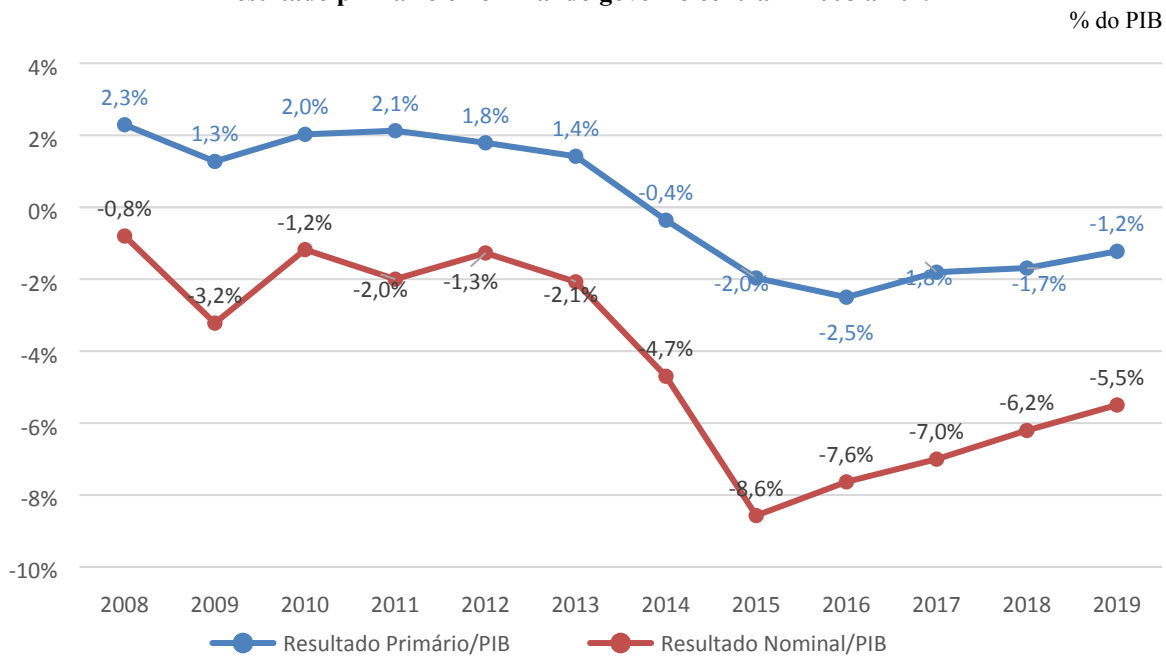
Resultado primário e nominal do governo central – 2008 a 2019



Fontes: STN e Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultado primário e nominal do governo central – 2008 a 2019



Fontes: STN e Bacen.

2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

A presente seção analisa os diversos fatores capazes de afetar o resultado primário de forma direta ou indireta, além das receitas e despesas primárias, tais como os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

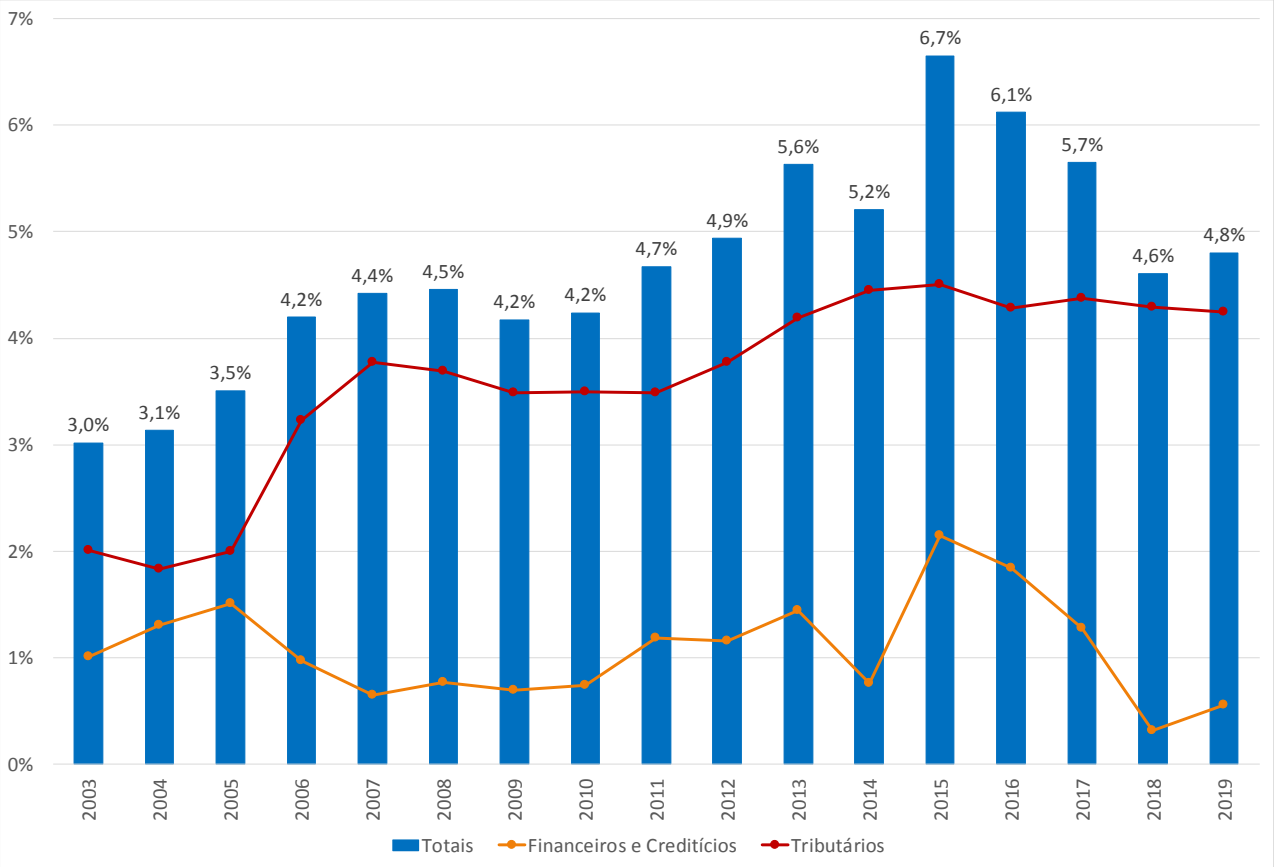
Essa exigência constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária, propiciando um debate mais amplo sobre a alocação de recursos públicos no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da elaboração do orçamento anual.

Em 2019, esses benefícios atingiram o montante projetado de R$ 348,4 bilhões, o que corresponde a 25,9% da receita primária líquida e a 4,8% do PIB. Foram R$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios em percentual do PIB, que passaram de 3% em 2003 para 4,8% em 2019, tendo atingido o máximo de 6,7% em 2015. Em 2018, ocorreu uma situação atípica em decorrência do valor negativo do benefício creditício do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da ordem de R$ 26,7 bilhões. Conforme a metodologia adotada para o cálculo dos benefícios creditícios, essa atipicidade ocorre quando os rendimentos efetivos do fundo são superiores ao que este receberia com base no custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Ressalta-se, ainda, que os benefícios tributários têm se mantido em torno de 4,3% do PIB no último quadriênio, patamar inferior ao observado em 2015 (4,5%), mas que parece indicar certa estabilidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios (% do PIB)



Fontes: Secap e RFB.

Os benefícios tributários, apesar de sua importância e volume financeiro, não são explicitados no orçamento como despesas ou deduções da estimativa de receitas – embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual. Não obstante, pelo efeito potencial em termos de perda de arrecadação, os benefícios tributários tendem a impactar negativamente o resultado primário.

Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas dessas operações com relação às praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Além dessas análises, esta seção apresenta aspectos específicos em atendimento a leis e acórdãos do TCU, a saber:

- Benefícios relacionados ao BNDES (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz);
- Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz);
- Impactos fiscais relacionados a empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (parágrafo único do art. 49 da Lei Complementar 101/2000).

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado pela União em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2019, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

2.3.5.1. Benefícios Tributários

Em 2019, foram instituídas desonerações tributárias cuja estimativa de impacto na arrecadação do exercício, conforme cálculo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), corresponde ao montante de R$ 183 milhões. A estimativa para os demais exercícios é a seguinte: R$ 5,5 bilhões em 2020, R$ 7,7 bilhões em 2021 e R$ 6,9 bilhões em 2022.

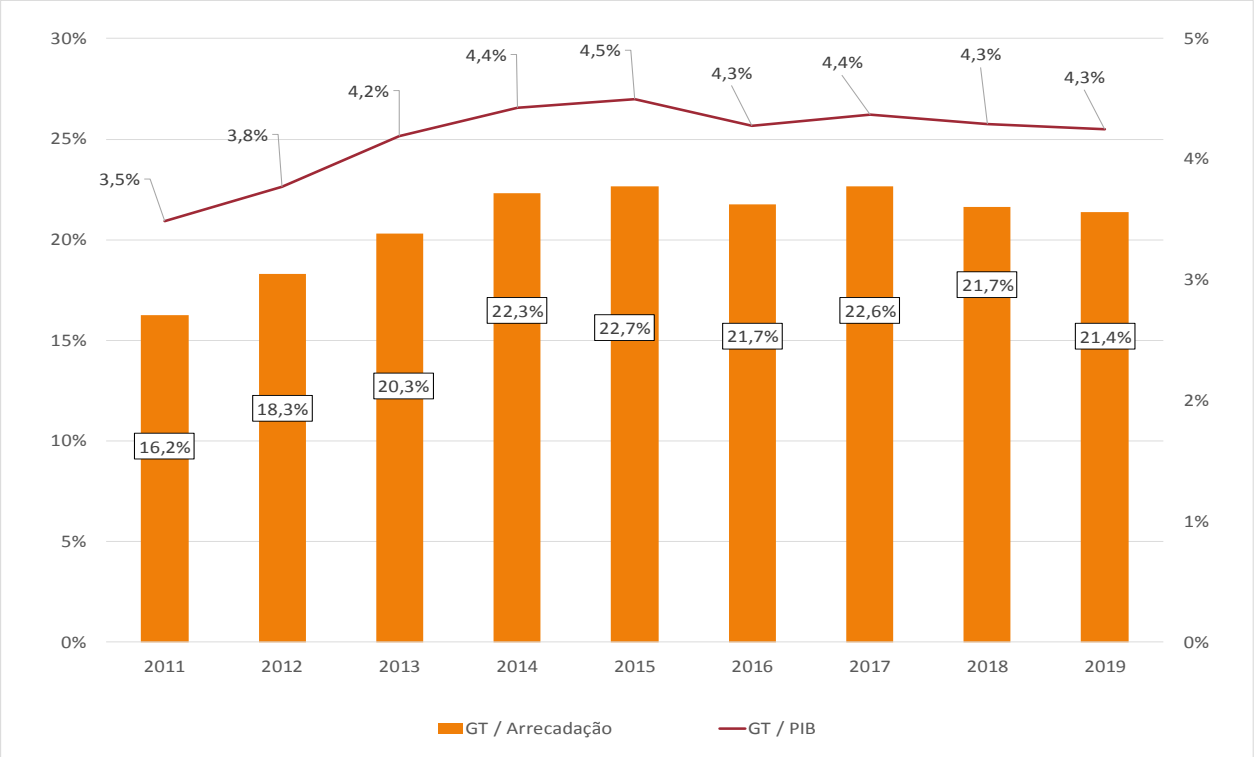
Parte dessas desonerações é enquadrada pela RFB no conceito de "gastos tributários" e, assim, incluída no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), documento produzido por aquela secretaria em atendimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Esclarece-se que nesta seção serão objeto de análise apenas os gastos tributários.

O DGT de 2019 apresenta o valor total de renúncia tributária projetada para o exercício da ordem de R$ 308,4 bilhões. Em comparação com o volume dos benefícios projetados para 2018 (R$ 295,6 bilhões), o montante evidencia um aumento nominal de 4,33%, o que praticamente equivale à taxa de inflação de 2019 medida pelo IPCA (4,31%).

As renúncias que apresentaram maiores variações no período de 2015 a 2019 foram as incidentes sobre os seguintes tributos: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide (41,8%), Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ (35,2%), Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF (34,2%), Imposto sobre Operações Financeiras – IOF (25,1%), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL (23,3%) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR (21%).

A seguir, demonstra-se a evolução dos gastos tributários em percentual da arrecadação e do PIB do respectivo exercício. Observa-se, no período de 2011 a 2019, um crescimento de 5,13 p.p. no primeiro caso e de 0,76 p.p. no segundo. Ressalta-se, entretanto, que, após 2015, o volume dos gastos tributários tem apresentado tendência de estabilização como proporção do PIB em torno de 4,3%.

Gastos tributários (GT), em percentual da arrecadação total e do PIB



Fonte: RFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O volume dos gastos tributários em percentual da arrecadação em 2019 (21,4%) ainda revela um quadro preocupante, pois, em outros termos, significa que, para cada R$ 100 arrecadados pela RFB, cerca de R$ 21,40 são renunciados, o que potencialmente diminui a capacidade financeira do Estado para investir em políticas públicas inseridas no orçamento da União.

Em relação às renúncias tributárias mais significativas, a tabela a seguir especifica as dez primeiras, por ordem de materialidade e com os respectivos valores projetados para o exercício. Como se observa, o Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006) se destaca como o maior instrumento isolado de gasto tributário, cujo montante alcançou cerca de 24,60% do total dessas renúncias.

Ranking de gastos tributários – projeções 2019

R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação
1	Simples Nacional	75.868	24,60%
2	Agricultura e Agroindústria	32.257	10,46%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	31.716	10,29%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	28.450	9,23%
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	22.188	7,20%
6	Deduções do Rendimento Tributável- IRPF	21.672	7,03%
7	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.848	4,49%
8	Benefícios do Trabalhador	12.482	4,05%
9	Desenvolvimento Regional	10.314	3,34%
10	Desonerações da Folha de Salários	9.774	3,17%
11	Outros (51 gastos tributários com valores menores do que R$ 9 bilhões)	49.793	16,15%
	Total	**308.362**	**100,00%**

Fonte: RFB.

Especificamente com relação aos benefícios tributários incidentes sobre a contribuição previdenciária, observa-se, conforme tabela seguinte, um incremento de 7% entre 2014 e 2019. Quanto às principais modalidades, destacam-se o Simples Nacional, as Entidades Filantrópicas e a Desoneração da Folha de Salários. Além disso, cabe destacar o acréscimo, em termos nominais, de 4% no valor total desses benefícios no exercício de 2019 em cotejo com 2018, representando uma leve queda real, considerando a inflação no período de 4,31%.

Renúncias previdenciárias – 2014 a 2019

R$ milhões

	2014(1)	2015(1)	2016(1)	2017(1)	2018(2)	2019(2)	2019/2018	2019/2014
Copa do Mundo	2,9	-	-	-	-	-	-	-
Desoneração da Folha de Salários	22.107,3	25.199,1	14.546,6	13.704,1	12.362,3	9.774,4	-21%	-100%
Dona de Casa	224,7	217,4	216,1	205,4	201,8	209,5	4%	-7%
Entidades Filantrópicas	10.428,2	9.754,9	10.236,5	12.347,8	12.149,5	12.616,1	4%	21%
Exportação de Produção Rural	4.638,5	5.940,7	6.040,1	6.557,6	7.500,3	8.188,9	9%	77%
Funrural	-	-	-	-	1.103,7	3.223,2	192%	-
MEI - Microempreendedor Individual	990,9	1.404,1	1.676,1	2.060,9	2.562,1	3.147,5	23%	218%
Olimpíada	28,7	57,1	69,5	3,7	-	-	-	-
Simples Nacional	19.535,0	22.494,6	23.765,7	25.669,4	24.033,7	24.956,7	4%	28%
Total	**57.956,2**	**65.067,9**	**56.550,6**	**60.549,0**	**59.913,5**	**62.116,4**	**4%**	**7%**

Fonte: RFB.
(1) Valores estimados.
(2) Valores projetados.

Ressalta-se que a análise da conformidade da instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias em 2019, considerando o disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e legislação pertinente, consta do item 4.1.2.9 deste Relatório.

2.3.5.1.1. Avaliação dos Programas Decorrentes das Leis de Incentivo à Cultura

A análise dos programas decorrentes das leis de incentivo à cultura permite avaliar o exercício de 2019 como de baixo desempenho na gestão da Função Cultura. Esse resultado adverso é constatado a partir da combinação da baixa eficácia da despesa realizada, da sua concentração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

regional, da persistência de problemas relativos ao estoque de prestações de contas sem análise conclusiva e das seguidas descontinuidades estruturais nos órgãos e entidades da Função.

A Lei 8.313/1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural. O principal mecanismo de fomento criado pela Lei consiste no aporte de recursos por pessoas físicas ou jurídicas, a título de doação ou patrocínio, a projetos culturais previamente autorizados pelo governo, ou ainda ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), sendo tal aporte deduzido posteriormente do Imposto de Renda (IR) devido pelo doador ou patrocinador. Trata-se, portanto, de fomento indireto, mediante renúncia fiscal pelo governo (gasto tributário).

Em seu art. 20, § 3º, a Lei 8.313/1991 atribui ao TCU o dever de analisar, no âmbito do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto instituídas por ela. Tal dispositivo se coaduna com o art. 70 da Constituição Federal, que inclui no escopo do controle externo a fiscalização das renúncias de receitas da União.

Além do incentivo fiscal criado pela Lei Rouanet, a Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) prevê mecanismo de fomento semelhante, mas destinado especificamente ao setor audiovisual. O art. 4º, §5º, desse último diploma, estipula que não há óbice à utilização dos benefícios da Lei 8.685/1993 conjuntamente com recursos decorrentes da Lei Rouanet, desde que o total dos incentivos para o projeto não ultrapasse 95% do orçamento total aprovado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O setor audiovisual conta ainda com outros dois mecanismos de renúncia de receitas, definidos pela Medida Provisória 2.228-1/2001 (convertida em lei, mas sem alteração do nome). O primeiro deles consiste na dedução, no Imposto de Renda, das quantias aplicadas por pessoas físicas e jurídicas na aquisição de cotas de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines). A possibilidade de dedução, no entanto, está prevista apenas até o período de apuração relativo ao ano-calendário de 2019 (art. 44).

O segundo mecanismo, constante do art. 39, inciso X, da Medida Provisória, consiste na isenção da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), incidente em 11% sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas à exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas no Brasil, caso o remetente opte por aplicar 3% do valor da remessa em projetos nacionais independentes de obras cinematográficas, videofonográficas ou televisivas.

Vale ressaltar que, por ser a Condecine uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide), seus recursos devem ser aplicados necessariamente no setor audiovisual, de modo que eventual renúncia da Contribuição não implique alocação de recursos no setor em detrimento de outras áreas do governo. O objetivo do mecanismo é estimular as distribuidoras de Hollywood (principais remetentes de receitas oriundas da exploração de obras cinematográficas) a investir em filmes brasileiros, promovendo a profissionalização do setor.

Importa destacar também que, no tocante aos mecanismos que possibilitam a dedução no Imposto de Renda, nem todo o valor captado pelos projetos culturais converte-se em gasto tributário, pois o valor da doação ou patrocínio pode ultrapassar os limites legais de dedução. Nesse sentido, os valores efetivamente renunciados, divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores de captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Ademais, devido à forma de apuração do IR, a renúncia efetiva é divulgada pela RFB com defasagem de tempo em relação às informações apresentadas pelos órgãos executores da política cultural. Por fim, a atual Secretaria Especial da Cultura (SEC), sucessora das atribuições do extinto Ministério da Cultura (MinC), registra a captação dos recursos à medida que os produtores culturais apresentam os devidos recibos (Comunicado de Mecenato), o que pode ultrapassar o ano fiscal. Por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

isso, os valores totais da captação por exercício não estão totalmente disponibilizados em 31 de dezembro, fazendo com que ocorra diferença entre a informação publicada pela SEC e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Feitas essas observações, informa-se que, em 2019, a captação de recursos com base nas leis de incentivo à cultura foi de R$ 1,66 bilhão, conforme apresentado na tabela abaixo, sendo a maior parte desse valor (87,63%) referente a benefícios concedidos com base na Lei 8.313/1991.

Captação de recursos com base nas leis de incentivo à cultura no exercício de 2019

R$ 1,00

Ano	Lei Rouanet	Lei do Audiovisual	MP 2.228-1/2001	TOTAL
2019	1.457.216.477,60	156.752.129,17	48.931.016,70	1.662.899.623,47

Fonte: SEC e Ancine.

Captação de recursos com base na Lei Rouanet

O art. 18 da Lei Rouanet possibilita ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, o abatimento, no Imposto de Renda, do incentivo realizado em segmentos culturais predeterminados, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação vigente do IR. Nos termos do § 3º do art. 18, apenas projetos de oito segmentos culturais podem ser contemplados pelo benefício fiscal.

Todavia, até 2011, o então Ministério da Cultura não havia disciplinado em ato normativo o detalhamento desses segmentos, o que possibilitava que projetos de outras áreas fossem atendidos por meio da renúncia de receitas criada pelo art. 18. Após recomendação feita no Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referente ao ano de 2009 e determinação exarada no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, foi publicada a Portaria- MinC 116/2011, de 29/11/2011, que regulamentou o dispositivo legal.

Em seu art. 1º, a Portaria elencava os segmentos culturais das áreas de representação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), para efeitos do § 3º do art. 18 e do art. 25 da Lei 8.313/1991. Posteriormente, a Portaria foi revogada pela Instrução Normativa (IN) – MinC 1/2017, e esta por sucessivas IN, até a Instrução Normativa-MinC 5/2017, de 26/12/2017, mantida, no entanto, a regulamentação quanto aos segmentos culturais em seu Anexo IV.

A alocação dos recursos captados com base no art. 18 da Lei Rouanet pode ser visualizada, por segmento cultural, na tabela a seguir. Na categoria "Outros", foram agrupados os segmentos de participação individual menos significativa.

Recursos captados por segmento cultural – art. 18 da Lei 8.313/1991

R$ 1,00

Segmento cultural	2018		2019	
	Captação	%[1]	Captação	%[1]
Teatro	281.477.916,92	22,25	259.867.914,62	18,02
Exposição de Artes Visuais	172.300.278,00	13,62	179.942.154,98	12,48
Preservação de Patrimônio Material	76.635.227,07	6,06	148.736.619,89	10,32
Música Instrumental	144.644.864,35	11,43	138.341.055,20	9,59
Música Erudita	96.200.892,67	7,60	110.471.156,16	7,66
Outros	570.561.227,01	45,10	604.545.028,34	41,93
Total	**1.265.185.178,95**	**100**	**1.441.903.929,18**	**100**

Fonte: para os dados de 2019, SEC – Sistema SALIC. Dados coletados em 6/1/2020. Para os dados de 2018, SAv e SEFIC – Sistema SALIC. Dados coletados em 14/1/2019.
Nota[1]: percentual em relação ao total.

O total captado com base no art. 18 da Lei 8.313/1991, no exercício de 2019, foi de R$ 1,44 bilhão, o que representa incremento de 13,97% em relação ao captado no exercício anterior. Os segmentos culturais de maior participação em valores captados foram "Teatro", "Exposição de Artes Visuais" e "Preservação do Patrimônio Material", os quais captaram, respectivamente, R$ 259,87 milhões, R$ 179,94 milhões e R$ 148,74 milhões, – valores que, somados, correspondem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a 40,82% da captação total. Todos esses segmentos constam ou são desdobramentos dos segmentos listados no § 3º do art. 18 da Lei 8.313/1991.

Por sua vez, o art. 26 da Lei Rouanet autoriza, sem restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados, a dedução parcial do Imposto de Renda devido. No caso das pessoas jurídicas, pode ser deduzido 30% do patrocínio ou 40% da doação realizada e, para pessoas físicas, esses percentuais são duplicados. O total captado com fundamento nesse artigo alcançou, em 2019, o montante de R$ 15,24 milhões.

Os principais segmentos culturais beneficiados em 2019, com fulcro no art. 26 da Lei 8.313/1991, foram "Música Popular Cantada", "Gastronomia", "Periódicos e outras publicações" e "Jogos Eletrônicos", que obtiveram, juntos, 92,24% dos recursos totais.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei 8.313/1991

R$ 1,00

Segmento cultural	2018		2019	
	Captação	%[1]	Captação	%[1]
Música Popular Cantada	15.199.462,42	55,49	11.809.306,42	77,51
Gastronomia	56.500,00	0,21	923.000,00	6,06
Periódicos e outras publicações	2.561.000,00	9,35	920.000,00	6,04
Jogos eletrônicos	300.000,00	1,10	400.000,00	2,63
Outros	9.275.343,56	33,86	1.183.642,00	7,77
Total	**27.392.305,98**	**100**	**15.235.948,42**	**100**

Fonte: para os dados de 2019, SEC – Sistema SALIC. Dados coletados em 6/1/2020. Para os dados de 2018, SAv e SEFIC – Sistema SALIC. Dados coletados em 14/1/2019.
Nota1: percentual em relação ao total.

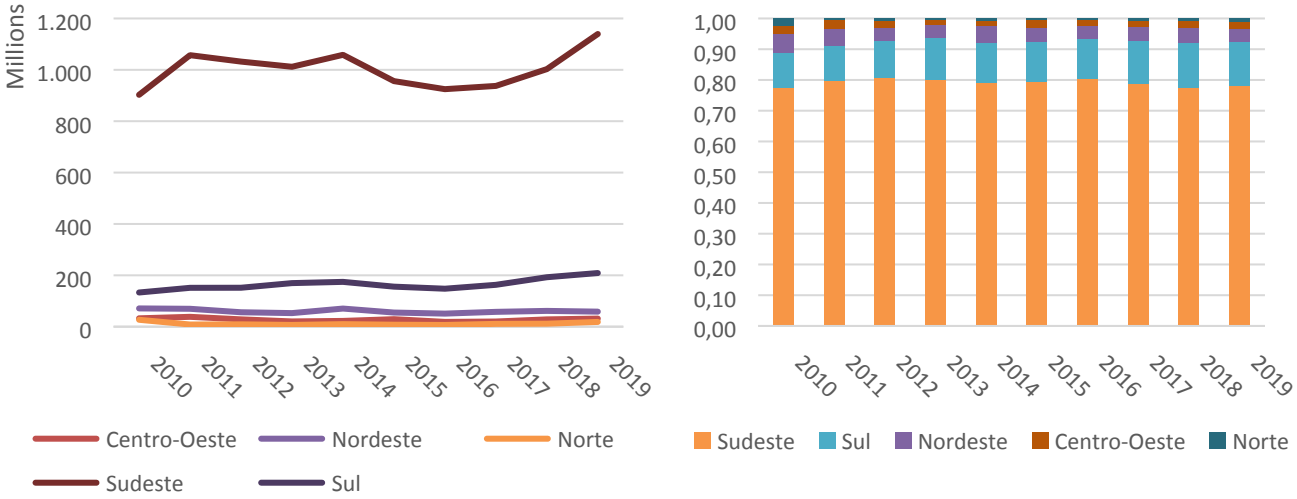
Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo à cultura

Segundo o art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991, uma das finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura é "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Dessa forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme prescreve o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

No entanto, historicamente se verifica grande concentração de recursos aplicados na região Sudeste do país. Segundo informações disponibilizadas pela SEC e pela Ancine, o montante captado por essa região em 2019 alcançou 78,21% dos recursos incentivados via Lei Rouanet.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Regionalização da captação de recursos via Lei 8.313/91 (mecenato)



Fonte: para os dados de 2019, SEC – Sistema SALIC. Dados coletados em 6/1/2020. Para os dados de 2010 a 2018, SalicNet. Dados coletados em 20/2/2020. Elaboração: TCU/SecexTrabalho.

Em relação aos incentivos fiscais concedidos pela Lei 8.685/1993 e pela Medida Provisória 2.228-1/2001, que dizem respeito ao setor audiovisual, verifica-se que a concentração de recursos captados é ainda maior. Em 2018 e 2019, a região Sudeste concentrou 94,74% do total captado.

Recursos captados por região – área audiovisual

R$ 1,00

Região Proponente	Lei 8.685/1993 e MP 2.228-1/2001		Total (a)	% (a)/(b)
	2018	2019		
Sudeste	320.536.050,81	205.063.765,00	525.599.815,81	94,74
Nordeste	9.652.913,63	816.000,00	10.468.913,63	1,89
Sul	3.313.527,10	5.890.774,46	9.204.301,56	1,66
Centro-Oeste	7.359.614,59	1.816.663,91	9.176.278,50	1,65
Norte	0,00	350.000,00	350.000,00	0,06
Total (b)	**340.862.106,13**	**213.937.203,37**	**554.799.309,50**	**100**

Fonte: Ancine.

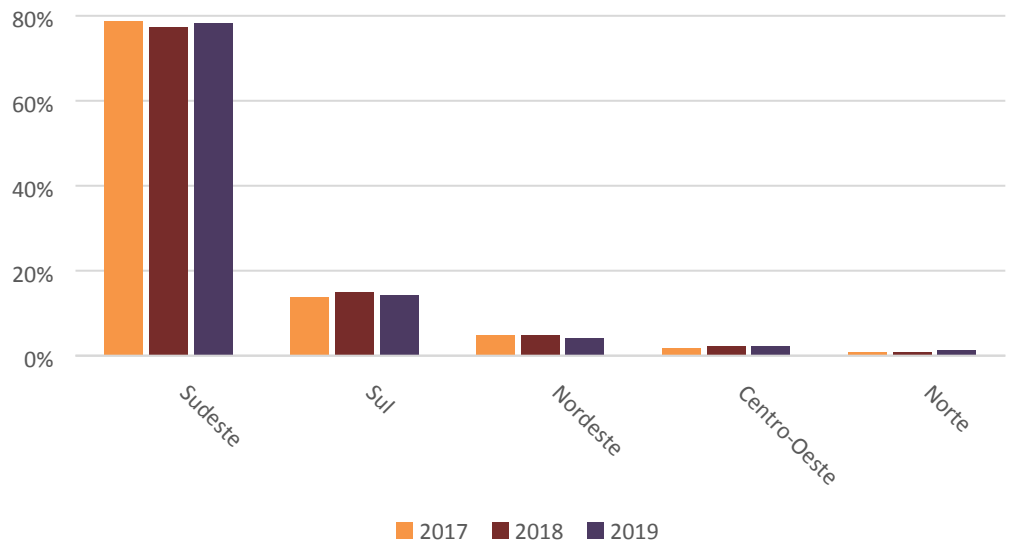
Deve-se ter cuidado, no entanto, com os dados de regionalização dos incentivos fiscais. Primeiro, porque as políticas de fomento à cultura se baseiam na demanda espontânea dos proponentes, de modo que o Sudeste, por ser a região mais populosa e economicamente participativa do País, figura naturalmente como concentradora dos projetos e recursos. Segundo, porque os dados de regionalização têm por referência o local da sede do proponente cultural, e não refletem necessariamente o local onde os recursos foram investidos.

Em 2019, foi editada a Instrução Normativa-MC 2/2019, que estabeleceu em seus arts. 4º e 5º uma série de medidas visando a desconcentrar a captação de recursos via Lei Rouanet. Conquanto a IN faça menção ao art. 19, § 8º, da Lei 8.313/1991, que estabelece o "princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário", um dos objetivos da nova normatização é estimular a produção cultural fora do Sudeste. Por meio da limitação da quantidade de projetos ativos, por proponente, e dos valores de captação autorizados, por projeto, espera-se, reflexamente, fomentar a alocação de recursos em outras regiões do País.

No entanto, mesmo sendo prematuro extrair qualquer conclusão definitiva sobre a eficácia das medidas, os dados da concentração regional em 2019, mostrados no gráfico abaixo, não apresentam mudança significativa em comparação aos dos anos anteriores, o que se coaduna com o entendimento expresso anteriormente sobre a dificuldade de se asseverar que a concentração regional resulte de falhas de gestão, quando a política pública se baseia em demanda espontânea e os dados não refletem adequadamente o local da aplicação dos recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Regionalização da captação de recursos via Lei 8.313/91 antes e depois da IN- MC 2/2019



Por essa razão, o TCU recomendou ao então Ministério da Cultura, por meio do Acórdão 3.232/2017-TCU-2ª Câmara, de relatoria do ministro André Luis de Carvalho, que o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic) fosse aperfeiçoado a fim de registrar, além da localidade do proponente cultural, os locais em que se efetivam a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais incentivados, de modo a conferir maior fidedignidade às informações quanto à distribuição regional da produção e do acesso à cultura no Brasil. A medida encontra-se em implementação, monitorada no processo TC 031.409/2015-6, também de relatoria do ministro André Luis de Carvalho.

Prestações de contas e tomadas de contas especiais referentes a transferências de recursos federais ao setor cultural mediante renúncia de receitas

Chama atenção a situação de atraso na análise das prestações de contas (PC) dos projetos culturais. A tabela seguinte apresenta informações sobre a situação das PC dos projetos que captaram recursos com amparo na Lei Rouanet, na Lei do Audiovisual e na Medida Provisória 2.228-1/2001, abrangendo, portanto, a atuação da SEC (extinto MinC) e da Ancine.

Situação das prestações de contas referentes a processos relacionados aos incentivos fiscais do setor cultural

Situação	Situação em 31/12/2018		Situação em 31/12/2019	
	Quantidade	Valor Captado (R$)	Quantidade	Valor Captado (R$)
PC não apresentadas	360	151.905.338	432	187.294.756
PC aguardando análise	13.977	9.956.902.370	14.665	10.925.080.066
PC em análise	3.312	2.769.217.856	3.571	2.995.078.715
PC não aprovadas no exercício	688	214.243.350	297	87.974.079
PC aprovadas no exercício	1.225	372.529.097	996	336.833.588
Total	**19.562**	**13.464.798.010**	**19.961**	**14.532.261.203**

Fontes: Ancine e SEC – Sistema SALIC Gerencial.

Verifica-se que, ao fim de 2018, o número de processos na situação "aguardando análise" era de 13.977. Já no final de 2019, esse quantitativo havia aumentado em 688 processos, o que representa uma elevação de 4,92% em relação ao acumulado no fim do ano anterior.

O exame intempestivo e a formação de estoque cada vez maior de prestações de contas pendentes de análise constituem problema crônico da Secretaria Especial de Cultura, na condição de sucessora do extinto Ministério da Cultura, assim como da Agência Nacional do Cinema, o qual tem sido destacado historicamente pelo TCU em seus trabalhos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Além de configurar grave desrespeito ao princípio constitucional da prestação de contas, a falta de análise quanto à regular aplicação dos recursos públicos captados via leis de incentivo faz com que a Função Cultura, como um todo, padeça da ausência de retroalimentação essencial no contexto do ciclo de gestão, ou, dito de outra forma, faz com que se gaste sem saber, na verdade, o que se está fazendo com o recurso público. Saliente-se, por questão de justiça, que esta situação não é particular do atual governo, pois se arrasta há sucessivas gestões. Entretanto, compete ao Governo Federal adotar medidas efetivas com vistas à sua solução.

Entre as fiscalizações mais recentes acerca do tema, destacam-se o TC 008.379/2017-3, referente a processo de acompanhamento da gestão e redução do passivo de prestações de contas a cargo do Ministério da Cultura (atualmente, Secretaria Especial da Cultura), e o TC 017.413/2017-6, atinente à auditoria realizada na Ancine com o objetivo de verificar a conformidade de sua nova metodologia de análise de prestação de contas, conhecida como Ancine + Simples. Em decorrência dessa última fiscalização, foi determinado à Agência Nacional do Cinema a elaboração de um plano para diminuir seu estoque de PC, que vem sendo monitorado por meio do TC 040.341/2019-4 (todos os processos são de relatoria do ministro André Luis de Carvalho).

O ano de 2019 foi marcado por sucessivas descontinuidades na gestão da Função Cultura, as quais envolveram alterações na vinculação ministerial da SEC, repetidas mudanças nos cargos de chefia dos órgãos e entidades afetos à Cultura, bem como demora na nomeação de gestores e membros de órgãos consultivos.

Ademais, as soluções propostas ao TCU para resolver a problemática da concentração regional dos gastos culturais e o contínuo aumento do passivo de prestações de contas sofreram atrasos e rupturas em sua implementação. Também se verificou a incapacidade de o Controle Interno da Cultura atender às diligências desta Corte nos prazos fixados, de modo que o atraso operacional se tornou a regra.

Enfim, conclui-se que a operacionalização das políticas federais de incentivo à cultura mediante renúncia fiscal carece de ajustes que lhes garantam maior transparência acerca da alocação regional dos recursos e da regularidade de sua utilização pelos proponentes culturais, por ter sido maculada por impropriedades ao longo de vários anos. No entanto, por já existirem processos específicos, os problemas discorridos serão lá tratados.

2.3.5.1.2. Desoneração da Cesta Básica

Durante os anos 2000, o Governo Federal instituiu uma série de desonerações tributárias sobre produtos da cesta básica, mediante redução de alíquotas de contribuições em produtos considerados essenciais ao consumo da população de menor renda. Em particular, as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação incidentes sobre os produtos da cesta básica foram reduzidas a zero.

Em âmbito federal, a desoneração da cesta básica foi substancialmente ampliada em 2013, quando o Governo Federal estendeu, por meio da Lei 12.839/2013, o seu escopo para diversos outros produtos (carne, café, óleo, manteiga, açúcar, papel higiênico, pasta de dente e sabonete).

O propósito da política é reduzir a carga tributária sobre itens considerados essenciais e, dessa forma, favorecer as classes de menor renda. A exposição de motivos da Medida Provisória 609/2013, que deu origem à sobredita Lei 12.839/2013, aduz, como fundamento para encaminhamento da medida, que "nos últimos meses, uma complexa conjugação de adversidades econômicas nacionais e internacionais tem ocasionado elevação do preço dos produtos em voga, fragilizando a população mais pobre e pressionando os índices inflacionários".

A desoneração da cesta básica foi o segundo maior gasto tributário do Governo Federal em 2019, com custo estimado de, aproximadamente, R$ 32,3 bilhões, equivalente a 10,46% do gasto tributário total.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Desse modo, no âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, pendente de apreciação conclusiva, analisou-se, dentre outras questões, os resultados das avaliações da política de desoneração da cesta básica, consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal de Avaliação dos Subsídios da União, de novembro de 2018 e de setembro de 2019, respectivamente.

A 2ª edição do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, a fim de verificar se haveria forma mais efetiva de se aumentar o bem-estar da população mais pobre, apresentou análise comparativa da eficiência dessa política *vis-à-vis* o Programa Bolsa Família (PBF), em 2017, a partir de estudo realizado pelo então Ministério da Fazenda. A premissa básica dessa análise é de que a "comparação com outros programas é boa solução para avaliar projetos cujos benefícios são sociais ou redistributivos".

Nesse contexto, o estudo concluiu que o PBF é um programa social bastante efetivo, pois um gasto orçamentário de R$ 28,0 bilhões em 2016 resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda. Em contraponto, as medidas de desoneração da cesta básica, com um gasto tributário de R$ 18,6 bilhões, ensejam redução estimada de apenas 0,1% na desigualdade de renda. Dessa forma, concluiu-se que o PBF é, aproximadamente, doze vezes mais eficiente do que a desoneração da cesta básica para reduzir a desigualdade de renda.

A 11ª edição do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União buscou, a partir das evidências já coletadas na 2ª edição do Boletim, contribuir com mais evidências para o debate distributivo, por intermédio de exercícios contrafactuais que simulam a realocação dos recursos públicos da reoneração da cesta básica para políticas de transferência de renda, em especial para o Programa Bolsa Família. Em cada simulação, foram avaliados os impactos potenciais das alternativas de política sobre a pobreza, a desigualdade de renda e o custo fiscal.

O trabalho chama atenção, ainda, para a premissa adotada pela política de desoneração da cesta básica, no sentido de que "haveria o repasse da desoneração tributária para os preços finais dos produtos contemplados, o que permitiria o barateamento dos produtos e a ampliação do acesso à cesta básica". Todavia, essa medida pode não ter eficácia, uma vez que "o processo de formação de preços da economia depende das diferentes estruturas de mercados, da sazonalidade da produção agrícola e da elasticidade-preço dos alimentos, dentre outros fatores" (peça 84, p. 8, do TC 031.445/2019-5).

A 11ª edição do Boletim, então, apresenta as simulações, a partir de um cenário de referência baseado nas desonerações da cesta básica em 2017. A ideia é demonstrar o que ocorre com os indicadores de pobreza e com o Índice de Gini (número entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade, isto é, toda a população recebe o mesmo salário, e 1 corresponde à completa desigualdade, em que uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem) a partir das seguintes hipóteses:

g) reoneração da cesta básica, sem realocação dos recursos (simulação 1): a economia de recursos em relação ao cenário de referência (R$ 15,1 bilhões) seria a principal vantagem dessa alternativa. Porém, esse impacto fiscal positivo seria acompanhado por redução do bem-estar dos mais pobres, que também se beneficiam da política. A exclusão dos benefícios da cesta básica colocaria 278 mil pessoas na condição de pobreza, com destaque para o aumento de 13,3% na pobreza extrema (884,6 mil pessoas entrariam nessa condição). A variação positiva de 0,32% no índice de Gini aponta que a desigualdade de renda também aumentaria nesse cenário;

h) reoneração da cesta básica, com realocação integral e igualitária dos recursos, por intermédio de uma transferência monetária igualitária para toda a população (R$ 17,95 por família ao mês) (simulação 2): haveria leve redução na desigualdade de renda (queda de 0,16% no Índice de Gini) e queda nos indicadores de pobreza (246 mil pessoas sairiam dessa condição). Esse cenário evidencia os problemas de regressividade da política de desoneração da cesta básica,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

ao apontar que mesmo uma política igualitária de transferência de renda, sem qualquer focalização, seria mais eficiente e eficaz no alcance de objetivos associados à melhoria das condições de bem-estar dos mais pobres;

i) reoneração da cesta básica, com realocação integral dos recursos para o público potencial do PBF (simulação 3): haveria avanços bem mais expressivos nas condições de bem-estar dos mais pobres, com a saída de mais de 1,5 milhão de pessoas da condição de pobreza e redução de mais de 30% na taxa de pobreza extrema (saída de mais de 2 milhões de pessoas). Também seria observada queda maior na desigualdade de renda, mediante redução do Índice de Gini em 0,77%;

j) reoneração da cesta básica, com realocação parcial e focalizada dos recursos (simulação 4): seria gerada uma economia de recursos de R$ 12,1 bilhões, sem que fossem alteradas as taxas de pobreza em relação ao cenário de referência.

Após apresentar esses resultados, a 11ª edição do Boletim faz as seguintes considerações (peça 84, p. 18, do TC 031.445/2019-5):

> De todo modo, pode-se verificar que a política de desoneração da cesta básica, apesar de regressiva, contribui para a redução da pobreza e da desigualdade de renda, como apontado na Simulação 1. No entanto, a utilização dessa política como instrumento para o alcance desses fins não se justifica, quando comparada com programas de transferência direta de renda. A Simulação 2 aponta que os benefícios associados à redução da pobreza e desigualdade seriam maiores, mesmo se os recursos fossem realocados para uma política de transferência igualitária de renda, sem qualquer focalização. A Simulação 4 indica a possibilidade de manter o nível de benefícios para a população com renda domiciliar per capita de até ½ salário mínimo, com apenas 20% dos recursos atualmente alocados na política de desoneração da cesta básica (com um leve aumento da desigualdade de renda). Por fim, a Simulação 3 representa a opção que traz ganhos de bem-estar mais expressivos para os mais pobres, ao promover quedas na pobreza absoluta e na desigualdade de renda que representam respectivamente 5,4 vezes e 2,4 vezes àquelas observadas com a desoneração da cesta básica (Simulação 1). Essa evidência reforça o debate sobre a necessidade de aprimoramento da política de desoneração da cesta básica e de busca por soluções mais eficientes para o alcance de seus objetivos.

Assim, observa-se que os estudos realizados pelo Governo Federal, em novembro de 2018 e em setembro de 2019, já caracterizavam a ineficácia do programa de desoneração da cesta básica, no que concerne à redução das desigualdades ou da pobreza, quando comparado com programas de transferência direta de renda, a exemplo do Bolsa Família.

Nesse ínterim, chama atenção o fato de que o Governo Federal, ante a determinação específica no art. 21, §§ 3º e 4º , inciso III, alínea "b", da LDO 2019, no sentido de que as renúncias tributárias sejam reduzidas, de modo a representar apenas 2% do PIB em dez anos, tenha produzido dois estudos que apontam para a deficiência de eficácia da política de desoneração da cesta básica ante as políticas de transferência de renda, mas não tenha encaminhado a correspondente medida legislativa para reduzi-la.

Trata-se da segunda maior renúncia de receitas tributárias da União do ano de 2019, com custo estimado, repise-se, de R$ 32,3 bilhões. Para se ter uma dimensão desse montante, R$ 30,1 bilhões foi o valor estimado para todo o Programa Bolsa Família na LOA 2019. Estar-se-ia diante de possibilidades como, por exemplo, substituir um programa cuja ineficácia já é reconhecida por outro, de transferência de renda, cujos resultados são bem demonstrados no que concerne à retirada das pessoas da pobreza ou diminuição das desigualdades, tendo em vista que aumenta diretamente a renda per capita das famílias mais pobres.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O confronto dessas realidades é interessante e necessário porque, ao longo do tempo, desenvolveu-se cultura equivocada de que a renúncia fiscal não tem custo para a sociedade. Ao se confrontar, entretanto, a possibilidade de expansão do Programa Bolsa Família com a política de desoneração da cesta básica, fica evidente que o Governo está diante de uma escolha alocativa de recursos e que tem escolhido a política que oferece menor retorno aos que necessitam.

Esse achado foi relatado no âmbito do TC 031.445/2019-5 e, embora se reconheça que a revisão de política pública dessa magnitude perpassa aspectos sociais, políticos, orçamentários e macroeconômicos associados, é pertinente sinalizar a possibilidade de adoção de instrumentos mais eficientes, por meio de recomendação a ser proferida neste Parecer Prévio.

Com efeito, a não adoção de possíveis providências no sentido da revisão da política de desoneração da cesta básica, a despeito das evidências colhidas pelo próprio Poder Executivo acerca da menor efetividade dessa política quando comparada com outras de propósito semelhante, gerou reflexos econômicos e sociais no país, o que deve ser noticiado ao Congresso Nacional, nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 228, inciso II, do RITCU.

RECOMENDAÇÃO

Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3° e 4°, inciso III, alínea "b", da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19.

2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas para incremento do desenvolvimento regional e social, bem como para suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros, conforme definição e metodologia constantes na Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunções de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores figuram explicitamente no orçamento da União.

Conforme o citado normativo, os benefícios creditícios provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas em instituições financeiras federais, a taxas de juros inferiores aos custos de captação ou de oportunidade do Governo Federal, não figurando explicitamente no orçamento da União.

Cumpre destacar que, por determinação do Decreto 9.745/2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia, a atribuição de elaborar o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC) – anteriormente a cargo da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) – passou a ser da Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União (Sasu), área integrante da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), órgão da Secretaria Especial de Fazenda.

Nesse sentido, o Poder Executivo tem envidado esforços para conferir maior transparência às informações relativas aos benefícios fiscais. Um dos instrumentos de divulgação é o relatório denominado "Orçamento de Subsídios da União", publicado anualmente desde 2017, e que contém dados consolidados. Outro documento relevante é o "Boletim Mensal sobre os Subsídios da União", por meio do qual são veiculadas avaliações de diversas políticas públicas financiadas por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

subsídios, subvenções e gastos tributários em geral. Essas publicações podem ser consultadas no sítio eletrônico do Ministério da Economia (área "Centrais de Conteúdo", subárea "Publicações").

No que concerne ao cálculo dos subsídios implícitos da União, a metodologia aplicada faz com que a estimativa do patrimônio líquido (PL) do ano seja calculada mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado segue trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL não decorrentes das taxas de juros das operações. O cálculo do subsídio implícito se baseia na diferença entre a valorização que o PL estimado do fundo teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro e a evolução do PL efetivamente ocorrida.

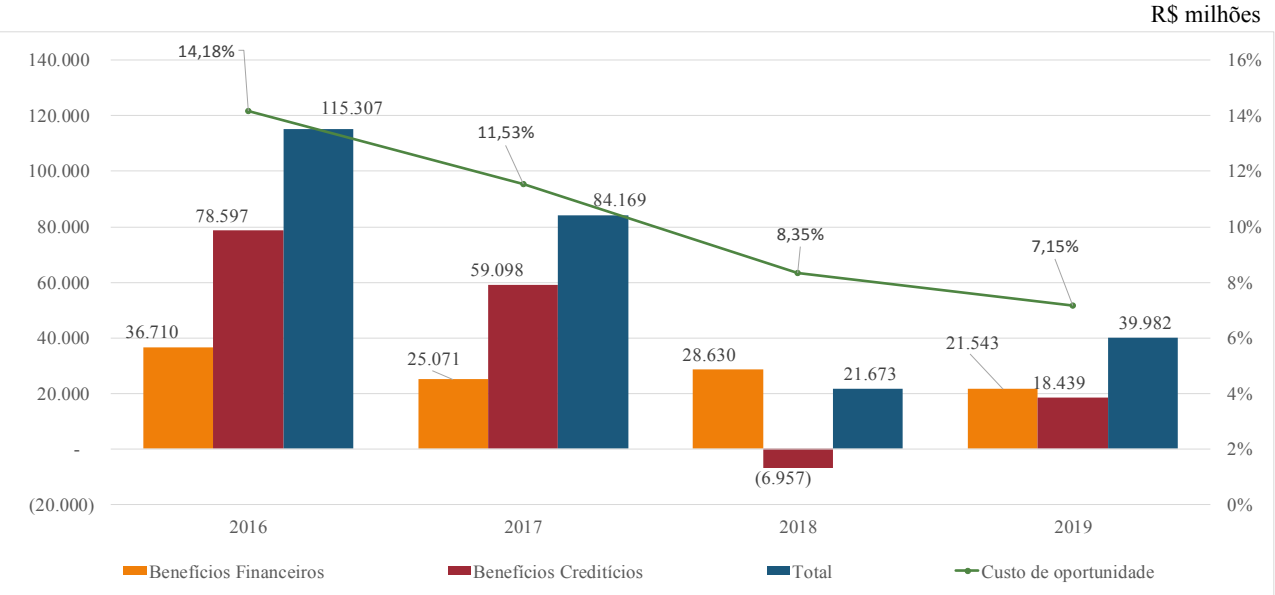
Destaca-se que a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses. Em 2019, o referido custo foi de 7,15%, inferior em 1,2 p.p. ao de 2018, em linha com a queda observada na taxa básica de juros da economia no período. Este recuo diminuiu o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, reduziu o benefício creditício calculado.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios desde 2016. A redução observada em 2017 se deveu tanto pela redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, como do volume de benefícios concedidos. Apesar da redução em 2017, o valor concedido foi quase o dobro do concedido em 2014.

Em 2018, os benefícios creditícios ficaram negativos, com queda de R$ 66 bilhões em comparação com 2017. Esses benefícios podem ficar negativos como decorrência da metodologia utilizada, isto é, quando os desembolsos com novos subsídios forem inferiores aos valores recebidos pela amortização dos empréstimos vigentes. Os valores referentes a 2018 foram revisados em função de alteração na forma de contabilização da equalização do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e da inclusão da subvenção ao crédito rural nas áreas das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam).

Em 2019, o valor dos benefícios financeiros e creditícios foi de R$ 39,98 bilhões, representando aumento de R$ 18,31 bilhões, ou 84,5%, em relação ao ano anterior. Esse acréscimo representa alta de aproximadamente 0,24 p.p. do PIB, passando de 0,31% em 2018 para 0,55% em 2019. Contudo, o valor de 2019, de R$ 39,98 bilhões, representa queda histórica se comparado aos valores de 2016, R$ 115,31 bilhões, e de 2017, R$ 84,17 bilhões.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios



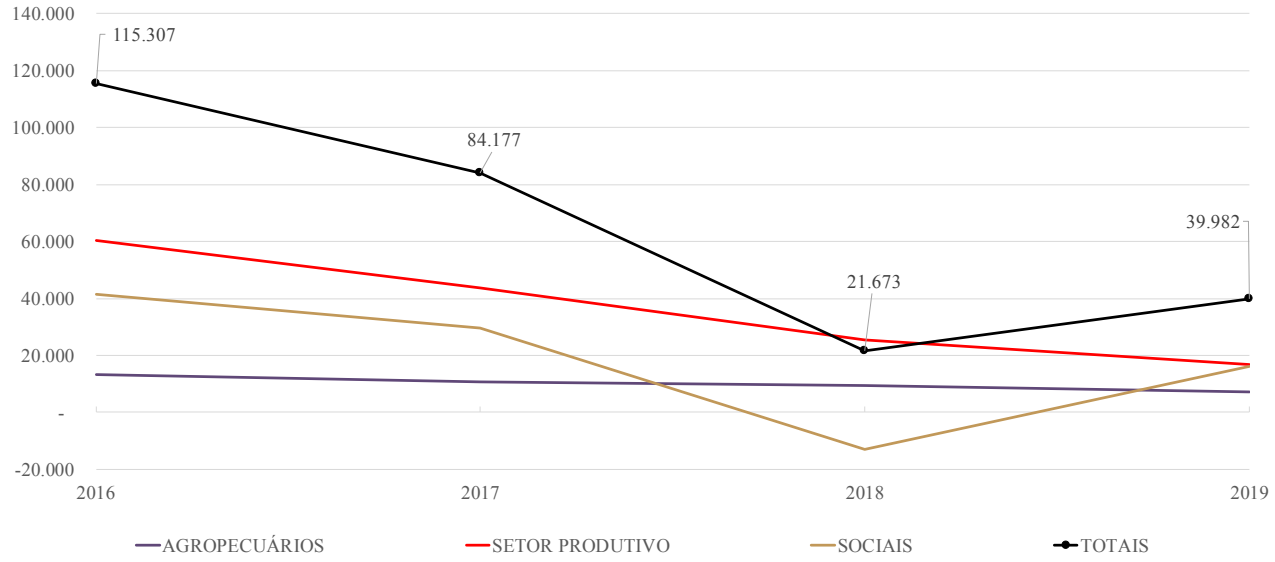
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fonte: Secap.

Como se pode observar no gráfico a seguir, todos os segmentos econômicos apresentaram sucessivas quedas no período analisado, com exceção dos benefícios sociais, que em 2018 foram atipicamente negativos.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R$ milhões



Fonte: Secap.

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior. No exercício de 2019, os benefícios financeiros e creditícios da União alcançaram R$ 39.982 milhões, o que representa aumento de 84,5% em relação a 2018. Como já ressaltado no início da seção 2.3.5 deste Relatório, os benefícios financeiros e creditícios tiveram saldo final total negativo em 2018 principalmente em razão do desempenho atípico do FAT (R$ 26,7 bilhões negativos). Quando se comparam os valores totais de 2019 e de 2017, constata-se uma redução total de 52,5%, tendo afetado todos os segmentos.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R$ milhões

Setor Econômico	2016	2017	2018	2019	2019 / 2018	2019 / 2017
Agropecuário	13.398	10.827	9.328	7.323	-21,5%	-32,4%
Produtivo	60.345	43.809	25.393	16.657	-34,4%	-62,0%
Social	41.565	29.541	- 13.048	16.002		-45,8%
Total	**115.307**	**84.177**	**21.673**	**39.982**	**84,5%**	**-52,5%**

Fonte: Secap.

Em 2019, foram beneficiados 37 fundos ou programas. A tabela seguinte apresenta os nove fundos ou programas beneficiados com os maiores valores, correspondentes a cerca de 90% do total. Diferentemente de 2018, quando o segmento produtivo foi responsável pela metade dos fundos ou programas mais beneficiados, em 2019 houve mais equilíbrio em relação aos fundos ou programas sociais.

Nesses dois anos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi o único programa do segmento agropecuário nesta lista. Os fundos constitucionais permaneceram como os mais beneficiados. O destaque foi a queda dos subsídios referentes aos empréstimos ao BNDES, que caíram do segundo lugar em 2018 para o oitavo lugar em 2019. Essa redução decorreu da diminuição da diferença entre os juros dos empréstimos concedidos ao BNDES e o custo de oportunidade do Tesouro, bem como da devolução de R$ 100 bilhões feita por esse Banco ao Tesouro, conforme mencionado na seção 2.3.5.5 deste Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Principais fundos e programas beneficiados

R$ milhares

Fundos/Programas	Benefícios	% s/total	Segmento
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	11.272.510	28,2%	Produtivo
Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV	4.642.393	11,6%	Social
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	3.704.640	9,3%	Social
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	3.342.273	8,4%	Social
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	3.261.635	8,2%	Produtivo
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf	2.765.470	6,9%	Agropecuário
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	2.489.707	6,2%	Social
Empréstimos da União ao BNDES	2.202.167	5,5%	Produtivo
Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	1.975.058	4,9%	Produtivo

Fonte: Secap.

2.3.5.2.1. Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético

O Tribunal determinou à Secretaria de Política Econômica (SPE), por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz, que informe, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte (item 9.1.8 do referido acórdão) quanto aos benefícios financeiros e creditícios concedidos.

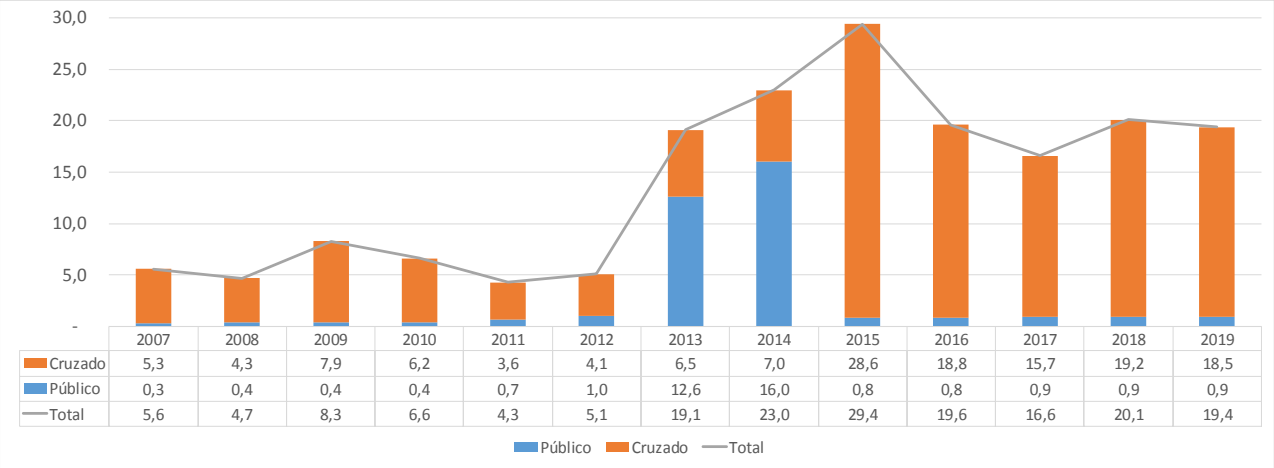
Em consonância com essa deliberação, foi encaminhado ao TCU o Ofício 17/2018/COEF/Sufil/Sefel-MF, informando que seriam objeto de avaliação pelo então Ministério da Fazenda em 2019 os subsídios no âmbito da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Posteriormente, foi encaminhado ao TCU o Ofício-SEI 105457/2019/ME, apresentando a avaliação realizada.

Os benefícios da CDE podem ser caracterizados como:

- Públicos: custeados pelo Orçamento Geral da União (OGU);
- Cruzados: custeados por parte dos consumidores de energia.

Benefícios públicos e cruzados

R$ bilhões de 2018



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cruzado	5,3	4,3	7,9	6,2	3,6	4,1	6,5	7,0	28,6	18,8	15,7	19,2	18,5
Público	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	1,0	12,6	16,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Total	5,6	4,7	8,3	6,6	4,3	5,1	19,1	23,0	29,4	19,6	16,6	20,1	19,4

Fonte: Aneel e SILVA (2015) – Relatório da Avaliação da CDE de 2019 – ME.

Nos últimos anos, os subsídios públicos representaram menos de 6% do total, ficando abaixo de 5% em 2018 e em 2019. Um dos aspectos analisados é a não inclusão dos benefícios cruzados no orçamento, prejudicando a percepção da carga tributária e do custo real do programa aos contribuintes.

Estes subsídios são destinados basicamente a:

- Viabilizar a competitividade de fontes alternativas de energia;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

- Estender o serviço de fornecimento de energia elétrica a todos os consumidores do território nacional;
- Prover subsídios para os consumidores residenciais de baixa renda e para outros usuários específicos.

As principais conclusões a respeito das destinações destes subsídios são sintetizadas a seguir:

Setor econômico rural

O estudo conclui que a extinção dos benefícios rurais geraria ganhos no PIB como um todo e no bem-estar das famílias em geral, pois os setores não rurais e as famílias pagariam menos encargos.Assim, tal extinção seria desejável do ponto de vista de eficiência econômica.

O estudo alerta que alterações dos subsídios destinados a esses beneficiários devem ser precedidas de análise cuidadosa por meio de dados que permitam aferir a margem dos produtores de cada cultura e a relevância do custo da energia em seus balanços, de forma a não inviabilizar essas culturas.

Fontes incentivadas

O estudo conclui que os preços atuais dos últimos leilões de energia mostraram que estas fontes já atingiram um grau de maturidade e competitividade frente às demais, sobretudo a geração eólica e solar, cujo valor de compra e venda foi bastante inferior ao valor negociado pela energia gerada por usinas hidrelétricas.

Neste caso, vale o argumento de que o subsídio não deve ser permanente, mas sim existir como estímulo até o momento em que a indústria se torne independente. Esse papel foi exercido com sucesso pelo benefício, em conjunto com fatores tecnológicos e estruturais. No momento atual, de maturidade da indústria, contudo, o estudo sugere a não concessão do subsídio para as próximas outorgas e em eventuais renovações contratuais após o término dos instrumentos vigentes.

Carvão mineral nacional

A geração de energia com base em carvão mineral é parcialmente custeada pela CDE e gera impactos negativos ao meio ambiente e, em última instância, à população. Logo, incorre-se em custo duplo, diametralmente contrário à razão da existência de um subsídio. Esta inadequação em termos econômicos se acentua pelo fato de existirem inúmeras fontes energéticas mais limpas que não recebem benefício algum.

A Lei 12.783/2013 previu que esse benefício tenha fim em 2027 ou na data de encerramento dos contratos vigentes. Como sua extinção já tem prazo definido, o estudo não apresentou propostas com relação à política.

Subsídios a usuários específicos

Existe previsão de encerramento dos descontos das tarifas de energia elétrica de cooperativas de eletrificação rural, serviço público de irrigação e empresas de saneamento no prazo de cinco anos, conforme Decreto 9.642/2018, e em relação às distribuidoras de pequeno porte, consoante Lei 13.360/2016, no mesmo prazo.

Também nesses casos, há o entendimento de que as medidas foram traçadas na direção correta e que o prazo de cinco anos é importante para que as empresas do setor se adequem e promovam ações que visem a alcançar maior nível de eficiência.

Tarifa Social de Energia Elétrica

A Controladoria-Geral da União (CGU) realizou estudo, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e concluiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

que: os controles atuais permitem o respeito aos critérios de concessão do benefício, ainda que tenham sido observados alguns desvios de baixa materialidade em seu recebimento; essa política permite um fluxo de recursos das regiões mais ricas do país para as mais pobres; por fim, o desenho da política tem êxito em distribuir renda para a população de baixa renda.

Universalização da energia elétrica

Outra contribuição da Controladoria-Geral da União foi o relato de um diagnóstico decorrente de consultoria prestada pela CGU para estudo de caso do programa Luz para Todos (LpT). Concluiu-se que a principal causa da falta de acesso de populações rurais a energia elétrica é o alto custo de implementação de investimentos somado à inviabilidade econômica, em razão do pequeno número de famílias a serem atendidas, as quais consomem baixo volume de energia.

Além disso, com base em avaliações qualitativas, verificou-se que é importante promover o diálogo de todos os atores envolvidos e avaliar soluções específicas para cada caso, devido à distinção entre regiões remotas e sistemas isolados. Por fim, foram relatados como riscos para a manutenção no fornecimento de energia: a disponibilidade de técnicos treinados nas próprias comunidades isoladas e a oferta de materiais sobressalentes para reposição rápida nas localidades atendidas pela política.

Um dos objetivos dos subsídios analisados é incentivar a universalização na área rural. Na década de 1950, quando da emissão do Decreto 41.019/1957, apenas 3,6% dos domicílios rurais eram atendidos pela rede elétrica. Em 2010, este percentual já havia atingido 82,6%. A situação atual retira a principal motivação deste incentivo.

Em suas considerações finais, o Poder Executivo comenta a respeito da governança da CDE:

> Com relação à governança, além dos pontos levantados na auditoria da CGU, há diversos problemas identificados: a fragmentação da instituição dos subsídios custeados pela CDE (regida por diversas normas de diferentes momentos do tempo), o alto risco de falta de transparência quando o subsídio é custeado por meio de tarifa de serviço público (e não pelo orçamento e seu trâmite), a falta de previsibilidade das despesas (esse problema tem sido parcialmente trabalhado com limitação e extinção de alguns benefícios), a falta de metas e resultados a serem alcançados, a falta de clareza dos objetivos de algumas políticas, a ausência de um (ou mais) gestor das políticas (embora a ANEEL seja a gestora da TSEE de acordo com o Decreto 9.834/2019, ela operacionaliza a CDE e não possui alcance, nem poder de gestão sobre a maioria das políticas custeadas, e também não precisa se responsabilizar pelos seus resultados e a falta de prazo de vigência das políticas).

Pelo exposto, é de se esperar reduções sensíveis na CDE ao longo dos próximos anos, em linha com os objetivos de reduzir os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Em 26/5/2019, o TCU proferiu o Acórdão 1.215/2019-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 032.981/2017-1, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, determinando à agência reguladora (Aneel) que retire das contas de energia elétrica os valores referentes ao custeio de subsídios que não guardam relação com a política tarifária do setor energético, não impedindo que os benefícios criticados na auditoria sejam mantidos em favor de quem vinha sendo favorecido. Segundo o entendimento do TCU, tais subsídios, se concedidos a critério do Governo Federal e com a aprovação legislativa, não devem ser repassados aos consumidores de energia elétrica, mas sim custeados com recursos do Orçamento Geral da União.

Em 27/11/2019, no âmbito do referido processo, o TCU emitiu o Acórdão 2.877/2019-TCU-Plenário acolhendo em parte embargos declaratórios e definindo prazo de dois anos, a contar de janeiro de 2020, para que o Poder Executivo indique, no mínimo, as ações a serem adotadas, os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

responsáveis e os prazos para implantação do conjunto de ações objetivando selecionar, entre os subsídios atualmente custeados pela CDE, aqueles que mereçam ser avaliados pelas respectivas pastas ministeriais em articulação com o Ministério de Minas e Energia e com outros órgãos ou entidades porventura considerados relevantes, permitindo-se concluir, ao final, se a sistemática de concessão do benefícios deve ser mantida, alterada ou extinta, no todo ou em parte.

2.3.5.3. Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

Assim, no que concerne à regionalização das renúncias de receitas federais em 2019, os números demonstram que a distribuição seguiu o padrão de anos anteriores, com maior participação da região Sudeste, concentrando 48,7% do total dos benefícios, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram as menores participações – 11,2% cada.

Renúncias de receitas federais – regionalização – 2019

R$ milhões

Benefícios		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	Valores absolutos	33.256	40.984	33.367	153.198	47.558	308.362
	Valores relativos	10,8%	13,3%	10,8%	49,7%	15,4%	100,0%
Financeiros e Creditícios	Valores absolutos	5.799	11.980	5.772	9.448	6.982	39.982
	Valores relativos	14,5%	30,0%	14,4%	23,6%	17,5%	100,0%
Totais	Valores absolutos	**39.055**	**52.964**	**39.139**	**162.646**	**54.540**	**348.344**
	Valores relativos	**11,2%**	**15,2%**	**11,2%**	**48,7%**	**15,7%**	**100,0%**

Fontes: Secap e RFB.

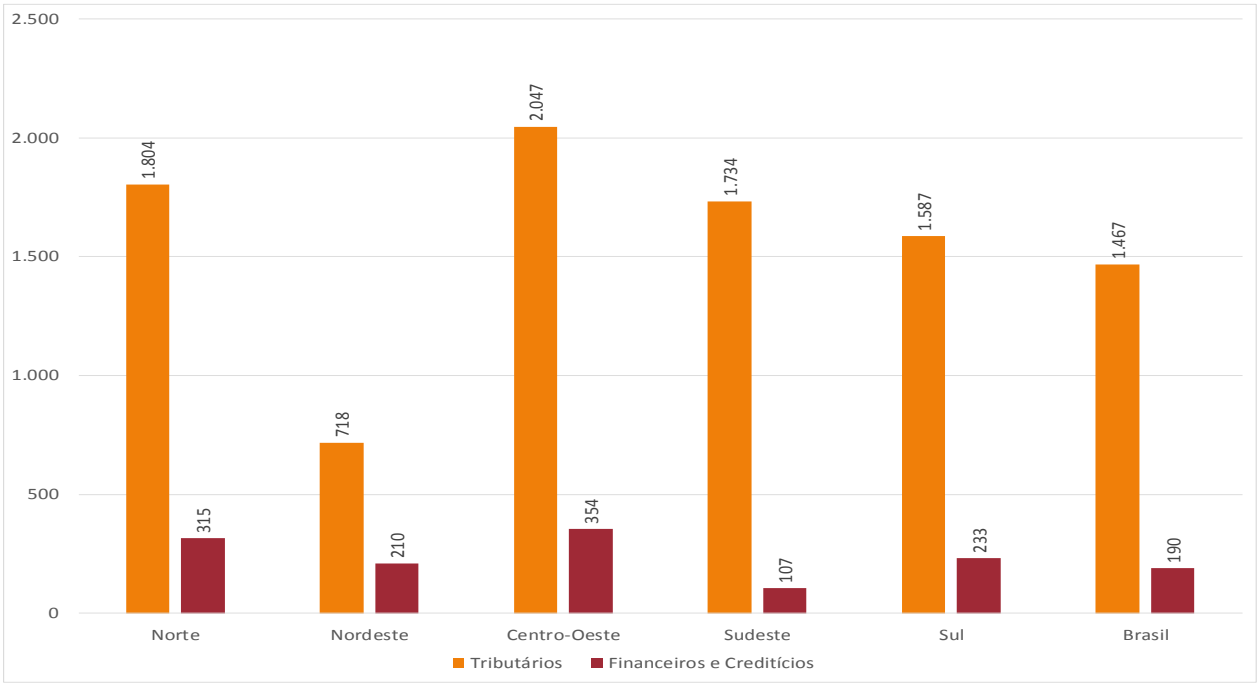
Para fins de análise mais acurada da regionalização dos benefícios, convém considerar os quantitativos populacionais das regiões brasileiras. O gráfico a seguir apresenta os valores *per capita* para cada região e a média do Brasil.

Os benefícios financeiros e creditícios, que envolvem financiamento direcionado pelas agências oficiais, apresentaram distribuição mais condizente com o objetivo de diminuição das diferenças regionais. A região Sudeste ficou com o menor valor *per capita*, de R$ 107, correspondendo a 56,2% da média nacional. As demais regiões ficaram acima da média. Apesar disso, a região Nordeste recebeu o segundo menor valor *per capita*. Por outro lado, em relação aos gastos tributários, verifica-se uma distribuição indesejada. O menor valor coube ao Nordeste, com menos da metade da média nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comparativo das renúncias *per capita* – regionalização – 2019

R$ 1,00



Fontes: Secap, RFB e IBGE.

Mesmo quando são considerados exclusivamente os gastos tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Saneamento e Desporto e Lazer, as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores valores *per capita* em 2019, a saber, em ordem decrescente: Centro-Oeste, R$ 1.040; Sudeste, R$ 936; Sul, R$ 616; Nordeste, R$ 267; e Norte, R$ 225. Ou seja, verifica-se uma forte concentração desses gastos indiretos no Centro-Oeste e no Sudeste, em detrimento do Norte e do Nordeste, que apresentam piores indicadores econômicos e sociais.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios tributários indica que as renúncias de receitas produzem baixo impacto na redução das disparidades regionais e sociais, ou mesmo impacto negativo, acentuando-as. Isso pode ser atribuído, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra, associado à produção e à renda que, por sua vez, são maiores nas regiões mais desenvolvidas do país, resultando em menor participação das regiões menos desenvolvidas.

Assim, essa sistemática não se alinha ao propósito de redução das desigualdades regionais e sociais, estabelecido tanto como objetivo fundamental da República, quanto como princípio da ordem econômica, conforme disposto nos arts. 3º, inciso III, e 170, inciso VII, da Constituição Federal.

2.3.5.4. Empréstimos e Financiamentos com recursos do Orçamento da União

A Lei Complementar 101/2000 prescreve, no parágrafo único do art. 49, que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento com a especificação dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e avaliação do impacto fiscal das suas atividades no exercício.

Para efeito desta seção, a Instrução Normativa-TCU 79/2018, em seu art. 5º, inciso II, parágrafo único, considera impacto fiscal:

> (...) o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

orçamentos fiscal e da seguridade social, realizados por Instituições Financeiras Oficiais de Fomento, e os valores restituídos ao Tesouro no exercício decorrentes dessas operações, sob o regime de caixa.

Os valores aqui apresentados diferem dos Benefícios Creditícios (implícitos) contidos na seção 2.3.5.2 – "Benefícios Financeiros e Creditícios", que seguem metodologia descrita na Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013, que adota o critério de custo de oportunidade.

Em 2019, o Tesouro Nacional repassou às agências R$ 35.843,56 milhões e recebeu R$ 8.996,37 milhões, resultando no valor líquido de R$ 26.847,19 milhões. Este valor difere do informado na seção 2.3.5.2, de R$ 18.439 milhões, em função dos métodos de cálculo distintos. Enquanto que para os benefícios fianceiros e creditícios, usa-se o custo de oportunidade, na presente seção, são considerados os repasses menos as restituições.

A tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras e os respectivos reembolsos dos empréstimos/financiamentos discriminados por fundo/programa com recursos do Orçamento da União em 2019, com base no regime de caixa.

Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2019

R$ milhões

Agência	Fundo/Programa	Repasse do Tesouro Nacional (A)	Restituição ao Tesouro Nacional (B)	Montante Líquido (A – B)
Basa	FNO	2.719,20	491,70	2.227,50
Basa	FDA	301,60	498,20	-196,60
Basa	FAT	0,20	3,60	-3,40
Basa	FMM	8,10	18,80	-10,70
Basa	STN	0,80	0,80	0,00
BB	FCO	2.719,00	0,00	2.719,00
BB	FDA	270,00	0,00	270,00
BB	FDCO	15,40	203,00	-187,60
BB	FNDE	57,20	293,00	-235,80
BB	FMM	41,46	1.477,87	-1.436,41
BB	FTRA	38,00	107,42	-69,42
BB	Funcafé	62,30	281,95	-219,65
BB	Proex	1.274,28	1.251,14	23,14
BB	Pronaf/TN	30,93	54,12	-23,19
BNB	FNE	8.157,55	0,00	8.157,55
BNDES	-	4.882,14	8,65	4.873,49
BNB	Pronaf	0,00	1,83	-1,83
Caixa	Fies	13.629,76	3.431,98	10.197,78
Caixa	PNAFM	72,94	0,00	72,94
Finep	FNDCT	1.412,70	846,41	566,30
Finep	Funttel	150,00	25,91	124,09
Total		**35.843,56**	**8.996,37**	**26.847,19**

Fonte: PCPR 2019.

Esses empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento Geral da União, geridos pelo Tesouro Nacional e administrados pelas seguintes agências financeiras: Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (Caixa); e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Essas agências administram diversos programas e fundos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

- FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;
- FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;
- FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste;
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- Proex – Programa de Financiamento às Exportações;
- Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
- FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;
- Funcafé – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira;
- FTRA – Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra;
- FNDE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- FDCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste;
- FMM – Fundo da Marinha Mercante;
- Fies – Fundo de Financiamento Estudantil;
- PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros;
- FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; e
- Funttel – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R$ 26.847,19 milhões do impacto fiscal em 2019 corresponde a 1,99% do total de R$ 1.346.786 milhões da receita primária líquida da União realizada no mesmo exercício. Este impacto foi inferior ao de 2018, que correspondeu a 2,03% da receita primária líquida arrecada naquele ano.

Em 2019, os fundos que apresentaram as quatro maiores despesas líquidas, correspondentes a mais de 90% do total, foram o Fies, com 38,0%, o FNE, com 30,4%, o BNDES, com 18,2% e o FCO, com 10,1%.

Os dados ora apresentados constam da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, seção 2.4 – Agências Oficiais de Fomento, com exceção dos dados referentes ao Fies, que estão no Capítulo V – Providências Adotadas Sobre as Recomendações do TCU.

2.3.5.5. Benefícios creditícios concedidos pela União ao BNDES

Esta seção analisa a parte dos benefícios creditícios relacionados na seção 2.3.5.2 decorrentes das operações financeiras realizadas por meio do BNDES. Dada a relevância dessas operações, o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, determinou que, na Prestação de Contas do Presidente da República, sejam destacados, para os benefícios concedidos, os valores relativos ao exercício analisado e as projeções para os quatro exercícios seguintes.

Os benefícios decorrentes dessas operações resultam da diferença entre o custo incorrido pelo Tesouro Nacional na captação dos recursos repassados ao BNDES e o rendimento que esse Banco recebe dos tomadores dos empréstimos concedidos. Isso ocorre em razão de as taxas de juros cobradas pelo BNDES nos empréstimos e financiamentos concedidos serem inferiores às praticadas pelo mercado para a aquisição dos títulos do Tesouro Nacional.

Os benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas por meio dos empréstimos da União ao BNDES, conforme apresentado na seção 2.3.5.2, totalizaram R$ 2.202 milhões em 2019, correspondendo a 5,5% do total de R$ 39.982 milhões em benefícios financeiros e creditícios referentes a todas as agências de fomento em 2019.

Como decorrência das sucessivas restituições de valores do BNDES ao Tesouro Nacional e da queda na diferença entre os juros cobrados pelos empréstimos e o custo de oportunidade do Tesouro, os benefícios em 2019 apresentaram redução de 56% em relação a 2018. A tabela a seguir mostra a comparação entre 2018 e 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Benefícios administrados pelo BNDES

R$ milhões

Ano	Subsídio
2018	5.029
2019	2.202
Var 2018-2019	-56%

Fonte: STN.

A tabela a seguir apresenta as estimativas dos benefícios futuros relativos aos contratos ativos ao longo de toda a sua duração, destacando os quatro anos seguintes. A tabela apresenta as projeções feitas em 2016, 2017, 2018 e 2019. Como as projeções se referem a vários anos futuros, os valores apresentados somam os valores presentes de cada parcela, utilizando as taxas de juros projetadas para os anos seguintes às datas de cada projeção. As projeções elaboradas para o total dos benefícios foram reduzidas em 2017, 2018 e 2019, não só pela redução nas estimativas de valores a serem emprestados, como pela redução da diferença entre as taxas de captação do Tesouro Nacional e as dos empréstimos concedidos pelo BNDES. Pelas mesmas razões, entre 2016 e 2017 e entre 2018 e 2019, houve quedas significativas nas projeções para os quatro anos seguintes. Em 2018 houve uma pequena reversão nas expectativas de curto prazo, resultando em projeção acima da que havia sido feita em 2017, mas bem abaixo da que foi feita em 2016.

Valor presente dos benefícios concedidos por meio do BNDES

R$ milhões

	2016	2017	2018	2019	Variação 2018-2019
Total	90.960	51.448	32.172	16.216	-49,6%
Próximos quatro anos	36.130	8.776	10.963	6.898	-37,1%

Fonte: STN.

Os valores nominais dos benefícios concedidos pelo Tesouro ao BNDES, com recorte das projeções para os quatro anos seguintes ao exercício de competência das Prestações de Contas do Presidente da República de 2016, 2017, 2018 e 2019, estão relacionados na tabela a seguir.

Benefícios nominais projetados para os próximos quatro anos

R$ milhões

	2016		2017		2018		2019	
Ano	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio
2017	383.162	15.420						
2018	410.321	9.416	358.445	5.428				
2019	439.381	9.928	382.228	1.374	266.635	2.328		
2020	470.561	10.752	411.566	1.767	259.017	3.162	158.626	2.084
2021			436.791	1.661	250.915	3.808	150.598	1.562
2022					242.548	4.130	143.071	2.173
2023							135.556	2.188

Fonte: STN.

A tabela demonstra que, ao se comparar as estimativas feitas na PCPR 2016 (Estimativa 2017-2020) com as constantes da PCPR 2017 (Estimativa 2018-2021), houve grande redução nas projeções dos benefícios do Tesouro ao BNDES em função da redução nas expectativas dos custos de oportunidade. No entanto, em 2018 houve pequena recuperação nestas expectativas, resultando em aumento da projeção dos benefícios para os próximos anos, quando comparada com a projeção feita em 2017, mas ainda muito abaixo das projeções feitas em 2016. As projeções feitas em 2019 apresentaram reduções em todos os períodos analisados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conforme apresentado na seção 1.1.4.4 da PCPR 2019, a devolução de recursos do BNDES ao Tesouro Nacional foi de R$ 100 bilhões em 2019. Essa restituição resultou em queda do saldo projetado para 2020, de R$ 259.017 milhões na PCPR 2018, para R$ 158.626 milhões na PCPR 2019.

Em suma, as projeções dos subsídios para os próximos quatro anos foram substancialmente reduzidas em comparação com as projeções feitas na PCPR 2018, tanto em decorrência da redução dos saldos como da redução da diferença entre os juros de captação do Tesouro e os juros dos empréstimos.

2.3.6. Resultado dos Regimes de Previdência Pública

A presente seção trata dos resultados dos regimes de previdência federais: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA). A União também é responsável pela previdência dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

A análise dos regimes de previdência justifica-se por seu elevado montante financeiro, tendo apresentado, conjuntamente, deficit de R$ 318,2 bilhões em 2019. Esse valor equivale à diferença entre o valor arrecadado, de R$ 449,6 bilhões, e as despesas, que chegaram a R$ 767,8 bilhões, o que representa o pior resultado negativo dos últimos dez anos.

O deficit tem se deteriorado, continuamente, desde 2011, a uma taxa média de 11,9% ao ano. No mesmo período, a despesa não previdenciária da União apresentou crescimento bem menos acentuado, de 1,6% ao ano, ao passo que o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,6% ao ano. Nesse cenário, o deficit previdenciário constitui quantia cada vez mais vultosa, quando comparada com as demais despesas governamentais.

Em particular, o agravamento do resultado em 2019 decorreu do persistente aumento real das despesas previdenciárias, conjugado com o fraco crescimento das receitas. As despesas aumentaram 2,6% na comparação com o ano anterior, e a receita elevou-se em 0,9% no mesmo período. Decompondo-se os regimes em seus elementos constitutivos, verifica-se que o crescimento dos gastos foi maior nos regimes de previdência dos servidores civis da União (aumento de 3,5%) e dos trabalhadores urbanos (alta de 2,9%). Além disso, em 2019, 53,3% de todas as despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R$ 767,8 bilhões de um total de R$ 1.441,8 bilhões).

Os números apurados em 2019 não refletem as novas regras aprovadas em virtude da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários. Como assinalou o Ministro Bruno Dantas no Voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, independentemente do que foi regulado pela reforma, "o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários". Há que se ressaltar ainda que em 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) promoveu diversas alterações na metodologia de cálculo do resultado previdenciário, divulgado mensalmente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). As mudanças deram-se na publicação dos resultados dos servidores civis e militares. Em virtude de solicitação do TCU com vistas à elaboração deste relatório, a STN procedeu ao recálculo da série histórica, desde 2010, nas novas bases metodológicas. A análise da presente seção basear-se-á nesses dados apresentados.

Além disso, o índice de atualização monetária utilizado nesta seção passou a ser o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e não mais o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a fim de promover-se a harmonização com o restante do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 elenca a previdência social como um dos direitos sociais assegurados. Em capítulo próprio, dispõe que a previdência, juntamente com a saúde e a assistência, será provida mediante um conjunto integrado de ações, denominado de seguridade social, a qual se fundamenta em princípios como a universalidade, a equidade e a equivalência de benefícios a populações urbanas e rurais. Ademais, a previdência social possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória, devendo ser preservados o equilíbrio financeiro e o atuarial.

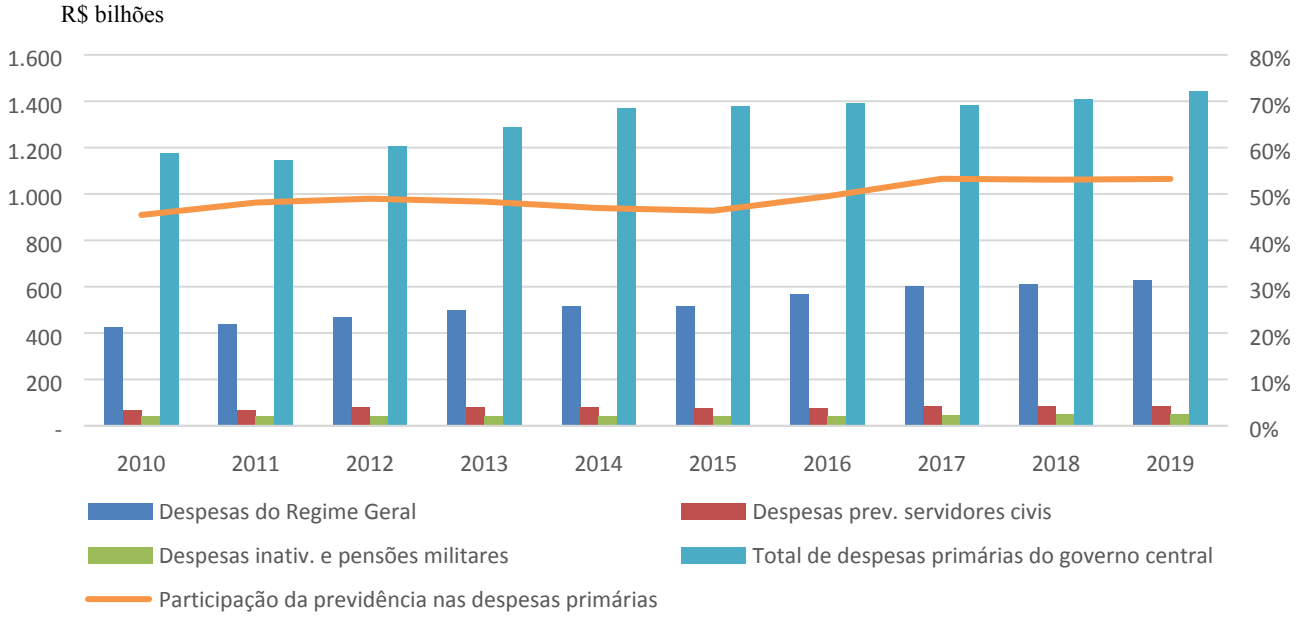
As análises a seguir diferenciam, no RGPS, as condições dos trabalhadores urbanos das dos rurais, considerando que a aposentadoria rural tem regras próprias de concessão. Da mesma forma, os resultados dos servidores civis da União, no RPPS, são distinguidos dos apurados no Sistema de Proteção Social dos Militares, e dos servidores atendidos pelo FCDF.

Os dados informados nesta seção foram obtidos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), dos Relatórios do Tesouro Nacional (RTN), dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) e das projeções atuariais presentes no Anexo IV à Lei Orçamentária Anual de 2020. Os valores anteriores a 2019 foram corrigidos, exceto quando diferentemente indicado, mediante o deflator adotado - o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Resultados e impacto nas contas públicas

O gráfico a seguir apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todos os gastos primários do governo.

Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do governo central



Fonte: RREO (dez/2019) e RTN (dez/2019).

Os gastos com previdência permanecem representando parcela substancial das despesas da União nos últimos dez anos. Observa-se, desde 2017, estabilidade na participação da previdência no total das despesas primárias em torno do patamar de 53%. Isso indica que mais da metade de todos os gastos não financeiros do governo federal teve como destino os regimes de previdência.

Levando-se em conta a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, que limita a despesa total ao patamar do ano anterior corrigida pela taxa de inflação (IPCA), e o crescimento projetado dos gastos previdenciários, conclui-se que a tendência é de se manter o achatamento das demais despesas públicas, com consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

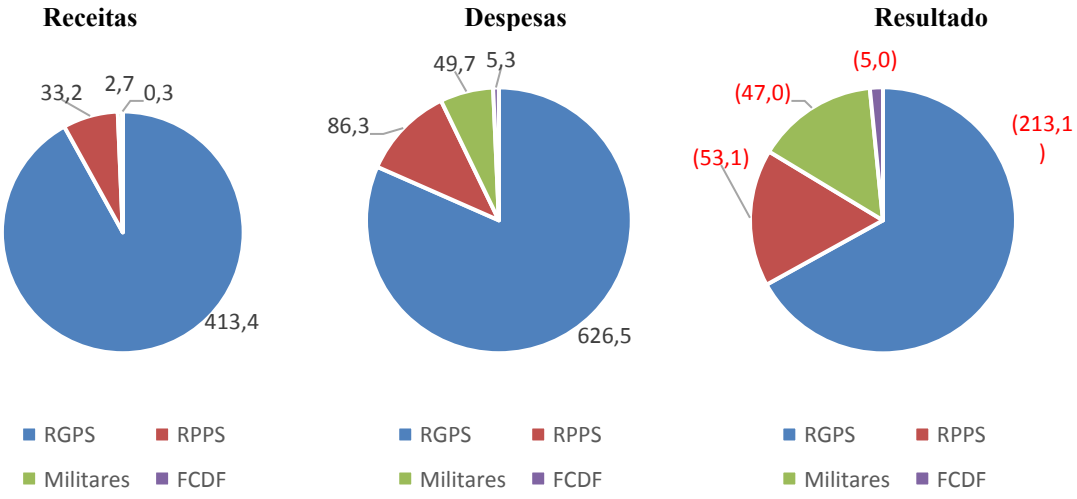
Essa dinâmica é reforçada pelas projeções de contínuo envelhecimento da população, apresentadas no Anexo IV ao orçamento anual de 2020. Hoje, para cada pessoa acima de 60 anos, há 4,6 pessoas com idade entre 16 e 59. Em 2060, o país terá apenas 1,6 pessoa em idade ativa para cada idoso. Infere-se que a expansão das demais políticas públicas depende de maior controle dos gastos previdenciários, a exemplo das medidas previstas na Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência).

A análise gráfica também permite concluir que o crescimento das despesas do Regime Geral tem sido mais acelerado que o do Regime Próprio. De fato, em termos reais, os gastos do RPPS acumulam alta de 32% desde 2010, enquanto o RGPS cresceu 50% nesse período.

Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas e despesas e o resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2019. No que diz respeito às receitas, a fatia do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e do FCDF praticamente não pode ser identificada graficamente, devido à baixa arrecadação proveniente desses regimes.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2019

R$ bilhões



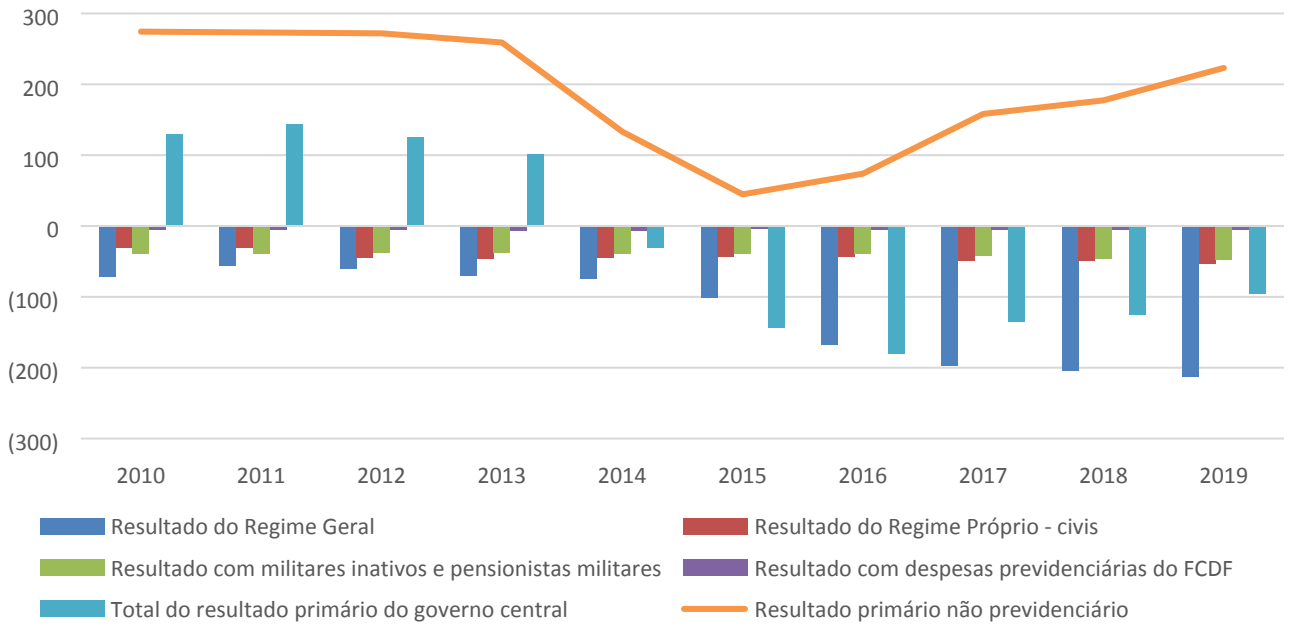
Fonte: RREO (dez/2019) e BEPS (dez/2019).

O gráfico seguinte aborda o resultado financeiro (diferença entre receitas e despesas) dos regimes previdenciários, corrigido pela inflação, e seu impacto nas contas do governo central:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultado dos sistemas previdenciários públicos federais

R$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2019), BEPS (dez/2019) e RTN (dez/2019).

O resultado primário do governo central, que foi positivo de 2009 a 2013, passou a apresentar deficits sucessivos desde 2014, sendo o maior deles em 2016. Os seguidos deficits primários possuem impacto direto no aumento da dívida pública federal e no agravamento das condições de financiamento e do ambiente macroeconômico.

A curva contínua do gráfico demonstra o resultado primário do governo central sem considerar os regimes de previdência. Nota-se que esse resultado primário não previdenciário foi positivo em todo o período, embora tenha passado por um decréscimo entre 2013 e 2015. Ou seja, o governo central tem conduzido, nos últimos anos, estratégia geral de contenção dos gastos não previdenciários. Esse esforço, no entanto, não foi suficiente para impedir a forte queda do resultado primário global, influenciado pelo agravamento do resultado previdenciário.

Resultado do Regime Geral de Previdência Social

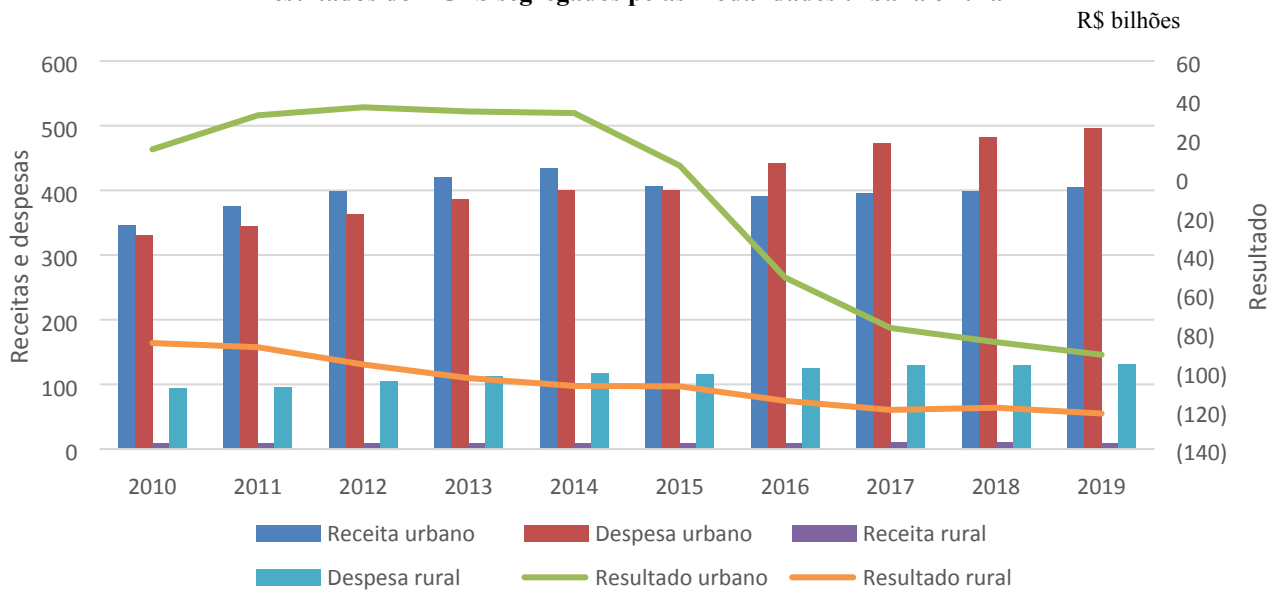
O Regime Geral de Previdência Social compõe-se de pagamento de benefícios como aposentadoria urbana e rural, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença, sendo de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado. Em dezembro de 2019, 30.865.783 pessoas receberam benefícios previdenciários, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social. De outra parte, o último dado disponível, de 2018, informa que 52.365.738 pessoas contribuem para a Previdência.

O RGPS possui regras de contribuição e cálculo de benefícios específicas para trabalhadores rurais. A principal distinção dá-se quanto à contribuição, bastando ao trabalhador rural comprovar exercício de atividade para obter a aposentadoria por idade, sem necessidade de realizar contribuições à Previdência. Com efeito, o Brasil possuía, em 2015, 9,3 milhões de aposentados rurais, para uma população de 6,2 milhões de pessoas acima de 55 anos vivendo em áreas rurais.

O gráfico abaixo contém resultados do RGPS por modalidade (corrigidos para 2019 pela inflação):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural



Fonte: BEPS (dez/2019) e RREO (dez/2019).

Os dados mostram que as modalidades urbana e rural possuem trajetórias distintas. De 2010 a 2015, a previdência urbana teve superavits, favorecidos pelo mercado de trabalho aquecido no período. Porém, em 2015, ocorreu queda real de receitas, da ordem de 6,3% em relação ao ano anterior, e a arrecadação não retornou, desde então, aos níveis de 2014.

Quanto à despesa, observa-se tendência ininterrupta de alta, acentuada nos últimos exercícios. O resultado, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis, traduzindo-se em agravamento significativo nos quatro últimos anos. Com isso, a previdência urbana, que apresentava equilíbrio financeiro em período recente, gerou, em 2019, deficit apenas 25% menor que a dos trabalhadores rurais (R$ 91 bilhões de deficit da aposentadoria urbana e R$ 122 bilhões da aposentadoria rural).

A previdência rural possui características de programa assistencial, por não exigir histórico de contribuição da maior parte dos segurados e por atender a amplo número de pessoas. O provento pago à maior parte dos inativos rurais é indexado ao valor de um salário-mínimo, de modo que a valorização do salário-mínimo aumenta as despesas e o deficit da previdência rural. Em 2019, o montante arrecadado (R$ 8,4 bilhões) equivaleu a apenas 6,5% do valor desembolsado em benefícios (R$ 130 bilhões). O resultado negativo da previdência rural, em 2019, de R$ 122 bilhões, representou 1,7% do PIB e 128% do deficit primário do governo central.

Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas

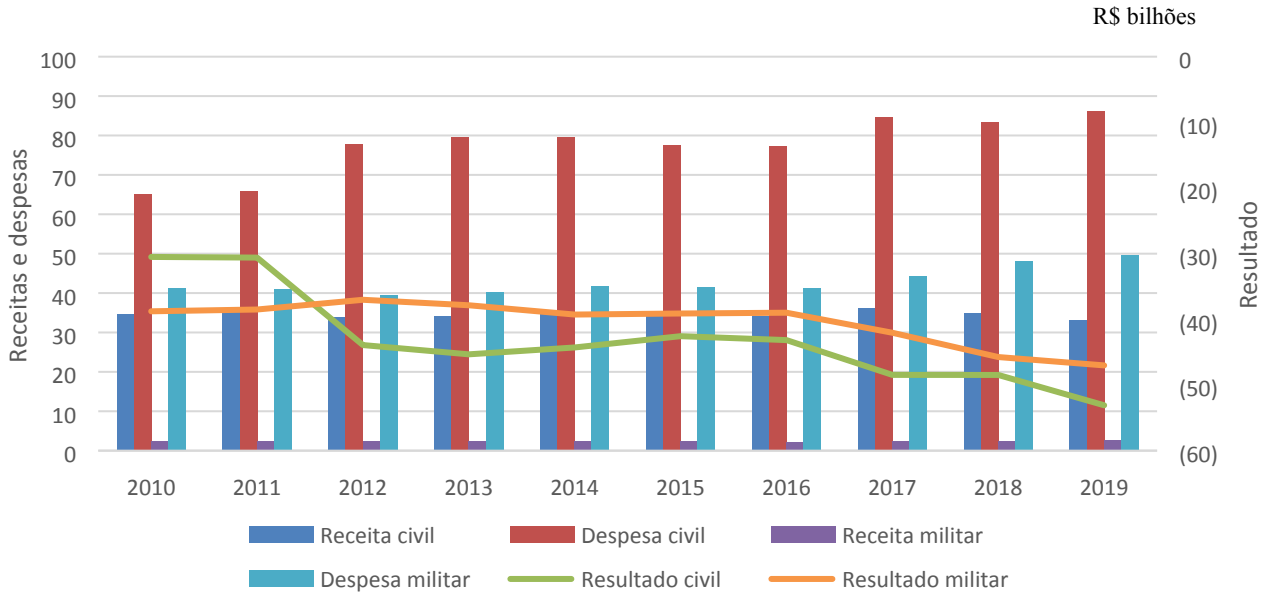
O Regime Próprio de Previdência Social compreende benefícios pagos a servidores civis da União e a seus dependentes, de forma similar ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e seus benefícios, direcionados a militares inativos, pensionistas e dependentes.

A diferença entre os regimes é que o SPSMFA conta com regras de inatividade próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, financiada pela União, em decorrência de seu estatuto original (Leis 3.765/1960 e 6.880/1980). Já o RPPS dos servidores civis é mantido por aportes da União e por contribuições dos servidores da ativa e inativos. Nos últimos anos, foram alterados os dispositivos constitucionais e legais que regem ambos os regimes, afetando as regras de aposentadoria, pensão e proventos da inatividade de servidores civis e militares, com o fito de buscar melhores resultados financeiros no futuro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O gráfico a seguir apresenta os resultados financeiros, corrigidos pela inflação, do RPPS e SPSMFA, desde 2010:

Resultados do RPPS e do SPSMFA



Fonte: BEPS (dez/2019) e RREO (dez/2019).

Os dados disponíveis revelam que as receitas próprias do sistema, provenientes de contribuição patronal e dos servidores, financiam somente 38% dos benefícios no RPPS dos civis. As despesas do RPPS apresentaram alta, em 2019, de 3,5% em relação ao ano anterior, o que o fez atingir o maior nível de gastos dos últimos dez anos. Por outro lado, as receitas do Regime Próprio apresentaram queda, em termos reais, de 4,8% em 2019 em relação ao ano precedente. O resultado do RPPS foi um deficit de R$ 53,1 bilhões, equivalente a 0,7% do PIB e 56% do deficit primário da União.

O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas caracteriza-se por uma baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado. Como as despesas alcançaram patamares significativos (R$ 49,7 bilhões em 2019), tem-se uma reduzida capacidade interna de cobertura: apenas 5,41% das despesas foram custeadas por contribuições de militares. O deficit do regime atingiu R$ 47 bilhões em 2019 (0,65% do PIB e 49% do deficit primário da União), com alta de 3,1% em relação ao ano anterior.

2.4. Dívida Pública

Dívida pública é o montante captado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas, a cobertura parcial do deficit e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

A mensuração da dívida pública varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, no caso da União. Quatro importantes indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo governo federal são: a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a Dívida Pública Federal (DPF).

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total de débitos do Governo Federal (inclusive a Previdência Social), dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

privado, o setor público financeiro e o resto do mundo. Os débitos são divulgados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) em base mensal e mensurados pelos valores brutos, sendo aqueles vinculados ao setor externo convertidos para a moeda doméstica pela taxa de câmbio (compra) de final de período, repetindo a metodologia usada para as obrigações e haveres externos da DLSP. Estão excluídos desse indicador de endividamento bruto as empresas estatais e, parcialmente, o Banco Central do Brasil, pois as operações compromissadas da Autoridade Monetária com títulos públicos fazem parte da DBGG.

A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido do Governo Federal (inclusive Previdência Social) e dos governos das outras esferas junto aos sistemas financeiros público e privado, ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. A estrutura da DLGG é similar à estrutura da DLSP, exceto pela exclusão dos ativos e dos passivos do Banco Central e das empresas estatais das três esferas.

O indicador mais abrangente é a Dívida Líquida do Setor Público que mensura, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Essa medida alcança, além do Governo Federal, as empresas estatais não financeiras e o Banco Central do Brasil, que a publica em base mensal a partir dos dados fornecidos pelos detentores das dívidas do setor público registrados na contabilidade do sistema financeiro, das informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e dos dados oriundos do balanço de pagamentos. De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais, as informações são compiladas por segmento do setor público não financeiro e também de forma consolidada, de modo a permitir uma ampla visão da situação fiscal do país.

A Dívida Pública Federal corresponde à soma da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida pública federal externa (mobiliária e contratual). Tem por objetivo suprir as necessidades de financiamento do governo federal, presente e pretérita. É usada, adicionalmente, para desenvolver uma estrutura a termo da taxa de juros interna e externa, em reais, em dólares e em euros. Abrange os títulos em mercado, inclusive os encargos do Banco Central, não contabiliza ativos e seu estoque é apurado pela taxa interna de retorno das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos.

Esta seção contém seis análises. A primeira examina a DBGG e a DLGG e os impactos das alterações metodológicas sobre seus estoques. A segunda avalia as variações da DLSP entre os exercícios de 2018 e 2019, com seus respectivos fatores condicionantes, e trata da variação da taxa Selic e da taxa implícita (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos) da DLSP, em função da devolução parcial pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de títulos do Tesouro em sua carteira à União. A terceira análise demonstra a evolução das Dívidas Bruta e Líquida do Governo Central em valores nominais e em percentual do PIB. A quarta comenta sobre a Dívida Pública Federal e verifica sua aderência ao Plano Anual de Financiamento para 2019. Por fim, a quinta e sexta análises tratam respectivamente do Custo Médio da Dívida Pública Federal e do Propósito e Utilidade do Endividamento.

2.4.1. Dívida Bruta e Líquida do Governo Geral

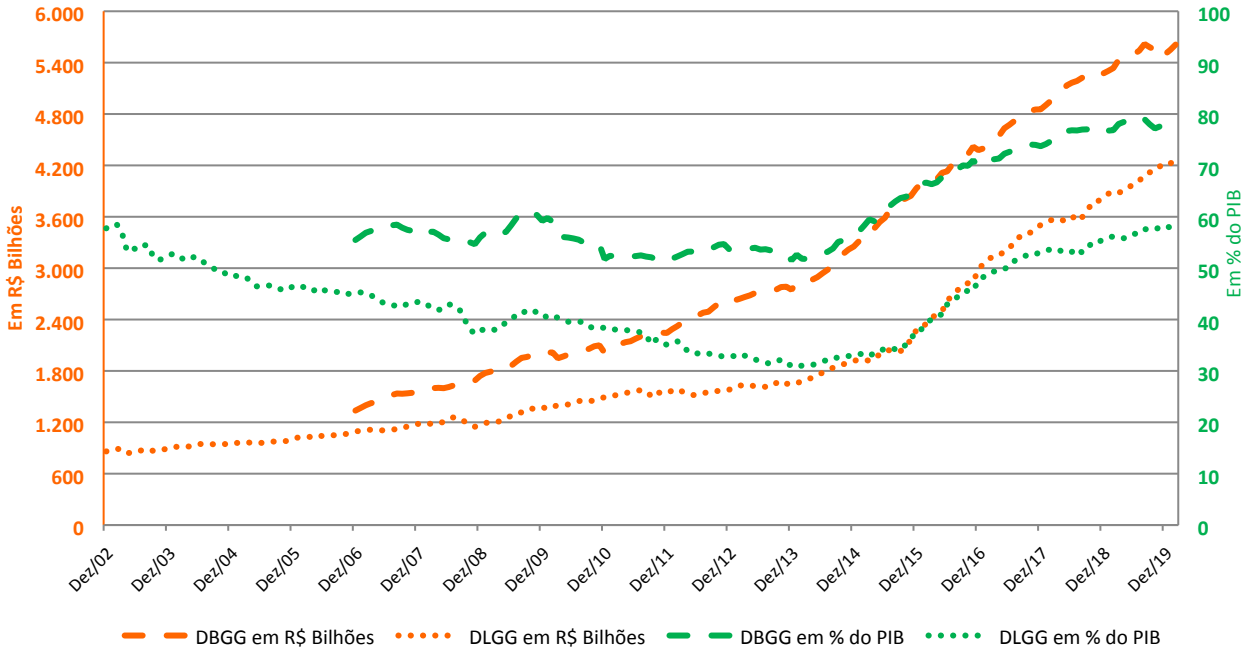
O gráfico a seguir mostra a expansão continuada da dívida bruta e da dívida líquida do governo geral em valores nominais de dezembro de 2002 a dezembro de 2019. Em percentual do PIB, ocorreu inversão da trajetória – de descendente para ascendente – na Dívida Bruta e na Dívida Líquida – a partir de 2014, por consequência basicamente de dois fatores: deficit primário e PIB.

No governo central, os sucessivos deficits primários dos últimos seis anos foram causados pelo aumento das despesas obrigatórias, que saltaram de 13,6% do PIB em 2014 para 15,6% do PIB em 2019. Os resultados primários do primeiro triênio (2014–2016) foram, respectivamente, de –0,4%; –1,9% e –2,5% do Produto Interno Bruto. No segundo triênio, observou-se uma leve melhora do resultado fiscal, porém ainda com deficits primários de, respectivamente, 1,8%; 1,7% e 1,2% do PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No mesmo sentido, o comportamento do PIB no primeiro triênio (2014–2016) foi, respectivamente, de 0,14%; –3,5% e –3,3%. No segundo triênio da série (2017-2019), houve leve recuperação com crescimentos de, respectivamente, 1,3%, 1,3% e 1,1%. Além do efeito do denominador no indicador Dívida/PIB, a retração da economia e o baixo crescimento dificultam a geração de superavits que possam estabilizar a trajetória da dívida como percentual do PIB.

Dívidas bruta e líquida do governo geral



Fonte: Bacen – Séries temporais (4501, 4536, 13761 e 13762) e Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020 e série histórica.

A partir de 2008, foram introduzidas quatro alterações metodológicas substantivas no cálculo da DBGG. A primeira modificação excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG. A segunda incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. O efeito dessas alterações foi excluir da DBGG os títulos livres na carteira da autoridade monetária. As outras duas mudanças metodológicas referem-se à exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo do resultado primário, conforme as Leis 12.017/2009 e 12.377/2010, respectivamente.

As duas primeiras modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a dívida bruta do governo geral em R$ 937,2 bilhões, equivalente a 12,9% do PIB, ao final de 2019, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Banco Central do Brasil operada pela metodologia implantada em 2008.

A tabela seguinte explicita o impacto dessas duas alterações conceituais nas dívidas interna e bruta do governo geral para o triênio 2017/2019.

Impacto das alterações metodológicas nas dívidas interna e bruta do governo geral

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (1)	5.449.151	83,14	5.937.904	86,97	6.437.299	88,71
Dívida Interna (1)	5.220.996	79,66	5.668.227	83,02	5.739.847	79,09
Títulos na carteira do Bacen (A)	1.659.453	25,32	1.794.264	26,28	1.888.702	26,03
Operações compromissadas do Bacen (B)	1.064.980	16,25	1.128.342	16,53	951.508	13,11
Títulos livres na carteira do Bacen (C=A-B)	594.473	9,07	665.922	9,75	937.195	12,91
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (2)	4.854.679	74,07	5.271.982	77,22	5.500.104	75,79
Dívida Interna (2)	4.626.523	70,59	5.002.306	73,27	4.802.653	66,18

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Produto Interno Bruto (3)	6.553.843	6.827.586	7.256.927

Fontes: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2020 e Fevereiro/2020.
(1) Antes e (2) depois da alteração metodológica.
(3) PIB dos últimos 12 meses, a preços de dezembro do ano.

Ou seja, os agregados de endividamento divulgados pela União não evidenciam completamente o grave descontrole fiscal ocorrido até 2016 e o esforço fiscal subsequente. A não evidenciação decorre tanto das alterações metodológicas, que diminuem a dívida bruta, quanto da não inclusão de passivos das empresas estatais, inclusive Petrobras e Eletrobras, que constituem itens do endividamento do governo geral. Isso ocorre porque a estatística de endividamento também é diminuída pela não inclusão da dívida líquida das empresas estatais.

No caso da União, as dívidas líquidas da Petrobras e da Eletrobras representam os montantes mais significativos. Para mensurar o endividamento das estatais e adicioná-lo à dívida bruta do governo geral, retira-se da dívida bruta dessas empresas seus respectivos caixas. Em consequência, quando acrescentamos essas dívidas líquidas, a dívida bruta do governo geral, em 2019, chega a 94,4% do PIB, conforme se constata a seguir.

Impacto da inclusão da dívida líquida da Petrobras, da Eletrobras e outras estatais

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (1)	5.449.151	83,14	5.937.904	86,97	6.437.299	88,71
Dívida Líquida da Petrobras	280.752	4,28	268.824	3,94	317.867	4,38
Dívida Líquida da Eletrobras	37.624	0,57	47.266	0,69	37.745	0,52
Dívida Líquida das outras empresas estatais	59.420	0,91	61.001	0,89	55.819	0,77
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG (2)	5.826.947	88,91	6.314.995	92,49	6.848.730	94,38
Produto Interno Bruto (3)	6.553.843		6.827.586		7.256.927	

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2020 e Fevereiro/2020; Demonstrações financeiras da Petrobras e da Eletrobras.
(1) Exclusive e (2) inclusive a dívida (líquida) da Petrobras e da Eletrobras.
(3) PIB dos últimos doze meses, a preços de dezembro do ano.

De acordo com os dados do Bacen e conforme exposto na tabela seguinte, houve aumento em 2019, em relação a 2018, da DLSP, da DLGG e da DBGG, respectivamente, em R$ 345,9 bilhões, R$ 398,9 bilhões e R$ 228,1 bilhões, representando, em relação ao PIB, crescimento de 1,6%, de 2,2% e redução de 1,4% p. p., respectivamente. O aumento do endividamento bruto em valor nominal decorreu, principalmente, do impacto da dívida externa das três esferas de governo (R$ 427,8 bilhões). Parte desse aumento foi compensado pela redução das operações compromissadas do Bacen (que variaram de R$ 1.128,3 bilhões, em 2018, para R$ 951,5 bilhões, ao final de 2019).

Importante ressaltar que, a partir da data-base de janeiro de 2019, o Bacen passou a classificar os títulos públicos negociados no mercado doméstico em poder de não residentes, denominados e liquidados em reais, como dívida externa, e não mais como dívida mobiliária interna do governo federal. Nesse sentido, o aumento considerável na dívida externa do governo federal em 2019 deve-se à inclusão do saldo de R$ 399,5 bilhões referente aos títulos públicos negociados no mercado doméstico em poder de não residentes, que antes eram classificados como dívida mobiliária interna.

Conforme informado pelo Bacen (TC 036.452/2019-0, peça 16, p. 1-2):

> (...) essa reclassificação metodológica tornou as estatísticas fiscais brasileiras consistentes com o padrão metodológico internacional, definido pelos organismos internacionais em manuais estatísticos, como o *System of National Accounts* 2008 (SNA 2008), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), e os manuais próprios de estatísticas de finanças públicas, a exemplo do *Government Finance Statistics Manual* 2014 (GFSM 2014), publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e do *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* – 2013

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(PSDS), publicado conjuntamente por diversos organismos internacionais, que seguem o critério de residência na classificação das transações e posições (...)

Dívidas líquida do setor público e líquida e bruta do governo geral

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**3.382.942**	**51,6**	**3.695.837**	**54,1**	**4.041.769**	**55,7**
Dívida Líquida do Governo Geral (B=C+F+I+J)	**3.505.361**	**53,5**	**3.832.958**	**56,1**	**4.231.844**	**58,3**
Dívida Bruta do Governo Geral (C=D+E)	**4.854.679**	**74,1**	**5.271.982**	**77,2**	**5.500.104**	**75,8**
Dívida Interna (D)	**4.626.523**	**70,6**	**5.002.306**	**73,3**	**4.802.653**	**66,2**
Dívida mobiliária em mercado	3.388.622	51,7	3.684.279	54,0	3.644.099	50,2
Operações compromissadas do Bacen	1.064.80	16,2	1.128.342	16,5	951.508	13,1
Dívida bancária do Governo Federal	13.293	0,2	12.813	0,2	13.448	0,2
Dívida bancária governos estaduais	134.483	2,1	148.522	2,2	158.532	2,2
Dívida bancária governos municipais	25.145	0,4	28.350	0,4	35.066	0,5
Dívida Externa (E)	**228.156**	**3,5**	**269.677**	**3,9**	**697.452**	**9,6**
Governo Federal	115.406	1,8	137.129	2,0	563.312	7,8
Títulos de div. neg. no merc. doméstico (1)	--	--	--	--	399.502	5,5
Demais	--	--	--	--	163.810	2,3
Governos estaduais	101.583	1,5	119.192	1,7	119.707	1,6
Governos municipais	11.167	0,2	13.356	0,2	14.433	0,2
Créditos do Governo Geral (F=G+H)	**(2.052.540)**	**(31,3)**	**(2.157.668)**	**(31,6)**	**(2.234.111)**	**(30,8)**
Créditos Internos (G)	**(2.052.445)**	**(31,3)**	**(2.157.526)**	**(31,6)**	**(2.233.898)**	**(30,8)**
Disponibilidades do Governo Geral	(1.138.133)	(17,4)	(1.320.972)	(19,3)	(1.483.595)	(20,4)
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	(450.947)	(6,9)	(344.760)	(5,0)	(222.302)	(3,1)
Instrum híbridos de capital e dívida	(43.916)	(0,7)	(42.812)	(0,6)	(28.479)	(0,4)
Créditos junto ao BNDES	(407.031)	(6,2)	(301.947)	(4,4)	(193.823)	(2,7)
Aplicações em fundos e programas	(185.395)	(2,8)	(204.445)	(3,0)	(225.484)	(3,1)
Créditos junto às estatais	(5.988)	(0,1)	(4.699)	(0,1)	(4.747)	(0,1)
Demais créditos do governo federal	(16.604)	(0,3)	(9.179)	(0,1)	(4.944)	(0,1)
Recursos do FAT na rede bancária	(255.378)	(3,9)	(273.471)	(4,0)	(292.827)	(4,0)
Créditos Externos (H)	**(96)**	**(0,0)**	**(142)**	**(0,0)**	**(213)**	**(0,0)**
Títulos Livres na Carteira do Bacen (I)	**594.473**	**9,1**	**665.922**	**9,8**	**937.195**	**12,9**
Equalização Cambial (J)	**108.750**	**1,7**	**52.722**	**0,8**	**28.657**	**0,4**
Dívida líquida do Banco Central (K)	**(181.839)**	**(2,8)**	**(198.121)**	**(2,9)**	**(245.895)**	**-3,4**
Dívida Líquida das Empresas Estatais (L)	**59.420**	**0,9**	**61.001**	**0,9**	**55.819**	**0,8**

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020.
(1) A partir de 2019, os títulos públicos negociados no mercado doméstico em poder de não residentes, que antes eram classificados como dívida mobiliária interna, passaram a constar como dívida externa do Governo Federal.

2.4.2. Dívida Líquida do Setor Público

A DLSP aumentou R$ 345,9 bilhões entre 2018 e 2019, quando alcançou o montante de R$ 4.041,8 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP em 1,6 p.p., passando de 54,1% em dezembro de 2018 para 55,7% ao final de 2019. O governo federal aumentou o endividamento líquido em R$ 362,1 bilhões, enquanto o Bacen diminuiu o endividamento líquido em R$ 47,8 bilhões em 2019. Destaca-se que os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) aumentaram seu endividamento líquido em R$ 42 bilhões, enquanto as estatais federais, exclusive Petrobras e Eletrobras, diminuíram seu endividamento líquido em R$ 10,4 bilhões, no mesmo período.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução da dívida líquida do setor público

R$ milhões

Item	2017 (A)	% PIB	2018 (B)	% PIB	2019 (C)	% PIB	Variação (C-B)	% PIB
Dívida Líquida Total	**3.382.942**	**51,62**	**3.695.837**	**54,13**	**4.041.789**	**55,70**	**345.931**	**1,57**
Governo Federal	2.715.958	41,44	2.961.823	43,38	3.323.914	45,80	362.091	2,42
Bacen	-181.839	-2,77	-198.121	-2,90	-245.895	-3,39	-47.774	-0,49
Estatais Federais*	-831	-0,01	-4.146	-0,06	-14.546	-0,20	-10.400	-0,14
Demais entes	849.655	12,96	936.281	13,71	978.296	13,48	42.015	-0,23
Dívida Interna Líquida	**4.393.145**	**67,03**	**4.846.992**	**70,99**	**4.750.944**	**65,47**	**-96.048**	**-5,52**
Governo Federal	2.600.648	39,68	2.824.837	41,37	2.760.815	38,04	-64.022	-3,33
Bacen	1.067.589	16,29	1.237.665	18,13	1.176.131	16,21	-61.535	-1,92
Estatais Federais*	-831	-0,01	-4.147	-0,06	- 14.549	- 0,20	-10.402	-0,14
Demais entes	725.739	11,07	788.637	11,55	828.547	11,42	39.910	-0,13
Dívida Externa Líquida	**-1.010.203**	**-15,41**	**-1.151.154**	**-16,86**	**-709.175**	**-9,77**	**441.979**	**7,08**
Governo Federal	115.310	1,76	136.987	2,01	563.099	7,76	426.112	5,75
Bacen	-1.249.429	-19,06	-1.435.787	-21,03	-1.422.026	-19,60	13.761	1,43
Estatais Federais*	0	0,0	1	0,00	3	0,00	2	0,00
Demais entes	123.916	1,89	147.644	2,16	149.749	2,06	2.105	-0,10
PIB	**6.553.843**		**6.827.586**		**7.256.927**			

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Série histórica.
*Exclusive Petrobras e Eletrobras.

Os fatores condicionantes da variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela seguinte, agrupados em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e ao crescimento do PIB. Os fatores referentes à variação do saldo da DLSP aumentaram o endividamento em 4,8%, enquanto o crescimento nominal do PIB reduziu o endividamento em 3,2%. A conjugação dos dois fatores resultou em aumento da dívida líquida como percentual do PIB em 1,6 p.p..

Os juros nominais ampliaram a Dívida Líquida em R$ 367,3 bilhões (5,1% do PIB) e o deficit primário em R$ 61,9 bilhões (0,9% do PIB), enquanto o principal fator de redução foi o ajuste cambial de R$ 48,8 bilhões (0,7% do PIB). Em conjunto, o deficit nominal alcançou R$ 429,2 bilhões (5,9% do PIB) em 2019, o que representa redução de 1,2 p.p. em relação a 2018.

Fatores condicionantes da variação da DLSP/PIB em 2019

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Líquida Total – saldo	**3.382.942**	**51,62**	**3.695.837**	**54,13**	**4.041.769**	**55,70**
Dívida Líquida – var. acum. no ano	**490.029**	**5,46**	**313.763**	**2,53**	**345.931**	**1,57**
Fatores Condicionantes	**490.029**	**7,48**	**313.763**	**4,60**	**345.931**	**4,77**
NFSP	511.408	7,80	487.442	7,14	429.154	5,91
Primário	110.583	1,69	108.258	1,59	61.872	0,85
Juros nominais	400.826	6,12	379.184	5,55	367.282	5,06
Ajuste cambial	-14.857	-0,23	-172.464	-2,53	-48.793	-0,67
Dívida Externa – outros ajustes	-13.560	-0,21	1.347	0,02	-36.155	-0,50
Reconhecimento de Dívidas	8.142	0,12	-1.459	-0,02	4.972	0,07
Privatizações	-1.104	-0,02	-1.104	-0,02	-3.246	-0,04
Efeito crescimento PIB – dívida		**-2,02**		**-2,07**		**-3,20**
PIB últimos 12 meses valores correntes	**6.553.843**		**6.827.586**		**7.256.927**	

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020 e série histórica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

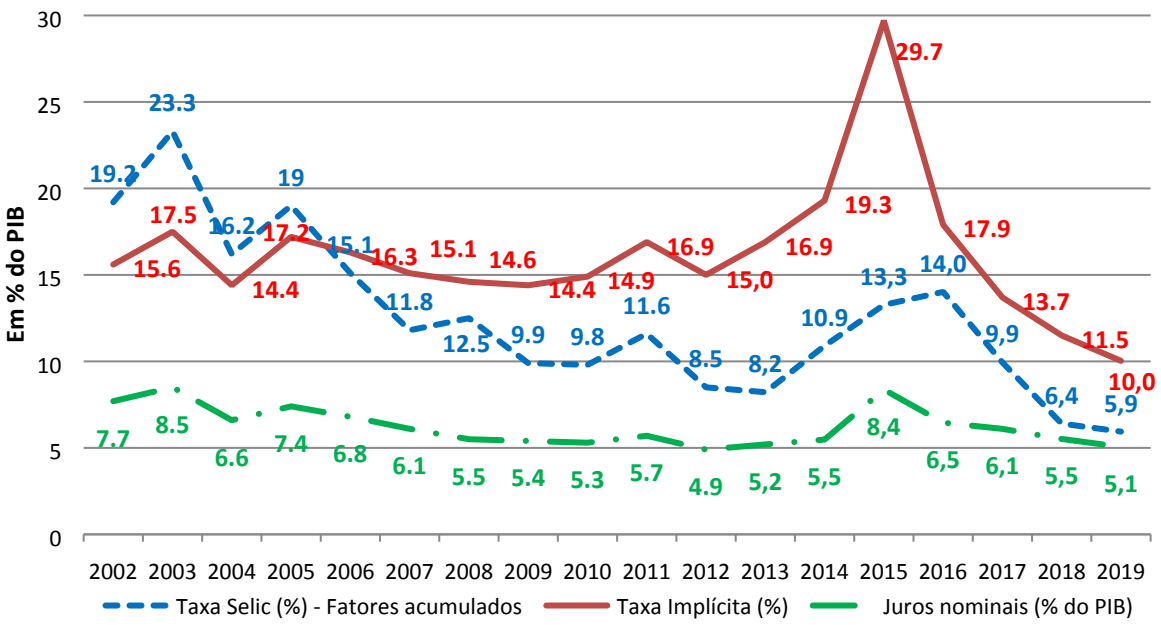
A evolução da dívida líquida é função do estoque pretérito, do diferencial de taxas de juros entre os ativos e passivos detidos pelo ente, da assunção de passivos ou da baixa de ativos, da variação do PIB e do resultado primário.

Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

O cancelamento de passivos do Tesouro Nacional decorrente do retorno de recursos ou títulos em carteira de instituições financeiras controladas pela União diminuiu a dívida bruta e concedeu alívio à necessidade de financiamento do diferencial de taxa entre ativos e passivos. Nesse sentido, a antecipação da devolução de ativos do Tesouro Nacional pelo BNDES e o encurtamento dos prazos dos contratos diminuíram os subsídios implícitos no carregamento dos títulos do Tesouro pelo BNDES e a pressão sobre o mercado de títulos da dívida.

Dados da Nota de Política Fiscal de fevereiro de 2020 e da série histórica do Bacen demonstram a melhora de três indicadores financeiros da dívida. Entre 2016 e 2019, a taxa Selic (fatores acumulados) recuou 8,1 p.p. (de 14% para 5,9%), enquanto a taxa implícita da DLSP diminuiu 7,9 p.p. (de 17,9% para 10%). Ou seja, o custo fiscal dessas operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, tem diminuído à medida em que se opera a antecipação da devolução dos títulos do Tesouro pelo BNDES e o encurtamento dos prazos, conforme se visualiza no gráfico seguinte. Em vista dessas medidas, a apropriação dos juros nominais diminuiu 0,4 p.p. passando de 5,5% do PIB em 2018 para 5,1% em 2019.

Evolução da taxa Selic, da taxa implícita da DLSP e dos juros nominais



Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020 e Séries Temporais.

2.4.3. Plano Anual de Financiamento e a Dívida Pública Federal

De acordo com o Plano Anual de Financiamento (PAF) da Dívida Pública Federal (DPF) para 2019, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 779,7 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 1.014,6 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 234,9 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 639,2 bilhões de vencimentos da dívida interna em mercado, R$ 267,6 bilhões para financiamento de outras despesas, R$ 95,2 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 12,6 bilhões de vencimentos da dívida externa. Eis o comparativo entre o programado e o executado.

Necessidade de financiamento: programado x executado em 2019

R$ bilhões

	Programado	Executado	Diferença

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

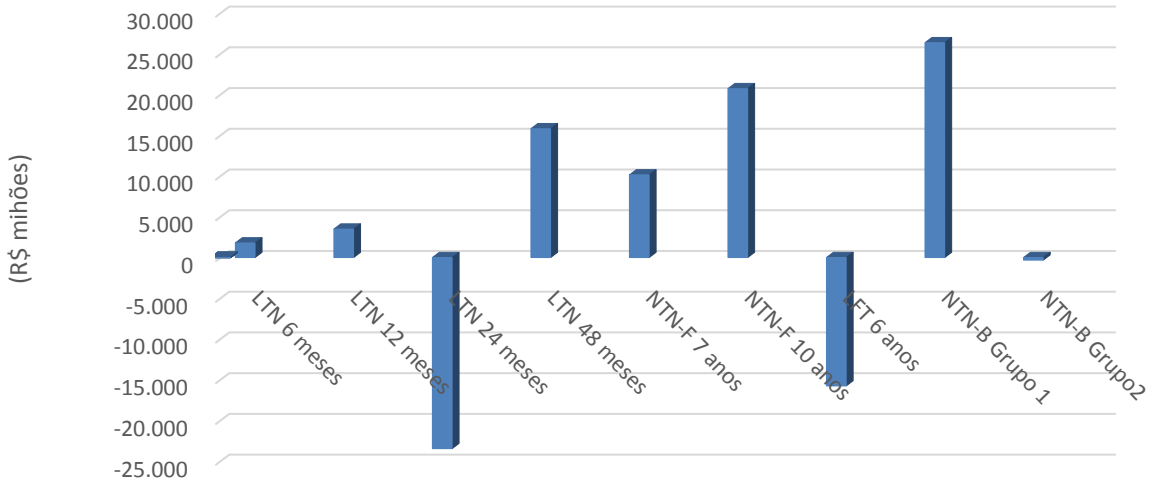
(=) Necessidade Líquida de Financiamento	779,7	896,8	117,1
(+) Recursos Orçamentários	234,9	183,0	-51,9
(=) Necessidade Bruta de Financiamento	1014,6	1079,8	65,2
(+) Outras Despesas	267,6	269,3	1,7
(+) Dívida Externa	12,6	18,2	5,6
(+) Dívida Interna em Mercado	639,2	694,5	55,3
(+) Encargos no Banco Central	95,2	97,9	2,7

Fonte: Plano Anual de Financiamento e Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2019.

O gráfico a seguir, elaborado com dados da STN, detalha uma diferença de R$ 38.812,8 milhões entre as emissões de dívida interna inicialmente planejadas (R$ 658.169,5 milhões) no PAF 2019 e as efetivamente realizadas (R$ 696.982,3 milhões).

Ressalte-se que a NTN-B Grupo 1 compreende as NTN-B com vencimentos em agosto de 2024 e agosto de 2028, enquanto a do grupo 2 compreende as NTN-B com vencimentos em maio de 2035 e maio de 2055. Conforme se pode observar, a maior diferença entre as emissões de títulos públicos planejadas e realizadas foi observada na NTN-B Grupo 1, com a emissão de R$ 26.371 milhões acima do planejado. Por outro lado, nas emissões de LTN 24 meses, observa-se que não foram realizados R$ 23.458 milhões previstos no planejamento inicial. Em termos relativos, a maior diferença foi na NTN-F 10 anos, cujas emissões realizadas, no total de 34.568 milhões, representaram 149,82% do valor planejado de R$ 13.837 milhões.

Diferença absoluta entre o volume financeiro de emissões planejadas e realizadas



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Pela programação do PAF, o estoque da DPF ocorrido ao final de 2018, de R$ 3.877,1 bilhões, deveria crescer em 2019 para um intervalo entre R$ 4.100 bilhões e R$ 4.300 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 371,8 bilhões, alcançando R$ 4.248,9 bilhões, próximo ao limite superior desse intervalo previsto no PAF 2019. O prazo médio ficou em quatro anos e o percentual vincendo em doze meses alcançou 18,7%, próximo à média da faixa prevista (17% a 20%), mas um pouco inferior à composição ótima de longo prazo anunciada no PAF 2019, respectivamente, de 5,5 anos de prazo médio e 20% como percentual vincendo em doze meses.

Dívida pública federal

Indicadores DPF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PAF 2019
Estoque em R$ bilhões	1.497,4	1.694,0	1.866,4	2.008,0	2.122,8	2.295,9	2.793,0	3.112,9	3.559,3	3.877,1	4.248,9	4.100-4.300

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Prazo médio (meses)	42,4	42,0	42	48,0	50,4	52,8	55,2	54	51,6	49,2	48	46,8-49,2
% vencimento/12 meses	23,6	23,9	25,4	24,4	24,8	24	21,6	16,8	16,9	16,3	18,7	17-20
Composição da DPF												
Prefixado (%)	32,2	36,6	37,2	40,0	42,0	41,6	39,4	35,7	35,3	33,0	31,0	29 - 33
Índice de preços (%)	26,7	26,6	28,3	33,9	34,5	34,9	32,5	31,8	29,6	27,5	26,0	24 - 28
Selic (%)	33,4	30,8	30,1	21,7	19,1	18,7	22,8	28,2	31,5	35,5	38,9	38 - 42
Câmbio (%)	6,6	5,1	4,4	4,4	4,3	4,9	5,3	4,2	3,6	4,0	4,1	3 - 7
TR e outros (%)	1,1	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-		-

Fonte: Plano Anual de Financiamento da Dívida e Relatório Anual da Dívida Pública 2019 – STN.

2.4.4. Custo Médio da Dívida Pública Federal

De acordo com o Relatório Mensal da Dívida (RMD) de dezembro de 2019, o custo médio de emissão em oferta pública da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) diminuiu de 7,64% para 6,94% entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Esse indicador financeiro reflete a taxa interna de retorno (TIR) dos títulos do Tesouro Nacional no mercado doméstico, mais as variações de seus indexadores, considerando-se apenas as colocações de títulos em oferta pública (leilões) nos últimos 12 meses.

O mesmo RMD informa que o custo médio (acumulado em 12 meses) da DPF recuou de 9,86% ao final do exercício de 2018 para 8,71% em dezembro de 2019. Esse custo do financiamento do estoque é um fator chave que influencia a acumulação da dívida (isto é, o valor presente da restrição orçamentária) e, consequentemente, sua sustentabilidade. Nesse sentido, o custo médio da dívida subtraído do IPCA pode se aproximar da taxa de juros real *ex-post* e ajudar a explicar a trajetória da dívida pública. O endividamento depende do estoque e do resultado primário do período anterior, do eventual reconhecimento de dívidas pretéritas, da taxa real de juros (r) e da taxa de crescimento (g) do Produto Interno Bruto.

2.4.5. Propósito e Utilidade do Endividamento

Em 2019, a execução orçamentária e financeira dos recursos de todas as fontes, aplicados nos grupos de despesa 2 – Juros e Encargos e 6 - Amortização da Dívida em 2019, foi, respectivamente, R$ 285.094,3 milhões e R$ 752.469,4 milhões, totalizando R$ 1.037.563,7 milhões.

R$ milhões

Grupo	Dot Inicial	%	Dot Atual	%	Empenhado	%	Pago	%
Juros e Encargos	378.896,0	26,59	399.648,7	28,05	285.231,0	27,49	285.094,3	27,48
Amortização	1.045.939,1	73,41	1.025.333,7	71,95	752.534,5	72,51	752.469,4	72,52
Soma	1.424.835,1	100,0	1.424.982,3	100,0	1.037.765,5	100,0	1.037.563,7	100,00

Fonte: SIOP

No entanto, o órgão orçamentário 75.000, denominado "Dívida Pública Federal" apresenta valores menores de empenho e pagamento, de R$ 1.035,6 bilhões e R$ 1.035,5 bilhões. A diferença está alocada nos órgãos 32.000 – Ministério de Minas e Energia, 52.000 – Ministério da Defesa, 53.000 – Ministério do Desenvolvimento Regional e 74.000 – Operações Oficiais de Crédito, totalizando empenhos e pagamentos, respectivamente, de R$ 2.172,2 milhões e R$ 2.032 milhões. Todos os empenhos e pagamentos fora do órgão 75.000 se referem aos mencionados grupos de despesa 2 e 6.

Em termos históricos, é possível elencar pelo menos cinco propósitos para o endividamento da União. O mais comum é o pagamento ou a rolagem de principal, juros e encargos de dívidas presentes ou pretéritas. Em 2018 e 2019, os resultados primários do governo central foram deficitários, respectivamente, em 1,69% e 1,23% do PIB. No exercício de 2019, o cumprimento da "Regra de Ouro" exigiu a utilização do mecanismo previsto na ressalva contida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, segundo a qual é permitido que se exceda o montante de operações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crédito em relação às despesas de capital até o montante de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta. Computada essa autorização, que considera o conceito de despesas pagas para os créditos adicionais mencionados, a União cumpriu a "Regra de Ouro" com margem de R$ 35,8 bilhões em 2018 e R$ 55,68 bilhões em 2019.

O refinanciamento previsto na Lei Orçamentária Anual compreende toda a fonte 143 e está distribuído nos órgãos 52.000, 74.000 e 75.000, com despesas empenhadas e pagas totais de, respectivamente, R$ 171.937,9 milhões e R$ 171.933,8 milhões. A fonte 144 foi executada e paga a título de amortização da dívida (R$ 30.677,4 milhões) e em juros e encargos da dívida (R$ 241.728 milhões empenhados e R$ 241.597,4 milhões pagos), o que representa despesa empenhada de R$ 272.405,4 milhões e paga de R$ 272.274,8 milhões.

O segundo propósito é o financiamento da expansão de ações necessárias decorrentes de choques adversos ou de projetos de investimentos que venham a aumentar a capacidade da economia, sem aumento concomitante da carga tributária. Essas ações e projetos podem se direcionar ao próprio ente, a outras esferas de governo e mesmo ao setor privado, muitas vezes para evitar a propagação de choques financeiros ao setor real da economia.

A tabela a seguir apresenta a classificação orçamentária das ações e respectivas dotação, empenho e pagamento de cada uma das despesas primárias previstas a serem pagas com fontes de emissão de títulos públicos. Tanto os valores quanto as ações foram confirmados em consulta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), demonstrando financiamento integral mediante a fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações:

Despesas a serem pagas com fontes de emissão de títulos públicos

R$ milhões

Descrição Genérica (Ações Orçamentárias)	Dotação Inicial	Dot. Atualizada	Desp. Empenhadas	Desp. Pagas
Benefícios Previdenciários Urbanos (0E81)	201.705,3	201.705,3	201.705,3	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada (00H5 e 00IN)	30.000,0	29.978,5	29.978,2	29.247,4
Compensação ao RGPS (00LI)	2.474,2	2.905,4	2.695,3	2.695,3
Subvenções econômicas*	9.353,6	5.278,6	4.366,5	1.519,9
Demais custeio (00QH, 0265)	15.697,2	15.474,6	15.323,2	15.261,0
Bolsa Família (8442)	15.000,0	15.000,0	15.000,0	15.000,0
Outras (00QH e 0265)	697,2	474,6	323,2	261,0
Total	259.230,3	255.342,2	254.068,5	250.428,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

*As subvenções são as ações 000K, 0267,0281,0294,0299,00300,0301 e 0611.

O terceiro propósito é o desenvolvimento e a manutenção de um mercado eficiente para os valores mobiliários de dívida do governo, seja no âmbito doméstico ou externo. Um estoque de títulos públicos em mercado, com regras de colocação estáveis, favorece a liquidez e a descoberta de preços para vários horizontes, principalmente quando não é possível a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros com papéis privados. De acordo com o RMD de dezembro de 2019, o volume financeiro médio diário de títulos negociados no mercado secundário subiu 16,35%, de R$ 38,13 bilhões em dezembro do ano anterior para R$ 44,37 bilhões em dezembro de 2019.

O quarto é a disponibilização de instrumentos financeiros de proteção aos agentes econômicos, entre os quais o próprio país, tal como a constituição e a manutenção de reservas cambiais em contrapartida ao acúmulo de dívida em moeda doméstica. Quando um agente privado busca proteção contra o risco cambial de suas operações, é o ativo subjacente representado pelas reservas internacionais que permite ao Bacen essa assistência. Ela é feita pela via de contratos de *swaps* cambiais, de linhas de financiamento e de vendas diretas da moeda ao agente interessado na proteção de sua exposição à moeda estrangeira. No caso do Brasil, conforme consta do quadro da DBGG, o ativo representado pelas reservas cambiais é igual a R$ 1.438,3 bilhões ou 19,8% do PIB. Sua outra face é o passivo referente às operações compromissadas da Autoridade Monetária, cujo volume em 2019 alcançou R$ 951,5 bilhões, ou 13,1% do PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por fim, o quinto propósito da existência de títulos do Tesouro Nacional na carteira do Bacen é a sua utilização nas operações do mercado aberto como instrumento de política monetária. Quando o Bacen deseja diminuir ou aumentar a liquidez da economia, vende ou compra títulos públicos. A rapidez desse instrumento de política monetária permite o ajuste fino de liquidez do sistema econômico e, portanto, o cumprimento das metas de inflação em regimes de política econômica como o adotado no Brasil. De acordo com o quadro da DBGG, além do montante de operações compromissadas, há títulos livres na carteira do Bacen no valor de R$ 937,2 bilhões, ou seja, 12,9% do PIB.

2.5. Orçamento Público

Consoante disposto no §5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária anual (LOA) compreende: (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta.

Neste tópico, serão analisados os resultados da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI).

O Orçamento Fiscal e da Seguridade Social analisados separadamente do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, dadas as peculiaridades e critérios específicos deste (tópico 2.5.2). A análise do OI limita-se às despesas incluídas na LOA, isto é, às classificadas como investimentos realizados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme disposto na Constituição Federal.

A LOA, proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, destina-se a estimar a receita e fixar as despesas da União, sendo o crédito orçamentário alocado a determinada despesa (dotação orçamentária) o limite máximo autorizado para empenho no respectivo exercício. Contudo, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem sofrer incrementos, por meio de créditos adicionais.

Conforme dispõe a Lei 4.320/1964, considera-se como receita realizada em determinado exercício a nele arrecadada (regime de caixa) e, quanto à despesa, considera-se como pertencente ao exercício a nele empenhada, ainda que não tenham havido a liquidação e o pagamento (regime de competência). O empenho, de acordo com a definição legal, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, sendo a verificação do direito adquirido pelo credor o ato denominado de liquidação.

São intitulados restos a pagar processados do exercício as despesas empenhadas e liquidadas, mas ainda não pagas, e restos a pagar não-processados as despesas que, não obstante empenhadas, ainda não foram liquidadas.

Os valores das tabelas e gráficos apresentados neste tópico obedecem às definições mencionadas e, ainda, à classificação de receitas e despesas segundo a categoria econômica, que assim se subdivide:

- Correntes: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, afetam o Patrimônio Líquido e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;

- De capital: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, não afetam o Patrimônio Líquido e contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.5.1. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme aprovado na Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

Previsão da receita x dotação da despesa – 2019

R$ milhões

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
Receitas Correntes	**1.626.621,14**	**Despesas Correntes**	**2.053.633,38**
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	523.161,92	Pessoal e Encargos Sociais	350.435,38
Contribuições	866.490,62	Juros e Encargos da Dívida	316.241,34
Receita Patrimonial	120.472,46	Outras despesas Correntes	1.324.301,99
Receita Agropecuária	19,78		
Receita Industrial	1.483,25		
Receita de Serviços	54.326,17		
Transferências Correntes	847,02		
Outras Receitas Correntes	59.819,91		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	**31.989,65**		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	1,50		
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	21.745,94		
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	3,23		
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	131,19		
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	28,18		
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	10.080		
Deficit do Orçamento Corrente	**395.022,59**		
Total	**2.053.633,38**	**Total**	**2.053.633,38**
		Deficit do Orçamento Corrente - Fiscal	**395.022,59**
Receitas de Capital	**1.597.226,15**	**Despesas de Capital**	**1.175 162,42**
Operações de Crédito	1.417.657,39	Investimentos	36.199,71
Alienação de Bens	1.548,81	Inversões Financeiras	93.023,60
Amortização de Empréstimos	45.076,73	Amortização da Dívida	1.045.939,10
Transferências de Capital	58,74	**Reservas**	**33.413,51**
Outras Receitas de Capital	132.884,48		24.063,52
			9.349,99
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	**6.372,37**		
Operações de Crédito - Operações Intraorçamentárias	6.372,37		
Total	**1.603.598,52**	**Total**	**1.603.598,52**

Resumo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
Receitas Correntes	1.626.621,14	Despesas Correntes	2.053.633,38
Receitas Correntes Intraorçamentárias	31.989,65	Despesas de Capital	1.175 162,42
Receitas de Capital	1.597.226,15	Reservas	33.413,51
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	6.372,37		
Total	**3.262.209,31**	**Total**	**3.262.209,31**

Fonte: Volume I, página 32, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

Como é possível observar, para o exercício de 2019, a Lei Orçamentária previu deficit no orçamento corrente, isto é, despesas correntes superiores às receitas correntes, da ordem de R$ 395,02 bilhões, o que implicaria a necessidade de tais despesas serem financiadas com receitas de capital, a exemplo, em tese, de emissão de títulos do tesouro nacional, com impacto direto na dívida pública.

Cabe registrar que foram constatadas inconsistências entre os valores da receita aprovada na LOA 2019 e as lançadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). A tabela seguinte faz o comparativo entre as receitas previstas na LOA 2019 e as lançadas no Siafi:

Previsão da receita na LOA x previsão da receita Siafi – 2019

R$ milhões

RECEITAS	LOA APROVADA	SIAFI	SIAFI - LOA
Receitas Correntes	1.626.621,14	1.626.575,15	-45,99
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	523.161,92	534.861,61	11.699,69
Contribuições	866.490,62	884.499,49	18.008,87
Receita Patrimonial	120.472,46	120.582,13	109,67
Receita Agropecuária	19,78	19,8	0,02
Receita Industrial	1.483,25	1.483,25	0,00
Receita de Serviços	54.326,17	54.428,88	102,71
Transferências Correntes	847,02	847,02	0,00
Outras Receitas Correntes	59.819,91	29.852,97	-29.966,94
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	31.989,65	31.989,65	0,00
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	1,50	1,81	0,31
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	21.745,94	21.754,57	8,63
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	3,23	3,23	0,00
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	131,19	131,19	0,00
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	28,18	28,18	0,00
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	10.080,00	10.070,67	-8,93
Total	**1.658.610,79**	**1.658.564,80**	**-45,99**
Receitas de Capital	**1.597.226,15**	**1.597.272,14**	**45,99**
Operações de Crédito	1.417.657,39	1.417.657,39	**0,00**
Alienação de Bens	1.548,81	1.549,59	**0,78**
Amortização de Empréstimos	45.076,73	45.121,94	**45,21**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Transferências de Capital	58,74	58,74	**0,00**
Outras Receitas de Capital	132.884,48	132.884,48	**0,00**
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	**6.372,37**	**6.372,37**	**0,00**
Operações de Crédito - Operações Intraorçamentárias	6.372,37	6.372,37	**0,00**
Total	**1.603.598,52**	**1.603.644,51**	**45,99**

Fonte: Tesouro Gerencial, Siop e Volume I da LOA 2019.

Pela coluna das diferenças entre o Siafi e a LOA, é possível perceber que a primeira inconsistência se encontra no lançamento a menor de R$ 29,9 bilhões na origem "Outras Receitas Correntes" no Siafi. Tais receitas, no momento do lançamento no Siafi, receberam classificação diferente da LOA, passando a figurarem como "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" (R$ 11,6 bilhões) e "Contribuições" (R$ 18,0 bilhões). Essa diferença de classificação também ocorreu, nessas mesmas origens, nas transações intraorçamentárias, ocasionando inconsistência de R$ 8,9 bilhões entre o Siafi e a LOA.

Por fim, também foi encontrada divergência de R$ 45,99 milhões entre as categorias de receitas correntes e de capital.

Para identificar a causa das inconsistências, foram realizadas consultas mais detalhadas no Tesouro Gerencial, as quais evidenciaram divergências entre as metodologias de classificação da receita empregadas na elaboração da LOA 2019 e no lançamento no Siafi.

Enquanto o Siafi agrega as receitas com acréscimos legais à receita propriamente dita (multas e juros, por exemplo), ou seja, ao principal da receita, a elaboração da LOA 2019 adotou metodologia antiga, a qual considera como receita propriamente dita apenas o valor do principal. A título de exemplo, a tabela seguinte detalha a previsão inicial da receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria lançada no Siafi.

Previsão da receita de impostos taxas e contribuições de melhoria no Siafi - 2019

R$ 1,00

Origem	Tipo	Previsão no Siafi
Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria	Receita principal	523.161,92
	Parcelamentos	5.666,84
	Multas e juros até 1% da receita principal	3.975,21
	Juros (exced. a 1%) da receita principal	1,24
	Juros da dívida ativa (exced. a 1%) da receita	588,04
	Código inexistente no siafi	1.468,35
TOTAL		534.861,61

Fonte: Tesouro Gerencial.

Pelos valores da tabela anterior, é possível perceber que, na LOA 2019, apenas o valor do principal foi lançado na origem dos "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" (R$ 523.161,92), enquanto que os valores acessórios de multas, juros e parcelamentos foram lançados em "Outras Receitas Correntes". Já no Siafi foram considerados, além do principal da receita, todos os valores acessórios, chegando a R$ 534.861,61.

A diferença de R$ 45,99 milhões entre as receitas correntes e as receitas de capital refere-se a multas e juros vinculadas a receitas de alienação de bens imóveis e de amortização de financiamentos. Como a LOA considerava tais receitas como correntes e o Siafi passou a considerá-las como integrantes da receita propriamente dita (principal da receita de alienação de bens imóveis e da amortização de financiamentos), surgiu a inconsistência. As outras inconsistências relatadas tiveram a mesma causa das já detalhadas.

A classificação adotada pelo Siafi está de acordo com os preceitos orçamentários do Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal para 2019 (MTO 2019) e com a Portaria-SOF 45,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de 26/8/2015. Segundo o MTO 2019, a atual codificação da receita quanto à origem "amplia o escopo de abrangência do conceito de origem e passa a explorá-lo na sequência lógico temporal na qual ocorrem naturalmente atos e fatos orçamentários codependentes".

> Nesse contexto, considera que a arrecadação das receitas ocorre de forma concatenada e sequencial no tempo, sendo que, por regra, existem arrecadações inter-relacionadas que dependem da existência de um fato gerador inicial a partir do qual, por decurso de prazo sem pagamento, originam-se outros, na ordem lógica dos acontecimentos jurídicos:
>
> [...]
>
> Nesse diapasão, ressalte-se que o ponto de partida – a origem – de todo o processo relatado no parágrafo anterior foi a existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita, e as demais arrecadações que se originaram a partir do não pagamento dessa receita foram, na sequência temporal dos acontecimentos: multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita. O raciocínio estruturado acima explora o fato de que se a existência de multas, juros, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa decorrem do não pagamento da Receita Orçamentária Propriamente Dita dentro dos prazos estabelecidos em lei, então dependem da existência dessa receita e nela tiveram origem. (Manual Técnico de Orçamento 2019, página 13)

Diante da impropriedade, propõe-se recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita.

Nos tópicos subsequentes serão feitas análises da realização das receitas e da execução das despesas estimadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, além das disponibilidades por fonte de recursos e dos restos a pagar.

IMPROPRIEDADE
Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e os lançados no Siafi.
RECOMENDAÇÃO
Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita.

2.5.1.1. Receitas Orçamentárias

Conforme informações extraídas do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a LOA 2019 estimou receitas de R$ 3.262,21 bilhões para o orçamento fiscal e da seguridade social, sendo R$ 1.658,56 bilhões (50,84%) referentes a receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R$ 1.603,64 bilhões (49,16%) relativos a receitas de capital.

No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R$ 2.990,87 bilhões, portanto 8,32% abaixo da previsão orçamentária, sendo R$ 1.720,86 bilhões em receitas correntes e R$ 1.270,00 bilhões em receitas de capital.

Observa-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas ficaram 3,76% acima do estimado e as receitas de capital 20,81% abaixo das previsões, estando tal defasagem concentrada principalmente nas operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, que ficaram 50,58% (R$ 383,73 bilhões) abaixo do inicialmente previsto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2019, segregada por categoria econômica.

Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2019

R$ milhares

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	% Sobre total arrecadado	Saldo (d) = (c-b)	Variação % (d) / (b)
Receitas Correntes (I)	**1.658.564.799**	**1.658.564.799**	**1.720.863.725**	**57,54%**	**62.298.926**	**3,76%**
Receita Tributária	534.863.417	491.076.563	545.812.362	18,25%	10.948.945	2,05%
Receita de Contribuições	906.254.056	868.458.098	872.771.081	29,18%	-33.482.975	-3,69%
Receita Patrimonial	120.585.361	89.320.387	202.486.665	6,77%	81.901.304	67,92%
Receita Agropecuária	19.803	23.453	22.076	0,00%	2.273	11,48%
Receita Industrial	1.614.445	1.111.875	1.782.240	0,06%	167.795	10,39%
Receita de Serviços	54.457.055	40.664.883	56.779.201	1,90%	2.322.146	4,26%
Transferências Correntes	847.022	1.092.821	1.257.721	0,04%	410.699	48,49%
Outras Receitas Correntes	39.923.638	39.923.638	39.952.381	1,34%	28.743	0,07%
Receitas Correntes a classificar	0	0	0	0,00%	0	0%
Receitas de Capital (II)	**844.971.512**	**844.971.512**	**895.060.904**	**29,93%**	**50.089.392**	**5,93%**
Operações de Crédito	665.356.758	665.356.758	598.979.259	20,03%	-66.377.500	-9,98%
Alienação de Bens	1.549.586	1.549.586	3.973.952	0,13%	2.424.366	156,45%
Amortizações de Empréstimos	45.121.944	45.121.944	156.699.784	5,24%	111.577.840	247,28%
Transferências de Capital	58.741	58.741	22.334	0,00%	-36.408	-61,98%
Outras Receitas de Capital	132.884.482	132.884.482	135.385.575	4,53%	2.501.093	1,88%
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	0	0	0	0%	0	0%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	**2.503.536.311**	**2.503.536.311**	**2.615.924.629**	**87,46%**	**112.388.318**	**4,49%**
Operações de Crédito/ Refinanciamento (V)	**758.672.993**	**758.672.993**	**374.944.544**	**12,54%**	**-383.728.449**	**-50,58%**
Operações de Crédito Internas	753.683.428	753.683.428	362.586.069	12,12%	-391.097.359	-51,89%
Operações de Crédito Externas	4.989.565	4.989.565	12.358.474	0,41%	7.368.909	147,69%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV + V)	**3.262.209.304**	**3.262.209.304**	**2.990.869.173**	**100,00%**	**-271.340.131**	**-8,32%**
Ajuste na Previsão Atualizada (VI)	-	51.998.873	-			
Deficit (VII)	-	-	-	-	-	-
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	**3.262.209.304**	**3.314.208.177**	**2.990.869.173**	**100,00%**	**-323.339.004**	**-9,76%**
RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + V)	**1.603.644.505**	**1.603.644.505**	**1.270.005.448**	**42,46%**	**-333.639.057**	**-20,81%**
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		51.998.873				
Créditos Adicionais Abertos com Superavit Financeiro		5.891.624				
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		46.464.059				
Créditos cancelados líquidos		-356.810				

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2019, Balanço Orçamentário, págs. 11-14.

No grupo de receitas correntes, destaca-se a "Receita Patrimonial", que ficou R$ 81,90 bilhões (67,92%) acima do previsto, notadamente em virtude do recebimento de recursos oriundos de bônus de assinatura de contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como de contrato de partilha pela produção de petróleo. No entanto, as "Receitas de Contribuições" apresentaram desempenho abaixo do orçado, com diferença de R$ 33,48 bilhões (-3,69%), decorrente, em sua maior parte, da frustação na arrecadação de receitas para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

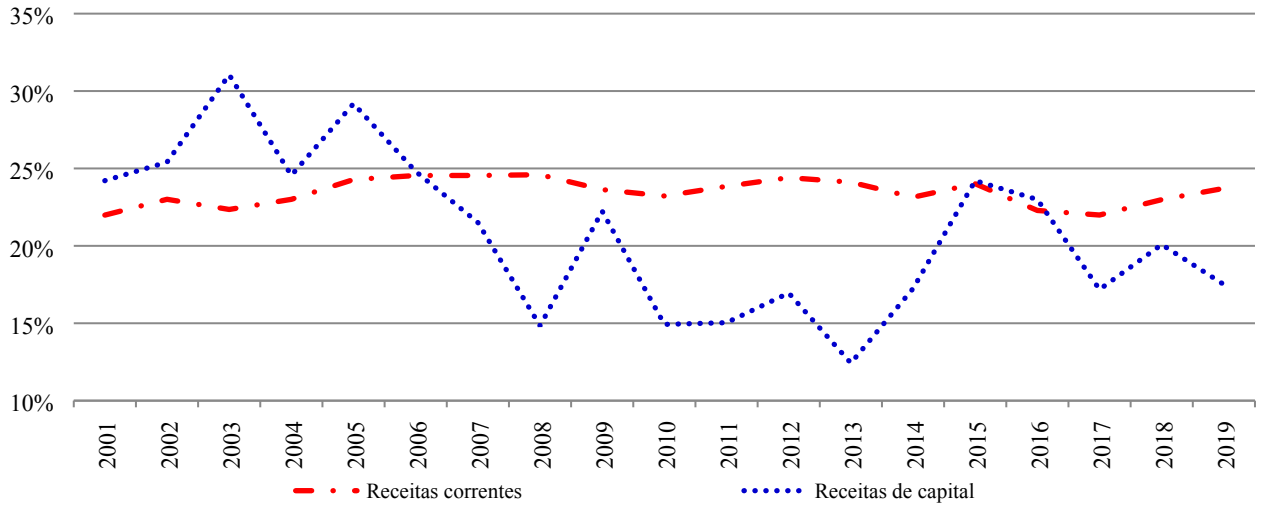
Ainda no que concerne às receitas correntes, verifica-se que a origem "Transferências Correntes", apesar de apresentar valores inexpressivos frente ao total das receitas correntes, arrecadou em 2019 R$ 410,6 milhões, ou 48,49% acima do valor estimado para o ano. As receitas desse grupo foram impactadas principalmente por convênios celebrados pela Justiça do Trabalho (R$ 834,4 milhões) e por transferências de instituições privadas, as quais, em sua maioria, ficaram concentradas em convênios celebrados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (R$ 148,4 milhões).

Quanto às receitas de capital, excluindo-se as operações destinadas ao refinanciamento da dívida, houve acréscimo de 5,93% em relação ao previsto na LOA. Destacam-se as "Amortizações de Empréstimos", que ficaram R$ 111,57 bilhões (247,28%) acima do previsto. De maneira oposta, as "Operações de Crédito" ficaram R$ 66,38 bilhões (-9,98%) abaixo do previsto na lei orçamentária. A baixa nas receitas de operações de crédito está relacionada à obtenção de outras receitas orçamentárias, como o resultado positivo do Banco Central (Bacen) no montante de R$ 47,3 bilhões e com a devolução de recursos pelo BNDES ao Tesouro Nacional, conforme valores discriminados no parágrafo seguinte.

Por sua vez, as receitas oriundas de "Amortizações de Empréstimos" foram elevadas e atingiram R$ 156,69 bilhões, impactadas pela liquidação antecipada de dívidas do BNDES com a União, da ordem de R$ 122 bilhões em 2019 (principal e juros).

Ainda com relação às receitas, outro aspecto relevante é sua trajetória em relação ao Produto Interno Bruto. O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas efetivamente arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do PIB no período de 2001 a 2019.

Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2001 a 2019



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO dez/2019, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

Verifica-se que as receitas correntes arrecadadas permaneceram relativamente estáveis ao longo do período analisado, tendo apresentado, em 2019, percentual de 24% do PIB, apenas um ponto percentual acima do atingido em 2018. No período mais recente, de 2015 a 2018, observou-se ligeira redução das receitas correntes como proporção do PIB. Em 2019, contudo, houve recuperação, voltando ao patamar de 24%.

As receitas de capital, por sua vez, apresentaram maior volatilidade ao longo do período analisado, comportamento intrínseco a essa natureza de receita, que possui uma complexa gama de fatores que podem influenciar o seu desempenho. Como exemplo, podem ser citadas as seguintes situações: (i) operações de crédito, que caíram no período, devido ao alongamento dos títulos federais, tendo voltado a crescer a partir de 2014 e a cair novamente a partir de 2016; (ii) transferências de resultados do Bacen ao Tesouro Nacional, que tiveram picos em 2003, 2009, 2012 e 2015 devido a

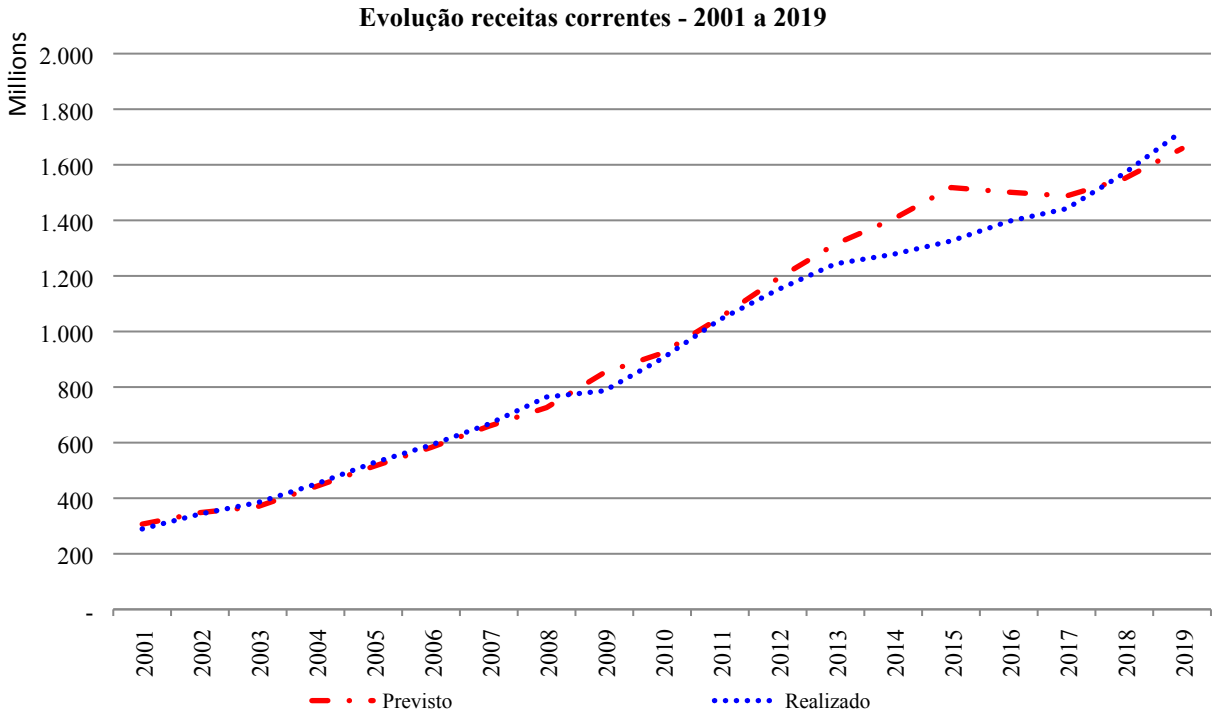
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

variações no câmbio; (iii) remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, que teve um pico em 2002 devido ao aumento da taxa Selic; e (iv) queda nas operações de crédito/refinanciamento internas e externas no exercício de 2017, que foram 44,43% menores que em 2016. Dessa forma, as receitas de capital caíram de 23% do PIB em 2016 para 17% em 2017.

No exercício de 2018, as receitas de capital atingiram 20% do PIB, sendo o aumento em relação à 2017 oriundo principalmente dos itens "Amortização de Empréstimos" e "Outras Receitas de Capital". Em 2019, as receitas de capital foram reduzidas para 18% do PIB devido à redução das receitas com operações de crédito/refinanciamento.

Na origem "Amortização de Empréstimos", as receitas arrecadadas regrediram de R$ 164,90 bilhões para R$ 156,69 bilhões. Conforme já mencionado, essas receitas são impactadas pelo pagamento antecipado dos empréstimos concedidos ao BNDES, sendo que, em 2019, essa instituição financeira pagou à União R$ 122 bilhões, enquanto que em 2018 esse valor foi da ordem de R$ 130 bilhões.

Analisa-se, agora, a trajetória das receitas correntes previstas e efetivamente arrecadadas ao longo do período de 2001 a 2019, conforme apresentado no gráfico a seguir.



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO dez/2019, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

O crescimento estável das receitas correntes tende a contribuir para um menor descolamento entre a previsão e a realização de tais receitas. Não obstante, observa-se, no período analisado, alguns anos de maior distanciamento.

A partir do exercício de 2012, a receita arrecadada permaneceu abaixo da receita prevista, em patamares crescentes de descolamento até o exercício de 2015. Em 2012, a diferença foi de 3,4%, tendo chegado a 12,7% em 2015. A partir de 2016, quando a diferença foi de 7%, observa-se convergência entre os valores previstos e arrecadados.

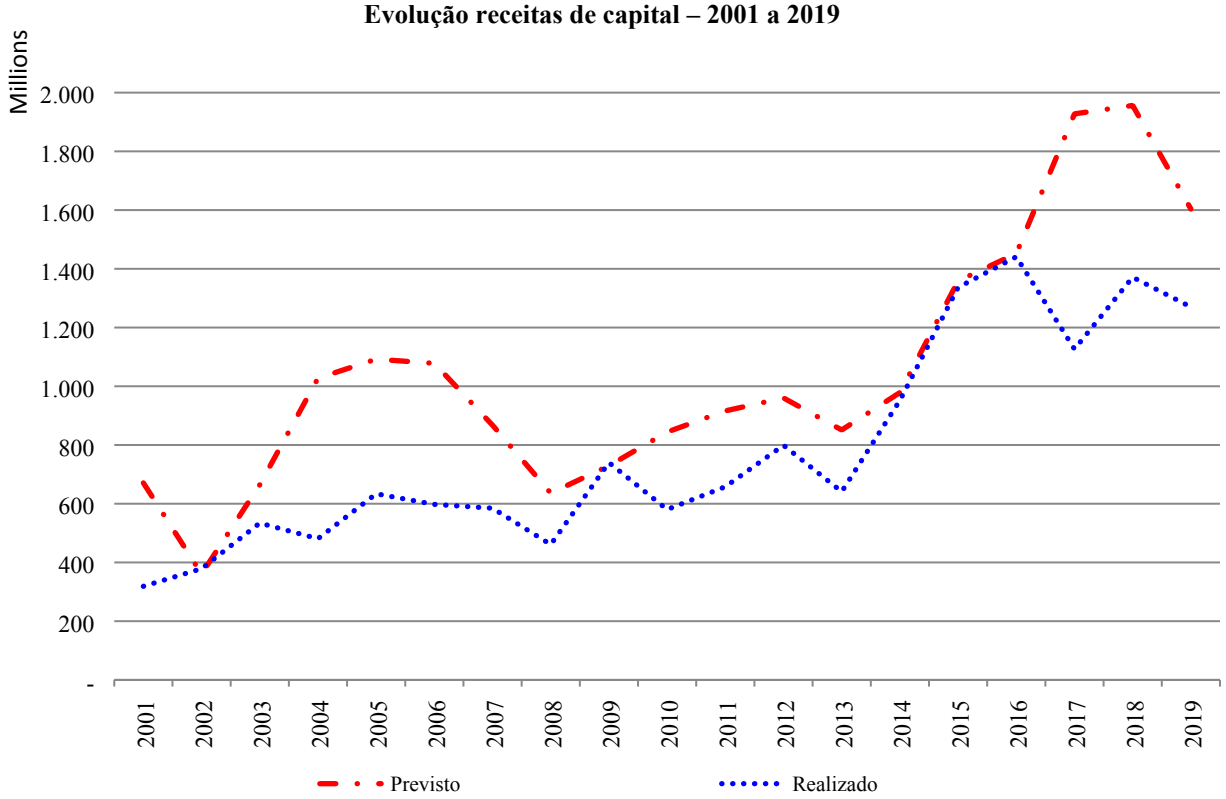
O exercício de 2018 foi o primeiro desde 2008 em que a receita realizada ficou acima da prevista na LOA, da ordem de 1,2%. Em 2019, esse descolamento positivo entre a previsão e a realização da receita aumentou ainda mais, chegando a 3,8%.

Ressalte-se que uma estimativa das receitas correntes mais próxima da realidade auxilia no planejamento orçamentário da despesa, bem como evita que despesas incluídas do orçamento deixem de ser executadas por insuficiência de recursos financeiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos valores de receitas de capital previstos e arrecadados ao longo do período de 2001 a 2019.

Evolução receitas de capital – 2001 a 2019



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2019, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

Em contraponto às receitas correntes, as receitas de capital são instáveis. Observa-se, entretanto, que a receita realizada tem permanecido sistematicamente abaixo da receita prevista. Exceções a esse comportamento ocorreram apenas nos exercícios de 2002 e de 2009, quando os valores realizados superaram levemente os estimados.

Já no período de 2014 a 2016, verifica-se o crescimento das receitas de capital, com maior proximidade entre os valores previstos e arrecadados. Tal período coincide com a fase mais aguda da crise econômica no Brasil, caracterizada por desequilíbrio fiscal e baixo crescimento do PIB. Esse quadro, ao passo que gerou decréscimo real na arrecadação das receitas correntes, levou à necessidade de elevação das receitas de capital, por meio do aumento das receitas de operações de crédito.

Nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, o descolamento entre as receitas de capital previstas e as realizadas voltou a ocorrer. Em 2017 e 2018, o valor arrecadado ficou 41,6% e 29,9% abaixo do estimado, respectivamente, tendo como causa principal a realização de operações destinadas ao refinanciamento da dívida em patamares inferiores aos estimados na LOA. Em 2019, o descolamento entre as receitas de capital previstas e as arrecadadas diminuiu para 20,8%, devido, em grande parte, à redução do valor previsto para essas receitas em comparação com 2018.

Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes

Devido à sua natureza, as receitas correntes são mais suscetíveis ao desempenho da economia, tendendo a crescer com o aumento do PIB ou a diminuir na ocorrência de frustração no crescimento econômico e de eventual recessão. A tabela a seguir apresenta o comparativo das receitas correntes arrecadadas no exercício de 2019, atualizadas pelo IPCA, com as do exercício de 2018.

Comparativo receitas correntes realizadas em 2018 e 2019

R$ milhares

2018			2019		% Variação real
Valor corrente (A)	Valor corrigido (B)	%	Valor (C)	%	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

		(B) = (A) x (1 + IPCA)	sobre total		sobre total	
Receitas Correntes	1.569.321.387	1.636.959.139	100,00%	1.720.863.725	100,00%	5,13%
Receita tributária	507.176.472	529.035.778	32,32%	545.812.362	31,72%	3,17%
Receita de contribuições	864.296.882	901.548.078	55,07%	872.771.081	50,72%	-3,19%
Receita patrimonial	111.857.708	116.678.775	7,13%	202.486.665	11,77%	73,54%
Receita agropecuária	20.719	21.612	0,00%	22.076	0,00%	2,15%
Receita industrial	2.227.315	2.323.313	0,14%	1.782.240	0,10%	-23,29%
Receita de serviços	42.506.401	44.338.427	2,71%	56.779.201	3,30%	28,06%
Transferências correntes	1.235.082	1.288.314	0,08%	1.257.721	0,07%	-2,37%
Outras receitas correntes	40.000.756	41.724.789	2,55%	39.952.381	2,32%	-4,25%
Receitas correntes a classificar	52	54	0,00%	-	0,00%	-100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial e Balanços Gerais da União 2018 e 2019; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

Verifica-se que, em termos reais, houve aumento de 5,13% das receitas correntes arrecadadas em 2019 em relação a 2018. As receitas tributárias e de contribuições, que juntas representaram 82,43% da arrecadação, cresceram 3,17% e diminuíram 3,19% no período, respectivamente.

De outra forma, as receitas industriais e as "outras receitas correntes" apresentaram variações negativas de 23,29% e 4,25%. Tais receitas, entretanto, correspondem a apenas 2,42% da arrecadação total.

As maiores variações positivas ficaram por conta das receitas patrimoniais e de serviços, com 73,54% e 28,06%, respectivamente. O crescimento das receitas patrimoniais em relação a 2018 está relacionado ao recebimento de recursos oriundos de bônus de assinatura de contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como de contrato de partilha pela produção de petróleo. Já o aumento das receitas de serviços de R$ 1,9 bilhão para R$ 15,9 bilhões está relacionado a receitas de retorno de refinanciamento de dívidas de médio e longo prazos, .

Não obstante o decréscimo da taxa de crescimento do PIB em 2019 (1,1%) em relação a 2018 (1,3%), houve crescimento das receitas correntes de 2019 em relação a 2018. Contudo, tal quadro não representa trajetória de recuperação no crescimento das receitas correntes, haja vista que o aumento, em sua maior parte, está relacionado a receitas não recorrentes, como foi o caso das receitas patrimoniais acima indicadas.

2.5.1.2. Despesas Orçamentárias

A LOA 2019 fixou despesas de R$ 3.262,21 bilhões para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Ao longo do exercício, com a abertura de créditos adicionais, as dotações de despesas autorizadas atingiram o total de R$ 3.314,2 bilhões, o que representa incremento de R$ 51,99 bilhões em relação ao originalmente aprovado na lei orçamentária.

Do total autorizado, R$ 344,3 bilhões (10,39%) foram destinados ao custeio de "Pessoal e Encargos Sociais", R$ 1.370,14 bilhões (41,34%) endereçados a "Outras Despesas Correntes" e R$ 399,64 bilhões (12,06%) designados aos "Juros e Encargos da Dívida Pública".

O montante efetivamente empenhado atingiu R$ 2.846,79 bilhões, representando 85,9% da despesa autorizada. Essa diferença decorreu sobretudo da não realização de despesas previstas com o refinanciamento da dívida pública – embora tenham sido autorizados R$ 1.025,33 bilhões, o valor empenhado foi de R$ 752,53 bilhões, ou seja, R$ 272,8 bilhões (26,61%) abaixo do autorizado. O refinanciamento da dívida abaixo do previsto está relacionado à obtenção de receitas com o resultado positivo do Bacen no valor de R$ 47,3 bilhões e com a devolução de recursos pelo BNDES

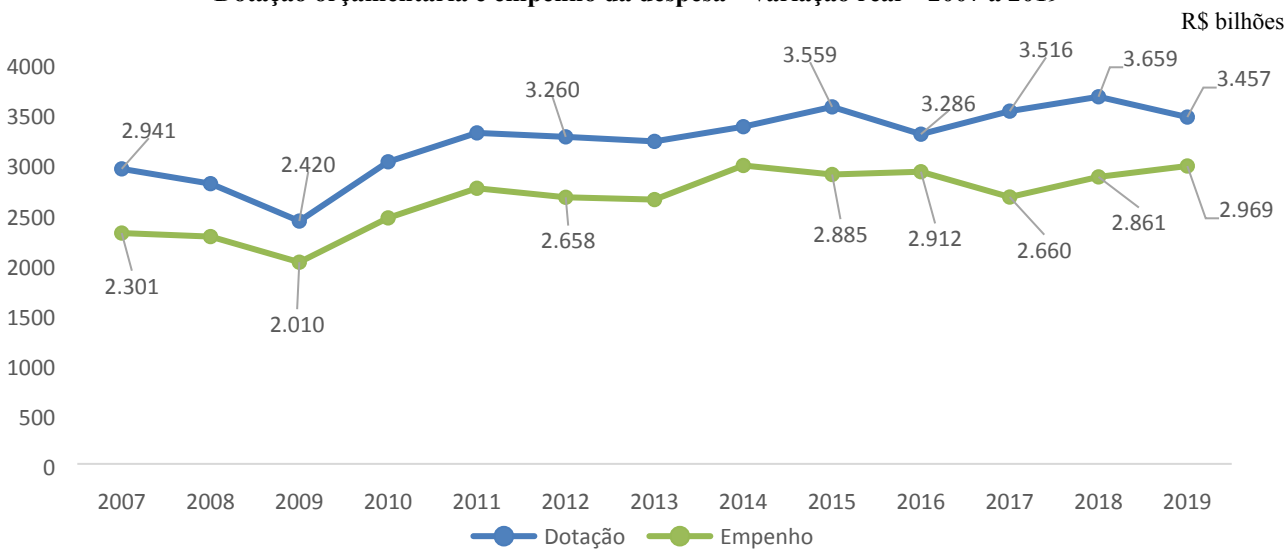
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

ao Tesouro Nacional no valor de R$ 122,0 bilhões, bem como com a redução do montante das reservas internacionais.

Outra despesa que contribuiu significativamente para a redução dos empenhos foram os juros e os encargos da dívida, que empenharam apenas 71,37% do autorizado. Nesse caso, a redução está relacionada à contração da taxa de juros implícita da dívida pública bruta, a qual é afetada pelo encolhimento da taxa Selic.

O gráfico a seguir apresenta a variação da dotação orçamentária atualizada e da despesa empenhada nos exercícios de 2007 a 2019, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Dotação orçamentária e empenho da despesa – variação real – 2007 a 2019[1]



Fonte: Siafi, Tesouro Gerencial e Banco Central.
[1] Valores atualizados pelo IPCA do período.

Verifica-se que a dotação orçamentária autorizada para 2019 pouco variou em termos reais em relação a 2018, com leve decréscimo de aproximadamente 6%. Nos valores empenhados, por sua vez, houve crescimento em torno de 4%. O grupo que apresentou maior crescimento no empenho foi o de "Outras Despesas Correntes", cujos valores empenhados cresceram 8,63% em termos reais e atingiram R$ 1.415,42 bilhões em 2019.

Os valores empenhados com pagamento de "Pessoal e Encargos Sociais" cresceram 5,34% em termos reais e alcançaram R$ 347,30 bilhões, enquanto o montante empenhado em "Juros e Encargos da Dívida" cresceu 2,57% em relação a 2018 e chegou a R$ 297,52 bilhões.

Despesas por Função de Governo

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação e saúde. A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais. A tabela a seguir apresenta a distribuição da despesa empenhada e paga no exercício entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2018 e 2019.

Empenho e pagamento da despesa por função - 2018 e 2019[1]

R$ milhões

Função de Governo	Despesa Empenhada 2018	Despesa Emp./ Dotação 2018	Despesa Paga 2018	Desp. Paga/ Desp. Empenhada 2018	Despesa Empenhada 2019	Despesa Emp./ Dotação 2019	Despesas Liquidadas 2019	Despesas Pagas 2019	Despesa Paga/ Despesa Emp. 2019
Encargos Especiais	1.430.319,2	66%	1.411.401,1	99%	1.461.123,2	78%	1.445.201,4	1.444.685,4	99%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Previdência Social	684.255,2	100%	642.886,4	94%	726.836,0	100%	726.587,5	684.483,0	94%
Saúde	120.871,7	99%	108.179,2	89%	125.990,8	99%	115.765,6	114.182,5	91%
Educação	112.189,7	98%	95.589,5	85%	114.081,6	96%	98.450,5	94.474,3	83%
Assistência Social	88.678,8	100%	85.896,6	97%	95.973,7	100%	94.930,5	92.845,7	97%
Trabalho	72.391,8	97%	70.289,2	97%	74.301,0	95%	72.491,9	72.477,2	98%
Defesa Nacional	76.872,1	100%	67.417,6	88%	84.345,5	99%	78.905,5	75.283,4	89%
Judiciária	35.879,5	94%	35.055,6	98%	37.262,4	97%	36.705,3	36.577,9	98%
Administração	31.144,7	94%	27.146,9	87%	27.136,5	96%	25.225,7	23.862,2	88%
Agricultura	22.828,5	87%	15.860,2	69%	21.908,3	87%	15.355,1	14.732,6	67%
Transporte	15.155,2	96%	11.459,3	76%	12.224,5	74%	8.790,8	8.670,9	71%
Segurança Pública	12.451,6	97%	8.820,1	71%	11.335,7	98%	9.537,4	9.021,8	80%
Legislativa	7.351,9	92%	7.188,1	98%	7.536,8	93%	7.362,9	7.357,0	98%
Essencial à Justiça	7.416,2	98%	7.071,3	95%	7.670,0	96%	7.450,5	7.417,9	97%
Ciência e Tecnologia	7.472,2	98%	6.352,2	85%	7.247,7	98%	6.572,8	6.369,7	88%
Gestão Ambiental	4.640,3	95%	3.472,2	75%	4.770,1	91%	3.350,6	3.264,9	68%
Relações Exteriores	3.253,6	99%	3.123,5	96%	3.339,9	93%	3.234,3	3.219,2	96%
Comércio e Serviços	4.615,4	99%	2.649,2	57%	2.771,3	73%	1.789,3	1.784,5	64%
Indústria	2.241,6	97%	2.023,2	90%	1.909,9	93%	1.787,2	1.703,6	89%
Energia	2.011,4	96%	1.827,2	91%	2.703,0	94%	2.376,7	2.338,0	86%
Urbanismo	5.387,0	99%	1.604,6	30%	7.472,8	96%	1.442,5	1.352,1	18%
Organização Agrária	2.710,1	96%	1.568,3	58%	1.958,5	98%	1.434,3	1.375,1	70%
Comunicações	1.419,0	95%	1.167,7	82%	1.396,5	96%	1.245,2	1.185,5	85%
Direitos da Cidadania	1.624,5	75%	991,0	61%	2.399,6	86%	915,4	886,8	37%
Cultura	1.999,7	95%	988,6	49%	1.808,4	91%	771,5	742,4	41%
Saneamento	921,2	99%	558,4	61%	514,8	99%	454,2	450,7	88%
Desporto e Lazer	1.245,4	95%	267,9	22%	751,1	77%	160,7	158,5	21%
Habitação	18,5	96%	5,7	31%	21,5	88%	11,7	4,9	23%
Total	**2.757.365,9**	**78%**	**2.620.860,7**	**95%**	**2.846.791,4**	**86%**	**2.768.306,9**	**2.710.907,7**	**95%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

[1] A função "Reserva de Contingência" não consta da tabela, pois não apresentou despesa empenhada.

A função Encargos Especiais somou R$ 1.444,68 bilhões e representou o maior valor de despesa paga em 2019. Nessa função, encontram-se os gastos que não podem ser associados diretamente a um bem ou serviço, tais como o pagamento de dívidas e respectivos juros, ressarcimentos de despesas da União realizadas por outros entes da Federação ou pelo setor privado e indenizações, que podem ser trabalhistas, previdenciárias, a anistiados políticos, entre outras.

Dentro da função Encargos Especiais, as maiores despesas pagas em 2019 foram: "serviço da dívida interna", R$ 518,41 bilhões (35,88%); "refinanciamento da dívida mobiliária federal interna", R$ 462,26 bilhões (32%); "fundo de participação dos municípios", R$ 88,39 bilhões (6,12%); "fundo de participação dos estados", R$ 76,05 bilhões (5,26%) e "fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino", R$ 40,14 bilhões (2,78%).

A segunda maior despesa paga por função em 2019 foi para a Previdência Social, totalizando R$ 684,48 bilhões, ou 25,25% do total pago. A respeito dessa função, é importante destacar que os valores apurados neste tópico diferem daqueles apresentados no tópico 2.3.6 deste relatório, que trata do resultado previdenciário. As divergências devem-se ao fato de haver distinções nos parâmetros de pesquisa utilizados para levantar as informações de despesas na função Previdência Social e para fins de apuração do resultado. Um exemplo de diferença reside na contabilização, para apuração do resultado previdenciário, de despesas com precatórios, que pertencem à função Encargos Especiais e não à função Previdência Social.

Em análise mais ampla, sete funções tiveram empenhos abaixo de 90% da dotação autorizada. São elas: Habitação (88%), Agricultura (87%), Direitos da Cidadania (86%), Encargos Especiais (78%), Desporto e Lazer (77%), Transporte (74%) e Comércio e Serviços (73%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

"Comércio e Serviços" e "Transporte" foram as duas funções com os menores percentuais de empenho. No caso da função "Comércio e Serviços", a ação que menos teve dotação empenhada, em valores correntes, foi a 0A84 – Financiamento de operações no âmbito do Proex, com R$ 807,52 milhões deixados sem empenhar. Já na função Transporte, a ação orçamentária com menor execução foi a 0118 – Financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval, a qual deixou de executar R$ 4,2 bilhões dos R$ 5,4 bilhões autorizados.

No que concerne ao pagamento das despesas empenhadas, cinco funções apresentaram percentuais de pagamento inferiores a 50%: Cultura, com 41%; Direitos da Cidadania, com 37%; Habitação, com 23%; Desporto e Lazer, com 21% e Urbanismo, com apenas 18% da despesa empenhada no exercício sendo efetivamente paga.

A função Cultura foi impactada pela ausência total de pagamento dos valores empenhados na ação relativa aos investimentos retornáveis no setor audiovisual, ou seja, foram empenhados R$ 650 milhões e nenhum valor foi pago. Na função Direitos da Cidadania, houve baixo pagamento para as despesas empenhadas na ação 6067 – Defesa de direitos difusos, em torno de 2,3% dos valores empenhados (R$ 632 milhões).

Na função Habitação, apenas 26% dos recursos empenhados na ação de apoio à urbanização de assentamentos precários, que somaram R$ 18,7 milhões, foram pagos. Já na função Desporto e Lazer, a ação que impactou negativamente a execução da despesa foi a implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer. Embora os valores empenhados na ação tenham correspondido a 41% do total empenhado na função, os valores pagos corresponderam a 0,3% do total pago em Desporto e Lazer.

Por fim, na função Urbanismo, foram pagos somente 1,83% dos recursos empenhados nas ações de apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local e apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, totalizando R$ 5,7 bilhões não pagos de R$ 5,8 bilhões empenhados.

Despesas que impactam o resultado fiscal primário

Para fins de apuração do resultado fiscal primário do Governo Central, as despesas públicas são separadas em quatro linhas: Benefícios Previdenciários; Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Obrigatórias; e Despesas Discricionárias.

O Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2019 aponta crescimento real de 2,7% nas despesas primárias do Governo Central, que atingiram R$ 1.469,24 bilhões. Destaque-se o crescimento real de 22,2% das despesas discricionárias (excluídas as obrigatórias com controle de fluxo, isto é, que possuem características que permitem controle pelos limites de movimentação e empenho, como despesas obrigatórias do Ministério da Saúde, benefícios ao servidor etc.), que atingiram R$ 166,14 bilhões, e o decréscimo de 6,6% em "outras despesas obrigatórias", que somaram R$ 199,34 bilhões.

Ainda segundo o RTN, o comportamento dos gastos a título de "despesas discricionárias" deveu-se principalmente ao pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (R$ 34,4 bilhões em dez/2019) e ao aumento de capital de empresas estatais não dependentes (acréscimo de R$ 7,4 bilhões em relação a dezembro de 2018).

Ainda no que concerne às despesas que afetam o resultado fiscal primário, os gastos com Benefícios Previdenciários cresceram em termos reais 2,2% em relação aos de 2018 e os dispêndios com Pessoal e Encargos Sociais cresceram 2,1%.

Despesas por Grupo de Natureza da Despesa

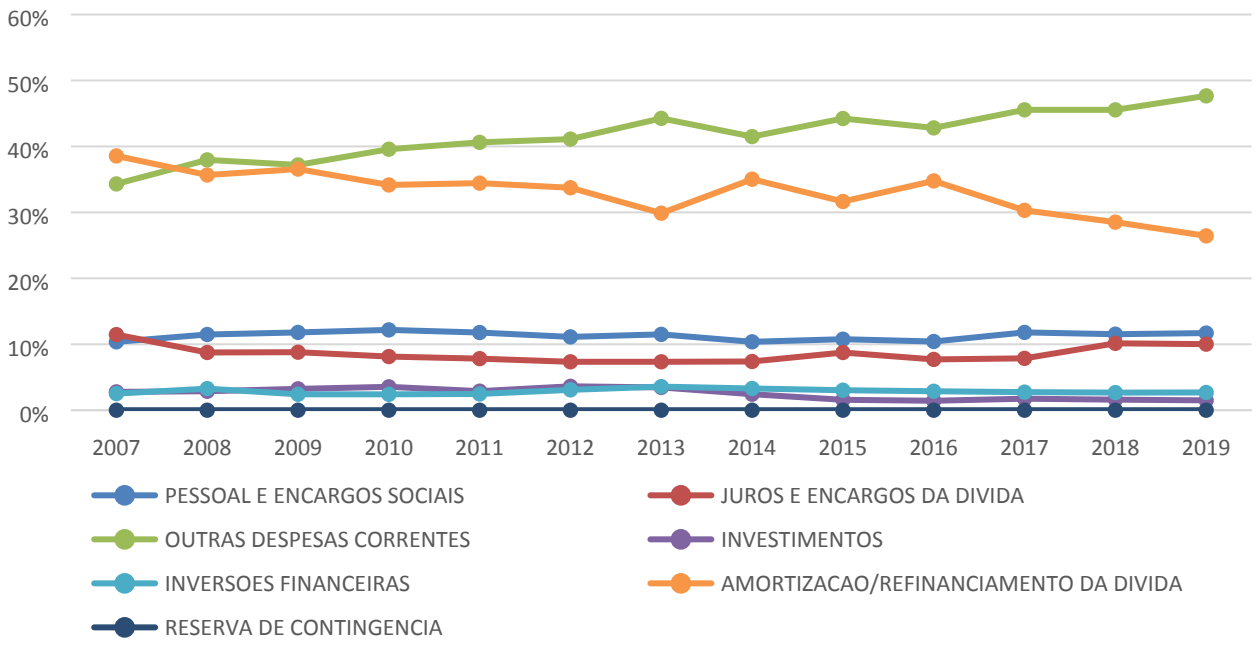
Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO), o Grupo de Natureza da Despesa agrega os diversos elementos de despesa que possuem as mesmas características quanto ao objeto de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

gasto, sendo discriminado da seguinte forma: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; e Amortização da Dívida.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do percentual de execução de cada grupo de despesa em relação à despesa empenhada total em cada exercício do período de 2007 a 2019, em valores correntes.

Evolução percentual empenhado grupo de natureza da despesa – 2007 a 2019



Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

Observa-se, entre os anos de 2016 a 2019, tendência de crescimento da participação do grupo "Outras Despesas Correntes" e de decréscimo do grupo "Amortização/Refinanciamento da Dívida". As despesas correntes têm sido impactadas sobretudo pelo aumento dos gastos previdenciários (chegaram a 34% do grupo "Pessoal e Encargos Sociais"), enquanto a diminuição das necessidades de recursos para refinanciamento da dívida tem, como uma de suas causas, as devoluções dos empréstimos da União ao BNDES, que atingiram, em valores nominais, R$ 425,96 bilhões no triênio.

Os grupos "Pessoal e Encargos Sociais" e "Juros e Encargos da Dívida" têm apresentado certa estabilidade no período analisado. As despesas empenhadas com pessoal e encargos oscilaram entre o mínimo de 10% e o máximo de 12% do total empenhado, enquanto o montante comprometido com juros e encargos da dívida apresentou maior amplitude, oscilando entre o mínimo de 7% e o máximo 13% entre os anos de 2007 a 2019.

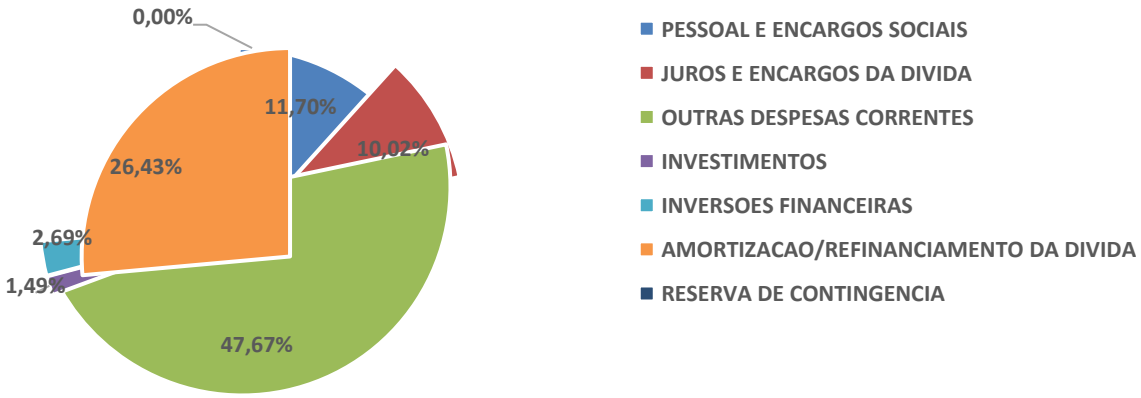
Os grupos "Investimentos" e "Inversões Financeiras" têm se caracterizado por baixo percentual de participação em relação ao total de despesas empenhadas, visto que os investimentos variaram entre 1% e 4% no período e as inversões financeiras entre 2% e 4%.

Cabe destacar que essas despesas destinam-se ao planejamento e à execução de obras; à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; e à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, que não importem aumento de seu capital. Ou seja, representam investimentos do governo em ações que contribuem para o aumento do patrimônio da União. Não obstante, verifica-se que esses dois grupos são os que possuem menor percentual de empenho dentre as despesas em análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição do total empenhado por natureza da despesa no exercício de 2019.

Percentual empenhado por grupo de natureza da despesa – 2019



Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

O grupo de maior representatividade foi "Outras Despesas Correntes", em que se computam as despesas classificadas como de "custeio de manutenção" dos órgãos da administração, cujo total empenhado, em 2019, atingiu R$ 1.356,9 bilhões, ou 47,6% do montante total.

Por sua vez, as despesas empenhadas no grupo "Amortização/Refinanciamento da Dívida" alcançaram o valor de R$ 752,5 bilhões, espelhando 26,43% do total, o menor percentual em mais de dez anos. Em 2019, o BNDES liquidou R$ 122,98 bilhões de empréstimos anteriormente concedidos à União, valor que contribuiu para menor necessidade de refinanciamento da dívida pública.

No grupo "Pessoal e Encargos Sociais", foram empenhados R$ 332,95 bilhões (11,7%), e no grupo "Juros e Encargos da Dívida", R$ 285,23 bilhões (10,02%), mantendo a representatividade relativa verificada no exercício de 2018, quando atingiram 11,5% e 10,10%, respectivamente.

Por fim, o grupo de "Investimentos e Inversões Financeiras" permaneceu em patamares muito baixos, com valores empenhados da ordem de R$ 42,4 bilhões (1,5%) e R$ 76,6 bilhões (2,7%), respectivamente. Esse cenário revela as consequências da compressão das despesas discricionárias, especialmente nesses grupos, em relação às despesas obrigatórias, que têm crescido constantemente.

2.5.1.3 Disponibilidades por Fonte de Recursos

O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada pelo atributo denominado Fonte de Recursos, que indica tanto a origem da receita quanto a fonte de financiamento da despesa. Assim, os valores arrecadados e classificados nas fontes orçamentárias vinculadas, quando não gastos em despesas vinculadas a essas fontes, devem permanecer nelas contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

Devido à necessidade de se cumprir as metas de resultado primário, têm ocorrido, ao longo dos anos, limitações de empenho e de pagamento. Essa situação gerou significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, bem como a permanência de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata , nos casos em que há vinculação de recursos – circunstância problemática no atual cenário de sucessivos deficits primários, em que o Poder Executivo se vê obrigado a emitir títulos para financiar despesas não financeiras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

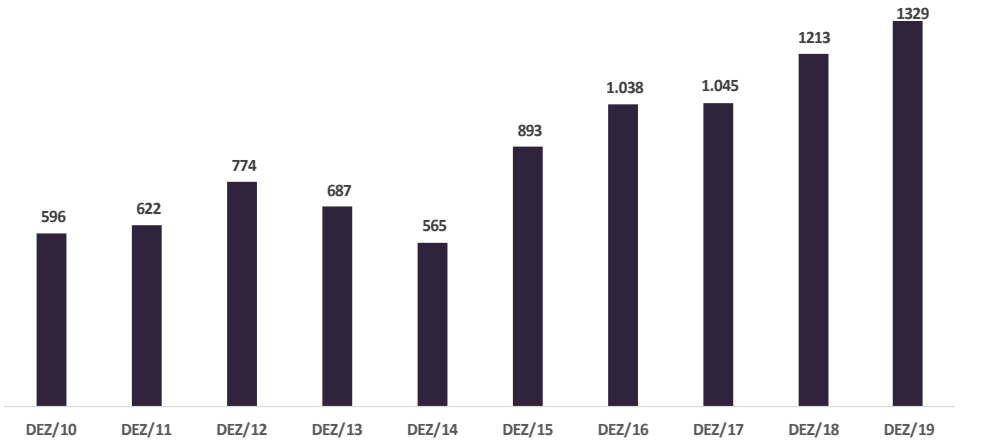
Essa questão é detalhada na seção 4.1.1.5 deste Relatório, que trata do cumprimento da "Regra de Ouro".

A conta "Disponibilidade Por Destinação de Recursos" é uma conta de controle que indica o montante de recursos a utilizar, isto é, de valores arrecadados e temporariamente não aplicados e que se encontram disponíveis na Conta Única para execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Os saldos registrados informam os valores que não foram comprometidos pela execução orçamentária (isto é, não foram empenhados para fazer frente a alguma despesa). Essa conta (8.2.1.1.1.00.00) permite verificar a disponibilidade por fonte de recursos de cada unidade gestora para execução de despesas. Esses valores estão depositados na Conta Única.

O saldo da conta de "Disponibilidade por Destinação de Recursos" ao final de 2019 correspondeu a R$ 1.329 bilhões, o que representou aumento real de 9% em relação a 2018. O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2019, a preços de dezembro de 2019. Percebe-se que os maiores incrementos foram em 2012 (24%) e em 2015 (58%), sendo que o crescimento de 2012 foi acompanhado por reduções nos dois anos subsequentes. A partir de 2014, a disponibilidade cresceu em todos os exercícios. No entanto, parte significativa desses recursos tem origem na emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública.

Disponibilidades por fonte de recursos – 2010 a 2019

R$ bilhões de dez/2019

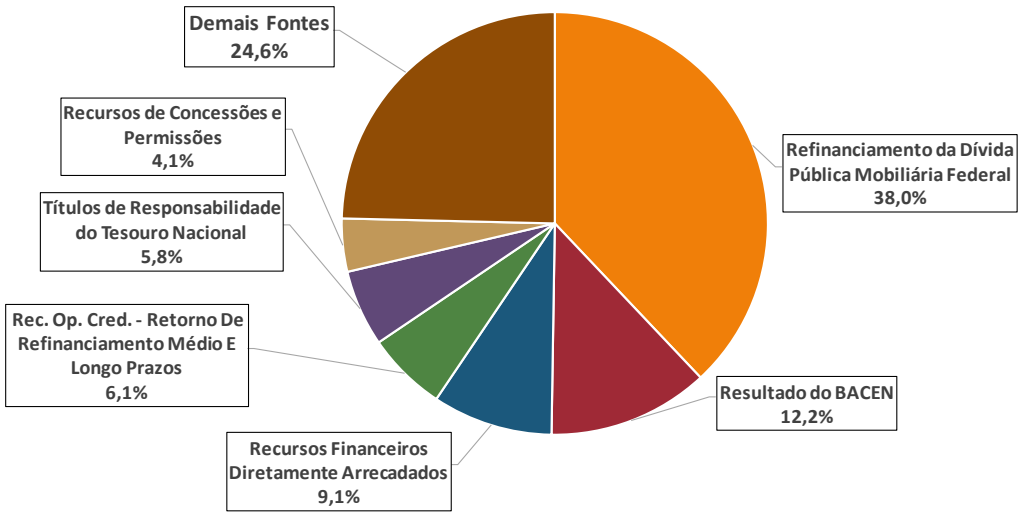


Fonte: Siafi.
Nota: Deflator utilizado: IPCA.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos valores segundo as principais fontes de recursos ao final de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Disponibilidade por fonte de recursos – saldo em 31/12/2019 de R$ 1.329 bilhões



Fonte: Siafi.

Destaque-se que os valores oriundos de emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública corresponderam a 38% – em 2018, esse percentual correspondeu a 52% do total. Isto é, dos R$ 1.329 bilhões de disponibilidades registrados ao final de 2019, R$ 505 bilhões foram obtidos mediante emissão de títulos (endividamento), cujo objetivo é a rolagem da dívida anteriormente contraída.

A existência de fonte de recursos insuficiente (saldo negativo) indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos – tendo como origem do recurso essa fonte – em montante superior à entrada de receitas na respectiva fonte, fazendo com que seu saldo não seja suficiente para cobrir a despesa. Esse descompasso tem sido objeto de acompanhamento por parte deste Tribunal há vários exercícios financeiros.

O Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, relativo à apreciação das Contas do Presidente da República de 2010, já apresentava a seguinte ressalva:

> Execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação.

Essa impropriedade foi resolvida paulatinamente nos exercícios subsequentes, mediante o aprimoramento dos mecanismos de controle de fontes. Em exercícios recentes, porém, o desequilíbrio retornou e vem sendo avaliado periodicamente no bojo dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 3os Quadrimestres.

No final de 2017, havia treze fontes negativas, totalizando R$ 36 bilhões. Em 2018, foram identificadas seis fontes nessa situação, representando R$ 12 bilhões. Ao final de 2019, foram identificadas apenas duas fontes com saldo negativo: a fonte 16, "Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público", com saldo negativo de R$ 149 milhões, que, no ano anterior, apresentava saldo negativo de R$ 251 milhões; e a fonte 15, "Contribuição para os Programas Especiais (Pin e Proterra)", cujo saldo negativo de R$ 117 milhões permaneceu o mesmo nos dois exercícios. Ou seja, em 2019, foram identificadas apenas duas fontes com saldo negativo total de R$ 266 milhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

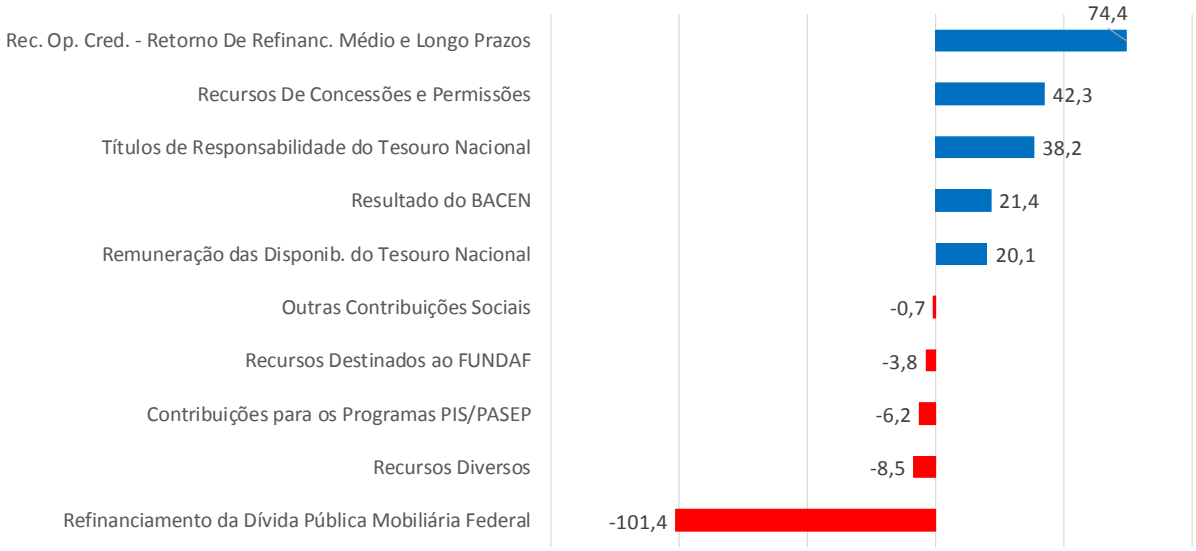
O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos entre o início e o final do exercício de 2019. Uma variação positiva retrata que foram gastos menos recursos dessa fonte do que as receitas nela arrecadadas durante o exercício. Por exemplo, a União recebeu R$ 74,4 bilhões a mais do que gastou a título de "Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos".

Uma redução do saldo tem significado inverso, ou seja, durante o exercício foi gasto mais nessa fonte do que o valor nela arrecadado. Esse foi o caso da fonte 43, "Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal", que sofreu uma redução de R$ 101 bilhões.

Os valores registrados nas fontes abaixo selecionadas representam 69% dos valores registrados no saldo da conta contábil em dezembro de 2019. Assim, embora possam ter ocorrido variações percentuais maiores em outras fontes, a representatividade é pequena.

Disponibilidades - fontes que sofreram maiores variações nominais durante o exercício de 2019

R$ bilhões



Fonte: Siafi.

Observa-se que a maior redução de saldo se refere à emissão de títulos com finalidade de renegociação da dívida (R$ 101,4 bilhões). As maiores variações positivas aludem às fontes "Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos" (R$ 74,4 bilhões) e "Recursos de Concessões e Permissões" (R$ 42,3 bilhões).

Essas variações nos saldos das fontes são reflexos da condução da dívida pública, dos eventos econômico-fiscais ocorridos no exercício e do monitoramento tempestivo das disponibilidades arrecadadas e utilizadas nas respectivas fontes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Disponibilidades por destinação de recursos a utilizar

R$ milhões

Discriminação	Saldo em Dez 2019	Saldo em Dez 2018	Variação Nominal	Variação %
Rec. Op. Cred. - Retorno de Refinanc. Médio e Longo Prazos	80.981	6.630	74.351	1121%
Recursos De Concessões e Permissões	53.920	11.577	42.344	366%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional	77.583	39.384	38.199	97%
Resultado do BACEN	162.584	141.171	21.413	15%
Remuneração das Disponib. do Tesouro Nacional	9.669	-10.446	20.116	-193%
Damais Fontes	411.979	324.229	87.750	27%
Rec. Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção	1.648	0	1.648	-
Outras Contribuições Sociais	3.781	4.516	-734	-16%
Recursos Destinados ao Fundaf	12.308	16.119	-3.812	-24%
Contribuições para os Programas Pis/Pasep	4.083	10.303	-6.220	-60%
Recursos Diversos	5.015	13.493	-8.478	-63%
Refinanciamento da Div.Publ.Mobil.Federal	504.973	606.340	-101.367	-17%
Total	**1.328.524**	**1.163.315**	**165.208**	**14%**

Fonte: Siafi.

Destaque-se a oscilação ocorrida na fonte "Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional", que iniciou o exercício com saldo negativo de R$ 10,4 bilhões e terminou com saldo positivo de R$ 9,7 bilhões. Tal variação decorreu do esforço empreendido pela STN no sentido de alocar despesas nessa fonte em montante inferior aos recursos nela ingressados, de forma a extinguir um deficit dessa magnitude.

É importante ressaltar que a delimitação de fontes das despesas do orçamento está associada à previsão de receitas. Porém, durante o exercício, podem ocorrer frustações de arrecadação em determinadas fontes e excessos em outras. Assim, compete ao órgão central de Administração Financeira da União gerenciar esses fluxos, com vistas a evitar a ocorrência de "fontes negativas", ou seja, empenhos de despesa à conta de fonte de receitas que não se realizarão conforme planejado.

Por fim, vale mencionar o saldo de R$ 1,6 bilhão em novos recursos sob a fonte "Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção", criada pela Portaria-SOF 46/2017 para recolhimento de multas aplicadas mediante acordos de leniência em razão de infrações cometidas por pessoas jurídicas consideradas responsáveis por atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013. Esses saldos devem ser destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas.

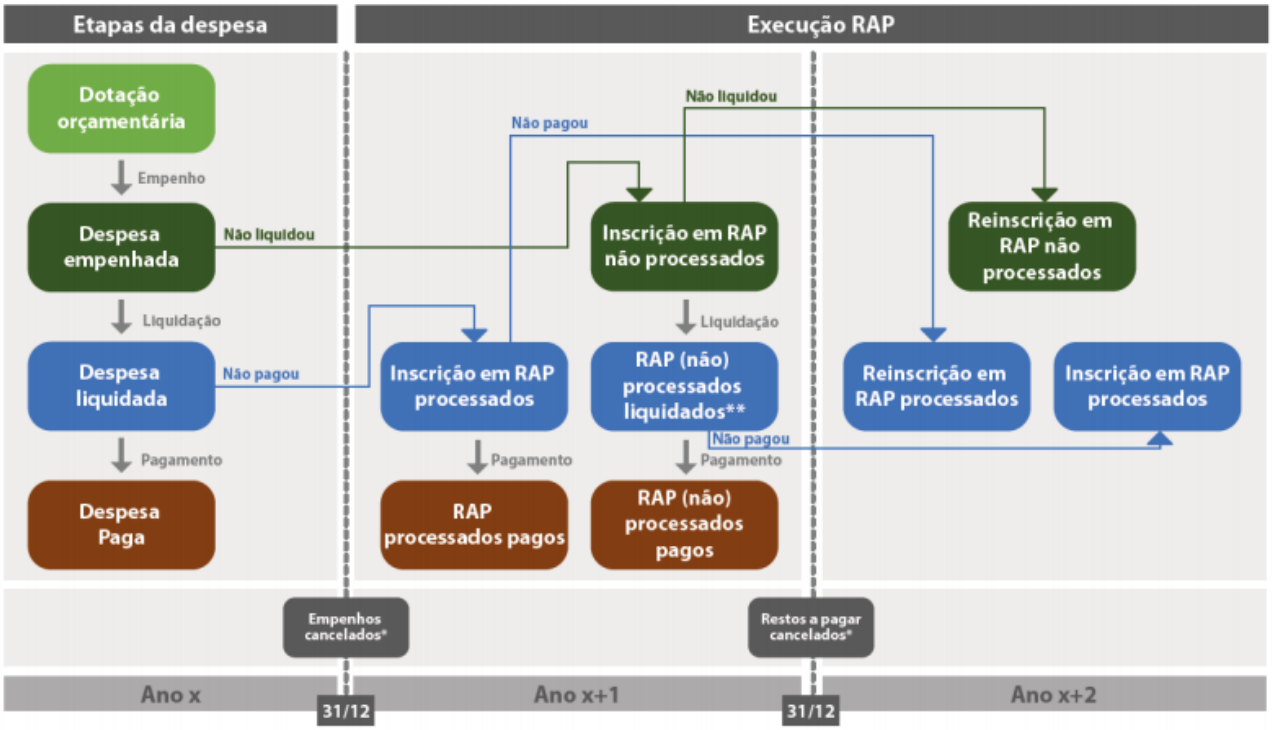
2.5.1.4. Restos a Pagar

Restos a pagar (RAP) são despesas fixadas no orçamento de determinado ano, mas não executadas no respectivo exercício, ou seja, o montante de despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. Dividem-se, fundamentalmente, em dois tipos: os restos a pagar processados (RPP), que são despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela administração, mas ainda não pagas; e os restos a pagar não processados (RPNP), que, por sua vez, são despesas não liquidadas, ou seja, pendentes da entrega de bens ou serviços correspondentes ou em que ainda não houve a verificação do direito adquirido pelo credor.

A figura a seguir apresenta as etapas de inclusão e execução de despesas em restos a pagar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fluxograma - restos a pagar



* No encerramento do exercício os empenhos não inscritos ou não reinscritos pelos gestores são cancelados.

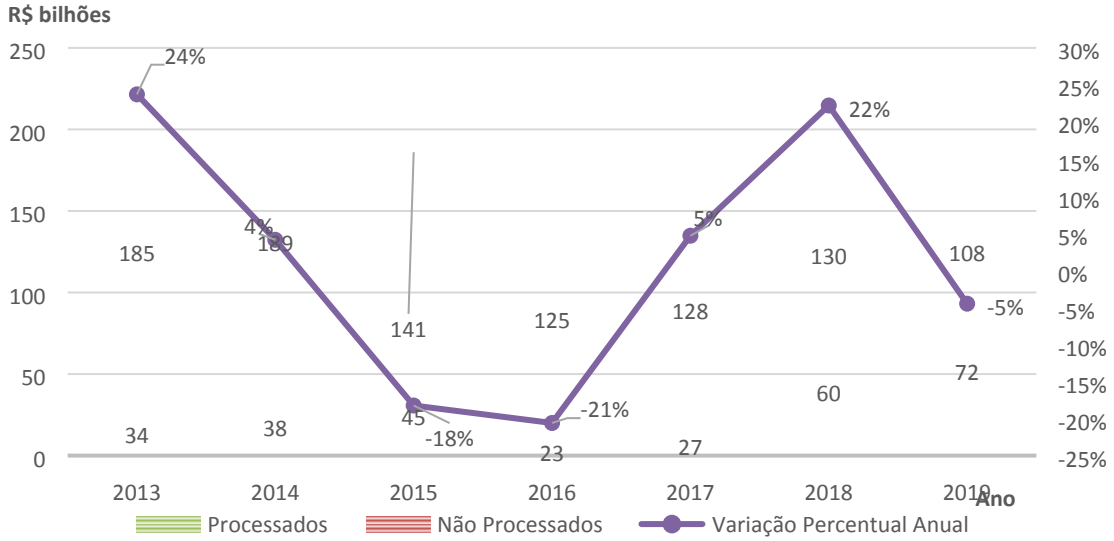
** O processamento da despesa, inclusive de restos a pagar, está associado à etapa de liquidação. No entanto, para fins gerenciais, quando um RAP não processado é liquidado e pago no mesmo exercício, mantém-se a nomenclatura de "*RAP não processado*", uma vez que a nomenclatura do RAP é vinculada ao momento de sua inscrição. Por sua vez, quando há apenas sua liquidação, sem pagamento no mesmo exercício, o referido RAP é inscrito no ano posterior como RAP processado.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019.

Como são pagas em exercício diverso do originalmente orçado e empenhado, as despesas executadas em restos a pagar concorrem, financeiramente, com as despesas do exercício em que são pagas, podendo, assim, afetar a regular execução orçamentária. Além disso, afetam negativamente o resultado fiscal primário, que é calculado pelo regime de caixa, o qual considera todos os pagamentos realizados no exercício em comparação com o conjunto de receitas arrecadadas no mesmo período.

O gráfico a seguir apresenta, para o período de 2013 a 2019, o total de restos a pagar, representados pela soma dos processados e dos não processados, e a evolução em relação ao exercício anterior.

Estoque de restos a pagar – 2013 a 2019 – valores correntes



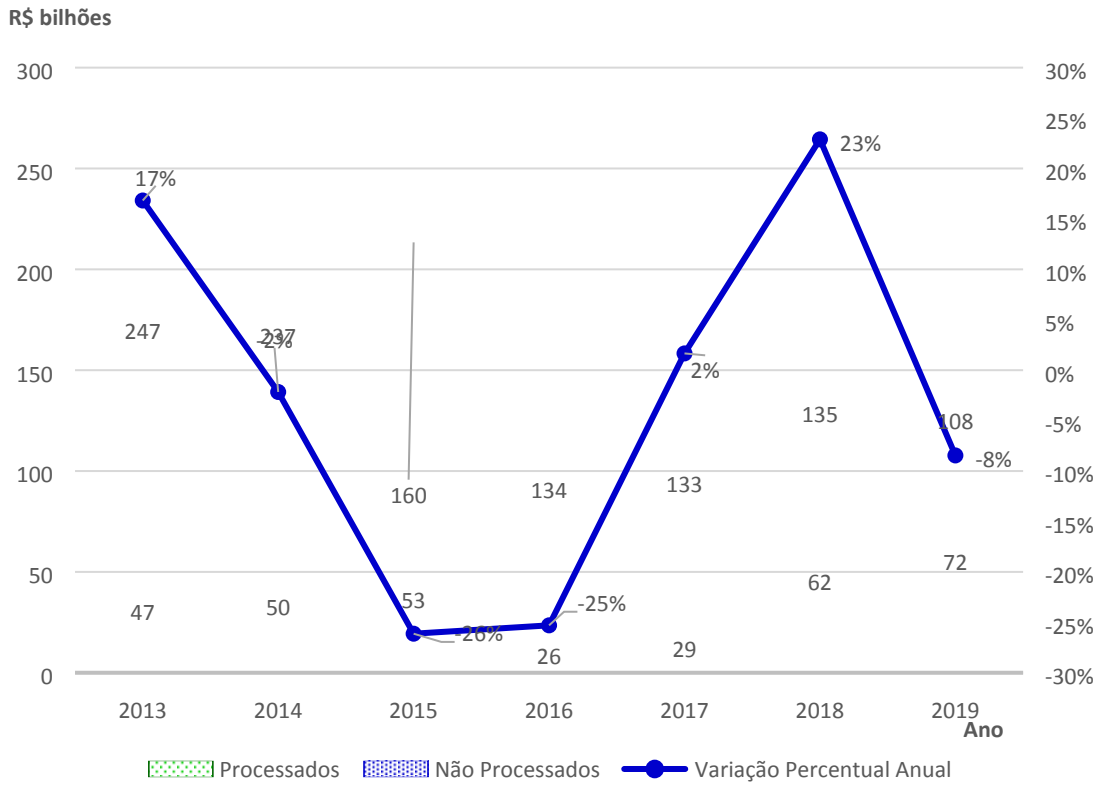
Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Observa-se que houve decréscimo de R$ 8 bilhões (5%) no estoque de restos a pagar inscritos e reinscritos ao término do exercício de 2019. Apesar da alta no estoque de restos a pagar processados, a significativa redução de restos a pagar não processados fez com que o estoque total fosse reduzido em comparação com o estoque do final de 2018.

O gráfico seguinte apresenta os valores de estoque de restos a pagar atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para valores do término de dezembro de 2019.

Estoque de restos a pagar – 2013 a 2019 – valores atualizados a dezembro 2019 (IPCA)



Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

Observa-se que houve redução de 8% no estoque total de restos a pagar em relação ao montante existente ao final de 2018, o que representa decréscimo real de R$ 16 bilhões no volume total dos restos a pagar.

Cabe esclarecer que o decréscimo de restos a pagar processados de 2019 em relação a 2018 decorreu principalmente de mudança na sistemática de pagamentos de despesas associadas à emissão de ordens bancárias, que implicou elevação dos RPP de 2018 em R$ 34 bilhões. Até 2017, despesas liquidadas e pagas no último dia do ano implicavam saque da Conta Única apenas no dia posterior (isto é, no exercício seguinte). No entanto, a partir de 2018, as ordens bancárias e o pagamento correspondentes a despesas liquidadas no último dia do ano foram realizados apenas em 2019, sendo necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas.

A despeito da redução, houve aumento nos restos a pagar processados, principalmente nos seguintes itens: auxílios a investimentos de municípios (R$ 7,4 bilhões); aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na área urbana (R$ 1,9 bilhão); e concessão de empréstimos e financiamentos (R$ 1,4 bilhão).

Destaque-se ainda que, em 2018, houve alteração na sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento de restos a pagar, nos termos do Decreto 9.428, de 28/6/2018. Conforme mencionado no Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019, as principais inovações do decreto são:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

• Redução das exceções ao bloqueio de RAP não processados que não foram liquidados depois de um ano e meio de sua inscrição, para considerar apenas os gastos com saúde e emendas individuais impositivas;

• Cancelamento automático de RAP não processados desbloqueados mas não liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio; e

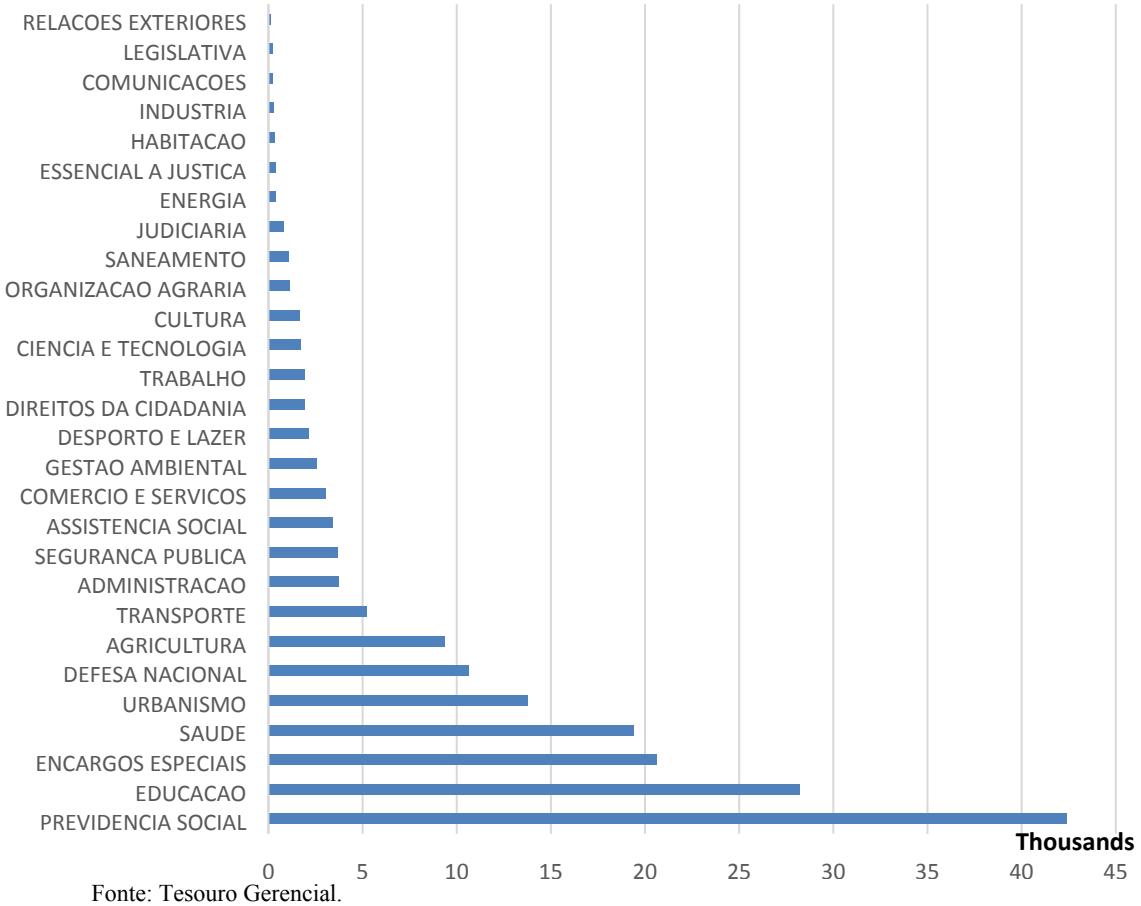
• Concessão de poder ao Ministério da Economia para limitação da inscrição de RAP de todos os ministérios setoriais.

Em 27/6/2019, o Poder Executivo editou o Decreto 9.896, o qual prorrogou até 14/11/2019 o prazo para bloqueio dos restos a pagar inscritos em 2017. Isso fez com que, após os devidos bloqueios, fossem cancelados cerca de R$ 1,28 bilhão de restos a pagar em 2019.

Analisando-se o estoque de restos a pagar sob a perspectiva dos grupos de natureza de despesa, o grupo "outras despesas correntes" foi responsável por 49,4% do valor total, o grupo "investimentos" por 29,5% e o grupo "pessoal e encargos sociais" por 10,0% do montante total de R$ 180,7 bilhões de restos a pagar processados e não processados inscritos ou reinscritos em 2019.

Quanto à classificação por função de governo, constata-se que a função "Previdência Social" correspondeu a 23,45% do estoque de restos a pagar, seguida pelas funções "Educação" com 15,62% e "Encargos Especiais" com 11,40%. A figura a seguir detalha o estoque de restos a pagar por função de governo.

Estoque de restos a pagar 2019 por função de governo



Fonte: Tesouro Gerencial.

Por fim, cabem considerações sobre o ano de inscrição do estoque de restos a pagar. Do total de R$ 180,7 bilhões de restos a pagar inscritos e reinscritos referentes a 2019, 75% decorrem de empenhos realizados em 2019 e 25% correspondem a anos anteriores, especialmente 2018, com 13% do total.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outro ponto que merece atenção é o comportamento das liquidações de restos a pagar não processados no ano de 2019. Conforme o mencionado Decreto 9.428/2018, os restos a pagar não processados seriam bloqueados em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Contudo, em 28/6/2019, dois dias antes da data prevista para bloqueio, o Poder Executivo editou o Decreto 9.896, prorrogando-a para 14/11/2019, o que conferiu tempo adicional para que os empenhos fossem liquidados.

Em consequência, observou-se um aumento expressivo das liquidações de restos a pagar não processados no final do exercício financeiro de 2019, notadamente no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A título de exemplo, no último bimestre de 2019, as liquidações de restos a pagar não processados no MDR foram 326% superiores à média do restante do ano. As liquidações acima do normal se concentraram entre 24 e 27 de junho de 2019, ou seja, poucos dias antes de o Poder Executivo prorrogar a data de bloqueio dos restos a pagar.

A constatação de liquidações de despesas não processadas próximas às datas limites para cancelamento dos empenhos não configura irregularidade, mas pode indicar risco de liquidações realizadas em desacordo com a legislação, dado o volume e o contexto em que as liquidações ocorreram (proximidade da data limite para bloqueio). Assim, considerando esse risco e outros aspectos associados, exame mais aprofundado sobre o tema é realizado no item 4.1.2.5.2.

2.5.2 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI) compreende os investimentos das empresas controladas pela União, ou seja, em que essa detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. A programação dos demais gastos, correntes e de capital, não consta nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), mas no Programa de Investimentos Globais (PDG) previsto no art. 107 da Lei 4.320/1964. Para o exercício de 2019, o Decreto 9.611/2018 aprovou o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais.

A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do Ministério da Economia, é o órgão responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

Vale ressalvar que o desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, cujos resultados serão abordados a seguir.

Conforme o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei 13.707/2018 (LDO 2019) estabeleceu, em seu art. 44, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Apesar de a LDO 2019 determinar que haja compatibilidade com a Lei 6.404/1976, observa-se que o conceito de investimento nela contido não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, mas, sim, ao conceito do subgrupo Ativo Imobilizado (inciso IV), ou seja, os "direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Assim, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou à construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto sob a forma de investimento.

Ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes realizou-se de acordo com o programado no Orçamento de Investimento referente ao exercício de 2019. Assim, o presente tópico apresenta as principais informações relacionadas ao tema, como os valores executados por fonte de financiamento e o grau de execução do OI, por grupo empresarial, além da comparação entre os aportes de capital da União e os dispêndios de capital realizados. Na seção 4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento, do capítulo 4 deste Relatório, será apresentada a verificação quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

No caso do orçamento de investimento, a execução da despesa não obedece aos regramentos da Lei 4.320/1964, mas aos da Lei 6.404/1976. Dessa maneira, o conceito de execução de despesas para o orçamento de investimento é o mesmo da contabilidade privada, que considera a despesa executada pela ocorrência do seu fato gerador. Conforme consta do Manual Técnico do Orçamento de Investimento, a execução da despesa segue três fases: dotação, que é o valor autorizado para as despesas; realização, correspondente à ocorrência do fato gerador da despesa; e pagamento, momento em que ocorre o desembolso financeiro para liquidar a obrigação assumida na realização.

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 13.808/2019 (LOA 2019), aprovaram-se para o OI, no exercício, R$ 120,0 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. O valor para 2019 foi 74,4% superior àquele fixado em 2018, que foi de R$ 68,8 bilhões.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de macroavaliação, a agregação realizada pela Sest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais subordinadas à Lei 4.595/1964.

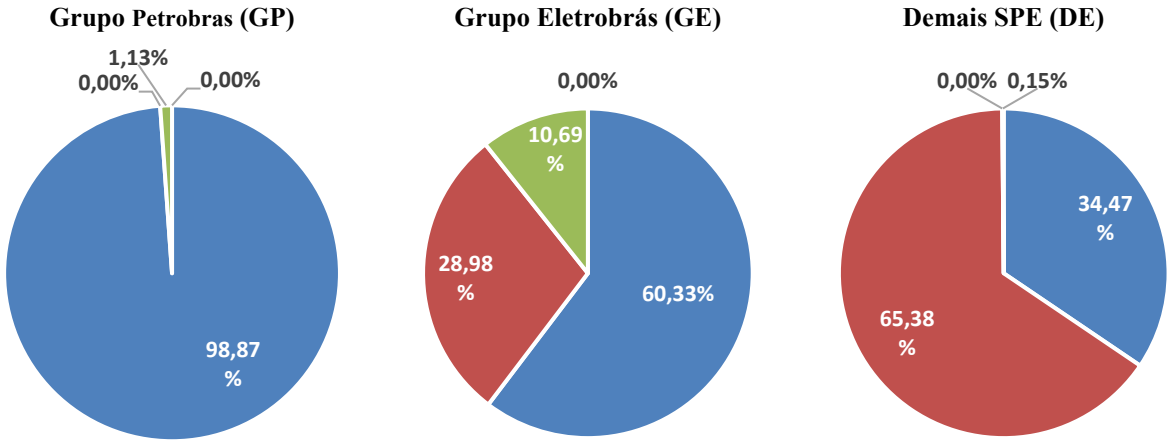
O SPE agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 17 empresas; Grupo Eletrobrás (GE), com 39; e Demais Empresas do SPE (DE), com 23. O SF, por sua vez, é integrado por 6 empresas.

Em 2019, por meio de fato relevante divulgado ao mercado em 10/6/2019, o Banco do Brasil S.A. comunicou o início da dissolução e liquidação da empresa BB Turismo. Já no SPE, houve a incorporação da Petrobras Logística de Gás S.A. pela Petrobras, fato informado em 28/8/2019.

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos acima mencionados, segundo a fonte de financiamento. Optou-se por não elaborar gráfico para o setor financeiro, uma vez que esse utilizou 100% de recursos próprios para se financiar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento



R$ milhões

Fontes de Financiamento	GP	GE	DE	SF	Realizado
Recursos Próprios	43.655	1.820	400	3.228	49.103
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	-	874	758	-	1.632
Operações de Crédito de Longo Prazo	499	322	-	-	822
Outros Recursos de Longo Prazo	-	-	2	-	2
Realizado	**44.155**	**3.016**	**1.160**	**3.228**	**51.559**
Dotação	**109.770**	**5.978**	**5.995**	**5.715**	**127.457**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Destaca-se a capacidade das empresas do setor financeiro e do Grupo Petrobras de se financiarem com recursos de geração própria, respectivamente, em 100% e 98,87%.

O Grupo Eletrobras apresentou redução do financiamento com seus próprios recursos, de 79,1% em 2018 para 60,3% em 2019. Em contrapartida, houve aumento na participação de recursos para aumento do patrimônio líquido, de 6,6% em 2018 para 28,9% em 2019.

Já a participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento das DE diminuiu de 44,1% em 2018 para 34,4% em 2019. O conjunto das DE recebeu R$ 758 milhões para aumento do patrimônio líquido. Tal valor representa 65,4% das fontes de financiamento dessas empresas, o que sinaliza que, embora formalmente não dependentes, seguem necessitando de aportes para sua continuidade.

Grau de execução do OI

Comparativamente ao exercício de 2018, o montante executado do OI diminuiu 41,4% em termos reais.

Variação das despesas realizadas do OI por Universo

Valores em R$ milhões

Universo	2018 corrigido[1]	2019	Variação
GP	80.362	44.155	-45,1%
GE	3.671	3.016	-17,8%
DE	1.499	1.160	-22,6%
SF	2.925	3.228	10,3%
TOTAL	**88.457**	**51.559**	**-41,7%**

Fonte: Sest.
1. Valores realizados de 2018 corrigidos pelo IPCA de 2019 (4,31%).

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de estatais de cada grupo empresarial subdividido conforme a faixa de porcentagem de execução do seu respectivo orçamento de investimento.

Resultado dos grupos empresariais por classe de execução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Classe de Execução (%)[1]	Quantidade de Empresas[2] GP	GE	DE	SF	Quantidade (%)
< 25	11	14	15	4	43 (50,6)
≥ 25 e < 50	3	7	7	2	18 (21,2)
≥ 50 e < 75	2	4	1	0	9 (10,6)
≥ 75	1	14	0	0	15 (17,6)
Estatais	17	39	23	6	85 (100)
Execução do Grupo/Setor (%)	40,2%	50,5%	19,3%	56,5%	

Fonte: Sest.
1. Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.
2. Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

Diferentemente dos anos anteriores, o GP demonstrou redução na execução do seu orçamento, uma vez que 64,7% das empresas realizaram/executaram abaixo de 25% da dotação final aprovada. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que sozinha foi responsável pela execução de 93,1% (R$ 41,1 bilhões) do total da despesa realizada pelo grupo (R$ 44,1 bilhões). De forma conjunta, ela e as empresas Petrobras Netherlands B.V. - PNBV (R$ 1,3 bilhão) e Petrobras Transporte S.A. - Transpetro (R$ 874,6 milhões) executaram 98,2% dos investimentos do grupo, constituído por dezessete estatais.

Quanto ao desempenho do GE, 21 das 39 empresas (64,1%) tiveram execução inferior a 50%. Em relação a 2018, houve aumento no número de empresas com execução superior a 75%, passando de 6 para 14. Em um grupo constituído por 39 estatais, as empresas Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear (27,2%), Furnas - Centrais Elétricas S.A. (21,3%) e Companhia Hidroelétrica do São Francisco - Chesf (19,6%) responderam por 68,2% (R$ 2,05 bilhões do total de R$ 3,01 bilhões) dos investimentos do setor.

Em relação ao SF, quatro empresas realizaram menos de 50% da dotação final e duas realizaram entre 50 e 75%. O Banco do Brasil S.A. (R$ 1,8 bilhão) e a Caixa Econômica Federal (R$ 1,3 bilhão) foram responsáveis por 98,1% da despesa realizada no setor, que, no total, foi de R$ 3,2 bilhões.

No conjunto das DE, 65,2% das empresas executaram abaixo de 25%, sendo que nove empresas apresentaram execução inferior a 10%. Nenhuma apresentou execução acima de 75%. Das sete Companhias Docas, seis tiveram execução menor que 25%, sendo que a do Rio de Janeiro (CDRJ) executou 27%. A do Rio Grande do Norte - Codern, 7%, da Bahia - Codeba, 6%, e de São Paulo - Codesp, 3%, ou seja, essas empresas realizaram menos de 10% da dotação atualizada.

A tabela seguinte apresenta as empresas que receberam aportes de capital da União em 2019, bem como as despesas de capital realizadas. Na metade dos casos, verifica-se que as despesas de capital foram menores do que os aportes recebidos da União. Referida situação, por si só, não permite concluir sobre a dependência ou não da empresa em relação à União, nos termos do art. 2º, inciso III da LRF. A seção 4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento, do capítulo 4 deste Relatório, analisará outros aspectos da atinentes à conformidade da execução orçamentária das empresas constantes do OI.

Aportes do Tesouro Nacional X Despesas de Capital – 2019

R$ milhões

NOME EMPRESA	Aportes do Tesouro Nacional[1]	Despesas de Capital[2]	Diferença
Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron	7.604,2	19,5	7.584,7
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero	1.477,2	556,8	920,4
Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras	1.000,0	108,3	891,7
Companhia Docas Do Espírito Santo – Codesa	12,4	14,7	(2,2)
Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo	3,6	16,2	(12,6)
Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp	3,4	6,0	(2,6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

TOTAL	**10.100,8**	**721,5**	**9.379,3**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).
1. Bloco Dicor – Discriminação das Origens de Recursos – é o bloco orçamentário em que constam, por regime de competência, todas as fontes de recursos, independentemente de sua natureza e origem, com as quais a empresa prevê efetuar a cobertura dos dispêndios previstos para o exercício de referência. Rubrica 1100010100 – Aportes do Tesouro Nacional.
2. Bloco Dicar – Discriminação das Aplicações de Recursos – é o bloco orçamentário que agrupa, por regime de competência, os registros referentes a todos os dispêndios/despesas programados para o exercício de referência, incluindo a previsão dos dispêndios com o OI. Rubrica 2100000000 – Despesas de Capital.

3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises empreendidas neste capítulo representam o esforço do Tribunal de Contas da União no sentido de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo federal em 2019.

Na seção 3.1, realiza-se uma análise da situação econômica e social do Brasil, comparando-a com a de mais de cem países, com base no Índice de Competitividade Global 4.0 (ICG 4.0) do Fórum Econômico Mundial.

Em seguida, na seção 3.2, apresenta-se uma análise sintética sobre o Plano Plurianual – PPA 2016-2019, que serve de direcionador da atuação governamental ao longo do período de referência, sendo que as presentes Contas se referem ao quarto e último ano de vigência do mencionado plano.

Por fim, na seção 3.3, relata-se a análise setorial empreendida pelo Tribunal, com ênfase nas informações de desempenho constantes do PPA 2016-2019.

3.1. Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

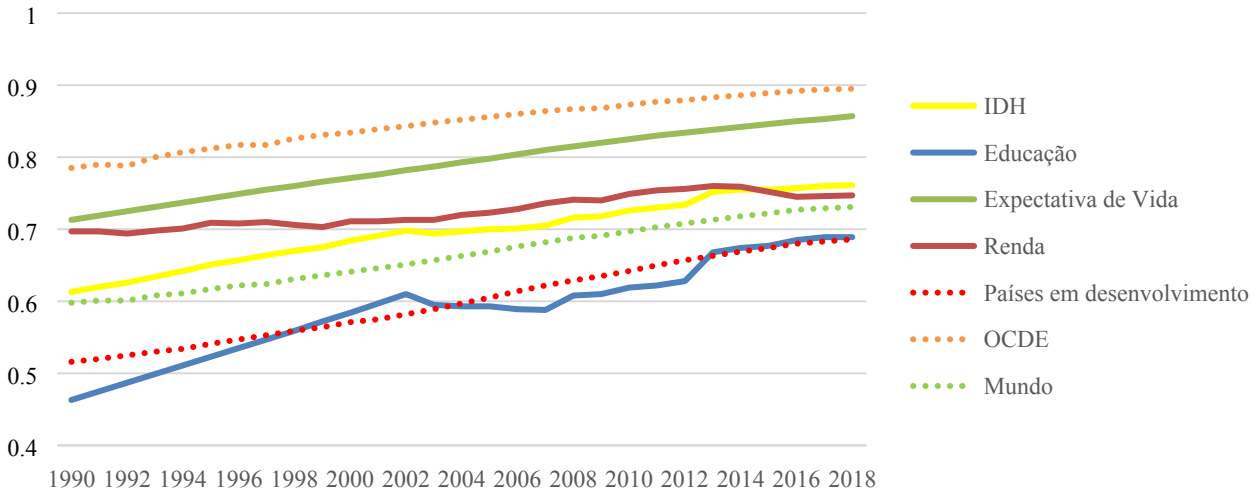
Este tópico tem o intuito de trazer uma contextualização da situação do Brasil, em termos de desenvolvimento econômico e social diante do cenário internacional, e fornecer, assim, o panorama em que se insere a execução dos programas de governo, seus indicadores e resultados, abordados nos tópicos seguintes. Foram analisados alguns indicadores relacionados à efetividade da ação governamental, medindo aspectos da qualidade de vida da população.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O indicador é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e objetiva oferecer um contraponto ao indicador Produto Interno Bruto (PIB), que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

A análise da evolução do IDH brasileiro demonstra um crescimento sustentado do índice geral e de seus três componentes desde os anos 1990, conforme demonstrado no gráfico a seguir. Porém, a partir de 2013, o país deixou de apresentar evolução no índice geral e de educação e houve declínio no componente da renda. O que se verifica no gráfico é que, enquanto o IDH brasileiro estagnou a partir de 2013, o restante do mundo, incluindo os países em desenvolvimento, manteve seu crescimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano, seus componentes e índices derivados entre 1990 e 2018



Fonte: PNUD.

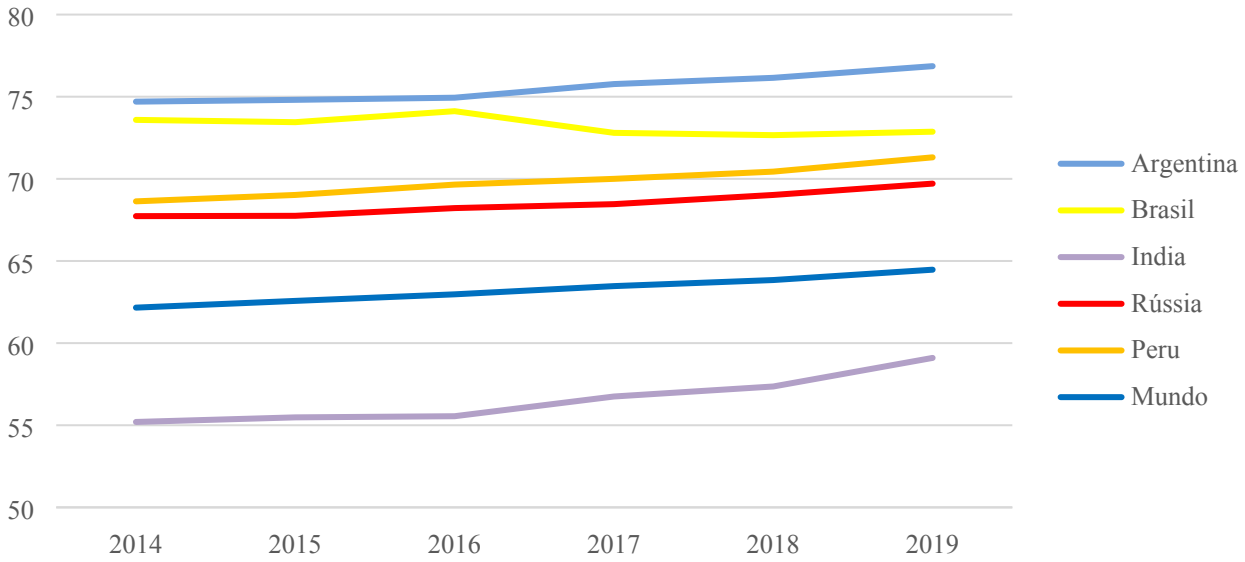
Outro indicador que ajuda a situar o país no cenário internacional quanto ao desenvolvimento econômico e social é o Índice de Progresso Social, divulgado pela *Social Progress Imperative*, entidade sem fins lucrativos sediada em Washington (Estados Unidos da América). O progresso social é definido como a capacidade de uma sociedade de atender às necessidades humanas básicas de seus cidadãos, estabelecer os alicerces que permitem que cidadãos e comunidades melhorem e sustentem a qualidade de suas vidas e criar condições para que todos os indivíduos atinjam sua plenitude potencial. O índice agrega 51 indicadores sociais e ambientais para criar uma imagem mais clara de como é a vida para as pessoas comuns, podendo chegar a um valor máximo de 100 pontos. O índice não mede a felicidade ou a satisfação das pessoas, concentrando-se nos resultados reais da vida em áreas como abrigo e nutrição, direitos e educação.

A partir de 2016, o Brasil apresentou uma piora do índice, que diminuiu de 74,12 naquele ano para 72,87 em 2019. Nesse exercício, os indicadores com pior desempenho foram os relacionados às áreas de segurança pública, educação e inclusão social.

A tendência de queda é contrária à observada no índice para o mundo todo, que aumentou de 62,97 em 2016 para 64,47 em 2019. Também difere do observado em países como Índia (55,55 para 59,10), China (62,89 para 64,54), África do Sul (66,19 para 67,74) e Rússia (68,22 para 69,71), que formam os BRICS, juntamente com o Brasil. Também diverge de países da América Latina, como México (68,53 para 71,51), Peru (69,2 para 70,44) e Argentina (74,94 para 76,86).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução do Índice de Progresso Social do Brasil, do mundo e de países selecionados entre 2014 e 2019



Fonte: *Social Progress Imperative* (disponível em: https://www.socialprogress.org/).

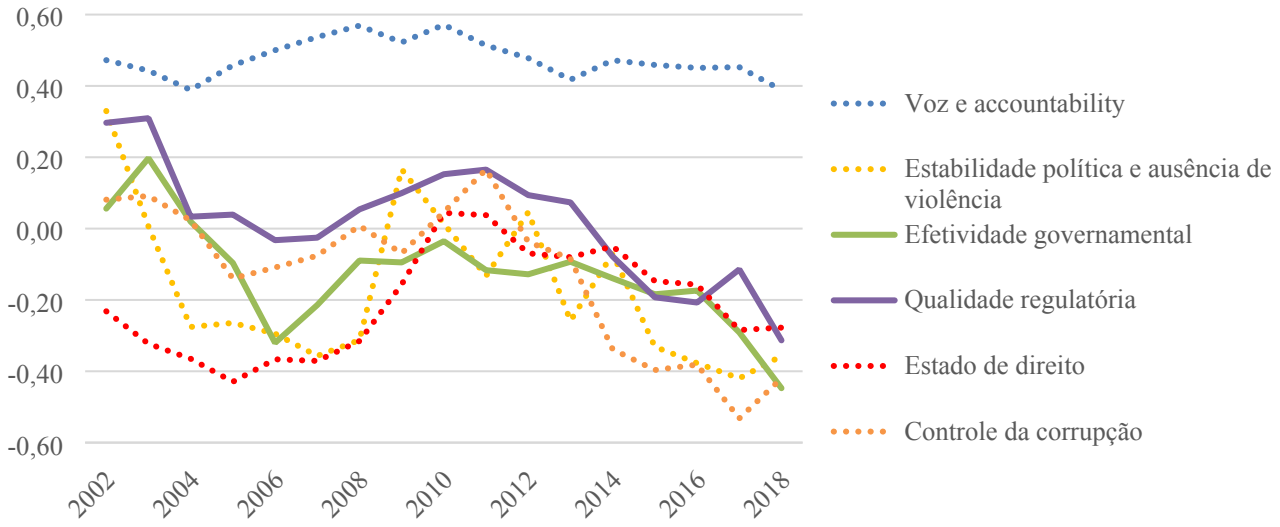
Já o projeto Indicadores de Governança Mundiais (WGI - *Worldwide Governance Indicators*), do Banco Mundial, apresenta indicadores individuais e agregados para seis dimensões da governança: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência; efetividade governamental; qualidade regulatória; estado de direito; e controle da corrupção. Os índices agregados de cada dimensão variam entre -2,50, que representa um desempenho fraco, e +2,50, que significa um desempenho forte. Já o *ranking* desses índices é dado em termos de percentis e varia entre 0 e 100, sendo que, quanto maior o valor, melhor a posição do país. O que se verifica nos indicadores agregados é que o Brasil apresenta piora em todas as dimensões da governança desde 2010.

Duas das dimensões estão relacionadas com os resultados da ação governamental: a efetividade governamental, a qual reflete as percepções sobre a qualidade dos serviços públicos, a qualidade do governo e o grau de independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com essas políticas; e a qualidade regulatória, que reflete as percepções da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

Para essas duas dimensões de resultado, no período do PPA 2016-2019, com base no último dado dos indicadores de 2018, houve piora significativa no desempenho, de -0,17 para -0,45. Por isso, o Brasil cai no *ranking* de 46,63 para 36,06 na efetividade governamental, e de -0,21 para --0,31 na qualidade regulatória, com queda do indicador de 46,63 para 39,90.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução dos Indicadores de Governança Mundiais entre 2002 e 2018



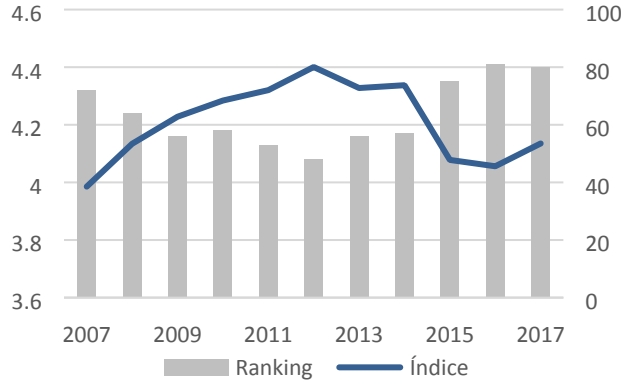
Fonte: Banco Mundial.

Por fim, o Índice de Competitividade Global 4.0, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, foi lançado em 2018 e substituiu o Índice de Competitividade Global, que existia há quarenta anos. O objetivo foi integrar um conjunto emergente de fatores de produtividade e crescimento de longo prazo, decorrentes da Quarta Revolução Industrial, na definição de competitividade, agregando à metodologia anterior elementos relacionados à inovação, à flexibilidade e à capacidade de adaptação às mudanças.

O ICG 4.0 classifica os países com base em doze pilares de competitividade: 1. Instituições; 2. Infraestrutura; 3. Adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); 4. Estabilidade Macroeconômica; 5. Saúde; 6. Habilidades; 7. Mercado de Produtos; 8. Mercado de Trabalho; 9. Sistema Financeiro; 10. Tamanho do Mercado; 11. Dinamismo Empresarial; e 12. Capacidade de Inovação.

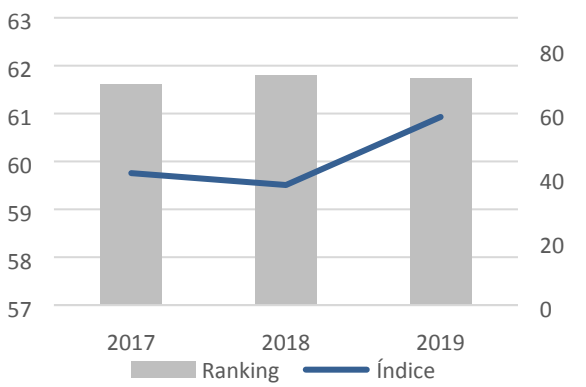
Esses doze pilares são compostos por 98 indicadores com dados de organizações internacionais e de pesquisa de opinião executiva realizada pelo próprio Fórum Econômico Mundial. As notas de progresso são atribuídas em escala de 0 a 100. O valor máximo corresponde ao objetivo de cada indicador e normalmente representa uma meta de política.

Evolução do Índice Global de Competitividade de 2007 a 2017



Fonte: Banco Mundial.

Evolução do Índice Global de Competitividade 4.0 entre 2017 e 2019



Fonte: Banco Mundial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No gráfico anterior, o Brasil apresentou crescimento no IGC até 2012, mas, nos anos seguintes, verificou queda acentuada, retornando ao patamar de 2007. Em 2017, último ano apurado do índice, o país ensaiava retomada na melhora do indicador. Conforme o gráfico que apresenta a evolução do IGC 4.0, o país apresentou incremento em 2019, ganhando uma posição no *ranking*, para 71º.

A partir da análise dos principais índices de desenvolvimento econômico e social, verifica-se que o Brasil, no período do PPA 2016-2019, não foi capaz de retomar a evolução nos indicadores. O país vem perdendo posições nos diversos *rankings*, uma vez que os valores médios para os demais países do mundo continuam crescendo.

3.2. Plano Plurianual – PPA 2016-2019

O Plano Plurianual (PPA) é o documento previsto constitucionalmente para o planejamento orçamentário de médio prazo. Instituído pela Constituição de 1988, o PPA é uma lei de natureza orçamentária, com vigência por quatro exercícios.

O PPA deve dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Em particular, o PPA deve prever despesas de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro. Tanto os orçamentos como as emendas aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual devem ser elaborados guardando-se compatibilidade com o PPA.

Embora a Constituição Federal não o determine de forma expressa, o PPA passou, na prática, a ter caráter abrangente. Todo o Orçamento-Geral da União reflete-se no PPA, salvo as ações orçamentárias vinculadas aos programas por operações especiais, voltadas especialmente para o refinanciamento e o serviço das dívidas externa e interna. Quanto às fontes de recursos previstos para execução do PPA 2016-2019, 66% deveriam provir de receitas orçamentárias, 6% de gastos tributários e 28% de créditos subsidiados (subsídios implícitos) e demais fontes, a exemplo de recursos originados de bancos públicos e cooperações financeiras internacionais.

O PPA 2016-2019 estruturou-se em torno de quatro eixos estratégicos: educação de qualidade; redução das desigualdades; ampliação da produtividade econômica; e fortalecimento das instituições públicas. Os eixos foram desdobrados em 54 programas temáticos, por meio do plano tático, contemplando 304 objetivos, bem como 1.136 metas e 3.101 iniciativas, conforme quadro a seguir:

Estrutura do Plano Plurianual 2016-2019

Nível Estratégico	Visão de Futuro	Sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária Economia sólida, dinâmica e sustentável
	Quatro Eixos Estratégicos	Educação de qualidade Inclusão social Ampliação da produtividade Fortalecimento das instituições públicas
	28 Diretrizes Estratégicas	
Nível Tático	54 Programas Temáticos	573 Indicadores 304 Objetivos 1136 Metas 3.101 Iniciativas
	40 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	
Nível Operacional	Não consta do PPA São as ações da LOA. Integram-se ao PPA por meio dos Objetivos	

Fonte: Lei 13.249/2016 – Lei do Plano Plurianual 2016-2019 e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O Tribunal de Contas da União fiscaliza o PPA ao longo dos anos a fim de contribuir para que o plano se torne, de fato, a peça central do planejamento governamental de médio prazo. O planejamento governamental robusto contribui para a transparência pública, a prestação de contas à sociedade dos objetivos esperados para o Poder Público e para o país, o monitoramento do resultado governamental em face das metas planejadas e o alinhamento de expectativas entre agentes dos três Poderes da União, dos estados, municípios e da iniciativa privada.

Em 2016, primeiro ano de vigência do PPA 2016-2019, fiscalização deste Tribunal apontou, por um lado, falhas no modelo do plano, como o baixo realismo das premissas adotadas, a falta de desdobramento dos valores globais dos programas, fragilidades das metas, imprecisão conceitual e desconexão entre indicadores e objetivos (Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro). Por outro lado, a fiscalização também identificou avanços em relação ao PPA 2012-2015, como a especificação dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos, o incremento da participação social na construção do plano e a maior clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano (eixos e diretrizes estratégicas) e os programas temáticos.

Em 2017 e 2018, ao revisitar o modelo do PPA 2016-2019 por ocasião da elaboração do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), o TCU detectou novo conjunto de falhas comprometedoras do papel do PPA como vetor do planejamento governamental no médio prazo, com destaque para: a inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica e de valores anuais de referência para as metas; a debilidade de arranjos institucionais de coordenação; e a necessidade de elaboração de estratégia nacional integrada de longo prazo, articulada com o PPA (Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário, relator ministro Marcos Bemquerer, e 2.608/2018-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler).

Com base nos achados, as seguintes medidas foram recomendadas pelo TCU: edição de proposta legislativa sobre "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional" (art. 174, § 1º, da Constituição); definição de indicadores de efetividade de programas e ações governamentais; aprimoramento da coerência entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais e o PPA; a positivação de plano nacional integrado de longo prazo; e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o PPA. Em linha com as recomendações, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso projeto de lei (PL 9.163/2017), prevendo a edição da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), mas a proposta foi apensada a outros projetos de lei e ainda não foi deliberada pelo Poder Legislativo.

Em 2019, a par de examinar a evolução da ação governamental no último quadriênio do PPA 2016-2019, o TCU acompanhou as ações relacionadas à elaboração do plano plurianual 2020-2023, antes do envio do respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional (Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo). O PPA 2020-2023 foi aprovado em dezembro de 2019, por meio da Lei 13.971/2019.

Na fiscalização, verificou-se que os parâmetros macroeconômicos que embasaram o PPA 2020-2023 estavam em linha com os de mercado. À luz da informação disponível na ocasião, pode-se dizer que se tratava de um avanço, dado que o TCU vinha destacando, como aspecto negativo do planejamento governamental em oportunidades anteriores, o baixo realismo das premissas econômicas dos planos plurianuais, que eram excessivamente otimistas, o que tornava exagerada a perspectiva de gastos com programas de governo e distorcia o planejamento.

O PPA 2020-2023 comprimiu a dimensão estratégica, centrando-se eminentemente como instrumento de médio prazo. A construção de uma visão de longo prazo e respectivas metas de impacto incumbirão a um futuro instrumento. Destaque-se, no entanto, que a edição de uma estratégia nacional de longo prazo não foi verificada em 2019, tendo o projeto que a previa (PL 9.163/2019) sido apensado ao PL 622/2011, que trata de assunto absolutamente diverso (estatuto jurídico de empresas estatais).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No modelo do novo PPA, as metas de resultado para o fim do quadriênio (isto é, estabelecidas para alcance em 2023) são atributos estipulados na lei do PPA 2020-2023. Já as metas intermediárias – valores de referência que permitiriam acompanhar o desempenho anualmente – são atributos meramente gerenciais, definidos em nível infralegal. Além disso, a lei autoriza o Poder Executivo a alterar unilateralmente todas as metas do plano (art. 21, inciso II, da Lei 13.971/2019). Dessa forma, o plano de certa forma incorporou aprimoramentos referentes a recomendações do TCU sobre a necessidade de anualização das metas do PPA (cf. item 9.1.4 do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário e relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2016 a 2018). Contudo, há que ser monitorados, no novo PPA, os critérios para alteração e a transparência dos atributos gerenciais.

O PPA 2020-2023 prevê gastos totais de R$ 6,8 trilhões, distribuídos pelos programas finalísticos do plano. Em cada programa, são apresentados os valores globais a serem aplicados no período, decompostos entre despesas correntes, despesas de capital e gastos tributários (incentivos fiscais), porém não há maior detalhamento nem memória de cálculo desses valores. Não é possível inferir, por exemplo, quais ações terão alocação prioritária de recursos a fim de possibilitar a consecução das metas fixadas. A especificação dos atos intermediários necessários para o alcance das metas do PPA incumbe a cada órgão e entidade governamental, como define a Lei 13.971/2019 e o Decreto 10.321/2020, não obstante o novo PPA ter sido aprovado sem que esse detalhamento fosse conhecido.

Quanto à imprecisão conceitual, houve um esforço, quando da elaboração do novo PPA, para eliminar categorias de definição imprecisa, e para assentar o plano em bases conceituais mais sólidas, fundamentado no marco lógico de planejamento. Nesse sentido, foi abandonada a categoria "iniciativas" e as metas passaram a representar o nível esperado para os indicadores. No entanto, não foram suficientemente esclarecidos os parâmetros de qualidade e validade para indicadores, sendo essa uma falha recorrente, que o TCU já indicara no plano anterior. Assim, vários dos programas do PPA 2020-2023 têm problemas de construção de indicadores, identificados no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário: falta de coerência entre indicador, meta e programa; fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar; insuficiência dos indicadores escolhidos; e ausência de indicador mensurável.

Considerando-se que as falhas apontadas foram tratadas no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, que será objeto de monitoramento específico pelo TCU, bem como que a implementação do PPA 2020-2023 será analisada ao longo de sua vigência no âmbito das prestações de contas do Presidente da República, deixa-se de propor recomendação nesta oportunidade.

3.3. Análise Setorial – Programas Temáticos do PPA 2016-2019

O TCU tem avaliado, desde 2013, a planificação setorial formulada no Plano Plurianual sob o prisma da estrutura dos programas temáticos, seus indicadores, objetivos e metas. Trata-se de uma das vertentes mediante as quais o Tribunal busca subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional.

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Regimento Interno/TCU, o TCU deve posicionar-se, no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, quanto à execução dos orçamentos da União. Em linha com os normativos, as análises realizadas adiante compreendem: i) avaliação do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento; ii) a confiabilidade das informações de desempenho prestadas pelo chefe do Poder Executivo; e iii) o desempenho dos programas temáticos selecionados.

Metodologia aplicada

O PPA 2016-2019 definiu metas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, na forma de entrega de bens e serviços à sociedade. As análises apresentadas adiante objetivaram aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o que essas informações permitem concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao longo da vigência do PPA 2016-2019, a opinião do TCU adotou como fundamento a Portaria-Segecex/TCU 33/2010, que aprova a "Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias". Quanto à qualidade, a portaria prevê o método "Smart", em que se avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada, realista e se tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, as características abordadas são a credibilidade, a estabilidade e a comparabilidade.

Atributos da qualidade e confiabilidade das metas

Atributo	Característica (Portaria-Segecex/TCU 33/2010)
Qualidade	especificidade
	mensurabilidade
	adequação
	realismo
	limitação temporal
Confiabilidade	credibilidade
	estabilidade
	comparabilidade

Na apreciação das Contas de 2019, tendo em vista ser o último ano de vigência do PPA 2016-2019, o enfoque da análise setorial não englobou, para a maioria das metas selecionadas, o aspecto da qualidade, já analisado nos relatórios anteriores. O exame centrou-se sobre os seguintes aspectos: i) confiabilidade dos dados apresentados; ii) atingimento das metas e seus reflexos no alcance dos objetivos; e iii) desempenho da política pública representada no respectivo programa temático, quando possível. O número de programas selecionados para análise aumentou em 50%, comparativamente ao ano anterior, tendo alcançado a maior parte dos programas avaliados nas contas de 2016 a 2018.

O exame acerca dos aspectos que compõem a confiabilidade das metas deu-se na forma de escala de Likert. Ou seja, os auditores especificaram o nível de concordância sobre a aderência das metas analisadas às características do quadro anterior. Isso oferece parâmetro para fundamentar o julgamento profissional a respeito das metas.

Na apresentação das análises conduzidas neste relatório, cada tópico é estruturado da seguinte forma: contextualização do programa temático, com uma sintética descrição de suas diretrizes e objetivos; informações de execução orçamentária do programa; análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas e existência de parâmetros de comparação; opinião sobre a confiabilidade das metas; breve estudo do desempenho das metas em 2019; e outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para a análise relativa ao exercício de 2019, selecionaram-se quinze programas temáticos do PPA, relacionados a seguir. Os principais critérios que balizaram a escolha foram a relevância do programa temático e a materialidade envolvida.

Programas temáticos selecionados

Social e segurança pública
2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais
2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária
2080 – Educação de qualidade para todos
2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública
Infraestrutura
2025 – Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia
2033 – Energia Elétrica
2049 – Moradia Digna

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	2068 – Saneamento Básico
	2086 – Transporte Aquaviário
	2087 – Transporte Terrestre
Desenvolvimento produtivo e ambiental	
	2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação
	2078 – Conservação e uso sustentável da biodiversidade
	2084 – Recursos Hídricos

A despesa empenhada em 2019 nos citados programas atingiu cerca de R$ 336 bilhões, aproximadamente 89% do total executado pela União na categoria de programas temáticos, excetuando-se o programa Previdência Social.

Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representam áreas bastante sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população.

Resultados dos exames

Como mencionado anteriormente, o exame empreendido pelo TCU em relação ao exercício de 2019 buscou aferir a confiabilidade das informações relacionadas às metas e ao alcance dos resultados previstos para o quadriênio. A maioria das informações sobre o alcance de resultados centrou-se nas metas analisadas, porém são apresentados resultados gerais sobre a evolução de políticas públicas relacionadas a determinados programas temáticos.

Em 25/11/2019, foi editada a Portaria 612, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos. Os efeitos específicos da edição dessa portaria sobre as metas analisadas são avaliados nos tópicos referentes aos programas temáticos. No entanto, o fato constitui uma impropriedade que prejudica, de forma generalizada, a confiabilidade das informações de desempenho do PPA 2016-2019 e a avaliação do alcance das metas constantes do plano.

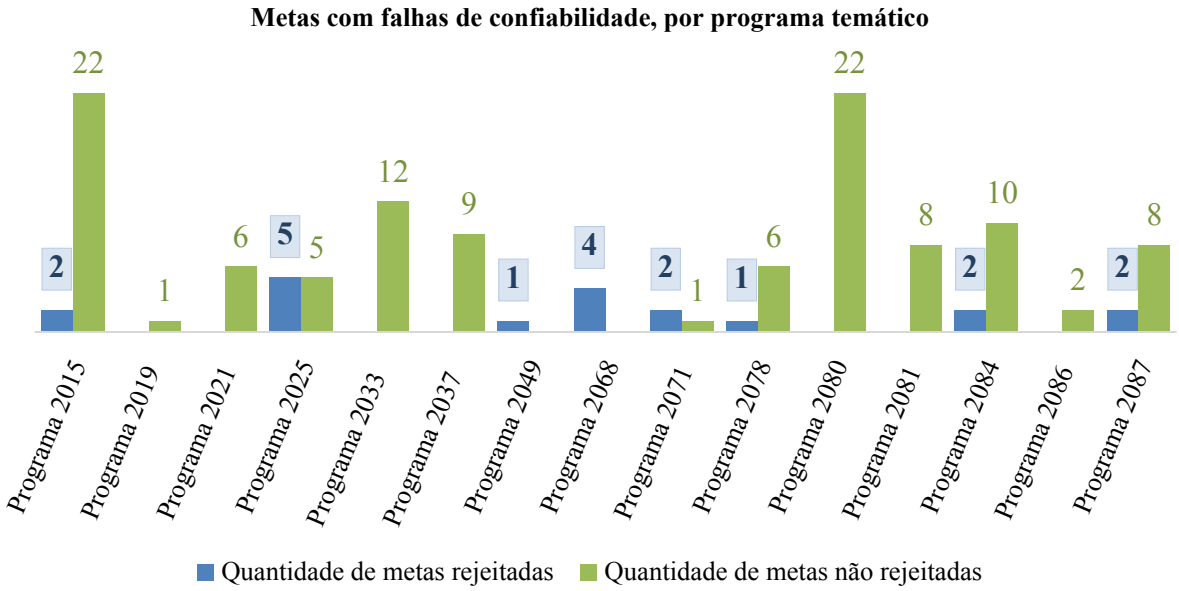
Conforme o art. 15 da Lei 13.249/2016, que instituiu o PPA 2016-2019, o Poder Executivo pode, por ato próprio, revisar ou atualizar metas, o que é natural dado o caráter dinâmico do planejamento, sobretudo considerando o período de vigência do plano. Contudo, a edição de um ato no último bimestre de vigência de um período de quatro anos desvirtua a lógica do estabelecimento de metas, fazendo com que a meta planejada (e atualizada) se adeque ao resultado alcançado. Ademais, vai na contramão de um dos princípios basilares da governança pública, a confiabilidade, conforme o Decreto 9.203/2017 (art. 3º, inciso III). Outrossim, contraria a diretriz, estabelecida nesse mesmo normativo, de que a edição e a revisão de atos normativos se pautem pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IX).

O fato requer atenção por parte do Executivo e prática semelhante não deveria ocorrer no PPA 2020-2023 e nos instrumentos de planejamento que devem se integrar a ele, nos termos do art. 165, § 4º, da Constituição Federal, tampouco nos instrumentos que servirão à implementação do plano, consoante o art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019. Ademais, é necessário assegurar a devida transparência das modificações eventualmente realizadas, em consonância com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e o art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017.

Análise da confiabilidade das metas

Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 131 (12%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância. O gráfico a seguir apresenta os resultados da análise por programa temático (o detalhamento do título de cada programa consta da tabela anterior).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: elaboração própria.

Do total das metas analisadas, 19 (15%) foram rejeitadas na análise deste Tribunal. Como exemplos de problemas verificados, citam-se:

- no programa 2049 – Moradia Digna, a forma de aferição da meta que previa a disponibilização de 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida considerou unidades contratadas em vez de unidades entregues, bem como apresentou divergências nos dados dos resultados do programa, problema já foi apontado pelo Tribunal (TC 016.801/2015-6 e TC 010.641/2018-1);
- no programa 2071 – Promoção de Trabalho Decente e Economia Solidária, a meta "promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda" foi superdimensionada, uma vez que se considerou como critério de contabilização o número de matriculados no programa, sem excluir desse montante os que não concluíram os cursos e aqueles que se matricularam em mais de um curso (dupla contagem). Em 2019, passou-se a considerar apenas trabalhadores que concluíram os cursos, contudo a contagem de mais de um curso por pessoa continua sendo adotada;
- no programa 2087 – Transporte Terrestre, duas metas apresentaram divergências entre os dados registrados na Prestação de Contas do Presidente e as informações apresentadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
- no programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, não foi possível obter dados primários da meta sobre promoção e qualificação de estabelecimentos prisionais;
- no programa 2068 – Saneamento Básico, uma das metas é monitorada por sistema alimentado pelos próprios prestadores de serviço e de forma voluntária, fato que impossibilita assegurar que os dados são isentos de manipulação ou de erros de medição e/ou transcrição;
- no programa 2084 – Recursos Hídricos, duas metas foram rejeitadas em razão da alta possibilidade de os dados conterem erros de medição e transcrição, uma vez que os produtos pretendidos consistem em obras sob responsabilidade de diversos estados, que possuem forma própria de tratar e medir os dados, o que prejudica notadamente a comparabilidade dos resultados.

Verifica-se que se tem mantido, nas análises empreendidas nos últimos anos, a proporção de metas rejeitadas por falhas de confiabilidade, em torno de 15% do total avaliado. Com o novo modelo de planejamento de médio prazo associado ao PPA 2020-2023, a par das metas pertencentes ao plano, ganham relevo as metas gerenciais, a serem definidas por órgãos e entidades, que refletirão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

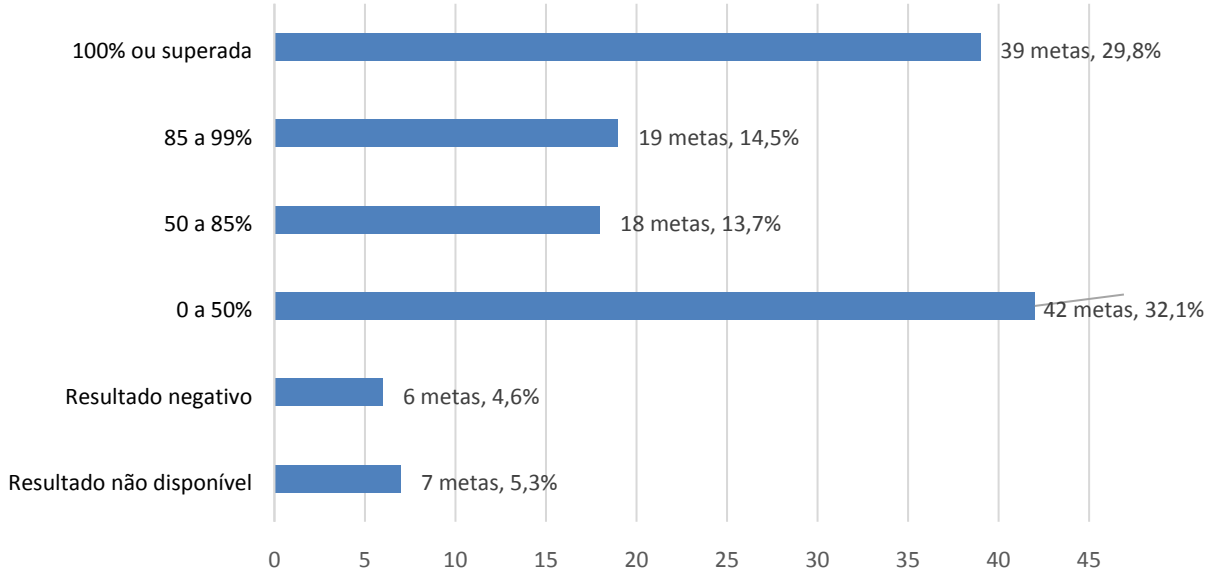
as ações intermediárias necessárias para a consecução do planejamento. Consequentemente, formula-se recomendação para que o Poder Executivo aperfeiçoe a definição e o cálculo das metas do PPA 2020-2023, bem como das metas intermediárias que devem ser estabelecidas para seu alcance, em âmbito setorial, para que atendam a atributos de qualidade e confiabilidade, a exemplo daqueles definidos na Portaria-Segecex/TCU 33/2010, indispensáveis para que as referidas metas sejam instrumentos úteis e efetivos ao monitoramento e à avaliação do plano.

Desempenho das metas em 2019

Em 2019, último ano de vigência do PPA, os órgãos do Poder Executivo informaram os resultados finais das metas relativas aos programas temáticos do plano, isto é, o acumulado dos quatro anos. Diante disso, a análise quanto ao desempenho das metas abrangeu não apenas os resultados finais informados, como também dados obtidos de outras fontes, quando aplicável.

O gráfico seguinte foi elaborado a partir da análise das 131 metas selecionadas, o qual apresenta a quantidade de metas por faixa de alcance de resultados.

Alcance das metas, por faixa (em quantidade e em percentual das analisadas)



Nota: Quatro metas do Programa Transporte Terrestre foram recalculadas pelo Tribunal.

Algumas conclusões atinentes à análise do alcance das metas avaliadas são destacadas adiante. Para os casos de desempenho insatisfatório ou ausência de desempenho associado àas metas, as justificativas mais comuns estão relacionadas a dificuldades na execução orçamentária e financeira, mas também são destacados problemas de natureza gerencial e/ou política fora do alcance da ação do Governo Federal (como ações que dependam de outros entes, por exemplo).

Há ainda situações em que se verificou a realização de ações importantes e necessárias para o alcance da meta, mas que não foram suficientes para o seu pleno atingimento. Quanto às superações de metas, algumas decorreram de imprecisões na metodologia de cálculo e há casos de metas alteradas pela já mencionada Portaria-ME 612/2019, editada em 25/11/2019, que alterou atributos do PPA 2016-2019, inclusive valores de metas. Ademais, para alguns programas temáticos, foi possível noticiar o desempenho de indicadores e de outros marcos relevantes para os respectivos setores ou políticas públicas associadas.

Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

O programa teve 24 metas analisadas, das quais quatorze apresentaram desempenho acima de 80%: sendo que três metas apresentaram resultado negativo, quatro obtiveram desempenho abaixo de 60% e uma não apresentou o percentual de execução em razão de não ter linha de base registrada, de modo que o total acumulado do quadriênio consta como “não disponível”. Entre as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

razões apresentadas para o baixo desempenho e o desempenho negativo, constam a descontinuidade da política pública e alterações nas prioridades do governo. A respeito do desempenho geral da área de saúde, verificou-se que importantes indicadores que vinham apresentando melhora nos últimos anos pioraram no quadriênio 2016-2019, como a taxa de mortalidade infantil e a "razão" de mortalidade materna, cujos números de óbitos saíram de 13,3 a cada 1.000 nascidos vivos e 62 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2015, para 13,4 a cada 1.000 nascidos vivos e 64,5 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2019, respectivamente.

Programa 2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais

Destaca-se que mesmo resultados bem próximos de 100% podem sofrer ressalvas, como quando a política pública visa à universalização do acesso a determinado serviço público. Nesse sentido, os 99,56% da média efetiva de execução da meta do Bolsa Família no período de 2016 a 2019, aliados ao resultado dessa meta no exercício de 2019 (95,87%), não permitem concluir pelo pleno alcance da meta, visto que ainda há percentual de beneficiários enquadrados nos critérios de elegibilidade para receber a transferência de recursos não contemplado pela política pública.

Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)

As oito metas relacionadas ao objetivo 0370 (manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal) apresentaram desempenho insatisfatório, sendo que cinco metas apresentaram 0% de execução e o melhor dos casos alcançou a marca de 28,33%. A principal causa apontada pelos gestores para esses resultados foi a falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta.

Ademais, nesse caso, há que se levar em conta fatores não diretamente relacionados com a gestão da política pública, de natureza política ou relacionados ao próprio desenho da política pública. O exame realizado pelo Tribunal destacou que o público-alvo do Suas guarda grande interseção com os públicos que recebem recursos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF), o que significa que a camada mais pobre e vulnerável da população está, de fato, recebendo menos e piores serviços socioassistenciais, complementares às transferências de renda, o que contribui potencialmente para o aumento da pobreza multidimensional.

Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária

Constatou-se que nenhuma das quatro metas selecionadas para análise alcançou os resultados previstos. A meta que buscava o aumento da taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal (04NQ) não apenas deixou de alcançar o previsto, como apresentou resultados decrescentes, passando de 3,46% (2018) para 2,71% (2019). Na apuração de outra meta, destinada à qualificação profissional por meio do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, foram constatadas duplas contagens e inconsistências que, além de terem comprometido a confiabilidade da meta, levaram ao superdimensionamento do resultado obtido. Para as demais metas, a diminuição do orçamento às ações correspondentes foi a principal justificativa apresentada para o seu não alcance.

Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos

De 22 metas analisadas, cinco apresentaram o desempenho planejado; dez não foram alcançadas; quatro foram alcançadas após a edição da Portaria-ME 612/2019; e três não foram alcançadas mesmo após redução dos valores pela referida portaria. Vale notar que para a meta 04KJ – uma das que não apresentaram informações acerca do desempenho alcançado, e que previa a elevação do número de matrículas em escolas das populações de campo, das comunidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

quilombolas e dos povos indígenas –, mesmo com novo parâmetro estabelecido pela referida portaria, contatou-se variação negativa.

Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

Apenas uma meta, de oito analisadas, foi avaliada pelo gestor como tendo alcançado seu objetivo. As demais não foram atendidas por descontinuidade da estratégia da política pública, alteração normativa, ausência ou insuficiência de articulação entre os atores envolvidos, incompatibilidade entre orçamento e dimensionamento da meta e falha na gestão. Em que pesem os resultados, observou-se que a maior parte dos indicadores da política apresentou melhora, destacando-se a redução das taxas de homicídios (geral e entre mulheres), de mortos em acidentes em rodovias federais, e de acidentes graves em rodovias federais. Contudo, o único indicador com incidência direta sobre o sistema penitenciário (taxa de encarceramento) apresentou substancial piora, uma vez que passou de 299,7 para 356,95 presos por 100 mil habitantes.

Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

Houve avanço significativo em relação à velocidade média da banda larga fixa no Brasil durante a vigência do PPA 2016-2019, de 11 Mbps ao final de 2015 para 45 Mbps em 2019. Outro avanço importante na vigência do PPA foi o aumento da população coberta com redes de transporte em fibra óptica, que alcançou 91,47% em setembro de 2019, segundo dados da PCPR 2019. Nada obstante os avanços nesses índices, há a necessidade de planejamento governamental que contribua para a redução das desigualdades regionais relativas ao acesso a essas tecnologias.

Programa 2033 – Energia Elétrica

Verificou-se que sete metas foram alcançadas e cinco não. As não alcançadas referem-se à expansão da capacidade de geração e transmissão de energia elétrica, tendo sido afetadas, de acordo com as justificativas apresentadas, pela redução expressiva no consumo de energia elétrica, associada à descontinuidade da estratégia da política pública durante a vigência do PPA 2016-2019. De toda sorte, foi noticiado que, ao longo desses quatro anos, houve crescimento na oferta de geração de energia elétrica de 20,8% e, mesmo sem a correspondente expansão da capacidade de transmissão em relação ao originalmente previsto, é possível concluir pela melhoria da robustez do sistema elétrico brasileiro quanto à disponibilização de energia elétrica. No entanto, avanços ainda são necessários no tocante à modicidade tarifária e à qualidade do serviço prestado, conforme demonstrado por fiscalizações realizadas pelo TCU (Acórdão 651/2016-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo, e Acórdão 1.063/2017-TCU-Plenário relator ministro José Múcio Monteiro).

Programa 2049 – Moradia Digna

A meta selecionada para análise (disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida) foi rejeitada com base no atributo da confiabilidade. A impropriedade associada a essa meta foi apontada durante toda a vigência do PPA 2016-2019, tendo sido registrada em todos os relatórios sobre a Prestação de Contas do Presidente da República do período. Trata-se de inconsistência no cálculo da meta, que considera como disponibilizadas as moradias contratadas, sem considerar que, entre a contratação e a efetiva disponibilização ao usuário, podem ocorrer problemas operacionais que atrasem ou até mesmo inviabilizem a efetiva disponibilização ao usuário. Ademais, a meta teve alcance em torno de 60%, percentual que seria bem menor se o cálculo correto fosse aplicado.

Programa 2068 – Saneamento Básico

Ao longo do PPA, verificou-se a conclusão de empreendimentos que contribuíram para a ampliação do abastecimento de água potável e para a ampliação de esgotamento público. No entanto alterações das metas para adequá-las à disponibilidade orçamentária resultaram em parâmetros iniciais "tímidos", de forma que quase todas as metas foram praticamente superadas no primeiro ano de execução. Ainda restam grandes obstáculos a serem superados, haja vista o expressivo deficit global na oferta de saneamento, crítico nas regiões Norte e Nordeste, o que evidencia as desigualdades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

regionais. Cabe registrar os esforços do Governo Federal para aperfeiçoar o marco regulatório do setor, ação necessária para a melhoria da qualidade e a universalização dos serviços de saneamento básico.

Programa 2086 – Transporte Aquaviário

Foram selecionadas duas metas para análise, relacionadas à modernização da infraestrutura e da gestão portuária. A meta atinente à contratação de embarcações destinadas à cabotagem superou em 40% as dez unidades previstas. Por sua vez, a meta por meio da qual se buscou fomentar projetos financiados com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) não foi atingida, em razão, principalmente, da redução das contratações por parte de importantes atores da área, a exemplo da Petrobras e do Estaleiro Atlântico Sul.

Programa 2087 – Transportes Terrestres

Quatro das dez metas analisadas foram recalculadas pelo Tribunal em razão de falhas materiais identificadas nos exames dos resultados alcançados pela política. Para duas das dez metas analisadas, foi verificado o seu efetivo cumprimento (após o recálculo): implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros; e implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso.

Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Das seis metas analisadas, somente uma foi atingida e, ainda assim, a ação nela prevista (baseada no verbo "apoiar") não permite extrair conclusões sobre possíveis resultados da intervenção governamental decorrentes do alcance ou da superação da meta. Sobre aspectos gerais do setor, destacou-se que os investimentos públicos em ciência e tecnologia e em pesquisa e desenvolvimento foram reduzidos ao longo dos anos, mas houve melhoria no posicionamento do Brasil no *ranking* internacional *Global Innovation Index* (GII), da 70ª posição, em 2015, para a 66ª, em 2019.

Programa 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade

Das sete metas avaliadas, duas foram alcançadas, quatro não e uma não teve qualquer execução. Das duas metas alcançadas, uma superou o valor pretendido, relacionada ao aumento da área das unidades de conservação avaliadas e cumprindo com seus objetivos de criação. Por sua vez, a meta sem execução dependia de ação específica de órgãos estaduais competentes. De toda sorte, uma vez que os objetivos e metas do programa se relacionam diretamente com as prioridades declaradas no objetivo estratégico do Ministério do Meio Ambiente de "Desenvolver ações de conservação, uso sustentável e recuperação da Biodiversidade com inclusão socioambiental", considerou-se que o programa contribuiu para o alcance dos objetivos da política pública, nada obstante algumas metas não terem sido atingidas.

Programa 2084 – Recursos Hídricos

De doze metas analisadas, seis não apresentaram execução, três foram alcançadas e três não foram alcançadas. Ao longo dos anos, constatou-se que as metas não foram capazes de indicar o reflexo no alcance dos objetivos e no desempenho das políticas públicas. De toda sorte, na vigência do Programa 2084, houve avanços no planejamento e na implementação de infraestrutura hídrica, com destaque para o início da pré-operação do Eixo Leste do Programa de Integração do São Francisco (Pisf) em 2017, a execução física de 97% do Eixo Norte do Pisf e a publicação, em 2019, do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH).

A apuração de tantas metas com desempenho abaixo do esperado, a par das justificativas já apresentadas, merece considerações.

Primeiramente, ressalta-se aspecto apontado pelo TCU ao longo de toda a vigência do PPA 2016-2019, que possivelmente impactou o alcance dos resultados do plano, qual seja, a ausência de parâmetros para acompanhar o desenvolvimento anual do plano, uma vez que foram estabelecidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

parâmetros a serem alcançados apenas ao final do período de quatro anos. A ausência de metas anuais pode ter contribuído para que as metas estabelecidas não cumprissem adequadamente sua missão de auxiliar o gestor na tomada de decisão ao longo da vigência do PPA 2016-2019, bem como informar à sociedade e ao Congresso Nacional sobre o andamento dos compromissos pactuados, nada obstante os esforços desta Corte de Contas, traduzidos em recomendações voltadas para o alcance do plano então vigente e endereçadas na fiscalização relativa à elaboração do PPA 2020-2023.

Outro ponto diz respeito à impossibilidade de se falar em responsabilização pelo não alcance das metas previstas no PPA. É certo que o desempenho dos programas está sujeito à influência de uma série de variáveis alheias à capacidade de intervenção do Governo Federal (ações a cargo de outros atores, crises econômicas, calamidades públicas etc.). No entanto, ponderadas as justificativas para o não cumprimento, o conjunto de metas analisadas reforça uma das principais preocupações do TCU nos seus trabalhos em relação ao PPA: que o plano deixe de ser uma peça formal e fictícia de planejamento e passe, de fato, a orientar a atuação governamental, servindo como instrumento útil e confiável para o monitoramento, o controle e a transparência dos resultados obtidos. Para tanto, é absolutamente necessário que as informações de desempenho (especialmente metas e indicadores) sejam construídas observando os critérios de qualidade e consistência aplicáveis, sejam confiáveis, íntegras e lhes seja dada a devida transparência, inclusive nas suas alterações.

Por oportuno, rememora-se, neste ponto, a questão da portaria publicada em 25/11/2019, faltando pouco mais de um mês para o encerramento do PPA 2016-2019, que provocou reduções em quantitativos de metas do plano. Conforme já mencionado, embora não expressamente proibida pela legislação, a prática contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo a confiabilidade.

O terceiro e último ponto que se destaca na análise das informações de desempenho do Governo Federal refere-se à dimensão de custos, não abordada nas análises de cada programa temático, mas essencial para se completar a análise das entregas realizadas à sociedade.

A dimensão de custos está prevista na legislação que rege as contas públicas e remete ao consumo dos recursos *vis-à-vis* os bens e serviços prestados à sociedade com tal consumo. A PCPR 2019 relata a evolução do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal, com destaque para a iniciativa de se avaliar, sob essa dimensão, os programas temáticos do PPA 2016-2019. Pretendeu-se, com isso, fornecer subsídio para a apuração da eficiência, eficácia e economicidade da ação governamental, em linha com o objetivo do presente capítulo. No entanto, o principal resultado do trabalho foi apontar lacunas, inconsistências e limitações que dificultaram o alcance do objetivo original e que impedem que a informação gerencial de custos cumpra seu papel na Administração Pública Federal.

Nada obstante a evolução gradativa nas possibilidades de reconhecimento e mensuração de custos, sobretudo por meio das ferramentas tecnológicas disponíveis aos órgãos setoriais, permanece a dificuldade, em se tratando da atuação por área temática, de se estabelecer o relacionamento entre o orçamento público e seus classificadores orçamentários com os insumos efetivamente consumidos pelos programas de governo. As alterações metodológicas do PPA 2020-2023 não foram suficientes para tratar aspectos críticos do processo de planejamento, execução e avaliação de programas de governo em relação à apuração de seus custos e à avaliação de eficácia, eficiência, economicidade e efetividade.

De toda sorte, existem iniciativas com potencial de inserir a informação de custos gerencial nos processos de tomada de decisão e de alocação de recursos nos instrumentos federais de planejamento e gestão. A implementação depende da ação coordenada e integrada da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis.

Nesse sentido, e considerando que 2020 é o primeiro ano de vigência do PPA 2020-2023, é oportuno consignar recomendação específica sobre o tema, por meio da qual seja possível

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

acompanhar a integração da gestão de custos de programas e unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública.

DISTORÇÃO
Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.
IMPROPRIEDADE
Edição da Portaria 612 do Ministério da Economia, de 25/11/2019, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017.
RECOMENDAÇÕES
À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que: a) aperfeiçoem a definição e o cálculo das metas do PPA 2020-2023, bem como das metas intermediárias que devem ser estabelecidas para seu alcance, em âmbito setorial, para que atendam a atributos de qualidade e confiabilidade, a exemplo daqueles definidos na Portaria-Segecex/TCU 33/2010, indispensáveis para que as referidas metas sejam instrumentos úteis e efetivos ao monitoramento e à avaliação do plano; b) as alterações de atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como de atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal, e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017; c) coordenem ações junto à Secretaria do Tesouro Nacional e demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001.

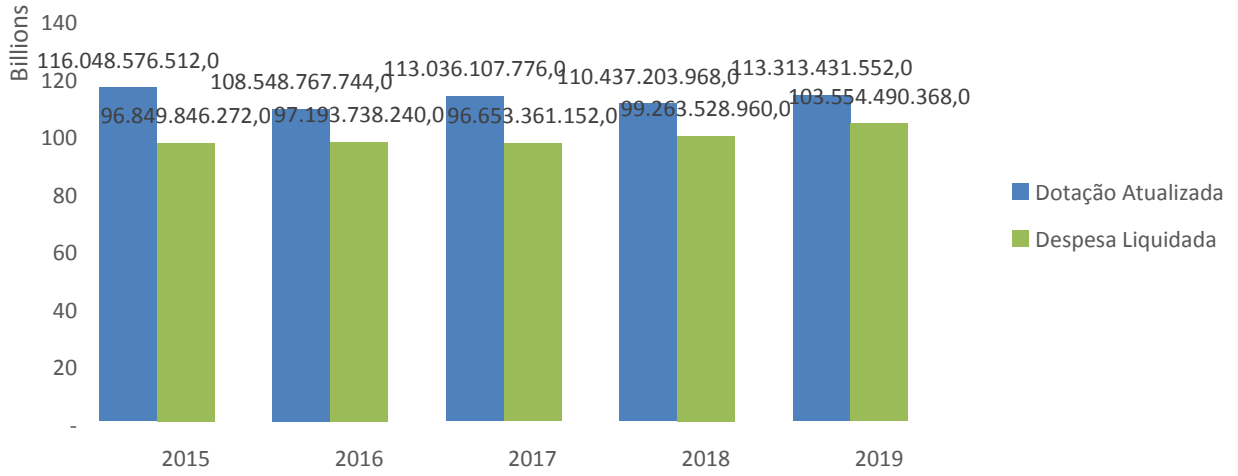
3.3.2. Programa Temático 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

A Constituição Federal de 1988 assegura a saúde como um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para a sua promoção, proteção e recuperação. Para a concretização do dispositivo, foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS), como forma de organização da prestação das ações e serviços públicos.

O Programa Temático 2015 – Fortalecimento do SUS constitui o principal programa temático associado à função governamental Saúde no PPA 2016-2019. O Ministério da Saúde (MS), apoiado pelas entidades da administração indireta a ele vinculadas, é o órgão responsável pela execução desse programa, que possui 30 indicadores, 12 objetivos, 94 metas e 120 iniciativas. Entre os indicadores desse programa temático estão: Cobertura de equipe de Saúde da Família e Atenção Básica, Esperança de vida ao nascer, Letalidade por dengue, Proporção de partos normais no SUS e Taxa de mortalidade infantil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária do Programa 2015 nos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), dados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com relação à execução orçamentária do Programa 2015 nos últimos cinco anos, observa-se que, apesar da dotação atualizada ter oscilado um pouco e não ter retornado ao patamar de 2015, houve aumento nas despesas liquidadas ao longo dos anos.

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
108.188	113.313	112.641	103.554	102.557

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Conforme os dados acima, verifica-se que 91,38% dos recursos da dotação atualizada, em 2019, foram liquidados.

Além disso, dados do Siop demonstram que, da dotação atualizada para o referido programa em 2019, as ações 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade e 219A - Piso de Atenção Básica em Saúde somaram em torno de R$ 67,77 bilhões, correspondendo a aproximadamente 60% do total.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para a análise os seguintes Objetivos do Programa Temático 2015 – Fortalecimento do SUS: **0713** – Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar; **0714** – Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável; e **1120** - Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores (2016 a 2018), selecionados em função de sua relevância no programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, entre as quais **24** (oito por objetivo) foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada em 2019 (acumulado)	% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
1. 0263 - Apoiar a construção, reforma e ampliação de mais 8.553 obras do Programa de Requalificação de UBS – RequalificaUBS.	obras	8.553	8.496	99,33%
2. 0265 - Ampliar o número de equipes da Estratégia Saúde da Família para 45.400.	equipes	45.400	44.472	82,28% *
3. 0266 - Ampliar o acesso à atenção odontológica na atenção básica, passando para 27.500 equipes de saúde bucal implantadas.	equipes	27.500	27.596	103,17%*
4. 0268 - Aumentar o Índice de Transplantes de Órgãos Sólidos por milhão da população (pmp), passando de 37,95 pmp para 42,49 pmp.	pmp	42,49	43,96	132,38%*
5. 026I - Aumentar de 20 para 150 as Centrais de Regulação que recebem incentivo federal de custeio para a melhoria do acesso aos serviços ambulatoriais especializados e hospitalares.	centrais de regulação	150	55	26,92%
6. 026O - Implantar 602 novas equipes de atenção domiciliar, sendo 391 novas Equipes Multiprofissionais de Atenção Domiciliar (EMAD) e 211 novas Equipes Multiprofissionais de Apoio (EMAP).	equipes de atenção domiciliar	602	267	44,35%
7. 03Z5 - Alcançar 18.000 médicos brasileiros e estrangeiros atuando em regiões prioritárias para o SUS, por meio do Programa Mais Médicos e do Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica – PROVAB.	médicos	18.000	14.490	-1.047,06%*
8. 04EI - Garantir 14 mil Unidades Básicas de Saúde utilizando prontuário eletrônico.	UBS	14.000	21.557	175,57%*
9. 026U - Ampliar para, no mínimo, 70% o percentual de municípios com cobertura vacinal adequada (95%) da vacina Pentavalente (DTP+HB+Hib) em menores de 1 ano.	%	70	21,74	31,06%
10. 026X - Aumentar para, no mínimo, 76% a proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar diagnosticados.	%	76	63,60	83,68%
11. 026Z - Assegurar 100% das regiões de saúde com cobertura de pelo menos um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest).	%	100	73,74	-1%
12. 027N - Reduzir, para no máximo 100.000, o número de casos autóctones de malária no Brasil.	casos	100.000	148.399	-26,61%*
13. 04H4 - Aumentar para 95% a proporção de examinados entre os contatos intradomiciliares registrados dos casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos das coortes.	%	95	80,02	10,83%*
14. 04H5 - Aumentar para, no mínimo, 90% a proporção de pessoas vivendo com HIV/Aids, em tratamento há pelo menos 6 meses, com carga viral suprimida.	%	90	94	Não disponível*
15. 04H6 - Aumentar para, no mínimo, 80% a proporção de testagem para HIV entre casos novos de tuberculose.	%	80	74	92,50%
16.04QU - Reduzir a prevalência de uso do tabaco para 9,6%.	%	9,6	9,3	137,50%
17. 0282 - Habilitar 132 novos serviços como Maternidade de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR).	serviços	132	117	88,64%
18. 028C - Implantar 20 novas Casas de Gestante, Bebê e Puérpera - CGBP.	CGBP	20	25	125%
19. 028H - Realizar 11,5 milhões de mamografias bilaterais para rastreamento do câncer de mama em mulheres de 50-69 anos.	mamografias	11.500.000	9.902.238	86,11%
20. 028I - Realizar 28 milhões de exames citopatológicos para rastreamento do câncer de colo do útero em mulheres de 25-64 anos.	exames	28.000.000	26.911.063	96,11%
21. 028S - Apoiar a implantação de 175 UPA 24h.	UPAs	175	214	122,29%
22. 028U - Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa - PVC, passando de 4.364 para 6.764.	pessoas	6.764	4.520	6,50%
23. 028X - Incentivar a implantação de 480 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).	CAPS	480	287	59,79%
24. 03WY - Implantar 98 Centros Especializados em Reabilitação - CER, passando de 124 para 222 CER em funcionamento.	CER	222	248	126,53%

Fonte: Elaboração própria a partir do Siop e da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2019.
* Para as metas 2, 3, 4, 7, 8, 12, 13 e 14, os valores apresentados na PCPR foram diferentes, sendo, respectivamente: 97,96%, 100,34%, 103,46%, 80,55%, 153,98%, -45,13%, 84,23% e 104,44%.

Para as metas 2, 3, 4, 7, 8, 12, 13 e 14, a PCPR apresentou percentuais de execução no período de 2016 a 2019 diferentes dos dados extraídos do Siop. Observou-se que isso ocorreu em virtude de a PCPR não ter considerado para o cálculo dos percentuais os valores de linha de base existentes para as metas. Ao não considerar esses valores, os percentuais de execução ficaram distorcidos para mais ou para menos, sem refletir a verdadeira execução da meta. Apenas para a meta 14, a justificativa para a divergência de informação é diferente, tendo em vista que a meta não tinha linha de base registrada no Siop, sendo que, na PCPR, foi considerada, para o cálculo, linha de base igual a zero.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Entende-se que a divergência não é suficiente para afastar a confiabilidade da meta, visto que o Siop constitui o sistema de informações oficial de apoio à gestão do PPA, nos termos do Decreto 8.759/2016, e seus dados podem ser atualizados após o envio da PCPR, dado o prazo para apresentação do relatório anual de avaliação do PPA (31 de maio), previsto no art. 6º do referido normativo. De toda sorte, há que se deixar registrada a necessidade de que os órgãos responsáveis pela consolidação da PCPR garantam a consistência entre as informações e dados nela apresentados e os sistemas dos quais são extraídos.

Confiabilidade

Foram identificadas divergências importantes nas metas 5, 10 e 22, ao se comparar as informações do Siop (acesso em 16/3/2020) e as prestadas pelos gestores do MS, relacionadas aos resultados de 2019 e aos percentuais de execução total da meta no período do PPA (2016 a 2019), as quais denotam fragilidades nos controles do MS. Para as demais metas, eventuais divergências encontradas foram consideradas não relevantes.

Com relação à meta 5, a manifestação do MS, em resposta à diligência realizada, afirma que não houve nova central de regulação recebendo incentivo federal de custeio em 2019, enquanto o Siop registra duas novas centrais de regulação em 2019. Já em relação à meta 10, enquanto o Siop registra como proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar diagnosticados, em 2019, o valor de 63,60% (83,68% de execução da meta no período do PPA), a resposta do MS informa, para 2019, o valor de 71,9% (94,6% de execução da meta no período do PPA). Para essa meta, contudo, a resposta do MS destaca que a fonte utilizada para o cálculo da meta de 2019 foi "a base da tuberculose qualificada (após remoção de duplicidades e vinculação de registros)", o que pode justificar a diferença encontrada em relação aos valores do Siop.

Quanto à meta 22, foram identificadas fragilidades no seu processo de apuração, uma vez que o MS registrou que a versão do *site* do Programa de Volta para Casa (PVC) se encontra obsoleta, pois teria sido produzida em 2003, sem atualizações posteriores, e que "os processos de cadastro são recebidos por meio físico". Mencionou, ainda, limitações nos controles realizados quando da mudança da situação que levou à suspensão de benefícios, bem como nos controles de cancelamentos de benefícios.

Desse modo, considerando que existem justificativas quanto às divergências em relação à meta 10, entende-se que apenas as falhas relacionadas às metas 5 e 22, por configurarem fragilidades nos controles do MS em relação à apuração dessas metas, levam à rejeição da confiabilidade dos dados apresentados.

Foram observadas ainda falhas em doze das 24 metas analisadas, relacionadas à desatualização de registros no Siop (metas 2, 4, 5, 9, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20 e 21), apesar de esse fato ter sido destacado no próprio sistema. Nesses casos, foi observado que, na parte Análise Situacional da meta, constante do relatório PCPR-Evolução das Metas e do Espelho do Monitoramento, os gestores apresentaram valores atualizados das metas, em especial para os exercícios anteriores a 2019, enquanto as informações cadastradas para a meta permaneceram desatualizadas.

Essa situação leva ao comprometimento da objetividade do relatório do Siop, entretanto não chega a prejudicar a confiabilidade dos dados apresentados na Análise Situacional da meta, relativos às atualizações necessárias.

As metas 1 e 4 passaram por revisões ao longo do PPA que resultaram em grande alteração dos valores a serem alcançados, estabelecidos na primeira versão do plano. A meta 1 tinha originalmente previsto o apoio à construção, reforma e ampliação de mais 16.000 obras do Programa RequalificaUBS. Após a segunda revisão, estabeleceu-se como meta prevista o apoio a 8.553 obras de UBS, valor que corresponde a 53,46% do original. Já quanto à meta 4, havia sido inicialmente previsto o aumento do Índice de Transplantes de Órgãos Sólidos por milhão da população (pmp) de 37,95 para 46,18 pmp. Após duas revisões, a meta prevista passou a ser 42,49 pmp. Esse valor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

corresponde a 55,16% do inicialmente proposto, considerando a linha de base. Cabe destacar que as referidas metas 1 e 4 tiveram execução no período do PPA de, respectivamente, 99,33% e 132,38%, tendo a última revisão ocorrido em novembro de 2019.

Considera-se que, apesar de serem necessárias revisões de metas tendo em vista o caráter dinâmico de um planejamento de longo prazo como o PPA, alterações excessivas podem indicar superestimação da meta inicial ou camuflagem do baixo desempenho do órgão em relação à meta, levando à melhoria artificial do resultado. Embora essa situação possa interferir na análise do desempenho das metas, não se vislumbra prejuízo quanto à confiabilidade dos dados.

Ante o exposto, levando em conta as informações constantes do Siop e as informações prestadas pelos gestores do MS para elaboração desta análise, conclui-se que as metas 5 e 22 devem ser rejeitadas pelo critério de confiabilidade, em face das falhas/distorções registradas.

As falhas ou distorções identificadas na definição das metas 1, 2, 4, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24 não foram suficientes para a rejeição da confiabilidade dessas. Não foram identificadas falhas ou distorções relevantes em relação às demais metas analisadas (3, 6, 7, 8, 11, 15 e 23).

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
5. 026I - Aumentar de 20 para 150 as Centrais de Regulação que recebem incentivo federal de custeio para a melhoria do acesso aos serviços ambulatoriais especializados e hospitalares.
22. 028U - Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa - PVC, passando de 4.364 para 6.764.

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das demais metas analisadas. Registre-se que as metas selecionadas foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise da qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao PPA 2016-2019.

Registre-se ainda que, quanto à análise do aspecto da qualidade realizada nos anos anteriores, as metas 1 e 2 foram rejeitadas em 2016; a meta 17 foi rejeitada em 2017, e as metas 9, 10, 11, 14 e 15 foram rejeitadas em 2018. As falhas encontradas estavam relacionadas especialmente ao atributo de mensurabilidade, tendo sido listadas a inadequação/falta de clareza do enunciado, considerando a forma de apuração da meta (1 e 17), e a não indicação satisfatória do patamar quantitativo que servia como referência (ponto de partida), impedindo a avaliação do quanto se avançava com o atingimento da meta (2, 9, 10, 11, 14 e 15).

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Para a análise do desempenho das metas no período (2016-2019), foram consideradas as informações do relatório PCPR-Evolução das Metas, do Siop, em relação ao desempenho das metas selecionadas (à exceção das metas 5 e 22, cuja confiabilidade foi rejeitada).

Observou-se que as metas 1, 2, 3, 4, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24 tiveram desempenho acima de 80% do previsto, tendo as metas 3, 4, 8, 16, 18, 21 e 24 ultrapassado os valores previstos. Já as metas 6, 7, 9, 11, 12, 13 apresentaram baixo desempenho, com resultados aquém de 50% do previsto, sendo que o desempenho das metas 7, 11 e 12 foi negativo. A meta 23 teve desempenho intermediário, igual a 59,79%, e a meta 14 não apresentou o percentual de execução, em razão de não ter linha de base registrada.

Com relação às catorze metas que superaram 80% de execução, sete passaram por revisão em relação ao valor inicial previsto no PPA 2016-2019, porém foram consideradas potencialmente excessivas apenas as alterações realizadas nas metas 1 e 4, conforme registrado na análise de confiabilidade das metas. Já quanto às metas selecionadas que não alcançaram resultado satisfatório (considerando-se percentual total de execução abaixo de 80%), verificou-se que estavam relacionadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

em maior parte aos Objetivos 0713 e 0714 e que os dados referentes às metas 9, 12 e 13, consoante o Espelho do Monitoramento do Siop, ainda são preliminares.

Das metas que tiveram resultado negativo, destaca-se a meta 7, "Alcançar 18.000 médicos brasileiros e estrangeiros atuando em regiões prioritárias para o SUS, por meio do Programa Mais Médicos e do Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica – PROVAB", que teve execução igual a -1.047,06%. O número de médicos alcançados pelo Programa em 2019, igual a 14.490, foi inferior ao utilizado como linha de base (17.694), referida a 31/12/2015.

Como justificativa para esse resultado, no Espelho do Monitoramento do Siop, está a "descontinuidade da estratégia da política pública durante o PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo". Em resposta, o MS complementou a justificativa, registrando que, em especial em 2019, o Governo Federal passou a priorizar o provimento de médicos em locais de maior vulnerabilidade e de difícil acesso, bem como destacou a liberdade profissional dos médicos em permanecerem no programa.

Nesse contexto, destaca-se que foi noticiado, em novembro de 2018, o fim da parceria de Cuba com o Brasil no âmbito do programa Mais Médicos, em virtude de mudanças nas regras do programa. Em virtude disso, conforme informações do *site* do Ministério da Saúde, o Governo Federal publicou, em maio de 2019, edital para cobrir vagas abertas por profissionais que deixaram o programa e, em agosto de 2019, lançou o programa Médicos pelo Brasil para substituição gradual do Mais Médicos, com novos critérios de seleção de profissionais e de distribuição de vagas entre os municípios. Assim, considera-se que todas essas mudanças podem ter impactado o desempenho negativo da meta.

Com relação à meta 11, "Assegurar 100% das regiões de saúde com cobertura de pelo menos um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest)", a justificativa apresentada no Espelho do Monitoramento do Siop, entre outras, foi o "entendimento dos gestores de saúde dos municípios sedes de Cerest de que os recursos estruturais, financeiros e de pessoal para atendimento aos municípios da região da área de abrangência são insuficientes e oneram apenas os municípios sede". Essa situação teria levado a constantes tentativas de desabilitação de Cerests.

Para o baixo desempenho da meta 9 "Ampliar para, no mínimo, 70% o percentual de municípios com cobertura vacinal adequada (95%) da vacina Pentavalente (DTP+HB+Hib) em menores de 1 ano" e da meta 22 "Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa-PVC, passando de 4.364 para 6.764", foram registradas como justificativas, respectivamente, "problemas com a qualidade das vacinas compradas pelo MS que tiveram alguns lotes avaliados como insatisfatórios pelo INCQS, o que impossibilitou sua distribuição" e "dificuldades para implantação das redes extra-hospitalares locais em substituição da internação psiquiátrica e do modelo centrado no hospital psiquiátrico".

Outras justificativas apresentadas no Siop para as metas com baixo desempenho, foram: alteração de normativos legais que impactaram a implementação da meta; ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta; falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta, entre outras.

Diante dessas informações, verifica-se que, de forma geral, as metas selecionadas dependem, em certa medida, de ação interfederativa e/ou intersetorial para a sua execução e da capacidade gestora local para implementá-las. Ademais, observou-se que, além de problemas de gestão, grande parte das causas de baixo desempenho relacionam-se à descontinuidade ou a necessidades de ajustes na política pública em virtude de dificuldades operacionais, financeiras e normativas.

As dificuldades encontradas na implementação de parte das metas analisadas podem ter refletido nos resultados de indicadores do PPA 2016-2019, como se pode identificar, no Siop, em relação aos indicadores "Número de casos autóctones de malária por *Plamodium falciparum*", "Taxa de incidência de tuberculose" e "Coeficiente de prevalência de hanseníase", que tiveram piora dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

valores apurados em 2019 em relação aos valores de referência no início do PPA (respectivamente, de 15.445 casos em 2015 para 15.854 casos em 2019; de 35 casos por 100.000 habitantes em 2013 para 36,6 em 2019; e de 1,3 casos por 10.000 habitantes em 2013 para 2,01 em 2019).

Observou-se também que importantes indicadores que vinham apresentando melhora nos últimos anos, conforme exposto na Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019, tiveram piora no período de 2016-2019, como a Taxa de mortalidade infantil e a Razão de mortalidade materna, cujos números de óbitos saíram de 13,3 a cada 1.000 nascidos vivos e 62 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2015, para 13,4 a cada 1.000 nascidos vivos e 64,5 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2019, respectivamente.

Por outro lado, os indicadores "Cobertura de equipes de Saúde da Família e de Atenção Básica", "Cobertura de equipes de saúde bucal" e "Cobertura de centros especializados em reabilitação nas regiões de saúde" apresentaram melhora em seus números (na ordem: 60,95% em 2015 a 64,23% em 2019; 40,33% em 2015 a 42,81% em 2019; e 18,9% em 2015 a 35,16% em 2019).

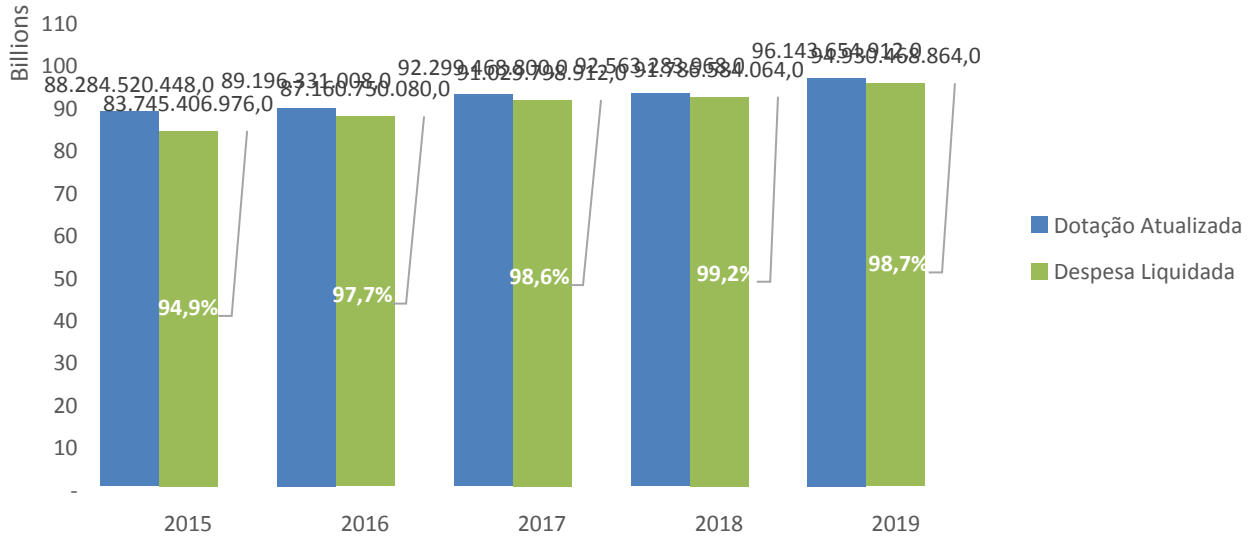
A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) instituiu o *Better Life Index*, índice criado com a finalidade de refletir quesitos essenciais ao bem-estar que impactam a qualidade de vida. São onze quesitos, sendo que o da Saúde é composto pelos indicadores Expectativa de vida e Estado de saúde informado. Conforme esses indicadores, a expectativa de vida no Brasil é de 74,8 anos, enquanto a média da expectativa de vida nos países da OCDE é de 80 anos. Quanto ao estado de saúde informado, que trata da percepção de saúde pelo próprio indivíduo, no Brasil, aproximadamente 70% consideram seu estado de saúde como "bom" ou "muito bom", resultado próximo da média dos países da OCDE, em que 69% dos indivíduos possuem essa mesma percepção.

Finalmente, no *ranking* da OCDE, no quesito Saúde, o Brasil possui o índice 6,6. A África do Sul possui a pior classificação (3,1), enquanto o Canadá, a melhor classificação (9,6), o que demonstra que ainda há grande margem para melhoria da classificação do Brasil.

3.3.3. Programa Temático 2019 – Inclusão Social Por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais

A função assistência social fornece para a sociedade importante combinação de proteções sociais, por meio das quais são ofertados para a população-alvo benefícios, serviços, programas e projetos de forma integrada, que guardam grande complementaridade entre si.

Execução orçamentária da função 8 – assistência social nos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os principais gastos da função são os destinados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Na função assistência social, no exercício de 2019, o programa 2019 obteve dotação de R$ 30,1 bilhões (34,4% da função), enquanto o programa 2037, que trata do Sistema Único de Saúde, analisado no tópico 3.3.3 deste relatório, registrou dotação de R$ 62,3 bilhões (64,8% da função).

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, integra, em sua constituição, a distribuição de benefícios financeiros com a prestação de serviços públicos nas áreas da educação, da saúde e da assistência social, representados por meio das condicionalidades.

Desde a sua criação, o programa cresceu significativamente, alcançando aproximadamente quatorze milhões de famílias beneficiárias. O PBF, juntamente com o BPC, representa um dos principais programas de transferência de renda do Governo Federal, sendo muito importante sua integração com as demais políticas públicas, especialmente as de assistência social, para que seus beneficiários recebam maior proteção social por parte da administração pública.

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
30.085	33.070	33.067	33.009	33.008

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, o objetivo 0619 foi selecionado para análise. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. Para o objetivo 0619, foi relacionada a meta 03U4, que trata do grau de alcance do programa em relação às famílias que atendam aos critérios de elegibilidade do programa. A meta está detalhada a seguir:

Metas Selecionadas para Análise: Objetivo 0619 - Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
03U4 - Transferir renda às famílias em situação de pobreza que atendam aos critérios de elegibilidade, conforme as estimativas de atendimento do Programa Bolsa Família	Percentual de Famílias Beneficiadas	100	98,77	100,66	102.94	95,87	99,56*	N

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

* Trata-se da média simples da taxa de cobertura de atendimento do PBF dos meses de dezembro de cada ano, entre 2016 e 2019.

Qualidade

Como a meta 03U4, referente ao objetivo 0619 do programa 2019, não foi objeto de análise de qualidade em anos anteriores, deve-se proceder à verificação de sua qualidade, sem prejuízo da análise do aspecto da confiabilidade. A análise de qualidade segue o método *Smart*, conforme a Portaria-Segecex/TCU 33/2010, que avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada, realista e se tem prazo determinado.

A meta 03U4 respeita a característica de especificidade, dado que elege o Ministério da Cidadania como o responsável pela realização da ação, estipula como produto a transferência de recursos para as famílias, estabelece meta quantitativa (percentual) de atendimento de famílias pelo PBF, determina o público-alvo, que são os beneficiários do PBF, e refere-se ao território nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em termos de mensurabilidade, estabelece ponto de partida para o indicador-chave e a forma de medição do alcance da meta. Contudo, o custo envolvido na operação poderia ter sido melhor explicitado.

A meta 03U4 está alinhada ao objetivo, o produto da meta é relevante e sua realização está sob controle do órgão responsável.

Em termos de realismo, a meta parece razoável, dado que o PBF é um programa que transita próximo ou alcança a universalização de atendimento, sendo, portanto, factível o alcance de 100% dos beneficiários. A meta, finalmente, atende à característica de limitação temporal, dado que estabeleceu o ano 2019 como período para seu alcance.

Confiabilidade

A meta 03U4 está relacionada com a preservação da cobertura do PBF. Ela combate o crescimento de fila de espera com vistas a contemplar o máximo de beneficiários que atendam aos critérios de elegibilidade do programa. Para acompanhar o nível de cobertura do PBF, o Ministério da Cidadania possui o Cadastro Único, que permite o cálculo da cobertura municipal do Programa.

A meta 03U4 foi avaliada em termos de sua confiabilidade, medida por meio de aspectos de credibilidade, estabilidade e comparabilidade

Dessa forma, em termos de credibilidade, o Cadastro Único representa um grande censo das famílias pobres e vulneráveis que são beneficiárias reais ou potenciais de programas públicos. Essa base de dados é empregada na operacionalização das ações de avaliação e monitoramento das políticas sociais do governo e é de amplo conhecimento, avaliação e utilização dos órgãos de controle TCU e CGU, sendo, portanto, confiável.

Foram contabilizados apenas os eventos que representam adequadamente o alcance da meta. Não houve manipulação das métricas utilizadas para sua contabilização. Em termos de estabilidade, a forma de coleta e a métrica de dados utilizadas para seu cômputo mantiveram-se constantes ao longo do tempo.

A respeito do aspecto de comparabilidade, a meta 03U4 apresentou característica de permanência dado que possibilita a geração de série histórica.

Conclusão

Em relação à meta 03U4, empregada para medir aspectos do objetivo 0619, que se refere à inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar os critérios que medem sua qualidade ou os critérios que medem sua confiabilidade.

Desempenho da meta no período (2016-2019)

Não foram verificadas diferenças significativas entre o previsto e o resultado efetivo da meta, que chegou em média a 99,56% do esperado no período de 2016 e 2019. Contudo, o resultado apresentado em 2019, de 95,87%, fez com que o PBF não pudesse mais ser considerado como um programa universalizado nesse ano, dado que existe percentual baixo, mas positivo, de beneficiários que atendem aos critérios de elegibilidade mas não fizeram jus aos recursos transferidos pelo programa. Destaca-se que o cumprimento contínuo da meta 03U4 depende de discricionariedade política, pois é prerrogativa dos Poderes Executivo e Legislativo determinar as alocações de recursos dos diferentes programas governamentais.

3.3.4. Programa Temático 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)

O programa 2037 incorpora duas das principais proteções ofertas pela função assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os gastos com os serviços socioassistenciais do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Suas. O BPC, em termos econômicos, representa transferência de renda para idosos ou pessoas com deficiência que vivem, segundo a lei, em famílias com renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

Conforme destacado no item 3.3.2 deste relatório, da dotação total da função assistência social em 2019, o programa 2037 registrou R$ 62,3 bilhões (64,8% da função), enquanto o Programa 2019 (relativo ao Bolsa Família) obteve R$ 30,1 bilhões (34,4% da função).

Por sua vez, os serviços prestados pelo Suas têm como público-alvo a parcela mais pobre e vulnerável do país que, de forma majoritária, mas não exclusiva, é formada pelos beneficiários do BPC e do Programa Bolsa Família (PBF). Esses serviços complementam as mencionadas transferências de renda por meio da prestação de serviços preventivos, que visam ao fortalecimento da função protetiva dos públicos vulneráveis e de serviços de acolhimento ou de oficinas que buscam cuidar das pessoas vítimas de violência ou de outras violações de direito.

A integração entre benefícios e serviços representa princípio fundamental a ser alcançado pela política de assistência social, conforme previsto no art. 1º da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

Execução orçamentária do programa em 2037 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
61.571	62.297	62.138	62.505	59.438

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Apesar de o orçamento do programa 2037 ser bastante elevado, deve ser destacado que aproximadamente 98% dos valores pagos se destinam ao BPC. Essa discrepância entre valores destinados a benefícios, em comparação com os destinados a serviços, dificulta a almejada integração entre serviços e benefícios.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para a análise os objetivos 0370 "Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal" e 0371 "Qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada, concedê-lo a pessoa idosa e a pessoa com deficiência, fortalecer as estratégias de inclusão dos beneficiários nos serviços socioassistenciais e nas demais políticas e contribuir no aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais pelos estados, municípios e DF".

Essa seleção levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais oito metas quantitativas e uma meta qualitativa para o objetivo 0370, e uma meta quantitativa e uma meta qualitativa para o objetivo 0371, que foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas do objetivo 0370 estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise: Objetivo 0370

Descrição da Meta 2016-2019[1]	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada - acumulado	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? S/N
				2016	2017	2018	2019		
00IU - Ampliar a cobertura do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para 97% dos municípios brasileiros, expandindo sua cobertura a 400 municípios ainda não cofinanciados	Número de Municípios	0.00	400,0	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S
00J0 - Ampliar a cobertura dos Centros de Referência da Assistência Social, com 500 novas unidades em	Número de Centros de	0,00	500,00	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

municípios com população acima de 100 mil habitantes, referenciando 90% da população registrada no Cadúnico nesses municípios	Referência de Assistência Social (CRAS)								
00J1 - Ampliar a cobertura de serviços ofertados às famílias e indivíduos residentes em localidades isoladas ou de difícil acesso, por meio da implantação de 970 novas Equipes Volantes, totalizando 2.224 equipes	Número de Equipes Volantes	0,00	970,00	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S
00RI - Ampliar a cobertura da oferta regionalizada dos serviços de proteção social especial de média complexidade para 1.070 novos municípios, com população inferior a 20 mil habitantes, totalizando 34% dos municípios desse porte	Número de Municípios	272	1070	64,00 em 31/12/2016	34,00 em 31/12/2017	96,00 em 31/12/2017	117,00	14,66 %	S
00RV - Adequar 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do SUAS	Percentual de vagas adequadas ofertadas nos serviços de acolhimento	0,00	60%	16,75 em 31/12/2016	19,37 em 31/12/2017	18,00 em 31/12/2017	17,00	28,33 %	S
00S1 - Ampliar a cobertura da oferta regionalizada dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, atingindo a taxa de 0,75 vaga/2.000 crianças e adolescentes, nas microrregiões não cobertas por serviços municipais	Taxa de 0,75 vaga/ 2000 crianças e adolescentes	0,04	0,75	0,04 em 31/12/2016	0,04 em 31/12/2017	0,04 em 31/12/2017	0,04	5,33 %	S
049S - Implantar em 20 capitais o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, atendendo prioritariamente os beneficiários do BPC	Número de capitais estaduais	0,00	20,00	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S
049Y - Ampliar a cobertura das ações estratégicas de enfrentamento ao trabalho infantil, expandindo o cofinanciamento de 958 para 1.913 municípios, atingindo 100% dos municípios brasileiros com alta incidência de trabalho infantil	Número de municípios	958,00	1913	958,00 em 31/12/2016	958,00 em 31/12/2017	958,00 em 31/12/2017	958,00	0,00 %	S
Metas Selecionadas para Análise: Objetivo 0371									
00SA - Mobilizar e acompanhar 90% das famílias de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar que estão fora da escola, visando assegurar a sua inclusão e permanência na escola e o acesso aos demais direitos sociais	% das famílias de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar que estão fora da escola acompanhadas	63.38	90,00	59,38 em 1/11/2016	59,38 em 1/11/2016	65,30 em 31/12/2017	.	7,21%, em relação ao último dado disponível que foi 2018	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.
Órgão responsável pelas metas: Ministério da Cidadania.

Confiabilidade

A maioria das metas do objetivo 0370 está relacionada com a ampliação da cobertura dos serviços prestados (00IU, 00J0, 00J1, 00RI, 00S1, 049S, 049Y). Para acompanhar a mencionada cobertura, o Ministério da Cidadania possui bases de dados administrativas, tais como o Censo Suas e o Registro Mensal de Atendimentos, que disponibilizam dados sobre os equipamentos existentes nos municípios e o número de serviços prestados por classe de serviço.

Em relação à meta 00RV, que trata da adequação de 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do Suas, deve ser destacado que, para sua contabilização, o Ministério da Cidadania utilizou o Censo Suas para avaliar se a qualidade dos serviços de acolhimento prestados às populações de rua atendeu aos parâmetros de qualidade dos serviços prestados pelo Suas. O Censo Suas possui dados discriminados por município e um caderno específico para tratar dos Centros-Pop, que são os equipamentos utilizados para prestar serviços para as populações de rua.

Por sua vez, o objetivo 0371 foi medido pela meta 00SA, que buscou aumentar o acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar, com vistas a assegurar a inclusão e permanência na escola e o acesso aos demais direitos sociais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

As metas dos objetivos 0370 e 0371 foram avaliadas em termos de confiabilidade, característica que pode ser dividida em termos de avaliações de credibilidade, de estabilidade e de comparabilidade.

Dessa forma, em termos de credibilidade, as bases de dados administrativas empregadas pelo Ministério da Cidadania, além de produzidas por ele mesmo, foram utilizadas na operacionalização e nas ações de avaliação e monitoramento das políticas do órgão, sendo de amplo conhecimento, avaliação e uso dos órgãos de controle TCU e CGU, e, portanto, confiáveis. Foram contabilizados apenas os eventos que representam adequadamente o alcance da meta. As métricas utilizadas para contabilização das metas não foram manipuladas.

Em termos de estabilidade, as bases de dados utilizadas para cômputo das metas mantiveram-se firmes em termos metodológicos, com o método de coleta sendo o mesmo e a métrica também se mantendo constante ao longo do tempo.

Em termos de comparabilidade, as metas dos objetivos 0370 e 0371 foram permanentes no período de modo a possibilitar o desenho de série histórica.

Conclusão

Sobre as metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade, apesar de haver algumas incoerências entre os textos do campo "Descrição da Meta 2016-2019" e do campo "Meta Prevista 2016-2019". Assim, por exemplo, a descrição da meta 00IU continha "ampliar a cobertura do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para 97% dos municípios brasileiros, expandindo sua cobertura a **400** municípios ainda não cofinanciados", enquanto o campo "meta prevista para 2016-2019" estabeleceu ampliação de **532** municípios em relação à cobertura do SCFV. Outros erros dessa natureza ocorreram para outras metas.

As metas relacionadas ao programa 2037 (objetivos 0370 e 0371) foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho da meta no período (2016 – 2019)

As metas do programa 2037 relacionadas ao objetivo 0370 apresentaram desempenho insatisfatório: o percentual da meta total de 2016-2019 realizada (acumulado) no melhor dos casos alcançou a marca de 28,33%, sendo que foi de 0% para cinco, de um total de oito metas.

A principal causa apontada para o baixo alcance das metas foi a falta de compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta. Ou seja, o governo não destinou os recursos necessários para o cumprimento das metas relacionadas à prestação dos serviços socioassistenciais do Suas.

Com exceção da meta 00RV (adequar 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do Suas), que mede aspecto de qualidade do serviço, as demais metas foram estabelecidas para medir investimentos no Suas, com a finalidade de aumentar a quantidade dos serviços prestados à população. Pelos resultados das metas, observa-se que o nível de investimento foi praticamente nulo.

Dado o nível de contingenciamento orçamentário pelo qual passam os programas relacionados ao Suas, teme-se que a capacidade instalada do sistema não esteja sendo capaz de atender ao público-alvo no mesmo nível de quantidade e de qualidade de anos anteriores. Ressalta-se que o público-alvo do Suas guarda grande interseção com os públicos do BPC e do PBF – camada mais pobre e vulnerável da população, que estão recebendo menos e piores serviços socioassistenciais, complementares às transferências de renda, o que contribui potencialmente para o aumento da pobreza multidimensional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O objetivo 0370 apresentou uma meta qualitativa: a meta 049T "Acompanhar, no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), as famílias beneficiárias do Bolsa Família, sendo 15% das residentes em municípios com até 20 mil habitantes e 10% das residentes em municípios com mais de 20 mil habitantes".

Apesar de ter sido classificada como qualitativa, ela é passível de ser quantificada em sua integralidade. Na análise situacional, por exemplo, foram apresentados dados que comprovam que, para o ano de 2018, 479 mil famílias de um total de 14,1 milhões de famílias pertencentes ao PBF, equivalentes a (3,4%) das famílias beneficiárias, receberam prestação de serviços do Paif. Foram também apresentados dados de cobertura municipal.

Por sua vez, a meta escolhida para acompanhamento do objetivo 0371 foi no sentido de incentivar a inclusão e a permanência de crianças e adolescentes no sistema escolar por meio do fortalecimento do programa BPC na escola. Não foram definidas metas para a gestão do BPC ou para concessão desses benefícios. Tampouco foi definida meta para o aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais – previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e oferecidos aos cidadãos e às famílias que não têm condições de arcar por conta própria com o enfrentamento de situações adversas ou que fragilizem a manutenção dos beneficiários.

A meta 00SA, que prevê a mobilização e o acompanhamento de famílias de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar que estão fora da escola, atingiu apenas 7,21% para o ano de 2018, sendo que não houve dados para o ano de 2019.

Esse baixo cumprimento da meta representa uma faceta da desestruturação dos serviços socioassistenciais do Suas, que são responsáveis pela prestação de serviços relacionados ao Programa BPC na escola. O resultado é uma evidência de que o Ministério da Cidadania não está conseguindo cumprir a integração, prevista no art. 1º da Lei 8742/1993, entre benefícios e serviços socioassistenciais, devido principalmente à falta de recursos orçamentários.

3.3.5. Programa Temático 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária

O Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, cujos objetivos e metas estão a cargo do Ministério da Economia, visa a assegurar a inserção social pelo acesso ao trabalho digno e a proteção social no mercado de trabalho por meio do cumprimento das normas constitucionais e legais.

Objetivos do programa 2071

0287	Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão dos benefícios de seguro desemprego e do abono salarial
0289	Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda, por meio da concessão de crédito direcionado a atividades empreendedoras e ao microcrédito produtivo orientado
0869	Promover o direito ao trabalho decente, por meio da inspeção laboral, do aperfeiçoamento dos regulamentos, da articulação de políticas, do diálogo social e de estudos, pesquisas e inovações, no campo da proteção ao trabalhador
1096	Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I.

O objetivo 0287 reúne ações relacionadas à (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho, tais como: qualificação profissional, intermediação de mão de obra (IMO) e concessão de benefícios aos trabalhadores, a exemplo do seguro-desemprego e do abono salarial.

Já o objetivo 0289 trata de ações do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

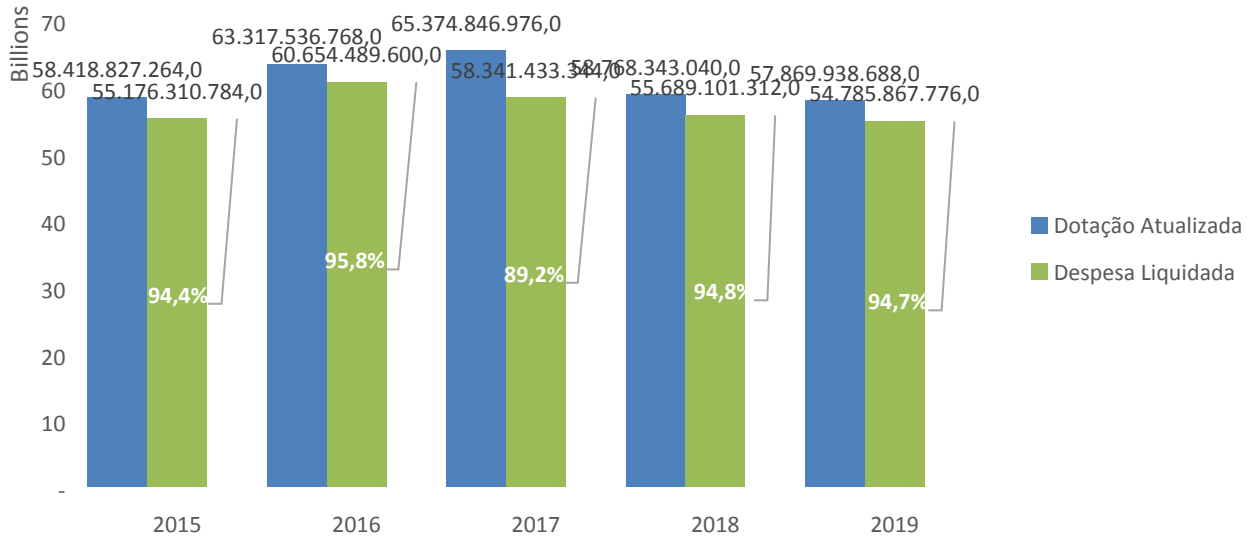
O objetivo 0869, por sua vez, relaciona-se à garantia da qualidade do emprego, por meio, principalmente, das fiscalizações empreendidas pelo Ministério da Economia, com o intuito de garantir direitos de proteção no trabalho urbano e rural; aperfeiçoar a legislação trabalhista e os regulamentos de proteção ao trabalhador; e implementar a política nacional de saúde e segurança no trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por último, o objetivo 1096 refere-se às ações da Política Nacional de Economia Solidária, a qual constitui importante política de inclusão produtiva ao fomentar a geração de renda por meio do trabalho coletivo e da autogestão dos empreendimentos.

Antes de adentrar a análise dos objetivos e metas do programa, faz-se uma breve demonstração da sua execução orçamentaria.

Execução orçamentária do programa 2071 – 2015 a 2019 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Índice de correção: IPCA.

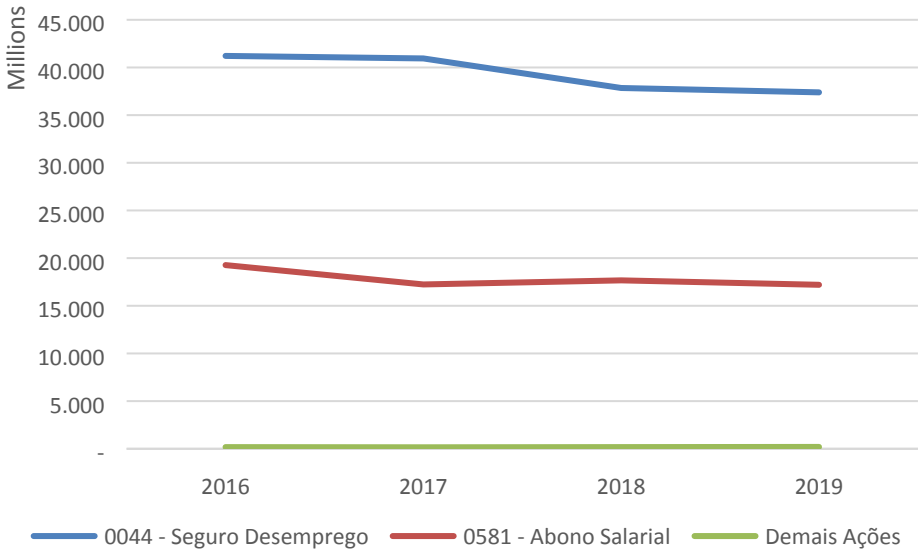
Execução orçamentária do programa 2071 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
60.205	57.870	55.241	54.786	54.775

Fonte: Siop.

Execução orçamentária das principais ações do programa 2071 de 2016-2019 (valores reais)



Fonte: Siop. Índice de correção: IPCA.

As despesas com seguro desemprego e abono salarial compreenderam, no período de execução do PPA 2016-2019, quase a totalidade (99,7%) da execução da despesa (liquidação) do Programa 2071, o que serviu de base para a escolha do objetivo a ser analisado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise das metas

No exercício de 2019, foi selecionado para a análise o objetivo 0287 – Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão dos benefícios de seguro desemprego e do abono salarial. Ao objetivo escolhido, estão relacionadas quatro metas, dentre as quais três foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir.

Realização das metas do programa 2071

Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
04NQ[1]	%	4,18	3,34	3,70	3,46	2,71	-79,26%	S
04NS[2]	un.	760.000	0	182.567	642.980	233.356	30,70%	N
04NT[3]	%	30	0	0	50,3	N/D[4]	-	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.
1. 04NQ – Aumentar de 3,36% para 4,18% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal;
2. 04NS – Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda;
3. 04NT – Ampliar de 23,5% para 30% a inserção dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho.
4. Dados não disponíveis.

O gestor das ações informou que os dados da meta 04NQ, referentes ao exercício de 2019, estavam desatualizados. Apresentou como meta realizada o percentual de 2,71%, sendo que, na Prestação de Contas da Presidente da República 2019, o percentual informado foi de 2,73%. Essa atualização promoveu mudanças no percentual da meta realizada, passando de -76,83% para -79,26%.

Com relação à meta 04NS, o Ministério da Economia alterou a metodologia de cálculo da meta realizada. Para os exercícios de 2016 a 2018, era considerado como meta realizada o número de matriculados na plataforma de educação à distância da Escola do Trabalhador, no âmbito do Termo de Execução Descentralizada 01/2017, instrumento firmado entre o extinto Ministério do Trabalho e a Universidade de Brasília.

Em 2019, com o início da atual gestão do Governo Federal, houve o entendimento de que o resultado deveria ser contabilizado com base no número de beneficiários qualificados. Sendo assim, foram informados como qualificados os concluintes de cursos na Escola do Trabalhador em 2019, no total de 117.988 alunos. No período de 2016 a 2018, com base nessa alteração do critério de contabilização da meta, foram qualificados 115.368 trabalhadores, o que perfaz o total de 233.356 beneficiários do programa de Qualificação Profissional.

Quanto à meta 04NT, o Ministério da Economia informou que não há dados de avaliação relativos à empregabilidade dos beneficiários da ação disponíveis, de maneira que a apuração dos resultados restou prejudicada.

Confiabilidade

Meta: 04NQ – Aumentar de 3,36% para 4,18% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal

Os dados apresentados são extraídos diretamente das bases de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e do Portal Mais Emprego do Ministério da Economia. Testes realizados no âmbito do TC 017.192/2018-8, que tratou de fiscalização com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inclusão social e produtiva, para os exercícios 2016 a 2018, apontaram resultados compatíveis com os apresentados no demonstrativo de evolução das metas do PPA 2016-2019 extraído do Siop.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

04NS – Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda;

Os dados apresentados pelo Ministério da Economia não representam adequadamente o número de pessoas qualificadas nos exercícios de 2017 e 2018. No âmbito do TC-017.192/2018-8, foi analisada a base de dados do Programa Escola do Trabalhador para a qualificação à distância dos trabalhadores.

No período informado, constam 686.370 matrículas, das quais 115.368 concluíram o curso até dezembro/2018, ou seja, cerca de 17% das pessoas. Considerando a possibilidade de matrícula em mais de um curso, verificou-se que 416.602 pessoas se matricularam em pelo menos um dos cursos, dos quais apenas 73.754 pessoas os concluíram.

Assim, os resultados aferidos para as metas de 2017 e 2018 estão superdimensionados, tendo em vista que o Ministério considera o número de matriculados no programa no período, sem desconsiderar aqueles que não completaram o curso e também a possibilidade de matrícula em mais de um curso por pessoa. Em 2019, apesar de se ter mudado o parâmetro de considerar apenas os trabalhadores que concluíram os cursos, a contagem de mais de um curso por pessoa continua sendo adotada.

Em face do exposto, e levando em conta as informações prestadas pelos gestores para elaboração desta análise, a meta 04NS deve ser rejeitada pelo critério de confiabilidade.

04NT – Ampliar de 23,5% para 30% a inserção dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho;

Foi identificado um problema na forma de aferição da meta. Segundo o Espelho de Monitoramento do Programa 2071 extraído do Siop, os gestores entenderam que os resultados obtidos haviam ultrapassado a meta estabelecida de 30%, visto que 50,3% dos beneficiários de ações de qualificação haviam sido inseridos no mundo do trabalho. Para chegarem a esse percentual, os gestores afirmam que, com o advento da Escola do Trabalhador, a política de qualificação social e profissional passou a permitir que trabalhadores empregados também fossem beneficiados.

Após cruzamento da base de dados da Escola do Trabalhador com o cadastro do Siape, identificou-se que, dos 73.754 concluintes dos cursos, 4.157 pessoas são servidores públicos ativos ou inativos, devendo ser desconsiderados da contagem do indicativo, visto que já compõem o mercado de trabalho.

Mediante cruzamento da base de dados da Escola do Trabalhador com o Caged, verificou-se que apenas 23.003 pessoas do total de 73.754 foram admitidas no período de 1/1 a 31/12/2018.

Mesmo com essa informação, o gestor da meta informou não haver dados de avaliação relativos à empregabilidade dos beneficiários da ação disponíveis.

Em face do exposto, e levando em conta as informações prestadas pelos gestores, faz-se necessário concluir pela inaplicabilidade da análise do critério de confiabilidade da Meta 04NT, visto que não há dados quantitativos disponíveis para a avaliação da referida meta.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os resultados a seguir.

Meta rejeitada
3. 04NS - Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A meta 04NS deve ser rejeitada quanto à confiabilidade, tendo em vista a incompatibilidade entre a quantidade informada no cumprimento da meta na Prestação de Contas da Presidência da República e os números obtidos das pessoas efetivamente qualificadas no Programa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Escola do Trabalhador, em virtude da não observação da possibilidade de realização de mais de um curso por trabalhador.

A meta 04NT deve ser declarada não aplicável quanto à confiabilidade, tendo em vista a afirmação do Ministério da Economia de inexistir dados quantificáveis de cumprimento da referida meta.

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade da meta 04NQ (aumento da taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal). As metas 04NQ, 04NS e 04NT foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Do ponto de vista do atingimento das metas no período de 2016 a 2019, constatou-se que o Ministério da Economia não conseguiu atingir a totalidade das metas 04NQ, 04NS e 04NT.

Em 2019, a meta 04NQ teve um decréscimo em relação ao exercício de 2018 (de 3,46% para 2,71%). No TC 017.192/2018-8 (fiscalização sobre Inclusão Socioeconômica para avaliar as políticas públicas de inclusão social e produtiva), apurou-se que o orçamento destinado às ações de intermediação de mão de obra, qualificação e orientação profissional tem diminuído ao longo dos anos, em virtude do pagamento obrigatório dos benefícios de seguro-desemprego e abono salarial. Isso tem levado à desestruturação das agências do Sine, responsável pela execução das políticas ativas de reinserção no mercado de trabalho.

Da mesma forma, a meta 04NS (qualificação profissional por meio do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) não atingiu a quantidade prevista no PPA 2016-2019. Apesar de constar um valor realizado de 30,7%, a forma de cálculo imprecisa, ao considerar o número de matriculados e não os de efetivamente qualificados, demonstra que o Ministério não atingiu o total de 760 mil qualificados no período. No TC 017.192/2018-8, constatou-se que a execução das ações de qualificação profissional ficou restrita à educação à distância no âmbito da Escola do Trabalhador, pois o Ministério cortou os recursos dos convênios de qualificação com as agências do Sine.

Por outro lado, a vinculação da meta 04NT à inclusão dos qualificados no mercado de trabalho torna difícil sua execução, pois a reinserção de pessoas no mercado de trabalho depende de vários fatores além da qualificação profissional, como a conjuntura econômica, a experiência e a capacidade de inovação. Assim, o Ministério da Economia declarou a execução dessa meta como nula em todo o período do PPA 2016-2019.

Em função desse desempenho insatisfatório no atingimento das metas previstas no PPA 2016-2019, cabe ao Ministério atribuir critérios quantitativos mais objetivos que viabilizem a mensuração de resultados do programa correspondente no PPA 2020-2023, bem como garantir que as políticas ativas de emprego, como a intermediação de mão de obra e qualificação profissional, recebam volume adequado de recursos para alavancar a empregabilidade nas agências do Sine.

3.3.6. Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos

A organização do sistema de educação no Brasil está amparada em arranjo federativo que depende da efetiva cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, respeitando a autonomia dos entes. As bases do sistema estão estabelecidas na Constituição Federal, arts. 205 a 214, e em legislações infraconstitucionais, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/1996).

No Brasil, a educação escolar foi dividida em dois níveis de ensino: educação básica – formada pela educação infantil (creche e pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio; e educação superior. Além desses níveis de ensino, há três modalidades de educação: educação de jovens e adultos (EJA); educação profissional e tecnológica (EPT); e educação especial. O art. 208

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

da Constituição Federal estabelece a educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, ou seja, da pré-escola ao ensino médio.

A educação básica é financiada e gerida, primordialmente, por estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211 da Constituição Federal de 1988).

A Lei 13.249/2016, que trata do PPA federal para o quadriênio 2016-2019, definiu apenas um programa temático para a educação: 2080 – Educação de Qualidade para Todos, envolvendo todos os níveis e modalidades de ensino. As atividades de apoio foram reunidas no Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, que engloba despesas relacionadas ao pagamento de pessoal ativo da União, incluindo contribuições para o regime de previdência dos servidores públicos federais e previdência privada, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica, auxílio pré-escolar, dentre outros.

O programa Educação de Qualidade Para Todos é desdobrado em cinco objetivos.

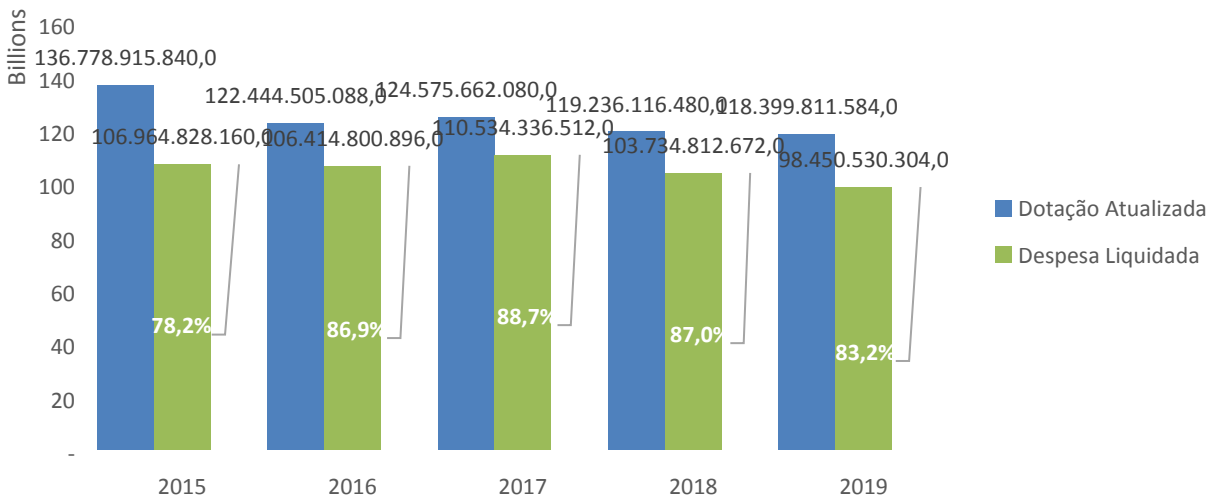
Objetivos do programa 2080

Objetivo	Descrição do Objetivo
1007	Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1008	Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1009	Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1010	Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1011	Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Fonte: PPA 2016-2019.

A execução orçamentária da função 12 – Educação, relativa aos últimos cinco exercícios, e do programa 2080 em 2019 estão apresentadas no gráfico e na tabela a seguir, respectivamente.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Tesouro Gerencial. Filtro: Função 12 – Educação, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Da dotação atualizada de 2019, cerca de 105,5 milhões foram destinados à execução dos programas 2080 e 2109, restando cerca de 12,9 milhões referentes a Operações Especiais, aproximadamente 10,9% do orçamento total.

Por sua vez, a execução orçamentária do programa 2080, no exercício de 2019, é apresentada na tabela seguinte:

Execução orçamentária do programa 2080 no exercício de 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
46.070	49.341	47.698	35.939	35.648

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

Para o exercício de 2019, foram selecionados para a análise os Objetivos 1007, 1009 e 1010 do programa Educação de Qualidade para Todos. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função de sua relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais 22 foram selecionadas para análise, detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Meta		Descrição da Meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016 - 2019 (a)	Meta realizada até				% da meta total 2016 - 2019 realizada acumulado (c) = (b)/(a)
					2016	2017	2018	2019 (b)	
1	04KG	Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do PNE	Escolas	4000	98	174	331	740	18,50%
2	04KI	Promover ações com vista a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do PNE.[1]	%	90%	88,4%	89,47%	90,90%	92%	102,22%
3	04KJ	Promover ações voltadas para elevar em 232 mil o total de matrículas em escolas das populações do campo, das comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas nas diversas etapas e modalidades da educação básica.[1]	Matrículas	232.000	-32.022	-258.893	-417.182	-515.829	
4	04T4	Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE	%	100%	91,5%	91,5%	93,80%	93,80%	93,8%
5	04TI	Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE	%	100%	91,2%	91,3%	91,3%	91,9%	91,9%
6	04TJ	Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE	%	70%	66,8%	70,1%	70,9%	70,9%	101,29%
7	04KE	Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme estabelecido no PNE.[2]	NA-MQ	NA-MQ	-	-	-	-	-
8	04KF	Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE. [2]	NC	NC	-	-	-	-	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

9	04T5	Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do PNE.[2]	%	95% / 12,8%	-	-	-	-	-
10	04KO	Promover ações para a oferta de 3,8% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional, em consonância com o disposto na Meta 10 do PNE.[1]	%	3,8%	2,77%	1,50%	1,35%	1,35% (dado de 2018)	35,5%
11	04KP	Promover ações com vistas a expandir as matriculas da educação profissional técnica de nível médio para 1,9 milhões de estudantes matriculados, em consonância com o disposto na Meta 11 do PNE	Matrículas	1,9 milhões	1775324	1791806	1868917	1.868.917 (dado de 2018)	98,36%
12	04KQ	Ofertar 2,5 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec.[1]	Vagas	2,5 milhões	1220923	2325386	2325386 (não há dados de 2018)	2.918.946	117%
13	04KX	Ampliar para 1,2 milhão o número de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação.[1]	Matrículas	1.200.000	1175650	1204956	1231909	1.231.909 (dado de 2018)	102,66%
14	04KY	Elevar de 180 mil para 260,6 mil o número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, pelo Sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil), em todas as áreas do conhecimento, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação.[1]	Matrículas	260.600	131.694	218.433	211.294	226.914	87,07%
15	04KZ	Ofertar 1 milhão de novas bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni).	Bolsas	1.000.000	329.180	691.231	1.112.664	1.489.224	148,92%
16	04L0	Conceder 1,4 milhão de novos financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).	Financia-mentos	1.400.000	203.255	379.236	461.585	546.117	39,01%
17	04L1	Ampliar de 245 mil para 297 mil o número de matrículas anuais em programas de pós-graduação stricto sensu.[1]	Matrículas / ano	297.000	266.818	277.833	277.833 (valor de 2017)	290.248	97,73%
18	04L2	Ampliar de 73 mil para 88 mil o número de mestres e doutores titulados anualmente em programas de pós-graduação *stricto sensu*, em consonância com o disposto na Meta 14 do Plano Nacional de Educação.[1]	Mestres e doutores/ ano	88.000	80.217	82.540	82540 (valor de 2017)	88.120	100,14%
19	04L3	Ampliar de 95 mil para 110 mil o número de bolsas de estudo no país concedidas anualmente em programas de pós-graduação stricto sensu.	Bolsas/ ano	110.000	100.580	101.197	103.034	97.210	88,37%
20	04L4	Alcançar 16,5 mil novas bolsas de estudos no exterior.	Bolsa	16.574	1.725	8.082	12.272	15.792	95,28%
21	04L5	Autorizar 2.620 novas vagas de graduação em medicina, com ênfase na interiorização dos cursos e no atendimento de regiões com maior carência de profissionais.	Vagas	2.620	2.101	5.612	7.775	8.416	321,22%
22	04TL	Ampliar para 73% o percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior, em consonância com o disposto na Meta 13 do Plano Nacional de Educação.	%	73%	77,5%	80,34%	82,33%	82,33% (valor de 2018)	112,78%

Fonte: elaboração própria a partir da PCPR 2019 e de resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC.
Nota1: Metas reduzidas por meio da Portaria-ME 612/2019, publicada em 29/11/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nota2: Metas qualitativas. A meta 9 não consta no quadro de metas quantitativas do PPA 2016-2019. Apesar de as metas serem quantificáveis, tendo em vista o apoio em 2016 e 2016 ter sido financeiro, foi-lhes atribuída a classificação de qualitativa pelo Governo Federal.

Confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas analisadas.

Desempenho das metas em 2019

Ressalta-se que a maior parte das metas não foram alcançadas. Além disso, ocorreram, ao longo de todo o período, reduções de algumas das metas anteriormente fixadas.

Alcance de metas do programa 2080

Alcançadas conforme planejamento original
6 - 04TJ - Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE
7 - 04KE - Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme estabelecido no PNE.2
15 - 04KZ - Ofertar 1 milhão de novas bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni)
21 - 04L5 - Autorizar 2.620 novas vagas de graduação em medicina, com ênfase na interiorização dos cursos e no atendimento de regiões com maior carência de profissionais
22 - 04TL - Ampliar para 73% o percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior, em consonância com o disposto na Meta 13 do Plano Nacional de Educação
Alcançadas após alteração da meta em 29/11/2019 (Portaria-ME 612/2019)
2 - 04KI - Promover ações com vista a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do PNE
12 - 04KQ - Ofertar 2,5 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec
13 - 04KX - Ampliar para 1,2 milhão o número de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação
18 - 04L2 - Ampliar de 73 mil para 88 mil o número de mestres e doutores titulados anualmente em programas de pós-graduação stricto sensu, em consonância com o disposto na Meta 14 do Plano Nacional de Educação
Não alcançadas
1 - 04KG - Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do PNE
11 - 04KP - Promover ações com vistas a expandir as matriculas da educação profissional técnica de nível médio para 1,9 milhões de estudantes matriculados, em consonância com o disposto na Meta 11 do PNE
4 - 04T4 - Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE
5 - 04TI - Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE
3 - 04KJ - Promover ações voltadas para elevar em 232 mil o total de matrículas em escolas das populações do campo, das comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas nas diversas etapas e modalidades da educação básica
8 - 04KF - Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE
9 - 04T5 - Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do PNE
16 - 04L0 - Conceder 1,4 milhão de novos financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)
19 - 04L3 - Ampliar de 95 mil para 110 mil o número de bolsas de estudo no país concedidas anualmente em programas de pós-graduação stricto sensu
20 - 04L4 - Alcançar 16,5 mil novas bolsas de estudos no exterior
Não alcançadas mesmo após alteração da meta em 29/11/2019 (Portaria-ME 612/2019)
17 - 04L1 - Ampliar de 245 mil para 297 mil o número de matrículas anuais em programas de pós-graduação stricto sensu
10 - 04KO - Promover ações para a oferta de 3,8% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional, em consonância com o disposto na Meta 10 do PNE
14 - 04KY - Elevar de 180 mil para 260,6 mil o número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, pelo Sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil), em todas as áreas do conhecimento, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação

Fonte: Elaboração própria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

As metas 6, 7, 15, 21 e 22 foram alcançadas conforme planejado originalmente no PPA 2016-2019.

Cabe destacar que, em 29/11/2019, o Ministério da Economia publicou a Portaria-ME 612/2019, que modificou diversos atributos constantes do PPA 2016-2019. Com isso, diversas metas referentes ao Programa 2080 – Educação de qualidade para todos foram reduzidas cerca de um mês antes de findar o período de abrangência do PPA, sem as correspondentes justificativas para as alterações.

A redução efetuada tem impacto direto na análise das metas, já que as metas 2, 12, 13 e 18 foram consideradas alcançadas apenas em virtude da alteração. Embora tenham alcançado os números formalmente propostos após edição da portaria, a efetividade do planejamento restou prejudicada, pois houve adequação das metas aos resultados alcançados, mormente considerando o momento em que essas reduções ocorreram.

Também houve a redução, por meio da mesma portaria, das metas 04KO, que reduziu a oferta de matrículas de Educação de Jovens e Adultos de 10% para 3,8%, e 04L1, a qual previa ampliar de 245 mil para 299 mil o número de matrículas anuais em programas de pós-graduação *stricto sensu*, passando para 297 mil. Ambas, mesmo após a citada alteração, não alçaram os valores previstos.

A meta 10 (04KO), mesmo com diminuição significativa, alcançou somente o percentual de 1,35%, considerando que o dado mais recente é do ano de 2018, enquanto a meta 17 (04L1) obteve crescimentos gradativos ao longo do período do PPA, atingindo o número de 290.248 matrículas.

O MEC justifica que o não alcance da meta 10 ocorreu devido à dificuldade de articulação entre os atores envolvidos, e à incompatibilidade entre o dimensionamento da meta e a programação orçamentária e financeira, considerando o cenário econômico do país. No que se refere à meta 17, cita que o não alcance também ocorreu devido ao seu dimensionamento incorreto, mesmo tendo sido reduzida através da portaria.

Com relação à meta 1 (04KG), o MEC aponta, por meio da PCPR 2019, investimento de cerca de R$ 895 milhões no período para construção de 740 novas unidades da educação básica. Entretanto, esse número ficou muito aquém das 4.000 unidades estabelecidas como meta. Em resposta à diligência promovida, o MEC registrou que os principais entraves encontrados foram a capacidade técnica e operacional dos entes federativos para execução das obras, incluindo problemas com licitações, além da falta de compatibilização entre orçamento e liberação financeira.

Não obstante se tratar de meta qualitativa, a meta 8 (04KF) enfrenta cenário similar, tendo o MEC apresentado as mesmas justificativas para o não cumprimento. Contudo, o Ministério aponta que foram despendidos cerca de R$ 294,56 milhões para a construção de 264 novas unidades de educação infantil e para a reforma de 124 unidades de educação infantil.

Outra meta que merece destaque pela discrepância entre o planejado e o efetivamente cumprido é a meta 3 (04KJ), a qual previa a elevação do número de matrículas em escolas das populações de campo, das comunidades quilombolas e dos povos indígenas. Entretanto, em que pese a portaria do ME ter reduzido o montante a ser alcançado para 232.000, não foi o suficiente para que houvesse sua efetivação, visto que o último dado obtido pelo Censo da Educação Básica, no ano de 2018, constatou uma variação negativa de 515.829, seguindo o comportamento dos anos anteriores. Ressalta-se que, em 2016, primeiro ano de vigência desse PPA, a meta já se apresentava negativa em relação ao patamar inicial em 32.022 matrículas.

O MEC alegou que essa variação foi causada pela diminuição no quantitativo de matrículas nas escolas do campo, devido à inadequação física e pedagógica de escolas, o que tem provocado o deslocamento de alunos para a zona urbana.

As metas 4 e 5 (04T4 e 04TI) não obtiveram grandes alterações ao longo dos quatro anos de vigência do PPA 2016-2019, porém permanecem próximas aos percentuais de 100%. Importante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

salientar que os últimos dados são do ano de 2018. Ademais, não houve redução do seu alcance. Novamente, o MEC destaca a incompatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento do percentual, com relação ao não alcance da meta 4. A meta 5 encontra dificuldades relacionadas à evasão escolar, muito frequente na faixa etária dos 15 aos 17 anos.

A meta 9 (04T5) foi considerada como qualitativa, embora tenha características quantitativas. De todo modo, o MEC informa que houve a descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA, tanto devido à mudança nas prioridades do governo, como pela escassez de recursos para ofertas de bolsas aos alfabetizadores.

Outro parâmetro não alcançado foi a meta 11 (04KP), mesmo tendo reduzido seu número de 2,4 para 1,9 milhões de estudantes matriculados na educação profissional técnica de nível médio. No entanto, chegou ao percentual de 98,36% de cumprimento, considerando dados do Censo da Educação Básica de 2018. Mesmo com dados do exercício anterior, deve-se ponderar que há uma curva de crescimento observada nos anos anteriores e, com base nisso, o MEC acredita que a divulgação de dados mais atualizados evidenciará o alcance da meta.

Outra meta atenuada por meio da Portaria-ME 612/2019 foi a 04KY (meta 14), tendo sido reduzido para 260.600 o número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, pelo Sistema UAB (Universidade aberta do Brasil). Ao final desse período, em que pese o crescimento observado ao longo dos exercícios, à exceção do ano de 2018, o percentual alcançado foi de 87%, o que corresponde a 226.914 matrículas. A justificativa apresentada pelo MEC é que houve insuficiência na divulgação da política.

A meta 16 (04L0) trata da concessão de 1,4 milhões de novos financiamentos com recursos do Fies. Contudo, a possibilidade de sua inexecução já foi apontada no relatório anterior, quando se constatou que o alcance, em 2018, estava em 32%. Em 2019, houve pouca alteração desse cenário, tendo em vista que o número de matrículas totalizou 546.117, cerca de 39% do planejado.

A meta 19 (04L3) apresentou comportamento de discreto crescimento entre os anos de 2016 e 2018. Em 2019, ocorreu a diminuição de quase 6 mil bolsas concedidas, o que levou o percentual ao patamar de 88%. O Ministério da Educação alegou que essa situação ocorreu em face da necessidade de adequações orçamentárias, o que levou a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão responsável pela política, a reduzir a concessão de bolsas de pós-graduação para garantir o pagamento de todos os bolsistas ativos. Pondera ainda que essas ações resultaram na diminuição de distorções na distribuição de bolsas de mestrado e doutorado.

Por fim, a meta 20 (04L4), a qual previa alcançar 16,5 mil bolsas de estudos no exterior, atingiu o número de 15.792 bolsas em 2019, equivalente a quase 96% do planejado. Por isso, pode-se considerar que a política obteve bom desempenho, com expressivo aumento ao longo desse período, já que o número de bolsas em 2016 era de 1.725.

Diante da abrangência da função educação, envolvendo diversos indicadores e métodos avaliativos, há dificuldade de analisar, de forma geral, a evolução do setor. No entanto, são trazidos alguns resultados obtidos por meio de outras instituições, destacando-se que os dados apresentados são os mais recentes disponíveis, mas ainda não foram atualizados até 2019.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza anualmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). De acordo com a pesquisa, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais teve uma queda de 0,4 pontos percentuais entre 2016 e 2018, atingindo 6,8%. A taxa de escolarização de 15 a 17 anos aumentou 1% entre 2016 e 2018.

No mesmo sentido, o PNE, em sua meta 9, prevê a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% até 2015, ou seja, considerando a taxa de analfabetos de 6,8%, a taxa de alfabetização, em 2018, estava em 93,2%, abaixo da meta prevista pelo PNE para o final de 2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outro indicador de destaque é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de *Programme for International Student Assessment*, um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os últimos dois levantamentos ocorreram nos anos de 2015 e 2018, e, embora o Brasil tenha apresentado resultados melhores, ainda se mantém muito abaixo da média dos estudantes dos países membros da OCDE.

Em 2018, a média brasileira de proficiência em leitura ficou em 413, seis pontos a mais que em 2015. Em matemática, alcançou 384 pontos, sete pontos acima da média de 2015, e, em sua média em proficiência em ciências, chegou a 404 pontos, 3 pontos acima do resultado de 2015.

Salienta-se, contudo, que os resultados não são suficientes para avaliar as políticas da educação brasileira de forma geral, visto que representam somente alguns indicadores, sem considerar todo o contexto e os diversos aspectos que influenciam a qualidade da educação brasileira.

3.3.7. Programa Temático 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

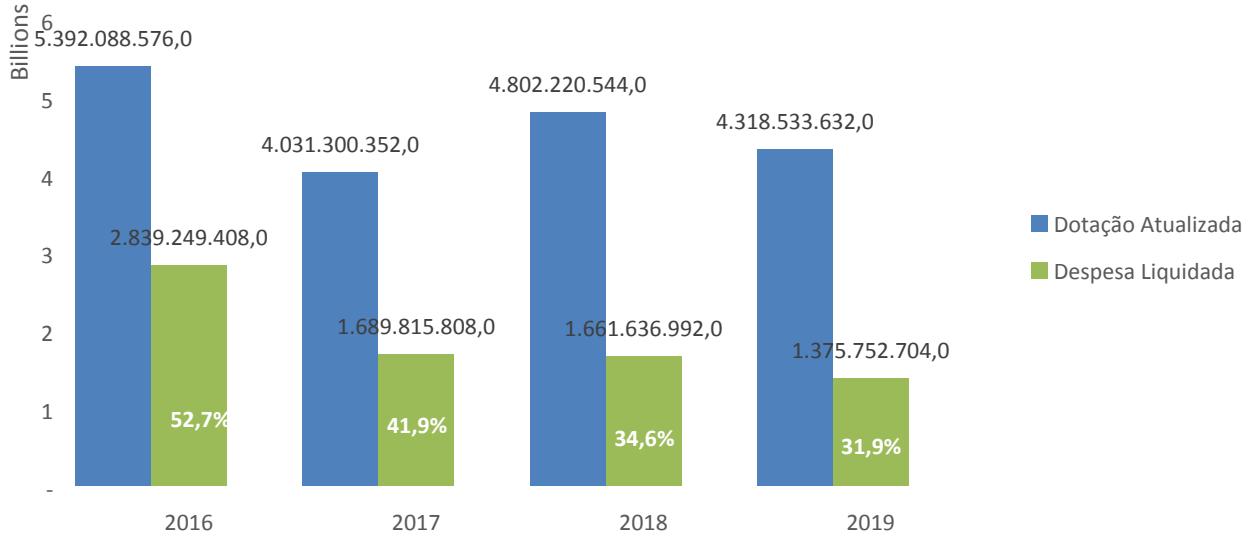
O programa 2081 visa assegurar à população direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal mediante ações, projetos e atividades com foco na proteção social, na igualdade de oportunidades, no acesso e na disponibilidade de serviços do Estado.

Na área da segurança pública, as altas taxas de homicídios observadas no país desde 1990 nortearam a convergência das ações do governo para reduzi-la mediante integração de políticas públicas entre os entes federados, o controle de fronteiras e a promoção de uma cultura de paz. Para isso, o Governo Federal elegeu como medida prioritária o fortalecimento de estratégias voltadas à redução da criminalidade por intermédio do enfrentamento: a organizações criminosas; ao tráfico de drogas, armas e pessoas; à lavagem de dinheiro e à corrupção; bem como pelo reforço da fiscalização das fronteiras do país.

O aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro foi definido como elemento estratégico para a política de segurança pública. As ações empreendidas visaram a proporcionar um sistema mais eficiente, justo e humano, com ampliação do acesso a serviços como saúde, educação e trabalho, além da modernização das unidades prisionais.

A execução orçamentária do programa nos últimos quatro exercícios consta do gráfico seguinte, seguido de tabela com detalhamento da execução em 2019:

Execução orçamentária do programa 2081 nos últimos quatro anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

A tabela seguinte informa os valores da execução orçamentária do Programa Temático 2081 no exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária do programa 2081 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
3.720	4.319	3.867	1.376	1.370

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para análise os objetivos 1039 – promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas e 1045 – promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais oito foram selecionadas para análise. A metodologia empregada está informada no item 3.3 deste relatório.

Metas dos objetivos 1039 e 1045 selecionadas para análise

Descrição da meta 2016-2019	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				Alcance da meta
			2016	2017	2018	2019	
Metas do Objetivo 1039 – Promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas							
Meta 045H - Celebrar e implementar 27 planos integrados com os estados no âmbito do Pacto Nacional de Redução de Homicídios.	unidade	27	0	3	3	3	Meta não alcançada
Meta: 0455 - Reduzir em 15% o número de homicídios. (linha de base: 29,37)	%	15	0	0	0	0	Meta não alcançada
Meta 0501 - Promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional, Pol. Federal, Pol. Rodov. Federal, Pol. Civis Estaduais, Pol.Militares Estaduais e Guardas Municipais.	meta qualitativa						Meta alcançada
Metas do Objetivo 1045 – Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social.							
Meta: 0457 - Ampliar de 86 mil para 94 mil o número de pessoas privadas de liberdade que partic. ativid. educacionais (linha de base: 86.000).	unidade	94.000	69.300	64.284	72.467	68.529	Meta não alcançada
Meta 0459 - Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional (linha de base, 298).	unidade	345	249	248	258	288	Meta não alcançada
Meta: 045B - Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais (linha de base, 130.000).	unidade	250.000	115.805	95.967	132.657	149.135	Meta não alcançada
Meta: 045G - Promover a modernização e qualificação de 120 estabel. prisionais com requisitos mín. de estrutura, aparelhamento e serviços, visando à humanização do sistema penal (linha de base, 0).	unidade	120	0	0	0	21	Meta não alcançada
Meta: 045J - Promover a redução do número de pessoas presas (linha de base, 0).	presos p/ 100.000 habitan-tes		306,22	352,63	348.640[1]	356,95	Não disponível

Fonte: Prestação de Contas de 2019 do Presidente da República.
1. Possível erro no registro.

Qualidade e confiabilidade das metas

As metas 045H – Celebrar e implementar 27 planos integrados com os estados no âmbito do Pacto Nacional de Redução de Homicídios e 0455 – reduzir em 15% o número de homicídios atendem ao atributo de qualidade, uma vez que estão presentes os quesitos associados (especificidade, mensurabilidade, adequação, realismo e limitação temporal). Com base nos dados primários obtidos, foi possível constatar o atendimento do atributo de confiabilidade relativo à meta 045H. Com respeito à meta 0455, embora não tenha sido possível acessar os dados que alimentam a meta, não foram encontradas evidências para rejeitá-la no atributo confiabilidade, haja vista a credibilidade das fontes, a estabilidade do método de coleta e da métrica, e a possibilidade de desenho de série histórica (comparabilidade).

Por sua vez, a meta 0501 – Promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis Estaduais, Polícias Militares

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Estaduais e Guardas Municipais elenca, como resultados, treze ações, descritas como operações conjuntas envolvendo diversos entes ligados à segurança pública nas variadas esferas de governo, além de treinamentos, simpósios e outras atividades. Segundo o gestor da meta, as ações ocorreram por demanda, no âmbito da necessidade de atuação da Secretaria de Operações Integradas do ministério. Observa-se que a definição da meta não comunica com clareza o que se pretende alcançar, bem assim não está claro de que maneira se dá a medição do seu atingimento, tampouco está definido o patamar pretendido de ser alcançado. A meta, portanto, não observa os quesitos de especificidade, mensurabilidade e realismo, de forma que não atende ao atributo de qualidade. Por estar classificada como qualitativa, não foram obtidos dados utilizados para sua aferição, restando prejudicada a avaliação da confiabilidade.

A meta 045G – promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando à humanização do sistema penal reporta como alcançados 21 estabelecimentos. Consoante se observa, a definição da meta não comunica com clareza o que se pretende alcançar porque não delimita objetivamente o produto (especificidade e adequação), tampouco a forma como se dará a medição do alcance (mensurabilidade). A meta não atende ao atributo qualidade, portanto. Nessa esteira, por não ter sido possível obter dados primários que permitissem avaliá-la no atributo confiabilidade, entende-se que deve ser rejeitada quanto a esse atributo.

As metas 0457 – ampliar de 86 mil para 94 mil o número de pessoas privadas de liberdade que participam de atividades educacionais, 0459 – ampliar a cobertura da atenção básica à saúde às pessoas privadas de liberdade no sistema prisional e 045B – Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais atendem ao atributo de qualidade. Isso porque: delimitam o produto e o patamar que deve ser alcançado (especificidade); dispõem de linha de base e definem o modo de medição (mensurabilidade); são relevantes e estão alinhadas ao objetivo 1045 (adequação); e têm limite temporal fixado. Consequentemente, não há elementos que autorizem sua rejeição no atributo qualidade. Embora não tenha sido possível obter tempestivamente os dados primários para o recálculo da meta, as fontes são confiáveis, os dados mantiveram-se conceitualmente firmes ao longo do tempo e o método de coleta e a métrica mantêm-se invariáveis no tempo, de forma que não há evidências suficientes para rejeitá-la no atributo confiabilidade.

A meta 045J – promover a redução do número de pessoas presas não comunica com clareza o que pretende alcançar, isto é, a redução pretendida (especificidade). Nada obstante, a meta é mensurável, está adequada ao objetivo (promover sistema penal justo) e, embora não fixe o patamar pretendido, possui realismo na medida em que a redução do número de presos é factível (penas alternativas, redução de presos provisórios etc.). Não há, portanto, evidências suficientes para rejeitá-la quanto ao atributo de qualidade, embora haja espaço para considerável melhoria em sua especificação. No que concerne à confiabilidade, embora que não tenha sido possível obter os dados primários para o recálculo da meta, as fontes são confiáveis, os dados mantêm-se conceitualmente firmes ao longo do tempo e o método de coleta e a métrica mantêm-se invariáveis no tempo, de forma que não há evidências suficientes para rejeitar a meta no atributo confiabilidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, foram alcançados os seguintes resultados:

Metas rejeitadas

Meta	Atributo rejeitado
Meta 0501 - Promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional, Polícia Federal, Polícia Rod. Federal, Polícias Civis Estaduais, Polícias Militares Estaduais e Guardas Municipais.	Qualidade
Meta 045G - Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando à humanização do sistema penal	Qualidade e Confiabilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Não foi possível analisar a meta 045G no que respeita ao atributo confiabilidade. Similarmente, não foi possível avaliar a presença do atributo na meta 0501 por se tratar de meta qualitativa.

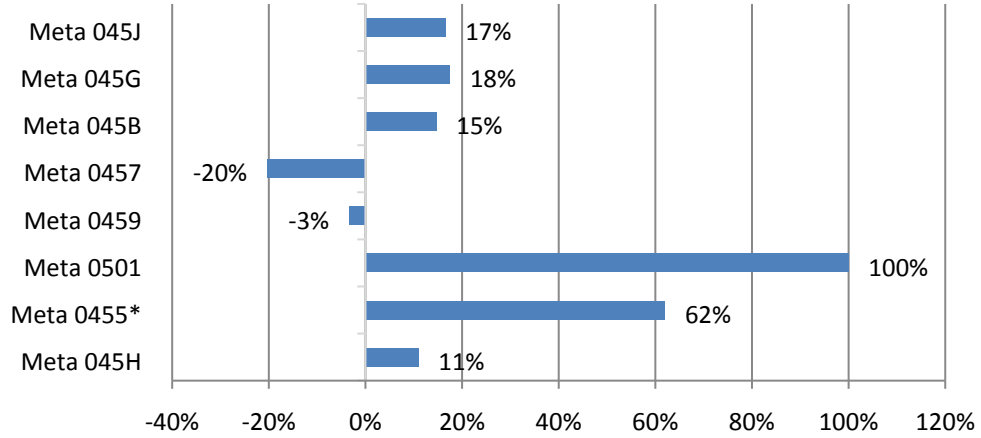
Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar as demais metas analisadas quanto aos atributos qualidade e confiabilidade.

Desempenho

Apenas a meta 0501 – promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional e polícias foi avaliada pelo gestor como tendo alcançado seu objetivo. Todas as demais foram consideradas não atingidas por motivos como: descontinuidade da estratégia da política pública, incluindo alteração nas prioridades do governo; alteração normativa que impactou a meta; ausência ou insuficiência da articulação dos atores envolvidos; incompatibilidade entre orçamento e o dimensionamento da meta; falha na gestão.

Com base nos dados informados na PCPR, foram levantados os índices de realização das metas, conforme abaixo:

Evolução das metas durante o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019



Fonte: Prestação de Contas do Presidente da República de 2019.
* Para avaliar o desempenho da meta 0455 – redução de 15 % nas taxas de homicídios, foram utilizados os dados do indicador "taxa de homicídios" do programa 2081.

Conforme se observa, o desempenho das metas ficou muito aquém do planejado, exceto com respeito às metas 0501 (ações articuladas) e a 0455 (redução de homicídios). Houve, até mesmo, involução, com piora das condições que se pretendia aprimorar: 0457 (acesso de presos a educação) e 0459 (acesso de presos a ações de saúde). Verifica-se, também, que as demais metas não atingiram sequer um quinto de suas projeções para o período do PPA.

Convém ressaltar que o Ministério sofreu diversas alterações em sua designação, estrutura e competências em razão de s alterações normativas no decorrer do período de vigência do PPA: Medidas Provisórias 726, de 12/5/2016; 782, de 31/5/2017; 821, de 26/2/2018; 870, de 1/1/2019; 886, de 18/6/2019. Essas alterações são consentâneas com argumentos oferecidos para explicar o não alcance das metas, pois, de fato, impactaram a estrutura do órgão e seu planejamento.

Em que pese o quadro geral de não atingimento das metas, a maior parte dos indicadores da política (programa 2081), sete entre nove, apresentou melhora, sendo relevante destacar a redução das taxas de homicídios (geral e entre mulheres), de mortos em acidentes em rodovias federais e de acidentes graves em rodovias federais. O único indicador com incidência direta sobre o sistema penitenciário (taxa de encarceramento), contudo, apresentou substancial piora, partido de 299,7 presos por 100 mil habitantes para 356,95.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outras informações relevantes

O TCU tem realizado importantes trabalhos de fiscalização no âmbito da segurança pública, dentre os quais se destaca auditoria integrada sobre a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados e ao Distrito Federal (TC 018.047/2018-1), para verificar em que medida essas transferências têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como evidenciar os principais obstáculos ao sucesso da política pública.

Conforme destacado no voto que subsidiou o Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário, relatora ministra Ana Arraes, não obstante a maior disponibilidade orçamentário-financeira, a execução das despesas apresentou baixos índices. Verificaram-se atrasos sistemáticos na execução de obras e falta de ações articuladas por parte dos atores estatais em direção a maior eficiência na gestão dos recursos públicos. De forma mais específica, atrasos nos cronogramas dos empreendimentos, carência de planejamento do setor, deficiências administrativas das unidades da Federação (UFs), lentidão do Depen na análise de processos, pedidos de alteração de planos de aplicação, baixa execução orçamentário-financeira e baixo volume de investimentos são alguns dos problemas retratados na auditoria.

Segundo registrado no voto, é emblemática a baixa execução dos recursos. No exercício de 2018, um conjunto de doze unidades da federação fiscalizadas conseguiu criar somente 996 das 14.893 vagas com recursos relativos ao exercício, ou seja, 6,7%. Em termos financeiros, as doze UFs receberam R$ 383,3 milhões para criação de vagas em dezembro de 2016, dos quais somente R$ 27,6 milhões (7,2%) foram executados até setembro de 2018.

Por meio do Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário, o Tribunal determinou e recomendou diversas medidas com vistas a resolver os problemas divisados na auditoria, endereçados aos atores envolvidos no sistema penitenciário nacional. Entre as deliberações, destacam-se determinações ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para que: i) exija dos entes subnacionais, como condição para os repasses do Funpen destinados à construção, reforma, ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais, que elaborem estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e de plano de aplicação, conforme estabelece a Lei Complementar 79/1994; e ii) realize verificações anteriores ao repasse dos recursos, com vistas a assegurar a aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas.

3.3.8. Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

Os serviços de comunicações são indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social do país. Numa sociedade conectada, é fundamental a realização de ações governamentais que fomentem a ampliação do acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). É nesse contexto que foi delineado o programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia.

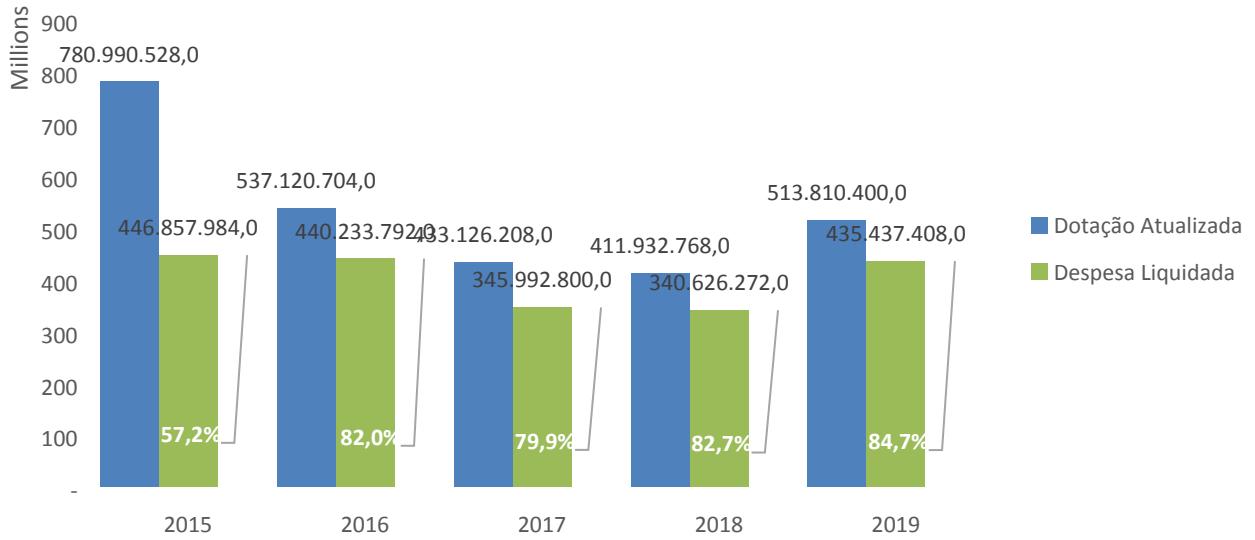
Referido programa temático foi composto por 14 indicadores, 6 objetivos, 27 metas e 47 iniciativas. Entre os indicadores, estão presentes: número de usuários de internet com acesso em banda larga móvel e fixa; percentual da população usuária da internet; percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga; percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga exclusivamente móvel (3G ou 4G); e percentual de domicílios com recepção de sinal digital de televisão aberta.

Os principais órgãos e entidades federais envolvidos nesse programa são: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A execução orçamentária dos últimos cinco anos do programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia pode ser assim resumida:

Execução orçamentária dos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
561	514	509	435	432

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para a análise os objetivos 1020 – Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação e 1021 – Viabilizar a implantação da TV Digital com inclusão social do programa temático 2025. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais dez foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
1. 048G - Aumentar a velocidade média da banda larga fixa	Mbps	Não declarada	13,80	17,84	25,88	45	-	-
2. 048H - Aumentar a proporção de acessos da banda larga móvel (3G/4G) para 90% dos acessos móveis pessoais	%	90	75,27	84,40	88,28	90,96	104,80% - dado da PCPR	Meta superada
3. 048I - Ampliar a parcela da população coberta com rede de transporte (backhaul) óptica	%	Não declarada	86	88,10	89,26	91,47	-	-
4. 048J - Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital	milhão	1	1,45	1,47	1,70	4,15	421,43% - dado da PCPR	Meta superada
5. 048K - Implantar 262 cidades digitais	unidades	262	4	15	54	94	35,88%	S

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6. 048L - Atender 11.000 áreas de vulnerabilidade digital com acesso à internet pelo Programa GESAC	unidades	11.000	6.291	6.418	5.992	11.089	100,81%	Meta superada
7. 04EC - Disponibilizar o serviço de banda larga móvel em todos os municípios do país	%	100	93,20	95,80	98,50	99,20	97,24% - dado da PCPR	N
8. 0481 - Implantar a TV Digital em 3.244 municípios, em substituição ao padrão analógico	Unidades	3.244	1.890	1.195	3.438 – PCPR*	2.595	79,99%	S
9. 0482 - Distribuir conversores digitais para os 100% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família	%	100	1,14	23,86	39,42	39,42	39,39% - dado da PCPR	S
10. 0483 - Disponibilizar gratuitamente 24 aplicativos interativos de TV Digital, à população	unidade	24	4	4	4	4	16,67%	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.
* O Relatório do Monitoramento – 2019 apresenta divergência em relação a esse dado, pois informa que constam 2.479 municípios com a implantação da TV Digital em 2018.

Confiabilidade

Em relação à meta 4, verificaram-se falhas relacionadas à credibilidade, à estabilidade e à comparabilidade. A metodologia de apuração da meta foi modificada ao longo do ciclo do PPA. Embora, de fato, a meta conste como superada, verifica-se que pode estar subestimada ou superestimada, dado que a apuração é feita a partir de dados provenientes de diversas fontes. Em alguns casos são apresentadas apenas estimativas, e não a quantidade real de cidadãos atendidos pelos programas de inclusão digital, o que demonstra uma grande probabilidade de erros de mensuração. Dessa maneira, verifica-se que a apuração da meta 4 pode não refletir a real quantidade de pessoas atendidas por esses programas, como também que a metodologia utilizada para realizar o seu cálculo é inconsistente. Assim, essa meta deve ser rejeitada quanto ao atributo da confiabilidade.

A meta 8 deve ser rejeitada quanto ao atributo da confiabilidade (estabilidade e comparabilidade). Há divergência de critérios para se considerar que a TV Digital tenha sido implementada em um dado município. Conforme o documento Espelho do Programa 2025, para um município ser computado nessa meta, deveria haver a digitalização dos canais e o desligamento do sinal analógico. Já na PCPR e no Relatório do Monitoramento – 2019, para um município ser contabilizado, é necessário que tenha sido digitalizado pelo menos um canal, mesmo que continue a transmissão de canais com a tecnologia analógica. Verificam-se, também, diferenças entre as quantidades de municípios digitalizados conforme dados apresentados na PCPR e no Relatório Espelho do Monitoramento – 2019.

As metas 1 e 3 apresentam falhas relacionadas à comparabilidade, pois não estabelecem a velocidade média da banda larga fixa nem a percentagem da população que deveria estar coberta com rede de transporte (*backhaul*) óptica a serem atingidas ao final do ciclo do PPA. Assim, qualquer velocidade média da banda larga fixa verificada ao final de 2019 superior à alcançada ao final de 2015 significaria que a meta 1 foi alcançada. Da mesma forma, qualquer percentual da população com *backhaul* de fibra óptica atingido ao final de 2019 superior ao verificado em 2015 demonstraria o atingimento da meta 3. São, portanto, metas muito genéricas, que não permitem verificar o atributo da comparabilidade. Apesar dessas falhas, entende-se que isso não é suficiente para se rejeitar a confiabilidade dessas metas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A meta 9 não identifica todos os beneficiários do programa de distribuição de kits de conversores digitais. Foram beneficiadas por esse programa as famílias de baixa renda integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos municípios que constaram dos cronogramas de desligamento do sinal analógico até 2018, estabelecidos em portarias do extinto Ministério das Comunicações e do MCTIC. Apesar da falha, entende-se que isso não é suficiente para se rejeitar a confiabilidade dessa meta.

Não foram identificadas falhas ou distorções relevantes em relação às características de confiabilidade das metas 2, 5, 6, 7 e 10.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
4. 048J - Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital
8. 0481- Implantar a TV Digital em 3.244 municípios, em substituição ao padrão analógico

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das demais metas analisadas.

As metas foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019. Registre-se que as metas 1, 3, 4, 8, 9 e 10 foram rejeitadas no aspecto da qualidade nas contas do exercício de 2016.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Houve um avanço significativo em relação à velocidade média da banda larga fixa no Brasil durante a vigência do PPA 2016-2019. Segundo dados da PCPR 2019, a velocidade ao final de 2015 era de 11 Mbps. Em 2019, a velocidade média da banda larga fixa atingiu 45 Mbps. A Anatel informou que o país se encontra na média mundial em relação a esse critério. É importante salientar que nem todas as unidades da Federação possuem essa média, pois em muitos municípios e regiões mais remotas a velocidade média da banda larga fixa é bem menor, assim como há variações dentro dos municípios com melhores índices, principalmente entre regiões centrais e/ou nobres e periféricas.

Outro avanço importante durante o ciclo do PPA 2016-2019 está relacionado ao aumento da população coberta com redes de transporte em fibra óptica, que alcançou 91,47% da população em setembro de 2019, segundo dados da PCPR 2019. A Anatel informou que esse percentual representa o atendimento a aproximadamente 423 municípios com *backhaull* de fibra. Segundo o Relatório Espelho do Monitoramento – 2019, à medida que os municípios mais populosos são atendidos, os esforços para aumentar a população atendida com essa tecnologia precisam ser maiores, dado que para atingir um percentual pequeno da população, há a necessidade de sua implantação em um número muito maior de municípios.

Embora o Brasil tenha avançado significativamente em relação a esses índices, há necessidade de planejamento governamental que contribua para a redução das desigualdades regionais relacionadas ao acesso a essas tecnologias, a fim de que a velocidade média da banda larga fixa atinja regiões mais remotas e que as redes de transporte de fibra óptica sejam implementadas em percentual maior de municípios, e não apenas em termos de população.

A implementação da TV Digital durante a vigência do PPA 2016-2019 representou evolução na transmissão da televisão aberta no Brasil, contando com imagens de alta definição, som de melhor qualidade e a possibilidade da utilização da interatividade. A meta de digitalizar os municípios que contavam com a transmissão de canais analógicos não foi atingida, em parte porque a política foi modificada ao longo do ciclo do PPA. Inicialmente, esses municípios deveriam ter o sinal analógico desligado até 31/12/2018. Porém, com as mudanças na legislação, só ocorreu o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

desligamento em menor número de municípios, que constaram nos cronogramas estabelecidos em portarias do MCTIC e do extinto Ministério das Comunicações.

Há um grande desafio posto, no sentido de que os demais municípios que atualmente contam com a transmissão da televisão aberta em tecnologia analógica sejam digitalizados até 31/12/2023, que é o prazo para o desligamento do sinal analógico.

Outras informações relevantes

O Tribunal realizou, em 2018, levantamento sobre a Política Pública de Banda Larga. Em decorrência dessa fiscalização, foi prolatado o Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário, relatado pela ministra Ana Arraes. Dentre as conclusões, destacam-se as recomendações feitas ao MCTIC para que, na alocação de recursos da política pública de banda larga, utilize critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, bem como elabore plano nacional de banda larga de médio e longo prazos, com previsão de fontes de financiamento e de recursos necessários à sua implementação, com definição de ações, metas, indicadores, prazos, responsáveis por ações, competências de atores envolvidos, instâncias de coordenação, mecanismos de monitoramento e avaliação e previsão da periodicidade de sua atualização.

3.3.9. Programa Temático 2033 – Energia Elétrica

O planejamento setorial, contido no Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), é um dos pilares fundamentais para o adequado funcionamento do setor elétrico brasileiro. Parte do PDE, que tem horizonte de dez anos, é refletida no PPA.

Nesse diapasão, no PPA 2016-2019, o programa Energia Elétrica, de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME), tem entre seus objetivos: (i) expandir a capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, o que inclui o planejamento para atendimento da demanda futura e a universalização do acesso à energia elétrica; (ii) proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; (iii) promover a livre concorrência; (iv) atrair investimentos na produção e no transporte de energia; e (v) ampliar a competitividade do país no mercado internacional.

O programa 2033 obteve, em 2019, dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R$ 1,087 bilhão, dos quais foram liquidados R$ 1,023 bilhão, o que representa 94,1% da dotação atualizada.

Todavia, no setor de energia elétrica, vale ressaltar que a parte mais relevante dos recursos orçamentários é apresentada no orçamento de investimento das empresas estatais (OI). Esses recursos são geridos, quase em sua totalidade, por meio do Grupo Eletrobras. Nessa seara, o programa contou com dotação inicial de R$ 5,256 bilhões e atualizada de R$ 5,995 bilhões, dos quais R$ 3,320 bilhões foram efetivamente executados, correspondendo a 55,3% da dotação atualizada.

Análise das metas

Em relação ao exercício de 2019, foram selecionados para análise quatro objetivos do programa temático: i) objetivo 0029, concernente ao acompanhamento e à avaliação da continuidade e da segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional, por meio da realização de monitoramentos e pela definição de diretrizes de política tarifária; ii) objetivo 0034, cujas metas se relacionam ao planejamento das demandas futuras, por meio de estudos e leilões; iii) objetivo 0036, sobre a efetiva expansão da capacidade de transmissão do sistema, com a construção de novas instalações e ampliação/reforço das existentes; e iv) objetivo 0047, que se refere à asseguração de serviços de energia elétrica adequados e com qualidade, por meio dos instrumentos regulatórios.

Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos, estão relacionadas metas, dentre as quais doze foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela, a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Metas referentes aos objetivos 0029, 0034, 0036 e 0047 selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado) [1]
			2016	2017	2018	2019	
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 (CMSE)	unidades	730,00	617,00	705,00	802,00	913,00	154,26%
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 (CMSE)	unidades	670,00	452,00	574,00	693,00	810,00	245,24%
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	GWh	7.500,00	0,00	0,00	1.119,00	7.623,67	101,65%
001Q – Inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica.	MW	7.200,00	211,00	416,80	505,20	523,05	7,26%
044O – Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000 km	km	34.000,00	9.528,00	21.515,50	31.230,02	33.697,02	99,11%
044P – Realizar Leilões para expansão da geração em 28.700 MW	MW	28.700,00	709,09	5.113,20	8.237,84	11.414,84	39,77%
04NP – Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA	MVA	88.000,00	13.363,00	36.911,00	63.655,77	71.446,77	81,19%
0023 – Implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional	km	23.000,00	5.696,80	12.318,60	16.285,30	25.171,22	109,44%
0026 – Implantar 27.500 MVA de novas subestações no Sistema Elétrico Nacional	MVA	27.500,00	4.278,60	9.738,30	15.196,70	21.044,70	76,53%
0029 – Adicionar 20.000 MVA de capacidade nas	MVA	20.000,00	7.052,00	16.558,20	24.353,20	32.057,80	160,29%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

subestações de transmissão existentes							
003K - Reduzir a Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – DEC, nacional, para 13,51 horas/ano	horas/ano	13,51	16,24	14,56	12,63	13,08 [2]	109,35%
003N - Reduzir a Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – FEC nacional, para 8,94 vezes/ano	unidades/ano	8,94	8,98	8,35	7,10	6,78 [2]	363,41%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Siop e da Prestação de Contas do Presidente da República 2019.
Notas:
(1): O cálculo da porcentagem de realização da meta é feito dividindo-se a diferença entre a meta realizada até 2019 e a linha de base pela diferença entre a meta prevista 2016-2019 e a linha de base, e multiplicando por 100 (cem).
(2): O fechamento dos indicadores relativos ao ano 2019 será finalizado apenas no mês de março de 2020, em virtude dos prazos regulamentares constantes do Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (Prodist) para envio dos dados pelas distribuidoras. Assim, os valores dos indicadores se referem ao período de dezembro de 2018 a novembro de 2019.

Confiabilidade

As informações relativas ao cumprimento dessas metas foram submetidas a testes de auditoria, como circularização entre diferentes fontes de informações, especialmente o Boletim de Monitoramento Mensal do Sistema Elétrico Brasileiro do mês de dezembro/2019 e dados públicos disponibilizados e monitorados pela Aneel. Posto isso, não foram identificadas evidências capazes de rejeitar a confiabilidade das metas referentes aos objetivos 0029, 0034, 0036 e 0047.

A respeito das metas 000D e 04FX, vinculadas ao objetivo 0029, destaca-se que sua confiabilidade foi rejeitada na análise desenvolvida para subsidiar o relatório e o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República de 2018, devido a deficiências no atributo de credibilidade.

Quanto à presente análise da PCPR de 2019, foi promovida diligência, buscando o detalhamento dos dados utilizados para aferição dessas metas para o período 2016-2019. De acordo com a Nota Informativa nº 3/2020/CGEG/DMSE/SEE, na apuração das metas 04FX e 000D, foram contabilizados os empreendimentos que, em algum momento, foram monitorados no período pela Coordenação de Monitoramento da Expansão da Geração (CGEG) e pela Coordenação de Monitoramento da Expansão da Transmissão (CGET), respectivamente, ambas do Ministério de Minas e Energia. Assim, conforme listagens com todos os empreendimentos contabilizados para o Siop para cada meta, foram considerados todos os empreendimentos objeto de monitoramento em 2016, além dos que foram incorporados no acompanhamento decorrente dos resultados dos leilões de venda de energia e de transmissão realizados de 2016 a 2019.

Em face do exposto, as metas 000D e 04FX não devem ter sua confiabilidade rejeitada, tendo em vista que foi procedido o recálculo dos dados fornecidos pelo MME, que resultou na confirmação das quantidades informadas no Siop.

Conclusão

Com base na análise efetuada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas examinadas. Cumpre informar que elas foram avaliadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi empreendida nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo do PPA 2016-2019. As únicas exceções constituem-se nas metas 003K e 003N, não avaliadas nos anos anteriores e que tiveram seus critérios da confiabilidade e qualidade averiguados na presente análise, sem que tenham sido encontradas falhas ou distorções relevantes.

Registre-se ainda que as metas 044O e 04NP foram rejeitadas no aspecto da qualidade na análise das contas referentes a 2016 e 2017, sob o fundamento de que a definição dessas metas seguiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

critério inapropriado. Como os leilões são realizados anos antes da necessidade de entrada em operação dos sistemas de transmissão, não se mostrou realista definir a meta de realizar leilões entre 2016 e 2019 como sendo igual à necessidade de expansão a ser implantada entre 2015 e 2018, fazendo-se aproximação para converter as necessidades identificadas nos estudos da expansão da transmissão prevista para a primeira metade do decênio do PDE 2023 no prazo quadrienal do PPA. Considerou-se que esse tipo de aproximação não era necessária, já que o PDE discrimina o ano previsto de entrada em operação de cada empreendimento, listado por estado.

Por sua vez, as metas 000D e 04FX tiveram sua qualidade rejeitada na análise das contas referentes a 2018, por não serem específicas e em razão de deficiências redacionais prejudicarem a qualidade das metas, distorcendo a forma de atuação do órgão ministerial.

Com relação à meta 044Z, sua qualidade também foi rejeitada na análise das contas relativas a 2018, por não haver referência do patamar inicial para a contabilização da pretendida ampliação do intercâmbio de energia com países vizinhos.

Desempenho das metas no período (2016 – 2019)

Objetivo	Meta	Alcance
0029	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 (CMSE)	Sim
	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 (CMSE)	Sim
	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	Sim
0034	001Q – Inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica.	Não
	044O – Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000 km	Não
	044P – Realizar Leilões para expansão da geração em 28.700 MW	Não
	04NP – Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA	Não
0036	0023 – Implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional	Sim
	0026 – Implantar 27.500 MVA de novas subestações no Sistema Elétrico Nacional	Não
	0029 – Adicionar 20.000 MVA de capacidade nas subestações de transmissão existentes	Sim
0047	003K - Reduzir a DEC nacional, para 13,51 horas/ano	Sim
	003N - Reduzir a FEC nacional, para 8,94 vezes/ano	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Verificou-se que todas as metas dos objetivos 0029 e 0047 alcançaram o nível almejado no PPA para o período 2016-2019. Em relação ao objetivo 0036, das que foram examinadas, apenas a meta 0026 não logrou êxito em atingir o valor esperado. Por outro lado, nenhuma das metas do objetivo 0034 (001Q, 044º, 044P, 04NP) foi atingida.

Segundo o MME, o não atingimento do valor previsto para a meta 0026 decorreu de postergações de entrada em operação e da declaração de caducidade de empreendimentos. No caso das metas 001Q e 044O, justificou-se que houve falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento das metas.

No tocante às metas 044P e 04NP, as razões sustentadas pelo órgão ministerial para a execução aquém do previsto foram a redução expressiva no consumo de energia elétrica nos últimos anos, em consequência dos impactos da retração da atividade econômica verificada no país, e a descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo.

Por fim, é oportuno mencionar que as metas 000D, 04FX, 0029, 003K e 003N já haviam alcançado o valor previsto no PPA para o período 2016-2019, ainda durante o exercício de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outras informações relevantes

Impende consignar, neste tópico, panorama geral do setor de energia elétrica, no que tange à avaliação quanto a avanços ou retrocessos do setor no período 2016-2019 com base em suas principais variáveis.

No início do PPA 2016-2019, a capacidade instalada de geração de energia elétrica no Brasil era de 140.857 MW. Ao fim de 2019, entraram em operação 7.331 MW, elevando a matriz elétrica brasileira no quadriênio para 170.118 MW instalados de geração centralizada, o que resultou em crescimento da oferta de 20,8%. Se for contabilizada a Geração Distribuída (GD), cuja energia elétrica gerada é utilizada precipuamente para consumo próprio em pequenas unidades consumidoras, a potência instalada total, em dezembro de 2019, chegou a 172.258 MW.

Ademais, verificou-se que, ao término do ano de 2019, com a conclusão de novos empreendimentos, entraram em operação 8.886,52 km de novas linhas de transmissão no período do PPA sob análise, contra uma estimativa inicial de 9.751,30 km; e 13.552,60 MVA de capacidade transformadora no mesmo intervalo, sendo que eram esperados 17.281 MVA, evidenciando que a execução ficou abaixo das expectativas. Salienta-se que esses valores de expansão correspondem tanto às instalações novas acrescidas ao sistema elétrico nacional como à ampliação das instalações existentes.

Constatou-se, ainda, que o consumo de energia elétrica no mercado cativo (também conhecido como regulado, que atende principalmente os setores residencial e de serviços) aferido em 2016 foi de 330.115.720,24 MWh e sofreu reduções nos anos seguintes, para patamares similares ao medido em 2019, que foi de 316.408.175,83 MWh.

Assim, considerando o aumento na oferta de energia elétrica ocorrido no período – mesmo que sem a correspondente expansão da capacidade de transmissão em comparação à meta estabelecida – e a redução verificada no consumo, depreende-se que o sistema elétrico brasileiro apresenta robustez quanto à disponibilização de energia elétrica. Contudo, o fato de oferta e demanda não apresentarem tendências convergentes (geração em ascensão, consumo em queda) traz consigo relevante efeito nos valores aplicados às tarifas de energia elétrica praticadas.

A tarifa média faturada para o mercado regulado foi de 419,14 R$/MWh em 2016 (a tarifa média faturada com tributos foi de 511,33 R$/MWh) para 580,35 R$/MWh em 2019 (com tributos chegou a 706,00 R$/MWh). Conclui-se que, mesmo com a retração do consumo de energia, da ordem de 4,2% para o período 2016-2019, a tarifa média faturada aumentou em 38,5% (a tarifa média faturada com tributos cresceu em 38,1%), influenciada, dentre outros fatores, pelo excesso de oferta registrado (acima do considerado necessário para fins de segurança energética).

No quesito qualidade, quanto mais arrojados são os limites dos indicadores de continuidade, mais intenso é o sinal regulatório de qualidade para o serviço público de distribuição de energia elétrica. Nesse sentido, para o período 2016-2019, a duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC) Brasil teve limite reduzido de 18,11 horas/ano para 13,51 horas/ano, tendo sido apurado o valor de 13,08 horas/ano em 2019. Já o limite da frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora (FEC) Brasil saiu do patamar de 9,76 interrupções/ano para 8,94 interrupções/ano, tendo sido apurado o valor de 6,78 interrupções/ano também em 2019.

A análise dos dados sinaliza que houve uma melhora na qualidade do serviço de energia elétrica, com resultados dentro dos limites tanto no Brasil, quanto nas regiões, com exceção da DEC da região Centro-Oeste, cuja meta para 2019 era de 15,3 horas/ano e a quantidade alcançada foi de 18,21 horas/ano.

Nesse contexto, é possível avaliar qualidade dos serviços prestados por meio do objetivo 0047, referente à asseguração de serviços de energia elétrica adequados e com qualidade, por meio dos instrumentos regulatórios. As iniciativas associadas a esse objetivo envolvem a regulação e a fiscalização dos serviços de energia. Seus indicadores informam a duração e o número de vezes que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

uma unidade consumidora fica sem energia elétrica em um período de tempo definido, permitindo que se avalie a continuidade da energia oferecida à população. A metodologia para apuração dos valores encontra-se no Módulo 8 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (Prodist), disponibilizado pela Aneel.

Trata-se de tópico de relevância significativa, devido à permanente necessidade de se buscar a melhora na continuidade e na qualidade da prestação do serviço de energia elétrica, que estão ligadas ao equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão e permissão.

Sobre esse assunto, em breve contextualização, importa registrar que a Eletrobras decidiu, em 22/7/2016, não aceitar as condições para prorrogação das concessões das sete empresas distribuidoras de energia elétrica sob seu controle e optou por privatizá-las. Assim, essas companhias passaram a prestar o serviço de distribuição em regime temporário até serem vendidas.

Diante desse cenário, foi objeto de avaliação deste Tribunal a sustentabilidade econômica, financeira e operacional dessas empresas, realizadas por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), em que cada distribuidora foi examinada quanto à qualidade, às dívidas e aos principais riscos à sustentabilidade, dentre outros aspectos, com a consequente prolação do Acórdão 1.126/2017-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro (TC 020.416/2016-4). Tal tema também foi analisado pelo TCU em diversas ocasiões, a exemplo dos Acórdãos 2.253/2015-TCU-Plenário, 625/2016-TCU-Plenário e 1.868/2016-TCU-Plenário, todos relatados pelo ministro José Múcio Monteiro.

Em todos esses julgados, foram retratadas a baixa qualidade do serviço prestado aos usuários dessas áreas de concessão e a insustentabilidade econômico-financeira das empresas, devido a ineficiências operacionais e de gestão. Acerca da qualidade da energia elétrica, os resultados indicaram o reiterado descumprimento dos limites regulatórios dos indicadores de continuidade da prestação do serviço, DEC e FEC, chegando-se à conclusão de que havia pouca perspectiva de mudança, em razão da ausência de recursos para a execução de obras de melhoria e da comprometida situação financeira dessas distribuidoras.

Também no contexto da referida FOC, foi realizada auditoria operacional no âmbito da Eletrobras, em que foram avaliados os processos de gestão e de controle sobre o desempenho de suas subsidiárias distribuidoras de energia elétrica, com o objetivo de avaliar a higidez econômico-financeira e a qualidade dos serviços prestados por essas companhias, originando o Acórdão 1.063/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro (TC 021.678/2016-2).

Nessa decisão, recomendou-se à Eletrobras que formalizasse as diretrizes necessárias à melhoria da eficiência das distribuidoras para fins de privatização e definisse e detalhasse as ações decorrentes dessas diretrizes. Ainda, determinou-se que a estatal elaborasse e encaminhasse a esta Corte de Contas plano de ação contendo desdobramentos das providências para implementar projeto de melhoria da Base de Remuneração Regulatória das distribuidoras e encaminhasse trimestralmente ao TCU relatório com os documentos comprobatórios do monitoramento dos indicadores do Plano de Prestação Temporária do Serviço e das respectivas medidas adotadas.

Posteriormente, durante os anos de 2018 e 2019, ocorreu o acompanhamento do processo que culminou na privatização das aludidas distribuidoras de energia elétrica, gerando a prolação do Acórdão 1.199/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro. O exame efetuado concluiu pela legalidade da opção de licitação conjunta das empresas e das concessões, assinalando que a opção escolhida se encontrava lastreada por argumentos econômicos, financeiros e técnicos que demonstraram ser a que melhor atendia à União e aos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica (TC 035.916/2016-8).

Vale ressaltar que a privatização dessas empresas resultou na autuação de diversos processos por meio dos quais esta Corte de Contas respondeu a questionamentos e solicitações de informações por parte do Congresso Nacional, o que reforça a importância de que este Tribunal esteja sempre vigilante sobre esse tópico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Adicionalmente, cumpre informar que será efetuado monitoramento do cumprimento do Acórdão 651/2016-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo, que trata de auditoria operacional realizada na Aneel para avaliar os mecanismos adotados para fiscalizar e estimular a melhoria da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

Algumas das principais ações indicadas pelo TCU para a melhoria da atuação da Aneel na fiscalização da qualidade, cujas providências serão monitoradas, foram: (i) o aprimoramento da metodologia de definição da remuneração de capital e da quota de reintegração regulatória; (ii) o aperfeiçoamento da fiscalização de forma a reduzir sua dependência das informações fornecidas pelas próprias entidades fiscalizadas e a melhorar os critérios de seleção de empresas a serem fiscalizadas; (iii) a implantação de ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização; e (iv) a inclusão dos dados das reclamações de consumidores feitas diretamente às empresas distribuidoras como insumo ao planejamento das fiscalizações e abstenção do uso exclusivo das reclamações feitas à Aneel (TC 013.046/2014-4).

Esse monitoramento será importante para aferir as razões e as circunstâncias que levaram à melhora constatada para o período 2016-2019 dos indicadores DEC e FEC, que medem a qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

Finalmente, convém esclarecer que não houve diminuição da dependência nacional em sistemas isolados importantes, como se dá com o estado de Roraima, cuja capital é a única não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Nessa seara, no tocante ao intercâmbio com a Venezuela, ressalta-se que sua suspensão, desde março de 2019, foi decorrente da situação político-econômica e social vivenciada pelo país vizinho.

Desse modo, esse sistema isolado tem sido atendido integralmente por geração local. Ao longo de 2019, as condições de atendimento da região foram acompanhadas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), cujas decisões abrangeram aspectos relacionados à viabilização da geração térmica local e à nova contratação por meio do Leilão 1/2019 para suprimento a Roraima e localidades.

Ante tema tão relevante para a segurança energética brasileira, a situação do suprimento de energia em Roraima foi objeto de análise pelo TCU por meio do TC 012.176/2019-2, que se encontra pendente de deliberação do Plenário e tem como objetivo avaliar a adequação das políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade.

Ainda no que concerne à segurança energética, no final de 2019, foi autuado o TC 038.088/2019-3, que cuida de auditoria operacional decorrente do Acórdão 1.631/2018-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Sherman, com o intuito de avaliar a participação das termelétricas na matriz elétrica nacional, considerando sua relevância para o desenvolvimento do setor e segurança energética, incluindo avaliação comparativa quanto à modicidade tarifária e à emissão de gases do efeito estufa.

3.3.10. Programa Temático 2049 – Moradia Digna

As ações do Governo Federal que objetivam promover a universalização do acesso à moradia estão contidas no programa temático 2049 – Moradia Digna, que compõe o Plano Plurianual 2016-2019. Até 2018, o órgão responsável por sua condução era o Ministério das Cidades. A partir de 2019, com a reestruturação ministerial, as atribuições em relação à Política Nacional de Habitação (PNH) passaram para a Secretaria de Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional.

O programa Moradia Digna objetiva implementar a Política Nacional de Habitação, orientado pelo princípio da universalização do acesso à moradia, direito social constitucional, entendendo-a além da edificação, mas também envolvendo conceitos como qualidade construtiva, adequação às necessidades humanas, infraestrutura e equipamentos públicos. A política foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

implantada pelo Governo Federal em 2004 e, portanto, trata-se de uma continuidade das políticas dispostas nos planos plurianuais anteriores.

No PPA 2016-2019, o programa Moradia Digna foi estruturado em cinco indicadores, sendo quatro referentes ao deficit habitacional e um à regularidade, conforme tabela abaixo:

Indicadores do programa moradia digna (PPA 2016-2019)

Indicador	Unid. Medida	Referência		Valor Apurado 2016		Valor Apurado 2017		Polaridade	
		Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice[4]		
Deficit habitacional absoluto[1] [2]	Unidade	30/09/2012	5.430.562	31/12/2014	6.068.061	31/12/2015	6.185,503	Quanto menor, melhor	
Deficit habitacional absoluto em áreas rurais	Unidade	30/09/2012	776.449	31/12/2014	752.810	31/12/2015	771.703	Quanto menor, melhor	
Deficit habitacional absoluto em áreas urbanas	Unidade	30/09/2012	4.554.113	31/12/2014	5.315.251	31/12/2015	5.414.800	Quanto menor, melhor	
Deficit habitacional qualitativo – adensamento excessivo[3]	Unidade	30/09/2012	1.073720	31/12/2014	958.180	31/12/2015	958.180	Quanto menor, melhor	
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	19/08/2015	21,35	31/12/2016	22,55	22/12/2017	23,18	Quanto maior, melhor	
Indicador	Unid. Medida	Referência		Valor Apurado 2018		Valor Apurado 2019		Polaridade	Valor % de 2019 em relação à referência
		Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice		
Deficit habitacional absoluto	Unidade	30/09/2012	5.430.562	31/12/2015	6.355.743	31/12/2015	6.355.743	Quanto menor, melhor	17,04
Deficit habitacional absoluto em áreas rurais	Unidade	30/09/2012	776.449	31/12/2015	783.043	31/12/2015	783.043	Quanto menor, melhor	2,17
Deficit habitacional absoluto em áreas urbanas	Unidade	30/09/2012	4.554.113	31/12/2015	5.572.700	31/12/2015	5.572.700	Quanto menor, melhor	19,48
Deficit habitacional qualitativo – adensamento excessivo	Unidade	30/09/2012	1.073720	31/12/2015	1.020.675	31/12/2015	1.025.717	Quanto menor, melhor	-4,47
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	19/08/2015	21,35	31/12/2018	23,3	09/01/2020	23,62	Quanto maior, melhor	10,63

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Nota: 1. O Deficit habitacional quantitativo está relacionado ao dimensionamento do estoque de habitações; 2. O Deficit habitacional absoluto é a soma do Deficit habitacional absoluto em áreas rurais com o de áreas urbanas; 3. Deficit habitacional qualitativo considera habitações com condições inadequadas, como carência de infraestrutura básica, alto grau de depreciação, adensamento excessivo de moradores, problemas fundiários e cobertura (telhado) inadequada. 4. Segundo o espelho de monitoramento do Siop, o valor apurado refere-se a dados divulgados pela Fundação João Pinheiro sobre os dados da PNAD 2015.

Conforme destacado em trabalhos anteriores, os indicadores da tabela acima que tratam de deficit habitacional também foram utilizados para avaliar o Programa Moradia Digna no PPA 2012-2015. Tais indicadores foram analisados no âmbito das PCPR 2013 e 2014, sendo considerados não adequados do ponto de vista da relevância, suficiência e validade.

De acordo com a análise, foi apontada ausência de confiabilidade do dado devido a: erro de cálculo na quantidade do deficit habitacional absoluto; dados antigos e desatualizados que não refletiam a situação da época da implantação da política; intempestividade de dados apurados no censo demográfico apurado pelo IBGE a cada dez anos; e indicadores que não contemplam as especificidades regionais do país, sendo que o censo apresenta os dados por região geográfica. Todavia, o então Ministério das Cidades optou por continuar a adotar esses indicadores para avaliação do PPA atual.

Nesse sentido, continua-se a considerar os indicadores registrados como inadequados para o programa, principalmente em relação à confiabilidade e à ausência de regionalização dos dados. Observa-se, na tabela acima, que as datas de referência e as datas dos dados são desatualizadas em relação às datas dos valores apurados, chegando-se à apuração do ano de 2019 com dados de 2015. Ou seja, os indicadores não contemplam o impacto recente da execução do Programa Minha Casa Minha Vida na redução do deficit habitacional. Além disso, os índices de 2018 e 2019 são

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

praticamente os mesmos, o que denota a ausência de acompanhamento ou o registro inadequado dos dados para utilização dos indicadores.

Esses indicadores não refletem a execução da política, bem como se mostram incapazes de demonstrar a efetividade dessa sobre o deficit habitacional. Percebe-se que os dados registrados, além de não confiáveis, revelam crescimento do deficit habitacional, sem incluir o impacto de diversos anos de entrega de habitações do PMCMV no resultado do deficit habitacional.

O Programa Moradia Digna é composto por cinco objetivos, descritos na tabela a seguir.

Objetivos do programa Moradia Digna

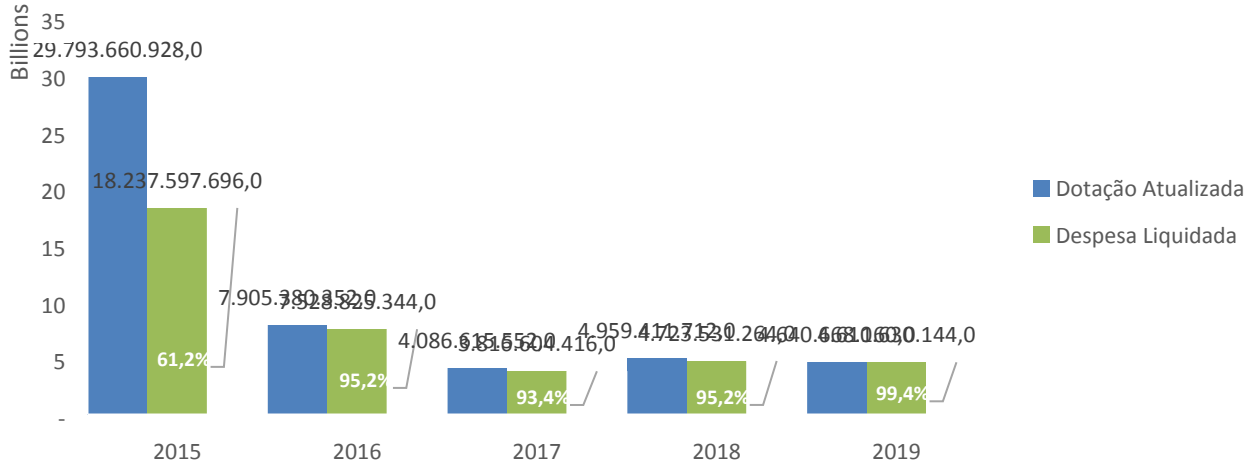
Código	Objetivo
0382	Melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários.
0383	Ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida.
0384	Incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros.
0385	Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos atores envolvidos na implementação da política habitacional de interesse social para elevar a qualidade da inserção urbana e sustentabilidade dos empreendimentos e contribuir para inclusão socioeconômica das famílias beneficiadas.
0755	Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.

Fonte: PPA 2016-2019.

Observa-se que os itens 1, 2 e 3 buscam influenciar de forma direta o deficit habitacional, por meio da facilitação de acesso ao financiamento imobiliário, da disponibilização direta de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida e da melhoria das condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários. Os dois últimos (itens 4 e 5 da tabela) estão relacionados à melhoria da qualidade da construção civil e ao fortalecimento técnico e institucional dos atores envolvidos na implementação da política, a fim de aprimorar o processo de articulação com outras políticas públicas.

Do ponto de vista orçamentário, observa-se que o programa sofreu redução gradativa nas dotações a partir do ano de 2015. Embora se verifique alta porcentagem de execução da dotação destinada ao programa, isso não necessariamente significa a efetiva execução das ações. Essa característica deve-se à forma de execução das ações do programa, cuja grande maioria da dotação é destinada à integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e à transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Execução orçamentária dos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
4.456	4.641	4.636	4.611	4.599

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A partir de dados extraídos do Siop, observa-se que, em 2019, mais de R$ 3,6 dos R$ 4,6 bilhões pagos pelo Programa Moradia Digna – cerca de 80% – foram destinados ao FAR e ao FDS. A gestão desses fundos e a sua operacionalização competem à Caixa Econômica Federal (Caixa), observadas as diretrizes do MDR, e obedecem a regimento próprio de execução orçamentária e financeira.

Valores pagos em 2019 das Ações do Programa Moradia Digna

R$ 1,00

Ação	Ação (desc.)	Pago
00AF	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	3.429.184.664
00CW	00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	450.000.000
00CX	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	413.645.053
00CY	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009)	268.228.362
10S3	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	33.178.059
10S6	10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	4.925.414
10SJ	10SJ - Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social	-
8873	8873 - Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Agentes Integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS	-
8875	8875 - Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	-
0E64	0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009)	-
20Z9	20Z9 - Apoio à Competitividade e à Modernização da Construção Civil com Sustentabilidade Ambiental	-
Total Geral		**4.599.161.552**

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foi selecionado para a análise o objetivo 0383 – Ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse objetivo possui uma única meta, qual seja disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Meta Selecionada para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)*
			2016	2017	2018	2019		
04LP - Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.	Unidades habitacionais contratadas	3.000.000	388.551	882.636	1.409.751	1.816.314	60,54%	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.

Confiabilidade

Foi verificada inconsistência tanto na definição da quantidade de unidades habitacionais a serem contratadas quanto na forma de aferição da meta 04LP – Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Inicialmente, importa registrar que a metodologia de cálculo utilizada pelo Ministério das Cidades para o alcance da meta em questão considera a quantidade de moradias contratadas, enquanto a meta se refere à quantidade de moradias disponibilizadas (TC 005.147/2019-0, peças 6 e 7). Essa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

impropriedade acompanhou todo o período do PPA 2016-2019, tendo sido registrada em todos os relatórios sobre as contas do Presidente da República do período.

A aplicação dessa metodologia ocasiona visão distorcida do alcance da meta estabelecida, uma vez que a contratação de uma unidade habitacional não significa, necessariamente, sua disponibilização. Há de se destacar que auditoria realizada no âmbito do TC 016.801/2015-6, Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Sherman, apontou que diversos problemas operacionais podem surgir após a contratação dos empreendimentos do PMCMV, atrasando ou impedindo sua disponibilização para o beneficiário no período apurado, como, por exemplo, problemas técnicos e jurídicos nas contratações, atrasos e paralisações na execução das obras e dificuldades na regularização fundiária.

Em outro trabalho ficou registrado que, após contratadas, as unidades demoram cerca de dois anos para serem disponibilizadas, visto que, no momento da formalização de contrato, há apenas o projeto de construção (TC 004.237/2014-5, peça 9). Logo, uma moradia somente pode ser entendida como "disponibilizada" no momento em que é entregue ao beneficiário do programa, ou seja, a família beneficiada pode usufruir do seu imóvel.

No mesmo sentido, o Relatório de Gestão do Ministério das Cidades relativo ao exercício de 2018 indicou que as obras financiadas com recursos da Pasta levavam, em média, 18 meses para se iniciar e 6 anos e oito meses para serem concluídas a partir da data de assinatura do contrato.

Também foram verificadas divergências na divulgação do resultado do alcance da meta do programa. Segundo o Espelho de Monitoramento e o Espelho de Evolução das metas do Programa 2049, foram contratadas 1.816.314 unidades no período do PPA 2016-2019. Contudo, em resposta a à diligência, a SNH informou que, no período sob avaliação, foram contratadas 1.777.826 unidades. Esse tipo de inconsistência também foi reportado na análise da Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2018, na qual se verificou que os dados extraídos dos sistemas oficiais não guardavam relação com os dados informados pelos gestores.

Ainda, em resposta à diligência, a Caixa, na qualidade de gestora operacional da Faixa I do programa, informou, para o período avaliado, quantitativos divergentes de contratações em relação aos números apresentados pelos sistemas oficiais de informação e pela SNH. A Caixa notificou a contratação de 164.674 unidades habitacionais, enquanto a SNH informou a contratação de 173.238.

Unidade Habitacionais Contratadas - PPA 2016-2019

		2016	2017	2018	2019	Total
Nota Técnica DPH/SNH-MDR	(a) Faixa 1	39.994	23.224	108.520	1.500	173.238
	(b) Faixa 1,5 / 2 /3	390.780	362.570	433.550	417.688	1.604.588
	Total (a+b)	430.774	385.794	542.070	419.188	1.777.826
Siop	Espelho Evolução das metas (todas as faixas)	388.551	494.085	527.115	406.563	1.816.314

		2016	2017	2018	2019	Total
Nota Técnica DPH/SNH-MDR	Faixa 1	39.994	23.224	108.520	1.500	173.238
Ofício Caixa	Faixa 1 unidades Contratadas em 2019	37.711	23.224	102.239	1.500	164.674

Fonte: Siop, SNH e Caixa.

Portanto, levando-se em conta os sistemas oficiais de informações orçamentárias e as informações prestadas pelos gestores para elaboração desta análise, verifica-se que a meta 04LP deve ser rejeitada pelo critério de confiabilidade, tendo em vista a forma de aferição adotada, que considera unidades contratadas e não unidades entregues. Além disso, há divergências na divulgação do alcance da meta do programa.

Registra-se, por fim, que, para o PPA 2020-2023, o programa Moradia Digna foi redesenhado para se adequar à nova metodologia de elaboração do PPA, passando a ter como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de longo prazo e redução da insegurança jurídica. Para o período, o programa terá como objetivo promover o acesso e a melhoria das condições de moradia, com a meta de atingir 1.822.063 beneficiários com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade, sendo que será utilizado o indicador "domicílios adequados".

No âmbito de acompanhamento da elaboração do PPA 2020-2023 (TC 031.428/2019-3), foi destacado, em relação ao Programa Moradia Digna, a necessidade de melhor definição do objetivo, da meta e do indicador propostos, especialmente no que diz respeito à coerência entre eles e à priorização da faixa da população que deverá ser beneficiada. Também se registrou a necessidade de esclarecimentos quanto à definição da meta estipulada e de como se dará a relação entre a meta e o indicador.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Meta rejeitada
1. Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (04LP)

A meta não é confiável, devido a: (i) forma de aferição utilizada pelo Ministério, que considera, para cumprimento do objetivo, o número de unidades contratadas em vez de unidades entregues. (ii) divergências nos dados dos resultados do programa.

Registre-se, ainda, que a meta 04LP foi rejeitada no aspecto da qualidade no âmbito do relatório sobre a PCPR 2017. Na oportunidade, foram apontadas fragilidades nos quesitos de "especificidade" e "realismo" da meta. A análise demonstrou que, na elaboração da meta, não foram considerados fatores relevantes que contribuiriam para sua efetividade, como a regionalização e a distinção por faixa de renda, bem como foi estipulado valor inalcançável, considerando-se o histórico do programa e as dificuldades orçamentárias e operacionais.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Observa-se que, ao fim do quadriênio, de acordo com o Espelho de Monitoramento e o Espelho de Evolução das Metas do Programa 2049, a meta alcançou 60,54%, o que equivale a 1.836.314 unidades habitacionais contratadas. Por sua vez, utilizando-se os dados fornecidos pela SNH/MDR, a entrega foi de 1.777.826 unidades, ou seja 59,26% da meta.

Contudo, importa repisar que a metodologia de aferição da meta não permite afirmar em que medida o objetivo de disponibilizar 3 milhões de moradias foi alcançado, visto que esses dados consideram unidades contratadas.

Assumindo-se hipoteticamente que as unidades habitacionais contratadas foram entregues dentro do período de vigência do PPA 2016-2019 (o que, como já abordado, não ocorre efetivamente), o alcance da meta teria ficado bem abaixo do proposto. Foi registrado pelo Mistério do Desenvolvimento Regional, no Espelho de Monitoramento do Programa Moradia Digna, que o não alcance da meta se deveu ao cenário fiscal restritivo que permeou toda a vigência do período avaliado, bem como à falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta.

Observa-se que o programa, apesar da importância social e econômica, apresenta fragilidades que o acompanham desde PPA anteriores e foram apontadas em trabalhos do TCU, como, por exemplo, a carência de melhor delineamento estratégico e de planejamento mais robusto das ações do programa e deficiências em relação à definição de diretrizes, objetivos e metas (TC 016.801/2015-6 e TC 010.641/2018-1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

3.3.11. Programa Temático 2068 – Saneamento Básico

O saneamento básico tem por característica fundamental a promoção de ações que buscam a melhoria das condições de saúde. Em razão dos rápidos processos de urbanização das cidades brasileiras, o conceito de saneamento passou a não se limitar apenas aos aspectos sanitários, incorporando a dimensão ambiental e o desenvolvimento urbano. Nesse novo cenário, o saneamento passou a englobar, também, questões sociais graves, tais como: o deficit habitacional, a reversão de quadros epidemiológicos desfavoráveis e a recuperação, melhoria e preservação ambiental.

A publicação da Lei 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, propiciou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), em que são propostas as metas a serem alcançadas e os investimentos necessários para alcançá-las, assim como definiu as macrodiretrizes e estratégias a serem observadas na formulação dos programas de investimentos federais no setor.

Importante destacar os conceitos de medidas estruturais e medidas estruturantes, definição central do Plansab que acompanha suas várias abordagens. As primeiras correspondem aos tradicionais investimentos em obras voltadas para o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Já as medidas estruturantes compreendem o suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços, por meio do aperfeiçoamento da gestão em todas as suas dimensões e da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física.

No PPA 2016-2018, os objetivos para o setor foram contemplados no Programa Temático 2068 - Saneamento Básico e estão relacionados na tabela seguinte.

Objetivos do programa 2068 - Saneamento Básico

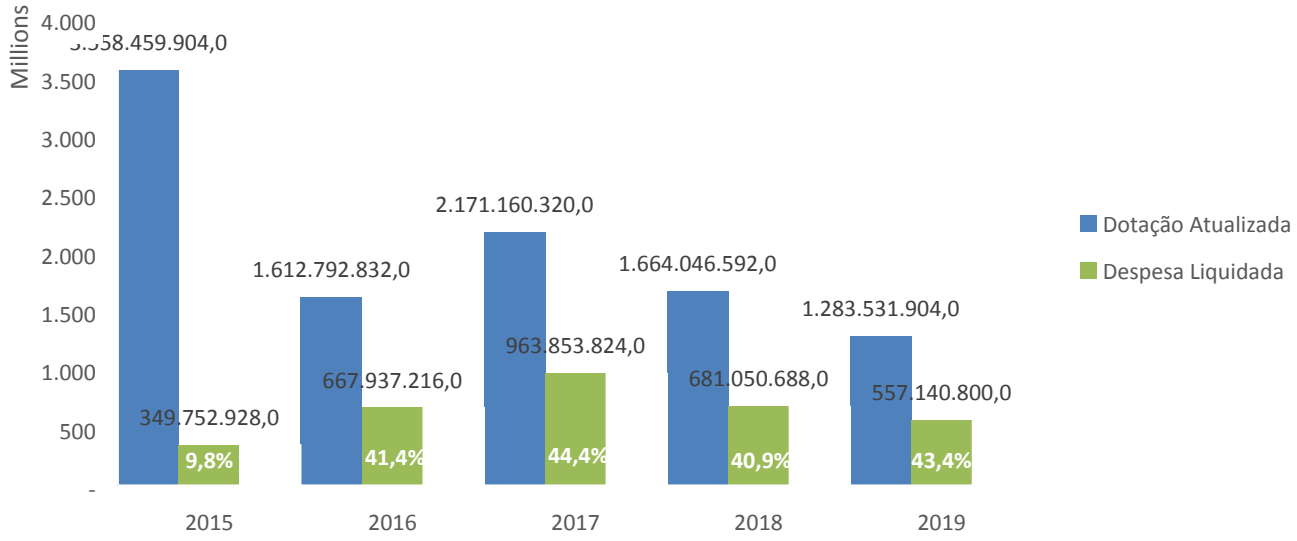
Código	Objetivo
353	Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos.
355	Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico.
610	Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I.

Com o intuito de promover mudanças nas realidades dos grandes centros urbanos, onde está localizada grande parte das carências no acesso aos serviços de saneamento, foram concebidas as medidas estruturais constantes do Objetivo 0610, as quais compreendem os investimentos a serem realizados em obras voltadas para o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, disposição de resíduos sólidos, drenagem urbana e manejo de águas pluviais. Esse será o objeto da análise deste tópico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos – programa 2068 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa 2068 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
981	1.284	1.264	557	552

Fonte: Siop.

Verifica-se, tanto no gráfico quanto na tabela anterior, que, além das restrições orçamentárias pelas quais o programa passou nos últimos anos, há, também, sérias dificuldades em executar o orçamento previsto. Ao longo da vigência do PPA 2016-2019, a execução orçamentária não alcançou 50% das dotações, o que contribuiu para a manutenção dos baixos índices de atendimento das ações de saneamento no Brasil.

Análise das metas

Para o exercício de 2019, foram selecionadas para análise as quatro metas quantitativas que integram o Objetivo 0610, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático.

Programa 2068 – metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Linha de Base[3]	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da Meta Total 2016-2019 Realizada – acumulado
				2016	2017	2018	2019	
040L[1] - Ampliar em 3,21 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.	Milhões	54,8	58,6	57,40 data ref.: 31/12/2015	58,56 data ref.: 1/7/2016	59,07 data ref.: 31/12/2017	60,25	169,8%
040M[1] - Ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.	Milhões	46,8	49,60	51,10 data ref: 31/12/2015	52,59 data ref.: 1/7/2016	53,33 data ref.: 31/12/2017	54,25	315,7%
040N[1] - Ampliar em 0,25 bilhões de m3 o volume anual de esgoto tratado.	Bilhões de m3/ano	4,5	4,80	4,90 data ref: 31/12/2015	4,90 data ref: 31/12/2016	5,04 data ref.: 31/12/2017	5,19	276,0%
04Q9[2] - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.	Milhões	27,5	30,10	30,09 data ref: 26/9/2015	51,22 data ref: 1/7/2016	51,22 data ref.: 31/8/2018	29,58	80,0%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da Prestação de Contas da Presidência da República – PCPR 2019 e do quadro de Evolução das Metas fornecidos pelo Siop.
1. Órgão responsável: Ministério do Desenvolvimento Regional.
2. Órgão responsável: Ministério da Saúde.
3. Há uma inconsistência entre a descrição da meta e as colunas "linhas de base" e "meta prevista", que será abordada na seção seguinte.

Análise das metas em relação ao atributo confiabilidade

Na PCPR 2019, é informada a evolução das metas integrantes do Programa 2068, os valores executados ao longo da vigência do PPA 2016-2019, os órgãos responsáveis pela apuração desses valores e a fonte de dados utilizada para o monitoramento de cada meta.

Primeiramente, é de se notar que os valores estabelecidos para as metas 040M, 040L e 040N, tal como reproduzidos na tabela acima, não são exatos. Há incompatibilidade entre os dados indicados, uma vez que, para essas metas, o incremento previsto na sua descrição, somado ao valor de referência inicial (indicado na coluna "Linha de Base"), não alcança o valor indicado na coluna "Meta Prevista 2016-2019". Como exemplo, cite-se a meta 040M, que previu ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários, partindo-se da linha de base no valor de 46,8 milhões de domicílios. Somando-se ambos o números, esperava-se que o valor previsto para a referida meta ao final do período de 2016-2019 fosse de 49,16 milhões; todavia, o valor fixado foi de 49,6 milhões de domicílios. Essa imprecisão dos valores fixados compromete a confiabilidade das metas estipuladas para o Objetivo 0610 do Programa 2068.

Para efeitos de aferição do alcance da meta (resultado expresso na coluna "% da Meta Total 2016-2019 Realizada – acumulado"), considerou-se o valor acumulado alcançado em 2019, subtraído do valor de referência (indicado na coluna "Linha de Base") e relativizado em função do incremento indicado na descrição da meta. Considera-se pertinente ressalvar que a CGU, ao elaborar a Prestação de Contas da Presidência da República relativas ao ano de 2019, a fim de aferir o alcance das metas de cada programa, considerou, em seus cálculos, a relação entre o valor acumulado atingido em 2019 e o valor total previsto para cada meta no período de vigência do PPA (indicado na coluna "Meta Prevista 2016-2019"), metodologia que levou a percentuais de execução da meta diferentes dos apresentados no presente trabalho.

Quanto às fontes dos dados, conforme indicado no documento, a mensuração das metas 040L, 040M e 04Q9 é feita com base em dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE, enquanto que a meta 040N é monitorada por meio do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), banco de dados que compila as informações sobre saneamento básico fornecidas pelos titulares dos serviços ou seus concessionários.

Em que pese o fato de ambos os sistemas serem administrados pelo Governo Federal e permitirem o acesso diretamente por meio de bases disponíveis na internet, eles não possibilitam interação entre seus dados em razão de possuírem metodologias de cálculo e critérios de controle distintos. Ademais, foram criados com propósitos diversos, além da avaliação de programas de governo.

Como exemplo de impacto desse fato, cite-se o caso da meta 040M, cujo cálculo considera o número de domicílios atendidos por rede de esgoto somado ao número de domicílios atendidos por fossa séptica. Conforme registrado no anexo da PCPR que trata da evolução das metas no exercício de 2019, existe certa imprecisão na metodologia utilizada para o cálculo de fossas sépticas, pois, a partir de 2016, o IBGE passou a não disponibilizar mais os dados de fossas não ligadas à rede divididos em sépticas ou rudimentares e, por essa razão, aplicou-se o percentual de fossas sépticas constantes da PNAD 2015. Como indicativo da falta de confiabilidade dos dados, tem-se que, em 2019, o monitoramento resultou em número ligeiramente menor que o de 2018, motivo pelo qual se adotou o valor apurado em 2018.

Ademais, os números apontados pela PNAD podem não traduzir de maneira adequada os esforços envidados pelos órgãos envolvidos na consecução das metas do objetivo 0610, bem como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do próprio programa 2068. é possível que outras ações, alheias às realizadas no âmbito do programa 2068 – algumas delas, eventualmente, vinculadas a outros programas governamentais –, interfiram na contabilização dessa meta. Como exemplo, cita-se a produção de unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida. É fato que a produção de novas unidades habitacionais, as quais são dotadas de unidade sanitária e atendidas por redes de abastecimento água e esgotamento sanitário, contribui para o alcance das metas estabelecidas no objetivo 0610, haja vista a sua contabilização pela PNAD. Todavia, esse incremento não reflete o esforço do MDR na execução do objetivo 0610, ou mesmo do Programa 2068, no sentido de prover acesso a abastecimento de água e coleta de esgoto aos domicílios urbanos que não dispunham desse atendimento.

Cabe mencionar, também, esclarecimento constante do anexo da PCPR segundo o qual a informação relativa à meta 04Q9 se limita ao quantitativo de propostas aprovadas no ano, bem como contabiliza, também, o número de domicílios rurais atendidos – o que foge à descrição da meta. Segundo o documento, o Sistema de Gerenciamento de Ações (Siga), gerido pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), permite identificar a situação dos instrumentos de repasse, não sendo possível, no entanto, quantificar os domicílios rurais beneficiados por soluções de abastecimento de água e de esgotamento sanitário entregues. Dessa forma, os próprios gestores do programa concluem, adequadamente, que não há como se realizar análise satisfatória do atingimento ou não dessa meta.

Quanto ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), empregado no monitoramento da meta 040N, importante frisar que é um banco de dados alimentado voluntariamente pelos prestadores de serviço de cada municipalidade. Isso implica a impossibilidade de se atestar que a fonte seja confiável, bem como que os dados são isentos de manipulações ou de erros de medição e/ou transcrição.

Em face do exposto, e levando em conta as informações prestadas pelos gestores para elaboração desta análise, as metas 040L, 040M, 040M e 04Q9 do objetivo 0610 do programa temático 2068 devem ser rejeitadas pelo critério de confiabilidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
040L - Ampliar em 3,21 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.
040M - Ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.
040N - Ampliar em 0,25 bilhões de m3 o volume anual de esgoto tratado.
04Q9 - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.

Vale lembrar que as mesmas metas já haviam sido rejeitadas sob o atributo da qualidade na análise das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2016.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

O PPA 2016-2019, por meio do programa 2068, manteve reunidas as diversas ações de saneamento básico desenvolvidas pelo Governo Federal. As metas constantes do objetivo 0610, objeto da presente análise, foram formuladas com o propósito de desenvolver ações voltadas à expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, nos quais atuam o Ministério da Saúde, bem como a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Como resultado, verificou-se a conclusão de vários empreendimentos no quadriênio que contribuíram para a ampliação do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, em especial, nas modalidades de abastecimento de água potável e de esgotamento público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Vale destacar que, conforme registrado no anexo da PCPR 2019, quando do processo de elaboração do PPA 2016-2019, os programas que possuíam relação direta com o saneamento básico adotaram, sempre que possível, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) como referência, inclusive para a definição das metas. Entretanto, após discussões em oficinas e apresentação da proposta consolidada pelo então Ministério das Cidades (MCidades), o extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) alterou as metas para adequá-las à disponibilidade orçamentária, o que resultou em metas muito tímidas, que foram, quase todas, praticamente superadas logo no primeiro ano de execução.

Existem, ainda, grandes obstáculos a serem superados, haja vista que grande parcela da população não conta com atendimento adequado em saneamento, em seus diversos componentes. Conforme dados do SNIS relativos a 2018, o percentual da população brasileira atendida por rede de abastecimento de água foi de 83,6%, enquanto o de atendimento por rede de coleta de esgoto foi de 53,2%. O tratamento do esgoto, por sua vez, alcançou 74,5% do volume total coletado.

Além do deficit expressivo, o acesso aos serviços é marcado por desigualdades regionais que constituem enorme desafio na formulação de políticas públicas para o setor. A título de exemplo, cita-se que o atendimento por rede de água na região Sudeste alcança 91% da população, ao passo que na região Norte esse percentual é de 57,1%. No esgotamento sanitário, a situação é análoga: a região Sudeste tem atendimento de 79,2% para redes de coleta, enquanto na região Norte o índice é de 10,5%.

Níveis de atendimento aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2018, por região geográfica do Brasil

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento de esgotos (%)[1]
	Água		Coleta de esgoto		
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total
Norte	57,1	69,6	10,5	13,3	83,4
Nordeste	74,2	88,7	28,0	36,3	83,6
Sudeste	91,0	95,9	79,2	83,7	67,5
Sul	90,2	98,6	45,2	51,9	95,0
Centro-Oeste	89,0	96,0	52,9	58,2	93,8
Brasil	83,6	92,8	53,2	60,9	74,5

Fonte: Diagnóstico Anual de Água e Esgotos/2018, elaborado com base no SNIS.
1. Indica o percentual de tratamento dos valores totais de "Coleta de Esgoto".

Assumindo-se que a alocação dos recursos e a criação de incentivos são formas pelas quais a política governamental influencia o desenvolvimento regional e social, promove a inclusão social e reduz as desigualdades sociais e, tendo em conta a concentração das carências dos serviços em populações de baixa renda, considera-se de fundamental importância priorizar a aplicação de recursos públicos em áreas de baixa renda, a fim de viabilizar o alcance da universalização do acesso ao saneamento básico, com equidade e integralidade.

Finalmente, cabe registrar os esforços envidados pelo Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade e da universalização dos serviços de saneamento básico. Nesse sentido, pode-se destacar a previsão da criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), previsto no PL 4.162/2019, em atenção à diretriz do Plansab de se criar uma instância de coordenação e acompanhamento da Política Federal de Saneamento Básico.

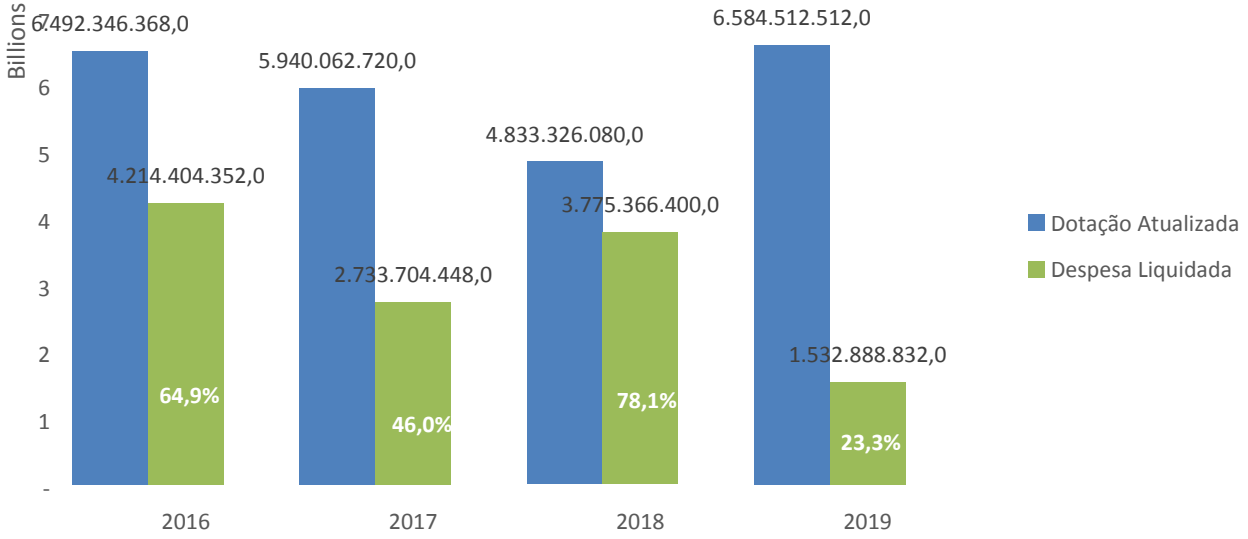
3.3.12. Programa Temático 2086 – Transporte Aquaviário

O transporte aquaviário pode ser marítimo (cabotagem e longo curso), fluvial (hidrovia e navegação interior) e lacustre (por meio de lagos e lagoas). O potencial desse modal de transporte no Brasil, tendo em vista a dimensão da costa brasileira e a quantidade de bacias hidrográficas existentes, faz dele um importante meio de desenvolvimento do transporte de cargas e passageiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Segundo o PPA 2016-2019, a nova Lei dos Portos (Lei 12.815/2013) trouxe importantes inovações para o setor aquaviário, com medidas que preveem a modernização da infraestrutura e da gestão portuária, a expansão dos investimentos privados no setor, a redução de custos e o aumento da eficiência portuária, além da retomada da capacidade de planejamento portuário, com a reorganização institucional do setor e a integração logística entre modais. São esses, ainda segundo o PPA, os alicerces da construção do programa temático 2086 - Transporte Aquaviário para a atuação governamental no período. Os valores de execução desse programa no ciclo PPA 2016-2019 seguem abaixo:

Execução orçamentária dos últimos 4 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
6.080	6.312	2.103	1.470	1.469

Fonte: Siop.

Dos valores apresentados acima, relevante tecer considerações acerca do Fundo da Marinha Mercante (FMM), fundo de natureza contábil, destinado a fomentar a marinha mercante e a indústria de construção e reparação naval brasileiras, conforme disciplinado na Lei 10.893/2004, cuja gestão cabe ao Ministério da Infraestrutura (Minfra) por meio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM). Sua fonte primária de receita advém do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que tem natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.

Os valores arrecadados pelo AFRMM são expressivos e alcançaram a média de aproximadamente R$ 3,6 bilhões por ano nesse ciclo do PPA. Nem toda arrecadação constitui recurso para o FMM, mas, na execução do programa Transporte Aquaviário, relativo ao objetivo que será analisado na seção seguinte (financiamentos por meio do FMM), a maior parte da dotação orçamentária constante da LOA 2019 (R$ 6,3 bilhões) está vinculada aos recursos do FMM. Trata-se da ação 10.74904.26.661.2086.0118, cuja dotação, em 2019, foi de R$ 5,5 bilhões (87% da dotação do programa), dos quais apenas 1,3 bilhão foi empenhado (23% da dotação da ação).

Análise das metas

No exercício de 2019, foi selecionado para análise o objetivo 0757 – Modernizar, renovar e ampliar a frota mercante brasileira de longo curso, de cabotagem e navegação interior e o parque nacional de estaleiros, por meio de concessão de financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Essa escolha levou em consideração a relevância dentro do programa temático 2086. Ao objetivo estão relacionadas metas, dentre as quais a 02IW – Fomentar a contratação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

R$ 14 bilhões em projetos (embarcações e/ou estaleiros) financiados com recursos do FMM; e a 0444 – Fomentar a construção de 10 embarcações destinadas à cabotagem. Essas metas foram selecionadas para análise conforme a metodologia informada no item 3.3 deste relatório.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
02IW - Fomentar a contratação de R$ 14 bilhões em projetos (embarcações e/ou estaleiros) financiados com recursos do FMM	bilhões de reais	14,00	0,96	1,59	3,01	3,33	23,79%	S
0444 - Fomentar a construção de 10 embarcações destinadas à cabotagem	embarcações	10	5	6	12	14	140%	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à diligência enviada pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

O fomento à contratação de projetos se dá por meio dos bancos federais, que são agentes financeiros do FMM responsáveis pela efetivação dos financiamentos. O fomento à construção de embarcações destinadas à cabotagem não necessariamente envolve recursos do FMM, porque se completa na relação entre o estaleiro construtor e o comprador/armador que se encerra quando assinam o Termo de Entrega e Aceitação (TEA), em que mutuamente e plenamente quitam a relação contratual existente.

Por isso, foi verificada a relação das operações contratadas pelos agentes financeiros que suportam o valor de R$ 3,33 bilhões da meta 02IW, bem como todos os TEA referentes às 14 embarcações destinadas à cabotagem construídas e entregues.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas selecionadas. As metas 02IW e 0444 foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

A meta 0444 –Fomentar a contratação de dez embarcações destinadas à cabotagem atingiu resultado 40% acima do previsto graças às 13 embarcações contratadas e entregues no âmbito do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef), e a um navio graneleiro.

Por sua vez, a meta 02IW – Fomentar projetos financiados com recursos do FMM não foi atingida por vários fatores, perfazendo 23,79% de realização. O principal motivo diz respeito à desaceleração da economia em decorrência da retração econômica enfrentada pelo país no período, que levaram os atores privados a deixar de realizar novas contratações, dentre as quais a maior demandante dos recursos do FMM, a Petrobras. Apenas a título de ilustração da crise que atingiu o setor, outro grande demandante do FMM, o Estaleiro Atlântico Sul, um dos maiores do país, está em recuperação judicial, e dos mais de 3 mil funcionários que empregava, o estaleiro opera, atualmente, com menos de 50.

A área naval, segundo o Minfra, tem denominação muito ampla que associa inúmeros segmentos da sociedade, abrangendo: os comércios internacional e nacional, representado pela marinha mercante; a indústria de construção naval e toda sua complexa cadeia de suprimentos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

representada pelos estaleiros e fornecedores; a área militar, representada pela Marinha; além das diretrizes governamentais, representadas pelas políticas de fomento.

A política pública afeta ao transporte aquaviário não se resume aos projetos custeados com recursos do FMM. No ciclo do PPA 2016-2019, segundo o Minfra, foram concluídos 310 projetos, sendo 14 de cabotagem, 26 de apoio portuário, 69 de apoio *offshore*, 199 de navegação interior e 2 de estaleiros.

Em termos de materialidade, o volume de recursos originados no FMM e repassados aos tomadores de empréstimo foi de R$ 2,86 bilhões em 2016, R$ 2,33 bilhões em 2017, R$ 2,64 bilhões em 2018, e R$ 2,02 bilhões em 2019, o que totalizou R$ 9,82 bilhões repassados à indústria naval brasileira.

Uma deficiência sensível é a vedação legal à aplicação de recursos do FMM em ações de infraestrutura aquaviária previstas na Política Nacional de Transporte. A título de exemplo, é pouco produtivo fomentar a marinha mercante se as profundidades nos canais de acesso aos portos brasileiros não comportarem o calado dos navios em condição de plena carga. Ademais, o sistema hidroviário carece de sinalização, derrocamento e dragagem, além de boa infraestrutura portuária de apoio. Os operadores portuários, muitas vezes, não investem por falta de segurança jurídica, de regulação adequada e de ausência de governança na gestão dos portos organizados, o que, também, afasta potenciais futuros investidores. Sem exaurir todos os problemas, acrescente-se que a maioria dos portos brasileiros não tem acesso terrestre de chegada apto a otimizar as vias e os modos de transporte, o que resulta em congestionamentos e ineficiências, afetando sobremaneira a relação porto-cidade.

Outras informações relevantes

O TCU realizou fiscalização no FMM, por solicitação do Congresso Nacional, no âmbito do TC 020.958/2015-3, cujas recomendações constam do Acórdão 1.717/2016-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes. Nesse processo, o TCU, dentro do escopo considerado para a fiscalização, não identificou descumprimentos à legislação que rege o fundo e verificou que a aplicação dos recursos do FMM tem atendido aos objetivos pertinentes.

Entre as recomendações destinadas ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, cabe ressaltar a destinada ao estabelecimento, com o auxílio dos agentes financeiros, de programa de estudos técnicos sobre o setor naval e de avaliações sobre os projetos financiados com recursos do FMM (e também da conta vinculada), que abranja, entre outros aspectos, a efetividade do fundo no desenvolvimento da indústria naval e da frota naval brasileira, análises de custo/benefício com a arrecadação do AFRMM, comparação dos preços dos estaleiros nacionais com o mercado internacional e acompanhamento dos ganhos de eficiência e de produtividade do setor.

Essa recomendação foi atendida em 2017 por meio do estudo intitulado "Avaliação da política de fomento à construção e à marinha mercante com recursos da arrecadação do AFRMM: Um panorama dos 10 últimos anos". Nesse documento, foi destacado que a marinha mercante é atividade significativa no país, haja vista a existência de 426 empresas de navegação e frota de 2.404 embarcações. A movimentação portuária é da ordem de 998,5 milhões de TPB ou 322,8 bilhões de dólares em exportações e importações (dados de 2016). Ademais, na esteira da tendência mundial, o Brasil tem intensificado a utilização do modal aquaviário, pois registro participação, em 2015, de 16% no transporte de cabotagem e hidroviário, o que representa aumento significativo em comparação aos 5% de 2007.

O estudo traz que as características da construção naval no Brasil são bem diversificadas e há quatro polos navais nas regiões brasileiras. A região Norte destaca-se por ter demanda própria contínua em virtude das especificidades locais. Os estaleiros com maior capacidade tecnológica instalados no Brasil encontram-se na região Nordeste, financiados com recursos do FMM e advindos da última política da construção naval. A região Sudeste, berço da construção naval brasileira, foi responsável por grandes construções em *offshore,* bem como de apoio marítimo e portuário, mas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

apresenta parque industrial envelhecido. O polo da região Sul possui característica híbrida entre os polos anteriores, por possuir estaleiros com alta capacidade tecnológica, como também de embarcações de apoio marítimo e portuário.

Revelou o estudo, também, que o FMM, um dos principais instrumentos de fomento à indústria naval e marinha mercante brasileiras, teve participação expressiva na formação de frota, incentivando, por meio de financiamento, a construção de 594 embarcações, a implantação de estaleiros e a realização de atividades de jumborização, modernização, conversão, docagem e reparo, que somados perfizeram 617 entregas no período de 2007 a 2016.

Com relação aos benefícios sociais por meio do AFRMM, o estudo constatou impacto na geração de empregos e renda em toda cadeia produtiva naval, com destaque para os 82 mil empregos nos estaleiros em 2014, o que potencializou aproximadamente 412 mil empregos em toda cadeia produtiva. Segundo o dado mais recente, havia 34 mil empregos nos estaleiros e 170 mil empregos na cadeia produtiva, sendo que o aumento no nível de empregos fomentou o aumento médio dos salários do setor.

Em relação aos preços internacionais, o estudo revela que o Brasil apresenta valores médios de 121% em relação ao mercado estrangeiro. Esse patamar elevado de preço já foi vivenciado por países como Japão e Coreia do Sul, hoje líderes em produtividade, em virtude das curvas de treinamento e da influência da mão de obra sobre os valores finais das embarcações.

Por fim, o estudo estimou o custo-benefício da arrecadação do AFRMM: para cada emprego que deixou de ser gerado no setor agrícola em virtude da tributação do AFRMM, 1,3 emprego foi criado no setor naval, com salário 165% maior e maior índice de formalização. Outrossim, o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval é fator importante para o crescimento da economia, pois possui grande potencial de geração de empregos e envolve diferentes agentes econômicos, como indústrias de peças para navios, siderúrgicas e prestadores de serviço.

3.3.13. Programa Temático 2087 – Transportes Terrestres

O programa temático 2087 – Transporte Terrestre objetiva enfrentar os desafios do setor por meio da ampliação da cobertura dos modais ferroviários e rodoviários, de modo a compatibilizá-los com a crescente demanda de cargas e de passageiros, além de proporcionar a segurança do transporte, sem perder de vista o princípio da eficiência. O programa unificou, no PPA 2016-2019, os antigos programas de Transporte Rodoviário e Ferroviário, constantes do PPA 2012-2015, com vistas ao aumento do nível de integração do planejamento dos dois modais.

Algumas estratégias ganham destaque no referido programa, quais sejam: concessões de rodovias e ferrovias, construção e pavimentação de trechos rodoviários, construção de novas ferrovias, manutenção permanente da malha, sinalização viária, fiscalização e controle da operação.

O programa está baseado em quatro pilares: cobertura da malha, capacidade das rodovias e ferrovias, eficiência e segurança do transporte terrestre, os quais estão contemplados em nove objetivos:

Objetivos do programa 2087

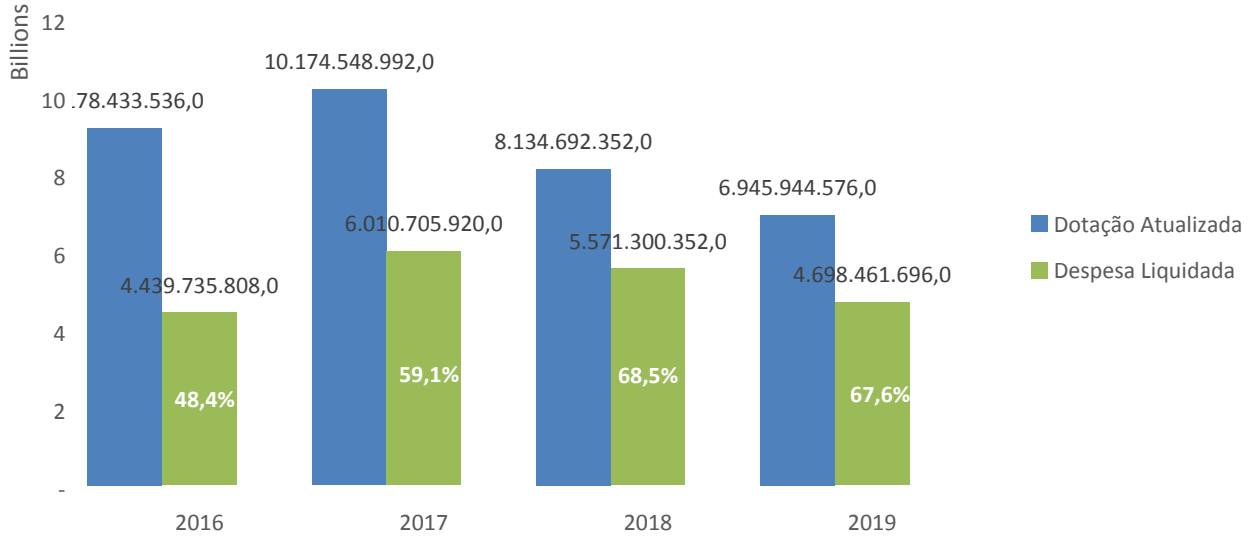
Objetivo	Descrição do Objetivo
0130	Promover fluidez, a qualidade e a segurança do transporte de pessoas e cargas, por meio da concessão de rodovias federais e da fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados
1170	Promover a construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas, à integração com rodovias federais, estaduais e municipais
0131	Adequar a capacidade dos eixos rodoviários federais, com a duplicação de rodovias, construção de terceiras faixa ou outras medidas que melhorem a fluidez do tráfego
0136	Ordenar o tráfego rodoviário nos perímetros urbanos, com a construção de contornos, anéis e travessias urbanas e outras intervenções
0137	Promover a construção e a pavimentação da malha rodoviária federal incluindo pontes, viadutos e túneis
0141	Promover a expansão da malha ferroviária federal por meio da construção de novas ferrovias, conexões ferroviárias e acessos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

0147	Ordenar o tráfego nos perímetros urbanos, com a construção de contornos, de anéis, de variantes ferroviários e de outras intervenções
0280	Melhorar a trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida, por meio de sua manutenção permanente, e da melhoria da sinalização e do controle dos limites de peso e de velocidade
1002	Ampliar a oferta de serviços aos usuários e melhorar a infraestrutura ferroviária por meio da manutenção e da concessão de ferrovias federais existentes

Fonte: Anexo I do PPA 2016-2019.

Execução orçamentária do programa Transporte Terrestre - 2016 a 2019 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa 2087 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
7.749	6.946	6.925	4.698	4.694

Fonte: Siop.

Análise das metas em relação ao atributo confiabilidade

Foram selecionados para avaliação, em 2019, os objetivos 0130, 0137 e 0280. A cada objetivo estão relacionadas metas a serem atingidas, sendo que dez delas foram selecionadas para análise, conforme tabela adiante.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016 2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada - acumulado	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)*
			2016	2017	2018	2019		
Objetivo 0130 - Promover fluidez, a qualidade e a segurança do transporte de pessoas e cargas, por meio da concessão de rodovias federais e da fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados								
1. 006X - Conceder 6.944,9 km de rodovias	km	6.944,90	0,00	0,00	473,4	910,4	13,11%	Sim
2. 03ZZ - Implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros.	Pontos de controle	55,00	28,00	41,00	55,00	55,00	100,00%	Não
3. 049C - Duplicar 2.772,5 km de rodovias federais concedidas	km	2.772,50	88,55	184,36	254,97	338,57	12,21%	Sim
Objetivo 0137 - Promover a construção e a pavimentação da malha rodoviária federal incluindo pontes, viadutos e túneis								
4. 0079 - Construir ou pavimentar 1.133,00 km de rodovias	km	1.133,00	91,70	338,44	668,61	850,84	75,1%	Não
5. 007C - Construir 2 pontes internacionais	Pontes	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	Sim
6. 007G - Construir 2 pontes	Pontes	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	Sim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Objetivo 0280 - Melhorar a trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida, por meio de sua manutenção permanente, e da melhoria da sinalização e do controle dos limites de peso e de velocidade								
7. 00IQ - Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso	Equipamentos	23,00	0,00	0,00	29,00	37,00	160,87%	Sim
8. 00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade	Equipamentos	2.500	3.160 *	2.916 *	2.563 *	582 *	92,21%**	Sim
9. 03ZK - Implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (BR Legal)	%	100,00	62,00 *	69,00 *	81,00 *	59,00 *	67,75**	Sim
10. 040E - Realizar a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária, sob a administração federal	%	100,00	90,20 *	88,60 *	89,50 *	77,00 *	86,33%**	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da PCPR 2019 e de respostas do DNIT e da ANTT a diligências do TCU.
* Meta não cumulativa, isto é, o valor discriminado refere-se a quantidade alcançada ao final de cada ano do período do PPA 2016-2019.
** Percentual das metas total 2016-2019: o cálculo do percentual realizado foi feito apurando-se a média entre os percentuais atingidos em cada ano, considerando que a meta prevista deveria ser atingida o final de cada ano do PPA.

Quanto ao aspecto da confiabilidade dos dados, duas metas (20% do total) relacionadas ao objetivo 0280, que trata de melhorar a trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida, foram refutadas (00IQ – Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso e 00IR – Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade).

Uma das divergências verificadas refere-se ao percentual de execução das metas declarado na PCPR 2019 e o realmente realizado durante o exercício de 2019, conforme informação repassada pelo DNIT. Outra divergência diz respeito ao parâmetro a ser atingido para as referidas metas ao final do quadriênio. Também nesse caso, há diferença entre as informações constantes da PCPR 2019 e as informações apresentadas pelo DNIT.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas (confiabilidade)
00IQ - Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso
00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade

A análise referente à qualidade das metas foi realizada em 2016 e apontou, quanto às metas 2 e 3, ausência de controle sobre a realização das metas pelo órgão responsável e desconsideração das limitações existentes para o cumprimento das metas, uma vez que a execução estava a cargo das empresas concessionárias de rodovias.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Verificaram-se falhas materiais em parcela significativa das informações relativas ao desempenho das metas apresentadas na PCPR 2019, o que prejudicou a análise quanto a esse quesito.

O Ministério da Infraestrutura reconheceu que apenas duas das dez metas analisadas (meta 2 – 03ZZ – Implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros, e meta 7 – 00IQ – Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso) foram cumpridas.

No entanto, é preciso considerar que o valor previsto para a meta 7 (23 equipamentos) considerado pelo Ministério para avaliá-la como cumprida, era o constante no PPA 2016-2019 e no Siop, mas não foi o informado pelo DNIT. De fato, em resposta à diligência efetuada pelo TCU, o departamento informou que a meta foi reprogramada para 64 equipamentos de medição de peso. Nesse sentido, a informação do Ministério da Infraestrutura de que duas metas foram alcançadas resta prejudicada se considerada a meta reprogramada.

Com base nas informações repassadas pelo Ministério da Infraestrutura e pelo DNIT, verifica-se que nove metas não alcançaram os resultados pretendidos, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Desempenho das metas analisadas

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016 2019	% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
1. 006X - Conceder 6.944,9 km de rodovias	km	6.944,90	13,11%
3. 049C - Duplicar 2.772,5 km de rodovias federais concedidas	km	2.772,50	12,21%
4. 0079 - Construir ou pavimentar 1.133,00 km de rodovias	km	1.133,00	75,10%
5. 007C - Construir 2 pontes internacionais	Pontes	2,00	0,00%
6. 007G - Construir 2 pontes	Pontes	2,00	0,00%
7. 00IQ - Implantar e operar 23 (reprogramado para 64, conforme o DNIT) equipamentos de medição de peso	Equipamentos	64,00*	57,81%**
8. 00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade	Equipamentos	2.500	23,28%**
9. 03ZK - Implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (BR Legal)	%	100,00	59,00%**
10. 040E - Realizar a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária, sob a administração federal	%	100,00	77,00%**

Fonte: Elaboração própria a partir da PCPR 2019.
*Para a meta 7, o valor de 64 equipamentos foi fornecido pelo DNIT, mas o valor constante no PPA e no espelho do programa no Siop era 23.
** Valores recalculados.

A ausência de parâmetros para acompanhar o desenvolvimento anual do plano plurianual, destacada nos relatórios sobre as contas do Presidente da República de 2016 a 2018, pode ter prejudicado o desempenho das entregas firmadas para o setor. Essa fragilidade também pode ter contribuído para que as metas estabelecidas não cumprissem adequadamente a missão de auxiliar o gestor na tomada de decisão e de informar à sociedade e ao Congresso Nacional sobre o andamento dos compromissos pactuados pelo Plano Plurianual para o programa temático 2087.

De todo modo, merecem menção algumas ações da Administração visando a promover melhoria na eficiência do setor de transporte, mesmo que não tenham sido atingidos os parâmetros de desempenho estabelecidos no PPA.

No modal ferroviário, destacam-se providências no sentido de adequar a velocidade média de percurso dos trens aos desempenhos internacionais. No modal rodoviário, está prevista a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária e a implantação de sinalização, também, em 100% das rodovias sob administração federal, contribuindo para melhorar o conforto e a segurança dos usuários, refletindo na diminuição do número de acidentes nas rodovias federais.

Quanto ao programa 2087 – Transporte Terrestre e o desempenho da Política Pública de Transporte, buscou-se avaliar a situação do setor de transporte a partir de parâmetros de avaliação internacionais. Para tanto, utilizou-se do Índice de Competitividade Global 4.0 (ICG 4.0), do Índice de Desempenho Logístico (LPI) e das denominadas "Notas de Política Pública" do Banco Mundial.

Tomando por base o ICG 4.0, observa-se sutil melhora de posição dos indicadores "conectividade" de rodovias e dos indicadores "densidade" e "eficiência" de ferrovias no relatório de 2019 frente a 2018. Por sua vez, o "escore" do indicador "qualidade" da infraestrutura rodoviária retrocedeu de 33,8 (112º em 2018) para 33,5 (116º em 2019), indicando que houve deterioração da qualidade infraestrutura rodoviária.

Ao se considerar o LPI, que abarca 160 países, percebe-se que a situação do Brasil no *ranking* geral de 2018 (56ª posição) não foi muito diferente de 2016 (55ª posição). Por sua vez, no *ranking* que se refere à qualidade da infraestrutura, verifica-se recuo do Brasil da 47ª para a 50ª posição.

Nas "Notas de Política Pública" do Banco Mundial, apontou-se que não faltam programas nacionais voltados para a infraestrutura, no entanto o impacto desses ficou muito aquém do esperado. Ademais, consta que "o investimento em infraestrutura de transporte no Brasil é baixo e ineficiente,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

e como consequência, há uma limitada expansão da infraestrutura rodoviária e ferroviária". Também consta que "o uso excessivo do sistema rodoviário resulta em custos significativos no quesito segurança e que a forte dependência do transporte rodoviário, combinada com as ineficiências no setor e a má qualidade das rodovias, afetam os custos de logística e a competitividade do Brasil".

Outro elemento utilizado para avaliar o alcance dos objetivos do programa 2087 – Transporte Terrestre e o desempenho da Política Pública de Transporte foi o trabalho de pesquisa realizado pela Confederação Nacional de Transporte (CNT) a respeito da evolução da qualidade (estado geral) das rodovias federais ao longo dos anos. Conforme os dados da CNT, praticamente não houve evolução da qualidade das rodovias federais ao longo do período analisado (2016-2019). O percentual de extensão de rodovias com problemas (tipificadas como Regular, Ruim e Péssimo) manteve-se da ordem de 50%. Em 2016, o percentual foi de 51,2% e, em 2019, manteve-se no mesmo patamar (51,0%).

Por fim, cabe destacar algumas fiscalizações realizadas pelo TCU que trouxeram contribuições significativas para o desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento do setor de transporte terrestre. Nesse passo, citam-se os seguintes trabalhos: auditoria operacional no DNIT, com foco no modelo de contratação e na forma de atuação das empresas supervisoras e gerenciadoras de obras rodoviárias (Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, relator ministro Bruno Dantas); auditoria operacional na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com foco no Programa Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe) (Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário, relator ministro Bruno Dantas); auditorias de conformidade com foco em contratações de obras rodoviárias por meio do Regime Diferenciado de Contratações – Contratação Integrada – RDCi (Acórdãos 3.150/2019, 604/2019, 41/2019, todos do Plenário e de relatoria do ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 2.927/2019-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler; Acórdãos 2.473/2019, 1.392/2019, 214/2019, 2.962/2019, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira; Acórdãos 2.956/2019, 2.472/2018, 900/2018, 1.077/2017, 181/2017, 1.336/2018 e 365/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman); e a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que teve como objetivo de verificar a regularidade e a boa gestão dos contratos de manutenção da malha rodoviária federal sob administração do DNIT (Acórdão 83/2020-TCU-Plenário, relator do ministro Bruno Dantas).

3.3.14. Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Consoante a documentação do PPA 2016-2019, as ações do governo federal na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) partem da premissa de que se trata de uma agenda central na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países, sobretudo no cenário mundial contemporâneo, marcado pela crescente exigência de ganhos de produtividade e competitividade. Esse consenso baseia-se na forte correlação entre os indicadores de produção científica, tecnológica e inovação e a renda *per capita* dos países.

No PPA 2016-2019, tal como no plano anterior, a atuação governamental para o setor orienta-se por meio do programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, sustentado em três eixos estruturantes: i) formação e capacitação de recursos humanos para a pesquisa e a inovação; ii) suporte à pesquisa e à infraestrutura científica e tecnológica; e iii) fomento à inovação tecnológica no setor produtivo brasileiro.

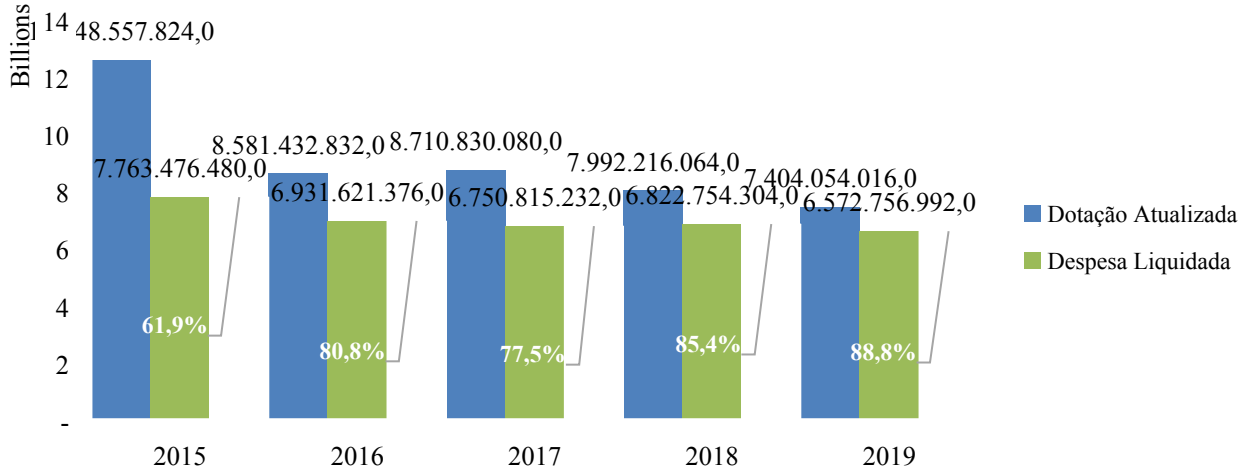
A condução e a supervisão do programa são de responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). A Diretriz Estratégica do PPA, que o orienta, é a promoção da ciência, da tecnologia e da inovação e o estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia.

Com relação aos dispêndios orçamentários, verifica-se, no gráfico a seguir, a evolução da execução da função orçamentária 19 – Ciência e Tecnologia nos últimos exercícios, a qual contempla, prioritariamente, os seguintes programas, que representaram 92,5% da dotação da função no período: 2021 – Ciência e Tecnologia (43,7%); 2106 – Programa de Gestão e Manutenção do MCTIC (27,9%);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

0902 – Operações Especiais: Financiamentos com Retorno (13,0%); e 2059 – Política Nuclear (7,9%).

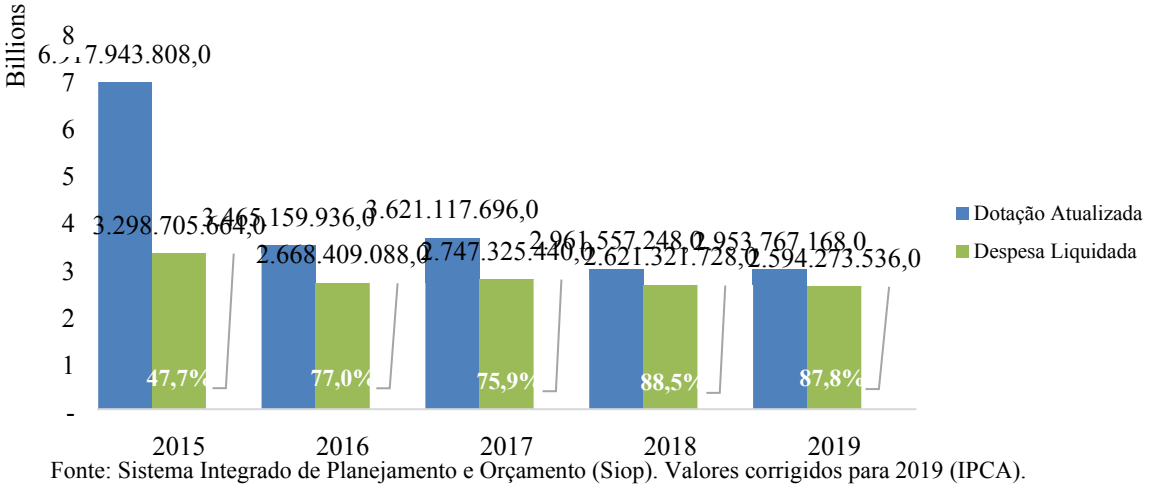
Execução orçamentária nos últimos 5 anos – função 19 - Ciência e Tecnologia (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Restringindo a análise ao programa temático "Ciência e Tecnologia", o próximo gráfico demonstra que foram liquidadas despesas no montante de R$ 13,9 bilhões no período de 2016-2019 (em valores corrigidos). Observa-se, também, certa regularidade na execução dos gastos com o programa ao longo da vigência do PPA.

Execução orçamentária do programa nos últimos 5 anos – programa 2021 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Os dados relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social, tabulados a seguir, revelam que, para o exercício de 2019, o programa temático 2021 obteve dotação orçamentária de R$ 2,95 bilhões, dos quais foram pagos R$ 2,53 bilhões (85,7%).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2.620	2.954	2.947	2.594	2.531

Fonte: Siop.

O PPA 2016-2019, atualizado em 2018, definiu nove indicadores para mensurar o desempenho do programa. A orientação para a realização das políticas públicas dá-se por meio de sete objetivos, dentre os quais, com base em critérios de materialidade e relevância, no exercício de 2019, foram selecionados para análise os seguintes: "0497 – promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação" e "0400 – fomentar, incluindo ações internacionais, o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise das metas

As metas dos objetivos 0497 e 0400, detalhadas no quadro a seguir, foram analisadas quanto aos aspectos de confiabilidade, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório, e quanto ao seu desempenho. Destaque-se que a análise quanto ao aspecto da qualidade não foi realizada nesta oportunidade, por ter sido realizada nos anos anteriores.

Metas Selecionadas para Análise – Objetivo 0497

Descrição da meta	Unidade medida	Meta prevista 2016 - 2019 (a)	Meta realizada até 2019 (b)	% da meta realizada (c)=(b)/(a)
019Y – Conceder anualmente 17.000 bolsas-ano de produtividade em pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq no país	Bolsa-ano	17.000	15.186	89,33%
019Z – Alcançar o número de 22.000 bolsas de mestrado e doutorado concedidas pelo CNPq no país[1]	Bolsa-ano	22.000	14.245	64,75%
01A0 – Conceder 5.100 bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da C,T& I pelo CNPq, prioritariamente pelo Programa Ciência sem Fronteiras	Bolsa concedida	5.100	2.961	58,06%
01A1 - Conceder anualmente 41.000 bolsas-ano de iniciação à pesquisa pelo CNPq no país[1]	Bolsa-ano	41.000	39.160	95,51%

Metas Selecionadas para Análise – Objetivo 0400

00W0 – Apoiar anualmente 7 mil projetos de pesquisa pelas agências federais de fomento à ciência, tecnologia e inovação[1]	Projetos apoiados/ano	7.000	1.193	17,04 %
040O – Apoiar 300 projetos de expansão, modernização e manutenção da infraestrutura de pesquisa nas instituições cientificas e tecnológicas	Projetos	300	379	126,33 %

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.
Notas:
Metas não Acumulativas: 019Y, 019Z e 01A1 (Objetivo 0497) e 00W0 (Objetivo 0400).
Metas Acumulativas: 01A0 (Objetivo 0497) e 040O (Objetivo 0400).

Para análise de confiabilidade dos números alcançados em 2019, buscou-se verificar se o método de apuração utilizado se manteve em relação ao exercício de 2018. Assim, dado que as instituições responsáveis (CNPq e Finep) e os métodos de apuração se mantiveram e que a confiabilidade de seus dados já foram objeto de análise pelo TCU, replica-se a conclusão pela inexistência de evidências que permitam rejeitar a confiabilidade das informações constantes na PCPR relativamente às metas atreladas aos objetivos 0497 e 0400. Passe-se, portanto, à análise de desempenho das metas.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Conforme apresentado nas tabelas anteriores, das seis metas analisadas, somente a meta 040O – Apoiar 300 projetos de expansão, modernização e manutenção da infraestrutura de pesquisa nas instituições científicas e tecnológicas foi atingida. No entanto há que se ponderar que não se trata de meta quantitativa, porque não há precisão sobre o que significaria "apoiar". Assim, não é possível extrair conclusões sobre possíveis resultados da intervenção governamental decorrentes do alcance ou da superação da meta.

A ponderação estende-se à outra meta do objetivo 0400, apoiar projetos de pesquisa (00W0), que alcançou somente 17% do planejado. De toda sorte, na análise situacional dessa meta, o MCTI apontou que, em 2019, o orçamento do CNPq destinado ao fomento sofreu redução de 41% em relação à dotação inicial, devido à transferência dos recursos destinados a essa meta para o pagamento das bolsas em carteira.

Em relação ao objetivo 0497, percebe-se que as metas relacionadas a bolsas de produtividade em pesquisa (meta 019Y) e bolsas de iniciação à pesquisa (meta 01A1) tiveram desempenho satisfatório, enquanto as metas relacionadas a bolsas de mestrado e doutorado (meta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

019Z) e bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da CT&I (meta 01A0) se situaram bem aquém do esperado.

Conforme informações disponibilizadas no módulo de monitoramento do Siop, a justificativa central para o não alcance das metas do programa temático está na falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta em si. Em relação à meta 01A0, que apresentou pior resultado, o MCTIC pontuou que o resultado para a quantidade alcançada se deve ao cenário restritivo do orçamento do CNPq e à descontinuidade do programa Ciência sem Fronteiras.

Avaliando o conjunto de resultados do Programa Temático 2021, verifica-se que, no período 2016-2019, houve melhora, embora discreta, em quatro de seus indicadores. Por outro lado, houve queda em cinco indicadores, principalmente no que se refere aos recursos do FNDCT investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, somado à redução no indicador de participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no total de pessoal ocupado técnico-científico, pode provocar um agravamento no problema das desigualdades regionais.

Variação percentual dos indicadores do programa 2021

Indicador	Variação % de 2019 em relação à referência
Número de pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial	+14,85
Participação do pessoal ocupado técnico-científico no total de ocupações	+5,56
Participação do setor empresarial nos dispêndios nacionais em P&D	+2,40
Participação do Brasil em relação ao total mundial em número de artigos publicados em periódicos indexados pela Scopus	+1,94
Participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no total de pessoal ocupado técnico-científico	-0,38
Dispêndio nacional em pesquisa e desenvolvimento – P&D – em relação ao PIB	-1,56
Dispêndio nacional em C&T em relação ao Produto Interno Bruto – PIB	-7,32
Percentual de empresas industriais, com mais de 500 pessoas ocupadas, que inovaram	-7,46
Recursos do FNDCT investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	-29,15

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.

Como se observa no quadro acima, os investimentos públicos em C&T e em P&D reduziram-se ao longo dos anos, principalmente em função das restrições fiscais. No entanto, cabe mencionar que, no Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index* – GII), publicado anualmente pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (*World Intellectual Property Organization* – WIPO), o Brasil ocupou, em 2019, a 28ª posição em termos de gastos brutos em P&D, em % PIB, o que sugere que esse não é o principal entrave para o desenvolvimento da inovação no país.

Em relação ao indicador de inovação empresarial, cuja redução foi de 7,46%, segundo estudo recente da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea (Desafios da Nação: Artigos de Apoio, vol. 1, Ipea, 2018, p. 21), os resultados em termos de inovação ainda são pouco significativos, fato que teria como razões principais condições sistêmicas, como reduzida competitividade de mercado e baixa orientação a resultados nos investimento públicos em CT&I (Ipea, 2018, p. 21).

De toda sorte, analisando de forma mais ampla os resultados alcançados durante a vigência do PPA 2016-2019, verifica-se que o posicionamento do Brasil no *ranking* internacional (GII) migrou da 70ª posição, que ocupava em 2015, para a 66ª posição em 2019. Não obstante, considerando a inovação como tema fundamental para alavancar o desenvolvimento econômico do país, entende-se que a Política Nacional de Inovação, em desenvolvimento pelo MCTIC, pode constituir instrumento com visão de longo prazo fundamental para orientar os planos, políticas e programas públicos, tendo em vista a realidade orçamentária atual.

3.3.15. Programa Temático 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade

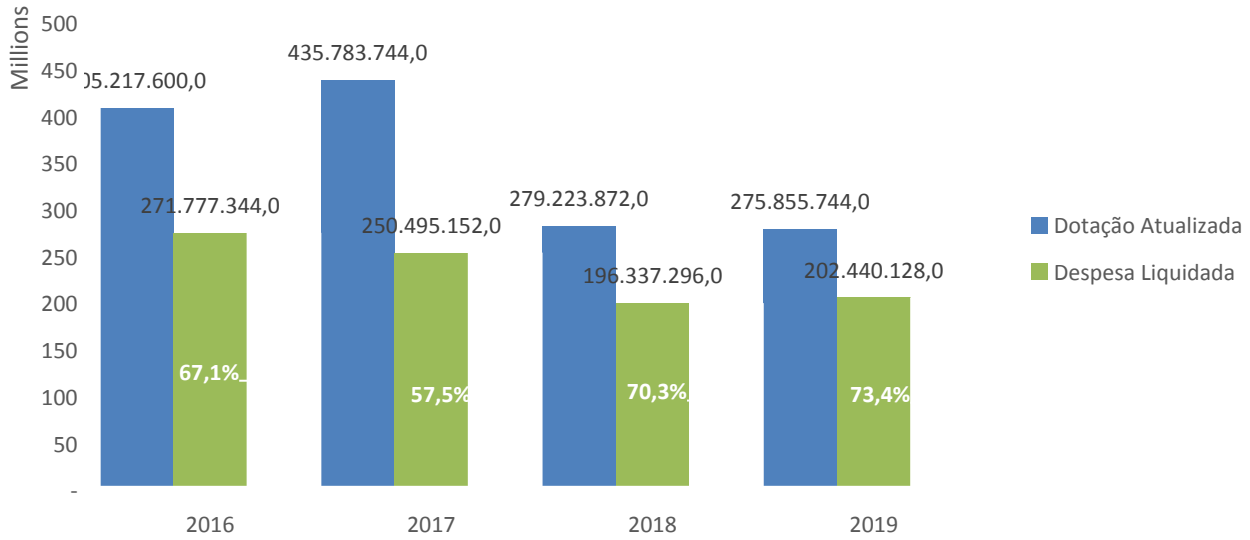
O Brasil apresenta elevada biodiversidade, com participação estimada em mais de 13,2% do total de espécies do planeta. Dispondo de seis biomas continentais, além dos ecossistemas marinhos, o país detém o maior número de espécies conhecidas de mamíferos e de peixes de água

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

doce, o segundo de anfíbios, o terceiro de aves e o quinto de répteis. O Brasil é referência mundial em percentual de áreas protegidas, tendo em vista que aproximadamente 18% do território brasileiro é coberto por unidades de conservação e 13% por terras indígenas.

Nesse cenário, o programa 2078 busca, por meio de seus objetivos, a redução à ameaça de extinção de espécies; a ampliação do uso do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, com a repartição justa e equitativa dos benefícios; a elevação da renda e inclusão produtiva das famílias que contribuem para a conservação da biodiversidade; a regularização ambiental dos imóveis rurais, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR); a ampliação da produção florestal e a consolidação das Unidades de Conservação federais. Para tanto, conta com seis objetivos, dezenove metas (dezoito quantitativas e uma qualitativa) e dezenove indicadores.

Execução orçamentária do programa 2078 nos últimos 4 anos (valores reais)



Fonte: Tesouro Gerencial, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
289	276	262	202	200

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para análise os objetivos "1064 - Promover a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais por meio dos Instrumentos do Código Florestal" e "1070 - Fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Consolidar as Unidades de Conservação Federais". A escolha levou em consideração os objetivos analisados em exercícios anteriores, selecionados em função de sua relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais sete foram selecionadas para análise, sendo uma (046Y) pertencente ao objetivo 1064 e seis ao objetivo 1070, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
			2016	**2017**	**2018**	**2019**	
1. 046Y - Incentivar a recuperação de 20% das áreas degradadas dos imóveis rurais que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental – PRA.	%	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2. 047V - Aumentar de 40% para 60% a área das unidades de conservação avaliadas e cumprindo com seus objetivos de criação conforme metodologia de monitoramento de efetividade de gestão.	%	60,00	48,18	76,60	75,00	79,00	195,00
3. 047W - Ampliar de 155 para 215 unidades de conservação federais dotadas com planos de manejo.	UCs	215,00	173,00	183,00	195,00	198,00	71,67
4. 047X - Aumentar de 265 para 283 unidades de conservação federais com conselhos gestores criados.	UCs	283,00	276,0	281,00	285,00	283,00	100,00
5. 047Y - Aumentar de 6,7 milhões para 9,1 milhões o número de visitantes anuais nas unidades de conservação federais.	milhões de visitantes / ano	9,10	8,30	10,73	7,36	8,83	88,75[1]
6. 047Z - Reduzir em 30% a área atingida por incêndios florestais até 2019, nas unidades de conservação federais, com base na média de áreas atingidas por incêndio considerando os anos de estiagem, 2010, 2012 e 2014.	%	30,00	13,10	16,30	19,00	20,00	66,67
7. 04GR - Ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas unidades de conservação federais.	milhões de hectares	17,90	14,80	15,40	15,51	15,80	58,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
1. Valor não acumulado, por tratar-se de meta de visitantes anuais.

Em relação à meta 046Y, a recuperação das áreas degradadas dos imóveis rurais que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) depende inicialmente da análise dos dados constantes do Cadastro Ambiental Rural (CAR) por parte dos órgãos estaduais competentes. O Serviço Florestal Brasileiro é responsável pelo apoio aos entes federados para a implementação do CAR e gestão do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), principalmente pelo apoio tecnológico, disponibilizando módulos para o cadastro do imóvel rural no CAR, e para análise e gerenciamento das informações declaradas.

Entre 2014 e 2019, foram declarados no CAR cerca de 6,4 milhões de imóveis rurais, que correspondem a mais de 543 milhões de hectares, de acordo com os dados do Boletim Informativo do Sicar de 30/11/2019. Todavia, somente em 2019 iniciou-se o desenvolvimento do módulo de análise dinamizada do CAR, que ainda não foi disponibilizado aos entes federados.

Assim, enquanto não for realizada a análise dos dados do CAR, a meta 046Y não possui ponto de partida claro nem condições objetivas para aferir a sua realização, não sendo mensurável e, portanto, não atendendo ao atributo da qualidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresenta-se o seguinte resultado:

Meta rejeitada
046Y - Incentivar a recuperação de 20% das áreas degradadas dos imóveis rurais que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental – PRA.

Quanto às demais metas, analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitá-las.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

O programa 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, com seus objetivos e metas, relaciona-se diretamente com as prioridades declaradas no objetivo estratégico do Ministério do Meio Ambiente de "Desenvolver ações de conservação, uso sustentável e recuperação da Biodiversidade com inclusão socioambiental". Assim, mesmo que algumas metas não tenham sido atingidas, como relatado a seguir, conclui-se que o programa contribuiu para o alcance dos objetivos da política púbica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A meta 1 da tabela "Metas Selecionadas para Análise" (046Y), conforme relatado anteriormente, dependia da análise dos dados do CAR pelos entes federados e, assim, não foi sequer iniciada, apresentando 0% de execução no período.

A meta 3 (047W) previa ampliar de 155 para 215 as unidades de conservação federais dotadas com planos de manejo, porém o número alcançado foi 198, atingindo 71,67% de realização da meta. Segundo informações do Siop, mais nove planos de manejo foram finalizados e dependiam de trâmites burocráticos para publicação no DOU. Assim, o número de planos de manejo finalizados seria 207, o que elevaria o percentual de realização da meta para 86,67%.

Quanto à meta 5 (047Y), que visava a aumentar de 6,7 milhões para 9,1 milhões o número de visitantes anuais nas unidades de conservação federais, em 2019, foi atingido o total de 8,83 milhões de visitantes, representando 88,75% de realização da meta. No entanto, segundo informação constante do Siop, os números apresentados são parciais, pois foram consideradas as visitas até novembro de 2019 e, como a visitação ocorre majoritariamente no período de férias, de dezembro a fevereiro, a meta pode ter sido atingida.

No que diz respeito à meta 6 (047Z) – Reduzir em 30% a área atingida por incêndios florestais até 2019, nas unidades de conservação federais, com base na média de áreas atingidas por incêndio considerando os anos de estiagem, 2010, 2012 e 2014, foi atingido o percentual de 66,67%, ou seja, no período, houve uma redução de 20% na área atingida por incêndios florestais. De acordo com informações do Siop, a implementação do Manejo Integrado do Fogo nas Unidades de Conservação Federais trouxe resultados positivos na redução da área atingida por incêndios, especialmente no Bioma Cerrado. Em 2019, porém, o aumento acentuado na quantidade de incêndios na região amazônica dificultou o atingimento da meta.

Por sua vez, a meta 7 (04GR) – Ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas unidades de conservação federais atingiu somente 58% de execução. Considerando que 50% das áreas a serem regularizadas são de domínio público, cuja transferência depende apenas de um procedimento de Entrega e/ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) entre órgãos federais, justificou-se o não alcance da meta: pela ausência ou insuficiência de articulação entre os atores responsáveis pela sua implementação; pela descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades do governo; e pela insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação.

3.3.16. Programa Temático 2084 – Recursos Hídricos

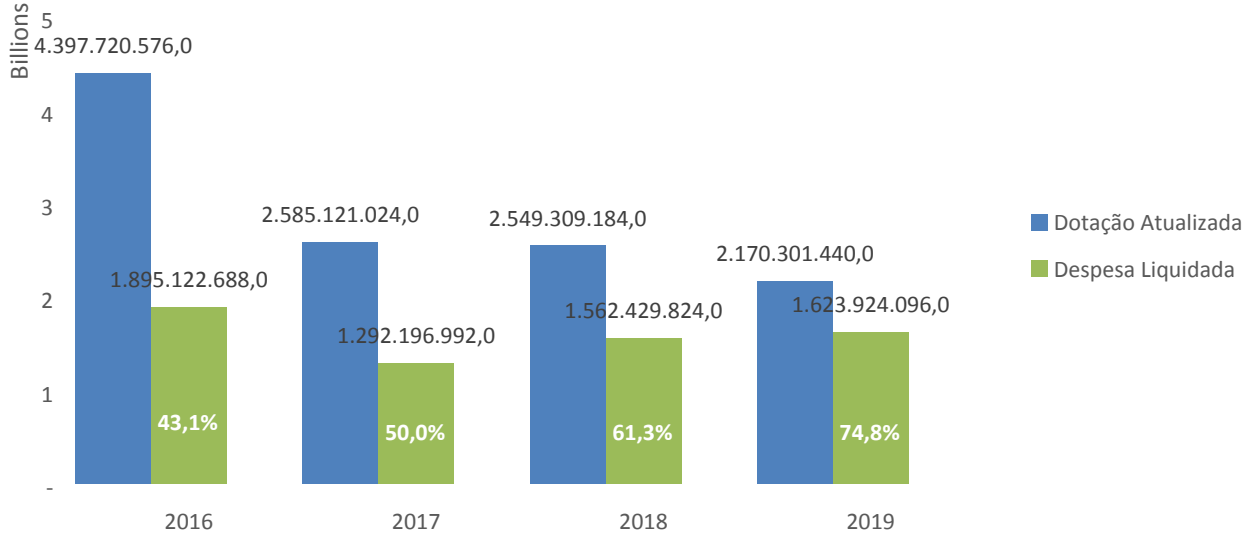
O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo, porém esse recurso está distribuído de forma desigual no território, o que compromete a oferta de água no país. Nesse contexto, foi formulado o Programa 2084 – Recursos Hídricos, constante do PPA 2016-2019, destinado a organizar as ações de governo para assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, que possui 11 indicadores, 7 objetivos, 26 metas e 107 iniciativas. Entre os indicadores estão presentes: capacidade de reservação de água *per capita*; percentual do território com planos de bacias hidrográficas interestaduais elaborados; percentual da extensão de rio onde a relação demanda/disponibilidade hídrica é preocupante, crítica ou muito crítica; proporção entre o volume armazenado no reservatório equivalente e sua capacidade - Brasil.

As instituições federais envolvidas nesse programa são o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o qual substituiu o antigo Ministério da Integração Nacional, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Agência Nacional de Águas (ANA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM).

A execução orçamentária do programa 2084 no PPA 2016-2019 foi assim distribuída:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária do programa 2084 no PPA 2016-2019 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

O detalhamento da execução orçamentária em 2019 é apresentado em seguida:

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
1.861	2.081	2.045	1.557	1.542

Fonte: Siop.

Os objetivos do programa são os seguintes:

Objetivo	Descrição do Objetivo
0479	Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas
0480	Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção
0549	Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica
1024	Ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais, por meio da realização de levantamentos, estudos e pesquisas
1025	Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus Instrumentos
1026	Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio de promoção da integração federativa, da articulação intersetorial e do apoio às estruturas colegiadas
1027	Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I.

A execução orçamentária dos objetivos, considerando a quantidade de metas e ações de cada objetivo, pode ser assim resumida:

Execução orçamentária dos objetivos de 2016 a 2019 (valores nominais somados)

R$ milhões

Objetivo / Metas / Ações	Dotação	Empenho	Liquidação	Pagamento[1]	% de Execução (Liquidação / dotação)
0479 / 3 metas / 65 ações	8.029,22	7.041,61	4.489,62	5.978,72	56%
0480 / 3 metas / 9 ações	1.065,62	951,13	487,99	814,30	46%
0549 / 4 metas / 0 ações	-	-	-	-	-
1024 / 5 metas / 1 ação	24,29	23,03	13,84	18,79	57%
1025 /6 metas / 4 ações	859,65	795,65	507,07	699,92	59%
1026 / 4 metas / 2 ações	287,73	284,26	252,14	265,52	88%
1027 / 2 metas / 8 ações	203,63	135,91	10,02	38,97	5%
Total	**10.470,14**	**9.231,58**	**5.760,68**	**7.816,22**	**55%**

Fonte: Siop e Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
1. Inclui pagamento de restos a pagar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise das metas

Com base em critérios de materialidade (maior dotação e empenho), relevância (metas relacionadas com o planejamento) e metas analisadas nos anos anteriores, foram selecionadas nove metas do antigo Ministério da Integração Nacional, substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, referentes aos objetivos 0479, 0480 e 0549, e três metas do Ministério do Meio Ambiente relativas ao objetivo 1025.

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da confiabilidade, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
			2016	2017	2018	2019	
1. 044C - Concluir a implantação dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	unidade	1	0	0	0	0	0
2. 04FL - Realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União Informações Básicas	unidade	11	0	0	0	0	0
3. 0171 - Recuperar 19 infraestruturas hídricas	unidade	19	0	0	2	20	105,26
4. 044A - Concluir o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União - Planerb	unidade	1	0	0	0	0	0
5. 01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos	unidade	1	0	0	0	1	100
6. 01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	unidade	1	0	0	0	0	100
7. 01LN - Implementar o modelo de gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	unidade	1	0	0	0	0	0
8. 041V - Atualizar o Atlas Brasil - Abastecimento Urbano de Água, como subsídio para os investimentos em sistemas de abastecimento das cidades	unidade	1	0	0	0	0	0
9. 016Z - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³	milhões de m³	1.939,7	0	134,4	856,7	856,7	44,17
10. 044B - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s	m³/s	97,3	0,5	0,71	0,71	72,20	74,20
11. 041P - Ampliar de 58% para 100% a cobertura do território nacional com Planos Estaduais de Recursos Hídricos	%	100	**58**	**62**	**63**	**61,50**	**8,33**
12. 041O - Ampliar de 21% para 30% a Rede Hidrometeorológica automatizada com transmissão de dados em tempo real	%	30	**28**	**29**	**37**	**40**	**211,11**

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta às diligências enviadas pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

A partir das informações qualitativas e quantitativas, foi realizada análise das metas mencionadas com a finalidade de avaliar sua confiabilidade, bem como apresentar considerações quanto ao alcance das metas no PPA 2016-2019. Para tanto, foram utilizados, além da PCPR, dados extraídos do Siop, informações apresentadas pelo antigo Ministério da Integração Nacional e pelo Ministério do Meio Ambiente, além de consulta a legislação e ao sítio eletrônico dos citados ministérios.

Primeiramente, deve-se observar que as metas apontadas não possuem uma das características necessárias à confiabilidade: a comparabilidade, tendo em vista a inexistência de dados e indicadores relacionados ao longo do tempo, sem os quais se mostra impossível verificar a existência de séries históricas passíveis de comparação referentes aos parâmetros estabelecidos nas metas. Não obstante a ausência de comparabilidade, entende-se que elas não apresentam outra deficiência, não devendo, portanto, ser rejeitadas no quesito de confiabilidade.

Em relação às metas 1 a 8, não há descrição de quais ações serão realizadas e que tipo de apoio será prestado. Por conseguinte, não existem quantitativos de referência (pontos de partida), custos envolvidos na operação, nem possuem dados que possam ser coletados para averiguar se existe evolução da meta ao longo do tempo, tendo em vista que são medidas apenas em unidades. Não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

obstante, como o atingimento da meta é apenas quando da concretização da unidade, em relação à confiabilidade, essas metas não podem ser rejeitas.

Rejeita-se a confiabilidade das metas 9 e 10 em razão da falta de credibilidade, estabilidade e comparabilidade, além da alta possibilidade de os dados apresentados possuírem erros de medição/transcrição, uma vez que os produtos pretendidos são diversas obras sob responsabilidade dos estados e diluídos em várias regiões da Federação, o que pode acarretar na coleta inexata dos dados e na dificuldade do Ministério em controlar a veracidade das informações, tendo em vista que cada estado tem sua forma de tratar esses dados e medi-los.

Ademais, cabe relembrar apontamento da CGU sobre as metas 9 e 10, esclarecendo que o aumento ou a diminuição da capacidade total de armazenamento de água ao longo dos anos pode não representar aumento ou diminuição real de infraestrutura relacionada à reservação no país, pois a variação do valor da capacidade total pode estar relacionada à atualização da base de dados do Sistema de Acompanhamento de Reservatórios (SAR), da Agência Nacional de Águas (ANA), pela inserção de novos reservatórios no acompanhamento ou mesmo pelo ajuste de consistência das informações.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
9. 016Z - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³
10. 044B - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das demais metas analisadas (metas 1 a 8, 11 e 12).

As metas foram analisadas apenas quanto ao aspecto da confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Em relação ao desempenho das metas no período do PPA 2016-2019, oportuno observar que, das doze metas selecionadas, seis obtiveram 0% de execução. Contudo, pondera-se que essa informação não necessariamente significa que nada foi feito. Embora as metas sejam quantificáveis, seu alcance depende de várias etapas prévias e, por vezes, de outros atores alheios ao órgão responsável pela sua execução e, até mesmo, à própria União.

Por sua vez, as metas 9, 10 e 11 não foram alcançadas, mas tiveram algum percentual de execução, e as três metas 3, 5 e 12 foram atingidas.

Deve-se acrescentar que a meta 6, de elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, não foi, de fato, cumprida, muito embora o gestor tenha classificada no Siop como meta alcançada. O Ministério, em sua descrição sobre a meta, informa que foi concluído em 2019 o Plano Nacional de Segurança Hídrica, marco importante para o avanço na elaboração do marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH). O MDR informou ainda que, ao longo de 2019, foram realizadas reuniões técnicas de nivelamento, nas quais foi utilizado o PNSH como subsídio. Foram discutidas formas de integração da PNIH com a Política Nacional de Recursos Hídricos, caracterização dos serviços de "regularização e adução de água bruta", e definição de mecanismos remuneratórios para conferir sustentabilidade operacional às estruturas.

Finalmente, como já analisado em anos anteriores em relação ao Programa 2084, observa-se, novamente, que as metas do programa não foram capazes de indicar o reflexo no alcance dos objetivos e no desempenho das políticas públicas, tampouco possuem indicadores associados capazes de refletir a situação real do setor analisado. Dessa forma, as metas e os indicadores do PPA não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

possibilitam verificar o impacto da atuação governamental na disponibilização dos recursos hídricos à sociedade.

De toda sorte, há que se considerar que, na vigência do programa 2084, houve avanços no planejamento e na implementação de infraestrutura hídrica, com destaque para o início da pré-operação do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) em 2017, a execução física de 97% do Eixo Norte do Pisf e a publicação, em 2019, do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH). O PNSH constitui importante instrumento de diagnóstico e de direcionamento dos estudos e investimentos necessários à obtenção da segurança hídrica nacional para os próximos anos, bem como marco importante para o avanço na elaboração da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH).

4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam a verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Ressalta-se que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno (RITCU).

Diante disto, o presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2019 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Além disso, são apresentadas as manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de fiscalização correspondentes.

Nesse sentido, apresentam-se as verificações realizadas com relação à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, com vistas a embasar a opinião a ser emitida pelo Tribunal de Contas da União no parecer prévio, conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal.

Assim, o presente capítulo é composto por três seções, sendo a primeira desdobrada em três tópicos.

O tópico 4.1.1 da seção 4.1 apresenta a análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal, especialmente quanto: 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 (inciso III, art. 167, da CF); à execução do orçamento de investimento; ao mínimo da irrigação; e à Emenda Constitucional 95/2016, conhecido como "Teto de Gastos".

O tópico 4.1.2 da seção 4.1 traz a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente em relação 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; instituição de renúncias de receitas; e ações de recuperação de créditos.

Em seguida, o tópico 4.1.3 contempla a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A seção 4.2, por sua vez, trata de trabalhos de destaque com repercussão no exercício de 2019. Nesse tópico são tratados os Bônus de Eficiência e Produtividade (Lei 13.464/2017) e a assunção de compromissos sem cobertura orçamentária.

Por fim, a seção 4.3 alberga a opinião do Tribunal de Contas da União sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, resultantes das verificações demonstradas neste capítulo, a ser emitida no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativo ao exercício de 2019.

4.1. Cumprimento da legislação

4.1.1. Constituição Federal

4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

A presente análise objetiva verificar se o Poder Executivo Federal, ao realizar alterações no crédito orçamentário inicial autorizado pelo Poder Legislativo, observou as normas regentes da matéria, notadamente aquelas previstas na Constituição Federal e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com o princípio da universalidade, presente na Lei 4.320/1964, art. 2º, a LOA deve conter todas as receitas e despesas do exercício financeiro. Em decorrência do dinamismo do orçamento, o art. 40 daquela lei trata dos créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. O art. 41, por sua vez, classifica os créditos adicionais em: suplementares, destinados a reforço de dotação já prevista na LOA; especiais, referentes a despesas sem dotação específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas – urgentes e imprevisíveis, nos termos da Constituição Federal (CF/1988), art. 167, § 3º.

No ano de 2019, as despesas do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram inicialmente R$ 3,262 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R$ 3,314 (acréscimo de R$ 51,99 bilhões).

Ao se analisar a despesa inicial autorizada pelo Poder Legislativo para o OFSS, nos anos de 2019 e 2018, verifica-se que o montante em 2019 foi R$ 242,7 bilhões (7%) menor do que em 2018. No decorrer do exercício financeiro de 2019, após a abertura de créditos adicionais, essa redução manteve-se quase inalterada, passando para 6% (R$ 213 bilhões).

Já a programação anual para Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais (OI) passou de R$ 120,01 bilhões (dotação inicial) para R$ 127,45 bilhões (dotação atualizada). No total, foram abertos R$ 5,86 bilhões de créditos suplementares e 5,42 bilhões de créditos especiais, sendo que do total de créditos abertos, cerca de R$ 4,02 bilhões, decorreram de cancelamentos ou remanejamentos de dotações existentes. Em relação aos créditos reabertos, estes chegaram ao montante de R$ 115 milhões no ano de 2019.

Do total de R$ 11,28 bilhões de créditos suplementares e especiais abertos em 2019, R$ 5,85 bilhões foram destinados à Petrobras Netherlands B.V. – PNBV e R$ 3,70 bilhões à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Entre os créditos abertos para a Petrobras Netherlands B.V., destacam-se os valores de R$ 3,5 bilhões alocados à "Ação 2851 - Aquisição de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e Lavra de Jazidas de Petróleo e Gás Natural" e R$ 1,8 bilhão à "Ação 4109 - Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural".

Já na Petrobrás, os créditos abertos foram destinados em sua maior parte para a "Ação 4109 - Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural", sendo R$ 1,2 bilhão destinado pela Lei 13.937, de 13/12/2019, e R$ 960,1 milhões pela Portaria-ME 305, de 19/6/2019.

Parte desses créditos foi aberta com amparo no art. 7º da LOA 2019, incisos I e IV, e outra parte (R$ 1,2 bilhão) foi autorizada por meio da Lei 13.937/2019, uma vez que se tratava de suplementação acima dos limites do art. 7º supracitado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A tabela a seguir registra, para os exercícios de 2015 a 2019, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS. Destaca-se que a maior parte dos créditos adicionais abertos em 2019, em torno de R$ 402,9 bilhões (89%), foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA; R$ 5,9 bilhões (1%) por superavit financeiro do exercício anterior; e R$ 46,5 bilhões (10%) por excesso de arrecadação, nos termos da Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º, incisos I a III.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – últimos 5 anos

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2015	2016	2017	2018	2019
Suplementares	257,3	155,1	201,4	197,1	404,3
Especiais	1,7	96,5	2,3	5,2	50,2
Extraordinários	53,3	11,7	0,2	11,3	0,4
Total Bruto	312,4	263,3	203,8	213,6	454,9
Cancelamentos	- 250,6	- 213,4	- 203,8	-191,3	-402,9
Total Líquido	**61,8**	**49,9**	**0,0[1]**	**22,3**	**52,0**

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. Em 2017, o total de créditos adicionais abertos superou os cancelamentos em R$ 35,2 milhões, valor não evidenciado na tabela, que apresenta os valores em R$ bilhões.

Créditos Extraordinários

O valor de créditos extraordinários abertos em 2019 foi de R$ 402,78 milhões (incluída a reabertura de R$ 14,06 milhões), montante que representa apenas 3,6% do crédito extraordinário aberto em 2018. O caráter de imprevisibilidade desses créditos faz com que o histórico não sirva por si só como projeção para os exercícios seguintes.

Contudo, verifica-se que a partir do exercício financeiro de 2016 houve uma redução considerável no uso de créditos extraordinários, possivelmente em decorrência de apontamentos feitos pelo TCU nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2015 e 2016, os quais identificaram abertura de créditos extraordinários em desacordo com os critérios constitucionais (imprevisibilidade e urgência).

A tabela a seguir detalha os créditos extraordinários abertos ou reabertos em 2019.

Créditos extraordinários abertos/reabertos em 2018

R$ milhões

MP 874, de 13/3/2019	00RH - Auxílio Emergencial Pecuniário Assistencial aos Beneficiários do Bolsa Família, do BPC e da RMV afetados por calamidade em Brumadinho-MG	1,37
MP 880, de 30/4/2019	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela	223,85
MP 911, de 11/12/2019	00S1 - Auxílio Emergencial Pecuniário para os Pescadores Profissionais Artesanais Domiciliados nos Municípios Atingidos pelo Derramamento de Petróleo na Costa Brasileira	131,70
MP 912, de 19/12/2019	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela	31,79
Reabertura de créditos extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício anterior (CF/1988, art. 167, § 2º)		
Decreto 9.709, de 14/2/2019	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela	14,06
	TOTAL	**402,78**

Fonte: Siop.

Ao todo, três ações orçamentárias foram contempladas com créditos extraordinários. Pelas suas características, atendimento de situações imprevisíveis e urgentes, é possível afirmar que os requisitos constitucionais exigidos para abertura desse tipo de crédito foram atendidos.

Além disso, da mesma forma que ocorreu em 2018, a Ação 219C foi a que mais recebeu recursos. Essa continuidade é justificável, já que os gastos com esse tipo de assistência são diretamente impactados por fatores e crises externas ao Brasil, ficando claro o cumprimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Créditos Especiais

Em 2019, o valor de créditos especiais abertos foi de R$ 50,2 bilhões, que representam 11% do total de créditos adicionais abertos no exercício. As origens dos recursos para abertura estão no excesso de arrecadação (R$ 46,2 bilhões), na anulação de dotações (R$ 3,7 bilhões) e no superavit financeiro do exercício anterior (R$ 200,5 milhões).

O valor total dos créditos especiais abertos com base em excesso de arrecadação (R$ 46,2 bilhões) é consequência da obtenção de receitas com leilões dos volumes excedentes do pré-sal. Do total das novas dotações abertas, R$ 34,6 bilhões foram destinados ao pagamento de dívida da União junto à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), decorrente da revisão de contrato de cessão onerosa assinado entre as partes. Já os outros R$ 11,6 bilhões foram transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, como participação desses entes na exploração de petróleo.

Em relação aos créditos especiais com origem de recursos na anulação de dotações, R$ 1,8 bilhão (48,6%) foram destinados ao custeio da "Ação 00P4 - Subvenção Econômica nas Operações de Crédito Rural", para empreendimentos localizados em áreas de abrangência da Sudene ou da Sudam ou para atendimento de decisão judicial.

Com base na análise realizada, a qual verificou a compatibilidade dos instrumentos de abertura dos créditos especiais com as normas previstas na a Portaria-SOF 1, de 13/2/2019, não foram encontrados indícios de abertura de crédito especial em desacordo com os requisitos legais.

Créditos Suplementares

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), art. 165, § 8º, expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Em sintonia com o comando constitucional, a Lei 13.808/2019 (LOA 2019), em seu art. 4º, dispôs o seguinte:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO-2019, e com os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e as seguintes condições: (...)

Referido artigo representa a autorização orçamentária para abertura de crédito suplementar apenas quando as condições e os limites constantes do artigo (*caput*, parágrafos, incisos e alíneas) forem observados. Se essa condição não for obedecida, não estará autorizada a abertura de crédito suplementar, a qual deve ser solicitada ao Poder Legislativo, que tem, em regra, a prerrogativa de decidir sobre a autorização de despesas.

Destaca-se ainda a Portaria-SOF 1, de 13/2/2019, que estabeleceu procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício de 2019 e possui como anexo a "Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias", a qual classifica as alterações nos seguintes grupos: i) créditos suplementares autorizados na LOA 2019; ii) créditos suplementares dependentes de autorização legislativa; iii) créditos especiais; iv) créditos extraordinários; e v) outras alterações orçamentárias.

Para cada um desses grupos, a referida portaria informa os tipos de classificação orçamentária possíveis, a descrição (em que consiste a alteração), as fontes de recursos, a autorização normativa, o documento a ser publicado e o período para submissão dos pedidos.

A seguir, realiza-se análise de conformidade dos "créditos suplementares autorizados na LOA 2019", mais especificamente no art. 4º.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que 96,1% dos créditos suplementares abertos em 2019 se enquadraram em apenas seis tipos de alterações. O detalhamento das alterações, priorizado conforme critério de materialidade, ficará limitado a estes casos.

Créditos suplementares em 2019, por tipo de alteração

Tipo de alteração	Valor do crédito
120 – Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	273.888.222.892,00
101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida	66.938.732.158,00
102a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 9 da LOA	41.501.112.898,00
402a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 9 – Itens 1, 2 e 3	5.355.899.153,00
104a - Remanejamento entre RP 3 PAC de subtítulos diferentes	3.347.450.117,00
103j - Remanejamento entre RP 2 de subtítulos diferentes das Ações e Serviços Públicos de Saúde, identificadas na LOA com IU 6	3.342.850.749,00
103f - Suplementação de RP 2, demais casos	1.992.177.610,00
103d - Suplementação de RP 2 para remanejamento entre Gnds 3, 4 e 5 do mesmo subtítulo	1.489.674.285,00
Outras alterações	6.236.110.612,00
Total	404.092.230.474,00

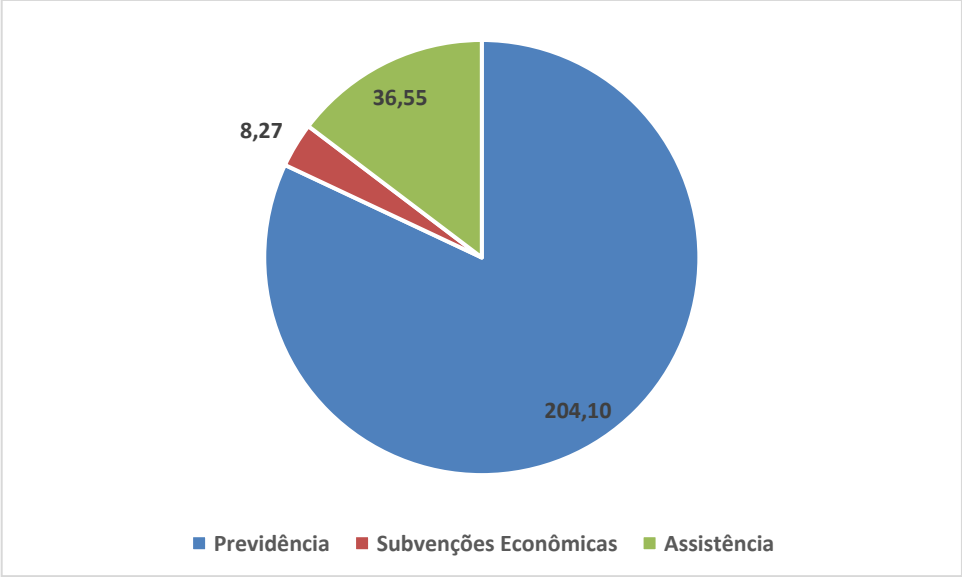
Fonte: Pesquisa realizada no SIOP.

O tipo de alteração que mais se destacou foi o "120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA", com R$ 273,8 bilhões de créditos abertos. Esse valor tão expressivo é decorrente da abertura de crédito suplementar no valor de R$ 248,9 bilhões, autorizado pela Lei 13.843/2019.

Haja vista que a abertura do referido crédito ultrapassou o limite definido pela regra de ouro do art. 167, inciso III, da CF/1988, a Lei 13.843/2019 teve que ser aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional. Foi a primeira vez, desde a promulgação da CF/1988, que o Congresso Nacional autorizou o Poder Executivo a exceder o teto da Regra de Ouro. A análise desse crédito sob a ótica dessa regra será realizada no tópico 4.1.1.5 deste relatório.

As áreas beneficiadas pelo crédito foram previdência, assistência e algumas subvenções econômicas voltados aos setores da agricultura e da pecuária. O gráfico seguinte mostra essa distribuição:

Destinação do crédito suplementar aberto pela Lei 13.843/2019



Fonte: Lei 13.843/2019

Quanto ao tipo de alteração orçamentária 101b (R$ 66,9 bilhões), os créditos abertos tiveram como fonte de recursos anulação de dotações, sendo que R$ 44,4 bilhões foram anulados na "Ação 0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna" e alocados na "Ação 0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna", e R$ 21 bilhões foram decorrentes de permuta entre os grupos natureza de despesa "6 - Amortização da Dívida" e "2 - Juros e Encargos da Dívida".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No que concerne ao valor de R$ 44,4 bilhões, além de realizar a troca entre as ações, também foi executada troca entre fontes de recursos, anulando o referido valor na "Fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional" e suplementando em diversas outras fontes, principalmente na "Fonte 159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito".

Com relação ao tipo de alteração 102a (R$ 41,5 bilhões), verificou-se exclusivamente que foram respeitados os limites de anulação de até 20% do montante das dotações consignadas nos indicadores de resultado primário RP 1 (despesas obrigatórias) e RP 2 (despesas discricionárias).

Acerca do tipo de alteração 104a, o valor de R$ 3,3 bilhões de créditos suplementares abertos em 2019 foi oriundo de remanejamento de dotação de despesas no RP 3, referente ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e ficou dentro do limite de 20% estabelecido na LOA 2019.

Sobre o tipo de alteração 103j, o valor de R$ 3,3 bilhões refere-se a remanejamentos no âmbito das ações do "identificador de uso 6 - recursos não destinados à contrapartida", para identificação dos recursos destinados à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

Quanto ao tipo de alteração 103f, houve abertura de R$ 1,99 bilhão, sendo respeitados os limites de 20% para suplementação e cancelamento em cada subtítulo.

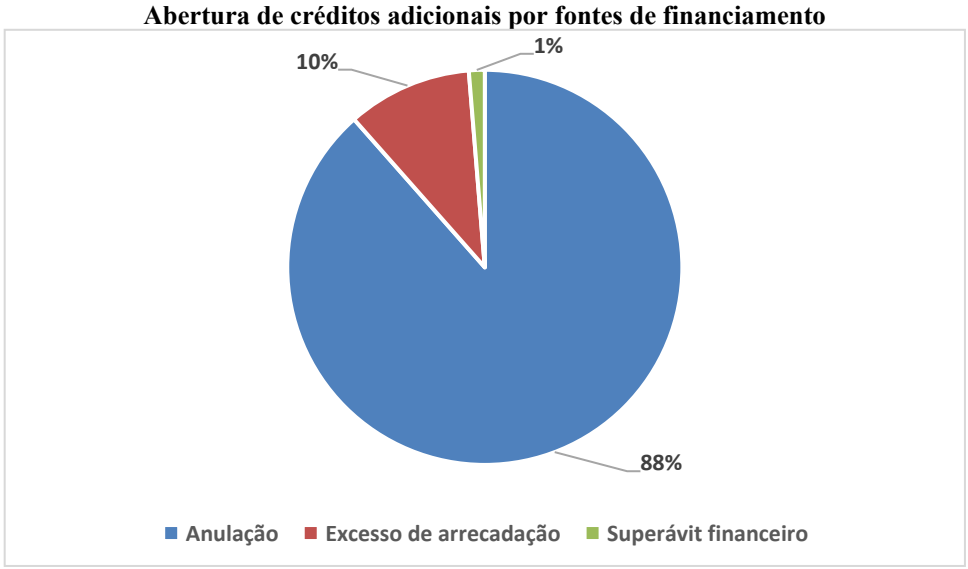
Por fim, no tipo de alteração 103d, o montante aberto foi de R$ 1,3 bilhão, referente a remanejamentos no âmbito do mesmo subtítulo entre os grupos de natureza de despesa 3 (outras despesas correntes), 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras). Verificou-se que referida regra foi obedecida.

Ressalta-se que, com a vigência da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido como Teto de Gastos, o montante de despesas primárias não pode ter crescimento real em relação às despesas primárias pagas em 2016 (incluindo os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê, no art. 107, § 5º, que "É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo".

Considerando que não é possível ter aumento real da despesa primária por meio de créditos adicionais, sobressai a importância de se definirem prioridades na escolha de políticas públicas, com vistas a valorizar a qualidade no gasto público.

Outro aspecto que se destaca após o NRF se refere às fontes de financiamento para abertura de créditos adicionais. Com a limitação do aumento real do gasto, a grande maioria dos créditos adicionais passou a ser aberta por meio de anulação de dotações já existentes, ou seja, o governo federal retira orçamento de determinada área para destinar a outra. Em 2019, por exemplo, 88% dos créditos abertos tiveram como fonte de recursos a anulação de dotações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: Siop.

O valor expressivo da anulação é decorrente da abertura do crédito suplementar acima do teto da regra de ouro, aprovado pela Lei 13.843/2019. No caso, a dotação inicial foi aprovada com fonte de recursos condicionada, ou seja, sua execução dependia da aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei autorizador. Com a referida aprovação legislativa as dotações iniciais condicionadas foram anuladas, dando lugar às novas dotações suplementares da Lei 13.843/2019.

4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O objetivo deste item é examinar o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e nos arts. 60 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Observa-se que, conforme o estabelecido no § 1º do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O art. 60, inciso VIII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece, por sua vez, que a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% da complementação da União.

Ressalta-se que a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o teto de gastos, incluiu o art. 110 do ADCT, segundo o qual, na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) devem equivaler, nos exercícios posteriores a 2017, ao valor calculado para aplicação mínima do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro índice que possa vir a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

A tabela seguinte contempla as mudanças impostas pelo Novo Regime Fiscal e apresenta o limite mínimo de receita de impostos e o valor das despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de verificação do atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal e nos arts. 60 e 110 do ADCT, em comparação com os números constantes do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). O critério utilizado para a execução das despesas é a despesa empenhada, conforme orienta o Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, exercício 2019.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

R$ milhões

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2019	SIAFI[1]	RREO[2]
(A) Valor calculado para a aplicação mínima do exercício anterior - 2018 - corrigido pelo IPCA (regra nova)	52.665	52.665
(B) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2019	63.023[3]	63.023

[1] Fonte: Tesouro Gerencial.
[2] Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – dezembro de 2019 – Secretaria do Tesouro Nacional.
[3] Apenas o percentual de 30% das despesas relativas à complementação da União ao Fundeb, máximo permitido pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT, foram consideradas nesse cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com a nova regra introduzida pela Emenda Constitucional 95/2016, o limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2019 foi de R$ 52.665 milhões (valor calculado para a aplicação mínima do exercício anterior – 2018 – corrigido pelo IPCA). Esse montante foi obtido a partir do valor mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2018 (R$ 50,45 bilhões), ao qual foi aplicada a variação do IPCA para o período de doze meses encerrado em junho de 2018, que correspondeu a 4,39%, conforme publicação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, resta demonstrado que a União cumpriu o limite mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição Federal, c/c o art. 110 do ADCT, referente ao financiamento público da manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando que o montante aplicado foi de R$ 63,02 bilhões, superando o patamar mínimo estabelecido pelas regras constitucionais.

Com relação à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), verifica-se que o total da despesa empenhada na ação 0E36 – Complementação da União ao Fundeb, até dezembro de 2019, foi de R$ 17.515,19 milhões. Contudo, somente o limite anual equivalente a 30% desse montante (R$ 5.254,56 milhões) foi contabilizado na composição do mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino, restando atendido o disposto no art. 60, inciso VIII, do ADCT, conforme a tabela seguinte.

Complementação da União ao Fundeb

R$ milhões

Complementação União	Limite Anual	SIAFI[1]	RREO[2]
Complementação da União (até 30% de R$ 17.515,19 milhões)	5.254,56	5.254,56	5.524,56
% de Complementação da União ao Fundeb	30%	30%	30%

[1]Fonte: Tesouro Gerencial.
[2]Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – dezembro de 2019 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Com a implementação das mudanças inseridas pela EC 95/2016, verifica-se que, a partir do exercício de 2018, diferentemente dos exercícios anteriores, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, suprimiu o detalhamento dos dados referentes às receitas de impostos do exercício corrente, passando a informar, no que se refere às receitas, apenas o valor do limite mínimo a ser aplicado.

No entanto, para continuidade do acompanhamento da série histórica e transparência das informações, convém demonstrar que 19,56% da receita líquida de impostos referiram-se ao financiamento público da manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2019, conforme tabela a seguir. Em 2018, esse percentual foi de 21,54%.

Receitas e Despesas relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2019

R$ milhões

Especificação	SIAFI[1]	RREO[2]
(A) Receita de impostos	537.225	
(B) Transferências para estados, DF e municípios	215.027	
(C) Receita de impostos após transferências (A-B)	322.197	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(D) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino	63.023[3]	63.023
Participação da manutenção e desenvolvimento do ensino da receita líquida (D/C)	19,56%	

[1] Fonte: Tesouro Gerencial.
[2] Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – dezembro de 2019 – Secretaria do Tesouro Nacional.
[3] Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R$ 63.023 milhões, nas quais incluem-se o percentual de 30% das despesas relativas à complementação da União ao Fundeb, máximo permitido pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT.

4.1.1.3. Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A presente seção avalia o cumprimento pela União da aplicação de recursos federais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2019. A matéria encontra-se disciplinada no art. 198, § 2º, inc. I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, que prevê a consideração desse tema no parecer prévio sobre a prestação de contas anuais do Presidente da República.

A metodologia de apuração do mínimo de saúde na União sofreu sucessivas alterações com as ECs 86/2015 e 95/2016, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores. No exercício de 2019, a despesa mínima da União com ASPS deve corresponder ao mínimo exigível em 2018, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No plano conceitual, a metodologia deve levar em consideração a abrangência e os conceitos estabelecidos pelos arts. 2º a 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012. Operacionalmente, as despesas consideradas para fins de cômputo do mínimo são as identificadas no Sistema de Administração Financeira (Siafi) pelo 'Identificador de Uso 6' (ID-USO 6). Deve-se considerar, ainda, o teor do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator ministro Augusto Sherman), referente à resposta à consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, não conhecidos os embargos de declaração opostos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), conforme Acórdão 1935/2019-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

Em apertada síntese, o Tribunal entendeu não considerar, a título de ASPS para fins de apuração do gasto mínimo, as seguintes despesas: i) unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) programa "Academias da Saúde"; iv) integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) saneamento básico não definidas no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) manejo de resíduos sólidos.

Outra questão de relevo refere-se à representação protocolada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) apreciada pelo Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio da qual se discutiu suposto deficit de aplicação de R$ 2,574 bilhões, bem como a eventual necessidade de compensação do saldo de restos a pagar cancelados em 2015 (R$ 647,3 milhões) em acréscimo ao piso federal em ações e serviços públicos de saúde de 2016. Ao todo, de acordo com o pedido formulado no processo, a União deveria compensar o orçamento da saúde em 2017 no montante de pouco mais de R$ 3,2 bilhões (R$ 2,574 bilhões + R$ 647,3 milhões). O pedido, contudo, foi, no mérito, considerado improcedente.

Embora essa questão de mérito também tenha sido amplamente discutida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2016 (Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas), na Reclamação 30.696, interposta por segmento da sociedade civil junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), o relator, ministro Ricardo Lewandowski, concedeu, em 5/10/2018, liminar para suspender os efeitos do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário por suposta afronta a outra liminar deferida, em 31/8/2017, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595.

A partir de então, instaurou-se quadro de insegurança jurídica. De um lado, não há questionamento judicial quanto ao teor do Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio encaminhado ao Congresso Nacional para julgamento das contas presidenciais de 2016

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(art. 49, inciso IX, da Constituição Federal), por meio do qual este Tribunal atestou, no exercício da competência prevista no art. 25, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012, o cumprimento do mínimo em ASPS pela União naquele ano. De outro lado, os efeitos do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, que reafirmou o mérito da questão no âmbito da representação formulada pelo MPTCU, encontram-se suspensos por liminar concedida monocraticamente em sede da Reclamação 30.696, pendente de julgamento do agravo regimental interposto pela Advocacia-Geral da União (AGU) em 5/12/2018.

A ADI 5595 foi apreciada pelo Plenário Virtual do STF no período de 3/4 a 14/4/2020, mas não houve conclusão do julgamento de mérito em razão de pedido de vista do Presidente da Corte Suprema, a saber:

> Decisão: Após os votos dos Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Edson Fachin e Marco Aurélio, que julgavam procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 86/2015, confirmando a liminar anteriormente deferida; dos votos dos Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux, que conheciam parcialmente da ação direta para, no mérito, julgá-la improcedente, prejudicado o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da EC 86/2015; e do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que julgava improcedente a ação, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o Relator com ressalvas. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

A controvérsia discutida em sede da ADI 5595 restringe-se à aplicação do valor mínimo do exercício de 2016, sem alterar a metodologia de cálculo dos exercícios subsequentes. Isso porque, segundo a EC 95/2016, no exercício de 2017, as despesas mínimas com ASPS devem corresponder a 15% da RCL federal e, no período de 2018 a 2036, tais despesas devem ser equivalentes ao valor mínimo referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, consoante o § 1º do art. 107 do ADCT.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõe o art. 4º da Lei Complementar 141/2012.

Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde

R$ milhões

Discriminação das despesas da área de saúde	Despesas empenhadas
Despesas com saúde em 2019	136.401
(-) Despesas com inativos e pensionistas	(10.097)
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	(271)
(-) Despesas custeadas com outros recursos (recursos de operações de crédito; e outros recursos)	(1.949)
(-) Outras ações e serviços não computados (serviço da dívida e outras ações)	(344)
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira	-
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados	(1.470)
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores	-
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2019	**122.270**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) 6º bimestre de 2019 (Apuração SecexSaúde) http://siops.datasus.gov.br/msu_rreo.php?acao=a&ano=2019&periodo=6&desc=6%BA%20Bimestre

Consideradas às informações precedentes, procede-se ao cálculo do valor mínimo a ser aplicado no exercício de 2019 para confronto com as despesas realizadas em ASPS no exercício.

Cálculo do mínimo constitucional

R$ milhões

Especificação dos componentes da metodologia de cálculo	Dados
I. Valor mínimo obrigatório para despesas com ASPS em 2018	112.360

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

II. Variação do IPCA entre jul/2017 a jun/2018 (%)	4,39%
III. Índice de correção no período (II / 100 + 1)	1,0439
IV. Valor mínimo obrigatório para despesas com ASPS em 2019 (I x III)	117.293
V. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2019	122.270
Montante referente à diferença entre a despesa realizada e o mínimo constitucional de 2019 (V – IV)	**4.977**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2019, Anexo 12, p. 35 e 37. Valores em R$ milhões
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31548

Nota-se que a União aplicou, em 2019, R$ 122,27 bilhões em despesas com ASPS, montante 4,24% acima do mínimo constitucional (R$ 117,29 bilhões) segundo o disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT. O excedente de R$ 4,98 bilhões verificado na execução de ASPS corresponde a 0,55% da RCL federal, que atingiu R$ 905,66 bilhões no exercício.

Em 2019, o valor aplicado em ASPS pela União correspondeu a 13,5% da RCL federal. Não fosse a regra transitória inaugurada pela EC 95/2016, no exercício em referência a União teria aplicado, no mínimo, 14,5% da RCL federal (R$ 131,32 bilhões), conforme disposto no inciso IV do art. 2º da EC 86/2015, revogado por aquela emenda.

Em 2019, não houve ação orçamentária para capitalização da Hemobrás (Ação 09LP/Ministério da Saúde), uma vez que o recurso liberado financeiramente (R$ 296,6 milhões – 2018OB802286), em 18/12/2018, era incompatível com o montante necessário para conclusão da fábrica, conforme declarado pela empresa, mediante Ofício 915/2018/PR encaminhado ao Ministério da Saúde em 17/10/2018.

No que tange ao Programa REHUF (Ação 20G8-MS/MEC), o Ministério da Saúde descentralizou para o Ministério da Educação créditos da ordem de R$ 476,8 milhões, os quais foram empenhados pelos hospitais universitários que integram as universidades federais vinculadas ao MEC.

As despesas com ASPS custeadas com as Fontes 142 e 342 (Compensação financeira sobre a exploração de petróleo ou gás natural) totalizaram R$ 344,4 milhões. Tais despesas não são consideradas para fins de cômputo do mínimo constitucional por força da liminar concedida em sede da ADI 5595, que suspendeu a eficácia do art. 3º da EC 86/2015.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à execução de restos a pagar relacionada às despesas com ASPS. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar que tenham sido considerados, em exercícios anteriores, no cálculo de apuração do gasto mínimo em saúde deverão, necessariamente, ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade.

Para tanto, foram criadas, no Siafi, as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95, de forma a evidenciar o gasto adicional em ASPS relativo a restos a pagar cancelados ou prescritos no exercício anterior e que fizeram parte do cálculo do valor mínimo, conforme disposto na Lei Complementar 141/2012 (§§ 1º e 2ºdo art. 24).

Em 2018, de acordo com consulta realizada no Tesouro Gerencial, verificou-se que foram cancelados R$ 1,1 bilhão de restos a pagar inscritos entre 2013 a 2017, conforme tabela seguinte, sendo que esses valores foram contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ASPS nos respectivos exercícios.

Constatou-se, ainda, que a União aplicou, nas modalidades de aplicação 35 (Transferências Fundo a Fundo) e 45 (Transferências a Municípios), o valor de R$ 1,4 bilhão, o qual não foi contabilizado no mínimo de 2019, recompondo os gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2018, inscritos entre 2013 a 2017. No exercício de 2019, não foram realizadas despesas nas modalidades de aplicação 73, 75 e 95.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Compensação de cancelamento de restos a pagar em 2018

R$ milhões

Operações de Cancelamento de Restos a Pagar em 2018	Valores
I. Restos a pagar inscritos em 2013, cancelados em 2018	317
II. Restos a pagar inscritos em 2014, cancelados em 2018	150
III. Restos a pagar inscritos em 2015, cancelados em 2018	227
IV. Restos a pagar inscritos em 2016, cancelados em 2018	175
V. Restos a pagar inscritos em 2017, cancelados em 2018	241
VI. Total de restos a pagar cancelados em 2018 referentes a mínimos de ASPS de 2013-2017	**1.110**
Compensação dos cancelamentos de restos a pagar (Modalidades de aplicação: 35, 45, 73, 75 e 95)	**Valor**
VII. Despesas adicionais realizadas em 2019 com ASPS em compensação a cancelamento de RP em	**1.470**
VIII. Resultado em 2019 (VII – VI)	**360**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2019, Anexo 12, p. 35 e 37.

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31548

A União aplicou, no exercício de 2019, R$ 360 milhões a mais em relação ao montante que deveria aplicar para compensar o cancelamento de restos a pagar realizado 2018, no total de R$ 1,11 bilhão. Fica, assim, configurado o atendimento das regras de compensação das disponibilidades decorrentes de cancelamento de restos a pagar, conforme previsto no art. 24 da Lei Complementar 141/2012.

Também em 2019, foram cancelados R$ 841 milhões de restos a pagar inscritos no período de 2013-2018, cujo montante deverá ser compensado em 2020, tal como vem ocorrendo a cada exercício.

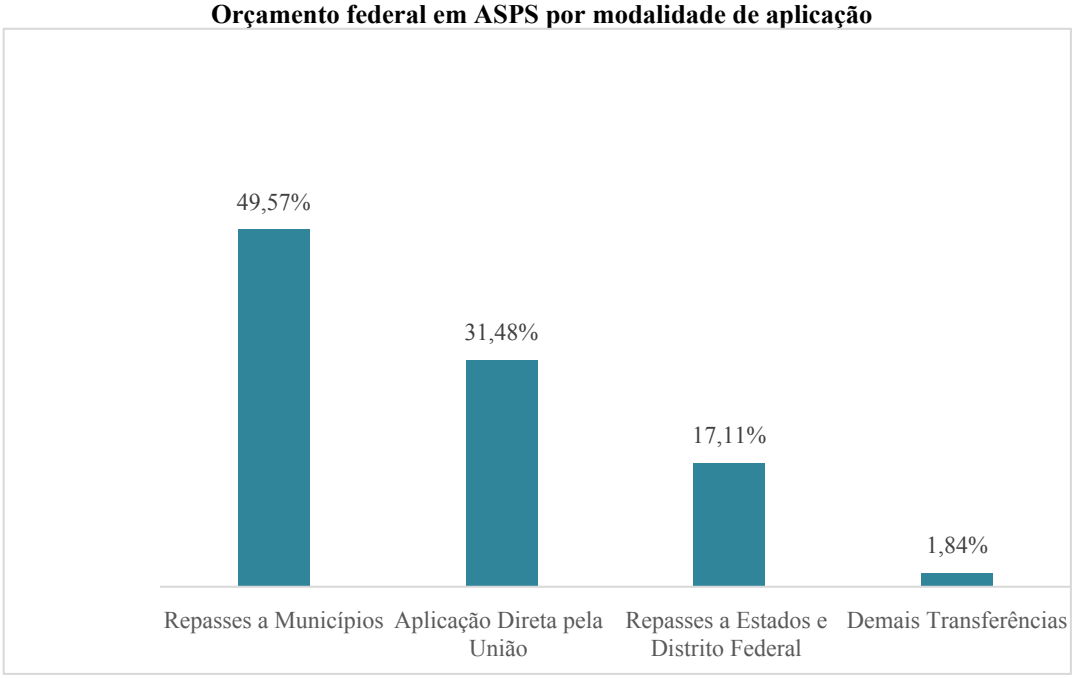
É oportuno destacar os aperfeiçoamentos no *layout* do Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), no sentido de promover maior transparência e visibilidade das operações de compensação das disponibilidades decorrentes de cancelamento/prescrição de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e que foram considerados para o cálculo do valor mínimo – iniciativa consentânea com a análise realizada no relatório que fundamenta o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário. -

A despeito dos inegáveis avanços, há necessidade de superar a falta de transparência que ainda persiste em relação à execução dos restos a pagar referentes a ASPS, considerando o exercício de inscrição, o ano de cancelamento/prescrição e o exercício da respectiva compensação, de forma a atender, assim, os propósitos da Lei Complementar 141/2012.

Convém ressaltar, em desfecho, que do montante aplicado pela União em ASPS (R$ 122,27 bilhões), quase 67% (**R$ 81,53 bilhões**) foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na Lei Complementar 141/2012, sem que a União disponha de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle. O orçamento federal destinado a ASPS foi assim aplicado em 2019:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Orçamento federal em ASPS por modalidade de aplicação



Fonte: Síntese do RREO no Tesouro Transparente (consulta 28/4/2020)

Apesar do volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na Lei Complementar 141/2012, os mecanismos de monitoramento, ainda precários, não permitem avaliar a eficiência na alocação desses valores.

Não há, na União, informações acerca do volume de recursos de natureza federal repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que, na sequência, são sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres do terceiro setor que atuam na área da saúde, sendo mais de 6,6 mil as entidades da sociedade civil que atuam na referida área, segundo informações divulgadas no Mapa de Organização da Sociedade Civil mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

A despeito dos procedimentos de fiscalização realizados por meio do TC 012.762/2012-1 e do TC 019.776/2015-2 (Acórdãos 1.376/2015 e 1.198/2016-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), as normas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 carecem de regulamentação.

A necessidade de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, até sua destinação final, já foi abordada nas contas presidenciais de 2014, de relatoria do ministro Augusto Nardes, nos seguintes termos do relatório que fundamentou o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário:

> O comando constante do art. 13 da LC 141/2012 supramencionado também se encontra em harmonia com as decisões do TCU que, como alternativa para **minimizar as práticas de fraudes e irregularidades**, ainda recorrentes na execução do orçamento da saúde de diversos entes da Federação, tem recomendado enfaticamente a utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão pública. Citem-se os Acórdãos 363/2012-TCU-1ª Câmara e 1700/2007-TCU-Plenário.
>
> A efetividade dessas regras de controle dos recursos federais, porém, depende da fixação, por ato próprio do chefe do Poder Executivo da União, de critérios e procedimentos sobre a movimentação financeira de recursos federais descentralizados, o que possibilitará acompanhar e avaliar a efetividade da aplicação pulverizada dos repasses federais que, na área da saúde, representam cerca de 70% do orçamento da União alocado na referida política pública. A edição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> do ato presidencial, porém, encontra-se pendente, sendo um dos itens destacados no levantamento de auditoria objeto do TC 012.762/2012-1.
>
> O cumprimento desse novo arcabouço é de grande relevância para a melhoria da governança da política de saúde nas três esferas de governo. (...)

A lacuna no plano infralegal também prejudica o cumprimento da LRF nas passagens que exigem a observância de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos da União (arts. 4º, inciso I, alínea 'e', e 50, § 3º). Para o exercício de 2019, esses dispositivos foram regulamentados pelo art. 15 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), que, por sua vez, previu a adoção de instrumentos que viabilizassem a avaliação da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal, o que ficou limitado a pouco mais de 33% do orçamento federal vinculado a ASPS.

Assim sendo, a edição de decreto contribuiria decisivamente para o aperfeiçoamento institucional da Política Nacional de Saúde ao completar a tarefa de regulamentação da transparência e da visibilidade dos gastos com ASPS, mola mestra para o monitoramento, a avaliação da eficiência na alocação dos recursos e o controle institucional e social. O avanço do arcabouço normativo poderá, de fato, conferir maior racionalidade ao uso de recursos públicos federais e permitir planejamento da política nacional mais consentâneo com as necessidades da população, em conformidade com a Lei Complementar 141/2012.

RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal, com base no art. 71, inc. I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, até a destinação final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, assim como na alínea 'e' do inciso I do art. 4º e § 3º do art. 50 da Lei Complementar 101/2000, regulamentados apenas parcial e temporariamente por leis de diretrizes orçamentárias.

4.1.1.4. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2019

A Constituição Federal de 1988 assenta que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão de execução obrigatória ou impositivas, conforme previsão expressa nos §§ 9º e 11 do art. 166, incluídos pela Emenda Constitucional 86/2015.

Segundo os dispositivos constitucionais, o valor do limite máximo das emendas individuais impositivas deve corresponder a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício a ser executado, sendo que a metade do percentual aplicado deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Por sua vez, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais é obrigatória no montante correspondente a 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. A Constituição Federal estabelece ainda que os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais, até o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior (§ 17 do art. 166 da Constituição Federal).

Com a Emenda Constitucional 95/2016, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal passaram a ter como referência o montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), consoante o art. 111 do ADCT.

Nos casos de impedimentos de ordem técnica, entretanto, não haverá a obrigatoriedade de execução dessas dotações. Para o exercício de 2019, os procedimentos e os prazos para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como os procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, foram estabelecidos na Portaria Interministerial 78/2019 do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República.

Oportuno mencionar que, durante o exercício de 2019, o tema emendas parlamentares recebeu relevantes modificações em sede constitucional, com produção de efeitos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2020, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Emenda Constitucional	Assunto	Produção de Efeitos
100, de 26/06/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	2020
102, de 26/09/2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	2020
105, de 12/12/2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	2020

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm.

No caso das emendas de bancadas, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira refere-se a 1% da RCL realizada no ano anterior. Em que pese a previsão constitucional de execução da programação orçamentária obrigatória viger apenas a partir do exercício de 2020 (por força da EC 100/2019), a Lei 13.707/2018 (LDO 219) estendeu, para 2019, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira às programações incluídas ou acrescidas por bancada estadual (Seção X, arts. 61 e seguintes).

Nos termos da lei, como no caso das emendas individuais, a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento. Enquanto o empenho restringe-se ao valor global aprovado pelas emendas, o pagamento limita-se ao montante efetivamente liquidado. Também de forma semelhante à operacionalização das emendas individuais, os impedimentos de ordem técnica constituem exceções à obrigatoriedade.

Os limites de pagamento para as emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória constam do Anexo V do Decreto 9.711/2019 e foram fixados nos seguintes montantes:

Órgão ou Unidade Orçamentária	Até Dez (R$ mil)
Emendas Impositivas Individuais	9.143.740
Emendas Impositivas de Bancada	4.579.970
TOTAL	**13.723.710**

Fonte: Decreto 9.711/2019 Anexo V– Limites de pagamento relativos a dotações constantes da Lei Orçamentária de 2019 e aos restos a pagar – emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória.

A análise do cumprimento da execução orçamentária e financeira é realizada por tipo de emenda nos itens que se seguem.

Emendas individuais de execução obrigatória

Os seguintes valores compuseram a Memória de Cálculo da Estimativa da Reserva de Contingência do PLOA 2018 e do PLOA 2019:

Limite 2017	IPCA	Limite 2018	IPCA	Limite 2019
R$ 8,519 bi	3,0%	R$ 8,774 bi	4,39%	R$ 9,159 bi

Fonte: Memória de Cálculo da Estimativa da Reserva de Contingência – Volume II – Informações complementares – PLOA/2018 e PLOA/2019.

No decorrer do exercício de 2019, vários decretos impuseram limites de execução orçamentária e financeira. Contudo, o Decreto 10.079, de 23/10/2019, atualizou os valores para a execução das emendas inicialmente previstos no Decreto 9.711/2019, correspondentes à totalidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dos valores aprovados na LOA 2019. Tais valores permaneceram nos Decretos 10.119, de 21/11/2019, 10.136, de 28/11/2019, e 10.181/2019, editado em 19/12/2019.

O Poder Executivo remanejou para créditos suplementares e especiais no exercício 2019 o valor de R$ 189,94 milhões, oriundo de anulação de dotações orçamentárias relativas a emendas individuais. De toda sorte, o remanejamento não afetou as dotações originalmente destinadas às emendas parlamentares individuais pela LOA 2019, visto que a dotação atualizada ao final do exercício foi exatamente a mesma aprovada pela lei orçamentária.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2019:

Em R$

Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
9.143.790.120	9.143.790.120	8.540.280.214	4.236.366.748	4.203.267.525	3.205.741.872

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir consolida das informações mencionadas anteriormente:

Execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais – 2019

R$ bilhões

Montante de execução obrigatória p/ 2018	Montante de 2017 + IPCA de 3,0%	(A)	8,774
Montante de execução obrigatória p/ 2019	Montante de 2018 + IPCA de 4,39%	(B)	9,159
Montante aprovado	Dotação inicial	(C)	9,143
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(D)	9,143
Montante consignado às emendas após contingenciamento	Decreto 10.181, de 19/12/2019	(E)	9,143
Execução obrigatória após contingenciamento	(D) pois (D) = (E)	(F)	9,143
Destinação a ações e serviços públicos de saúde	Mínimo de 50% de (F)	(G)	4,572
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica[1]	(H)	0,553
Execução obrigatória ajustada	**(F-H)**	**(I)**	**8,58**
Montante executado total	**Despesas empenhadas total**	**(J)**	**8,54**
% Realizado - execução orçamentária após contingenciamento	**(J)/(F)**	**(K)**	**93,4%**
% Realizado - execução orçamentária ajustada	**(J)/(I)**	**(L)**	**99,4%**
Montante Executado Saúde	**Despesas empenhadas saúde**	**(M)**	**4,92**
% Realizado - execução orçamentária saúde	**(M)/(G)**	**(N)**	**107,6%**
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(O)	4,24
Montante pago	**Despesas pagas**	**(P)**	**4,20**
Restos a pagar pagos no exercício	**Restos a pagar pagos**	**(Q)**	**3,21**
% Realizado - execução financeira (I)	(P)/(O)	(R)	99,2%
% Realizado - execução financeira (II)	**(P+Q)/(O)**	**(S)**	**174,76%**
Montante pago saúde	**Despesas pagas + restos a pagar pagos**	**(T)**	**4,97**
% Realizado - execução financeira	**(T)/(G)**	**(U)**	**108,7%**

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.
Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa preenchida no Siop.

Da análise da execução orçamentária e financeira, verificou-se que foram empenhados 93,4% da dotação inicial prevista. Do total empenhado de R$ 8,54 bilhões, o montante de R$ 4,34 bilhões foi inscrito em restos a pagar, o que representa 50,78% do total empenhado.

Sobre o montante não empenhado (em torno de R$ 603,5 milhões), a Portaria Interministerial 78/2019 estabeleceu, no art. 29, que os órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento federal teriam que realizar, até 20/1/2020, o registro no Siop de todas as justificativas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

para os beneficiários de emendas individuais que permanecessem com impedimento de ordem técnica, especialmente os casos em que o empenho fosse inferior a 50%.

Em consulta ao Siop, há registros de justificativas para impedimentos de ordem técnica em dotações que somam R$ 553,98 milhões. Ao subtrair esse montante do total não executado, chega-se ao percentual de 0,58% de não execução (execução de 99,42% das emendas parlamentares individuais).

Note-se que tanto a Constituição Federal (art. 166, § 13) como a LDO 2019 (art. 63) preveem como excludente para a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais os impedimentos de ordem técnica, mas, naturalmente, essas normas não estipulam o grau de execução abaixo do qual o registro de tais impedimentos estaria dispensado. Ao se estipular critérios operacionais por meio da Portaria Interministerial 78/2019, de que os impedimentos deverão ser registrados especialmente para os casos de execução abaixo de 50%, apenas se quis chamar atenção do gestor para os casos mais críticos, o que não exclui os demais – isto é, com execução acima de 50% e inferior a 100% – da obrigatoriedade de registro das razões que inviabilizaram o cumprimento do dispositivo constitucional.

Assim, não foram apresentadas justificativas para a não execução dos R$ 49,5 milhões que não foram empenhados, contrariamente ao que estabelecem os comandos constitucionais (art. 166, § 11 e 13) e a LDO 2019 (arts. 62 e 63).

No que diz respeito à obrigatoriedade de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinado a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função saúde, foi empenhado o valor de R$ 4,92 bilhões, equivalente a 57,66% do total empenhado e 107,6% do mínimo exigido.

As cinco funções de governo contempladas com mais recursos de emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram: Saúde (57,66%); Urbanismo (17,60%); Agricultura (5,22%); Educação (4,56%) e Desporto e Lazer (3,38%).

Foram pagos a título de restos a pagar R$ 3,21 bilhões, valor abaixo do limite constitucional permitido, de R$ 4,83 bilhões – ou seja, abaixo de 0,6% da Receita Corrente Líquida de 2018, que foi de R$ 805,35 bilhões, segundo o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Somando-se o total das emendas individuais pagas em 2019 com o pagamento de restos a pagar pagos relativo às emendas no exercício, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais em 2019 alcançou o valor de R$ 7,41 bilhões, ou 174,76% do montante liquidado, estabelecido como critério na LDO 2019 para apuração da execução financeira (art. 62, § 2º, e art. 68, §§ 2ºe 3º).

Emendas de bancada estadual de execução obrigatória

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2019:

Em R$

Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
4.579.969.644	4.579.969.644	4.433.590.020	1.550.873.360	1.538.577.482	1.163.076.286

Fonte: Tesouro Gerencial.

As programações das emendas de bancada, segundo disposto no § 3º do art. 68 da Lei 13.707/2018, deveriam priorizar projetos em andamento e estariam restritas a até seis projetos por bancada, devendo-se apresentar no mínimo uma programação na área de educação, uma na de saúde e uma na área de segurança pública.

A tabela a seguir apresenta os valores alocados e executados a título de emendas de bancada estadual:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas de bancada – 2019

R$ bilhões

Montante de execução obrigatória p/ 2018	Montante de 2017 + IPCA de 3,0%	(A)	4,387
Montante de execução obrigatória p/ 2019	Montante de 2018 + IPCA de 4,39%	(B)	4,579
Montante aprovado	Dotação inicial	(C)	4,579
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(D)	4,579
Montante consignado às emendas após contingenciamento	Decreto 10.181, de 19 de dezembro de 2019	(E)	4,579
Execução obrigatória após contingenciamento	(D) pois (D) = (E)	(F)	4,579
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica[1]	(G)	0,002
Execução obrigatória ajustada	**(F-G)**	**(H)**	**4,577**
Montante executado total	**Despesas empenhadas total**	**(I)**	**4,43**
% Realizado - execução orçamentária total	**(I)/(F)**	**(J)**	**96,75%**
% Realizado - execução orçamentária ajustada	**(I)/(H)**	(K)	**96,79%**
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(L)	1,55
Montante pago	**Despesas pagas**	**(M)**	**1,54**
Restos a pagar pagos no exercício	**Restos a pagar pagos**	**(N)**	**1,16**
% Realizado - Execução Financeira (I)	(M)/(L)	(O)	99,35%
% Realizado - Execução Financeira (II)	**(M+N)/(L)**	**(P)**	**174,19%**

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

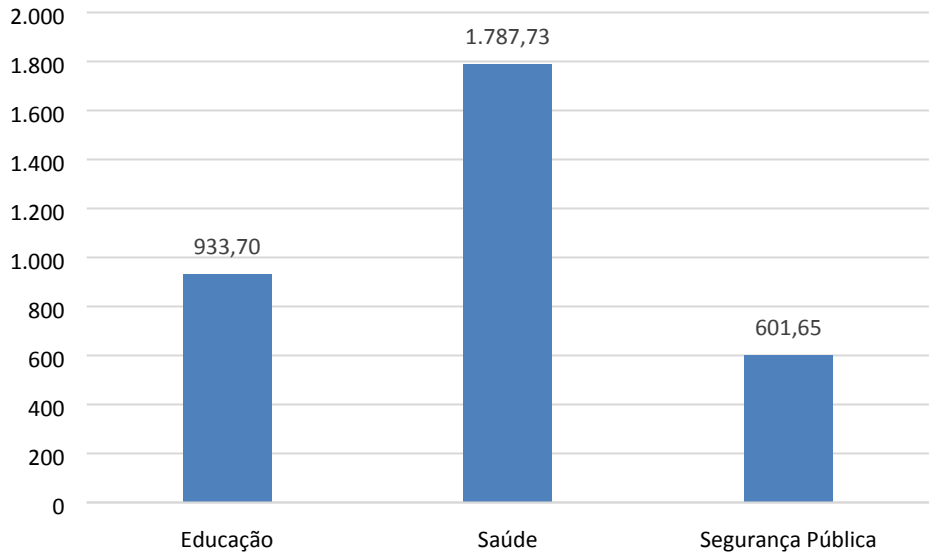
A execução orçamentária das emendas obrigatórias de bancada estadual alcançou 96,75% do total aprovado na LOA 2019. Contudo, foi apresentada justificativa para apenas uma ação, não executada em R$ 2,43 milhões (dotação de R$ 3,63 milhões). Ou seja, não foram registradas justificativas para R$ 146,51 milhões de emendas parlamentares de bancadas, restando 3,2% do total alocado a essas emendas sem execução e sem justificativas, contrariamente ao estipulado nos arts. 62 e 63 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

A execução financeira, nos termos da LDO 2019, representou 174,19% do montante liquidado no exercício, parâmetro que deve ser considerado para apuração, nos termos do art. 68, §§ 2º e 3º, da LDO 2019.

As programações nas áreas de educação, saúde e segurança pública contaram com R$ 3,32 bilhões em empenhos, perfazendo 72,5% da dotação disponível atualizada para as emendas de bancada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Despesa empenhada das ações decorrentes de emendas de bancada nas funções educação, saúde e segurança pública – 2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

Verifica-se, pois, que a execução orçamentária das emendas parlamentares, individuais e de bancadas estaduais ficou abaixo dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela LDO 2019, uma vez que foram empenhados 99,42% e 96,75% das respectivas dotações, quando considerados os impedimentos de ordem técnica.

De toda sorte, a não execução total das emendas parlamentares, nos termos da Constituição Federal e da LDO 2019, deveria ser justificada, o que não ocorreu, nem no sistema informatizado (Siop) nem na Prestação de Contas do Presidente da República, razão pela qual a presente análise resulta em alerta formulado ao final deste tópico.

É certo que devem ser consideradas as dificuldades que perpassam essa execução. Com efeito, o processo envolve diversos atores, como o Congresso Nacional, órgãos centrais e setoriais do Poder Executivo Federal e até mesmo os governos subnacionais, quando há transferências de recursos.

A questão foi tratada em auditoria do TCU realizada em 2018/2019, que abordou a articulação entre os parlamentares e os órgãos setoriais na definição dos valores a serem executados (Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, relator ministro. Vital do Rêgo). Entre outras deliberações, o TCU deu ciência ao Ministério da Economia e à Secretaria de Governo da Presidência da República acerca da ausência de critérios objetivos e de transparência no que tange às solicitações à Secretaria do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias, em desacordo com art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

4.1.1.5 Apuração do Cumprimento da "Regra de Ouro"

A presente seção tem como objetivo avaliar o cumprimento da denominada "Regra de Ouro" das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução do Senado Federal 48/2007. O dispositivo constitucional estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Ressalte-se que a Constituição Federal não veda expressamente a destinação de recursos provenientes de operações de crédito para financiar despesas correntes. Tal direcionamento pode ocorrer desde que se mantenha o equilíbrio entre o montante de receitas oriundas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

Em complemento, o art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 48/2007, estabelece que, para fins de análise do cumprimento do limite a que se refere o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, serão verificadas, separadamente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária do exercício corrente, assim como as receitas de operações de crédito realizadas e as despesas de capital executadas no exercício anterior. Entende-se, assim, que a verificação do cumprimento da "Regra de Ouro" deve ser realizada nos seguintes momentos: i) quando da elaboração/aprovação da peça orçamentária; e ii) ao fim do exercício financeiro.

Apuração do cumprimento da "Regra de Ouro" no PLOA 2019 e na LOA 2019

A proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e a respectiva lei orçamentária anual aprovada pelo Parlamento devem apresentar o devido equilíbrio entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital.

Até 2018, para fins de demonstração do cumprimento da "Regra Ouro" nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o Poder Executivo incluía conjuntamente as receitas de operações de crédito e as despesas de capital das três esferas orçamentárias: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Estatais. No entanto, esse nível de abrangência não conferia a efetividade necessária ao dispositivo constitucional.

Nesse contexto, era usual que a proposta orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) apresentasse significativo desequilíbrio da "Regra de Ouro", ou seja, as receitas de operações de crédito superavam as despesas de capital no âmbito dessas duas esferas. Esse desequilíbrio era então compensado por meio do Orçamento de Investimentos das Estatais (OI), o qual se caracteriza por elevado volume de investimentos (tratados contabilmente como despesas de capital) e reduzido montante de operações de crédito. Dessa combinação resultava o cumprimento formal da "Regra de Ouro" na elaboração e aprovação das peças orçamentárias, com a consequente alavancagem da capacidade de endividamento estatal.

Adicionalmente, verificava-se divergência metodológica na apuração da "Regra de Ouro", no âmbito do próprio Poder Executivo. Na elaboração do orçamento, como sobredito, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) computava receitas de operações de crédito e despesas de capital dos três orçamentos conjuntamente. Diferentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) considerava tão somente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para a apuração do cumprimento da "Regra de Ouro" ao final do exercício, metodologia mais aderente aos pressupostos dessa regra fiscal.

A mencionada divergência metodológica decorre da existência de lacuna normativa acerca da abrangência dos critérios de apuração da "Regra de Ouro". Face a diversas implicações derivadas da inclusão do OI no cômputo da norma constitucional, o Tribunal realizou fiscalização com o objetivo de avaliar os critérios para aferição do limite entre as operações de crédito e as despesas de capital (TC 025.720/2017-1), de relatoria do ministro Vital do Rêgo. Como resultado, foi prolatado o Acórdão 2.708/2018-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas expediu recomendação e determinações aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo.

Destaca-se, em particular, a determinação contida no item 9.4, dirigida à Casa Civil da Presidência da República e aos extintos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, visando à adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento da apuração e demonstração do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

cumprimento da "Regra de Ouro". Nesse rumo, dentre as aludidas medidas, o TCU determinou a análise acerca da viabilidade e possíveis implicações decorrentes da implantação de padrão único para demonstrar o cumprimento da "Regra de Ouro" na elaboração e na execução do orçamento, por meio da exclusão das empresas estatais independentes, informando a esta Corte de Contas, no prazo de 180 dias, as conclusões obtidas e as medidas adotadas.

Adicionalmente, a metodologia até então utilizada pela SOF foi objeto de apontamento por este Tribunal por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2018 (Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes).

Entretanto, diferentemente do ocorrido nos exercícios anteriores, o Poder Executivo, na elaboração do PLOA 2019, segregou o OI dos demais orçamentos. Assim, na Mensagem Presidencial que acompanhou a proposta orçamentária de 2019, foram apresentados dois demonstrativos acerca do cumprimento do art. 167, inciso III, da CF/88: o primeiro contendo informações dos OFSS e o segundo informações específicas do OI.

Destaque-se que, de maneira geral, não se vislumbra hipótese de descumprimento da "Regra de Ouro" no âmbito do OI, em razão de que a integralidade dos dispêndios executados nesse orçamento vem recebendo tratamento contábil de despesas de capital (investimentos). Por consequência, no âmbito do OI, as operações de crédito serão menores, ou, no limite, igualam-se às despesas de capital, tendo em vista, ainda, o princípio orçamentário do equilíbrio. Por essa razão, a partir desse ponto, a análise da conformidade da "Regra de Ouro" limitar-se-á aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A tabela seguinte evidencia as operações de crédito e as despesas de capital informadas na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2019 ao Congresso Nacional. Nesse rumo, verifica-se que o total de operações de crédito excedeu o volume de despesas de capital em R$ 258.179,5 milhões, no âmbito dos OFSS.

Apuração da "Regra de Ouro" – PLOA 2019

R$ milhões

I - Total das Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.165.850,3
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	258.179,5
II - Total das Despesas de Capital	1.165.850,3
III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)	(258.179,5)

Fonte: Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2019 – Tabela 12.

No curso do processo legislativo orçamentário, o PLOA 2019 foi modificado, resultando em redução do valor da insuficiência da "Regra de Ouro". Assim, na Lei 13.898/2019 (LOA 2019), o montante de operações de crédito (R$ 1.424,0 bilhões) superou em R$ 248,9 bilhões o volume de despesas de capital (R$ 1.175,2 bilhões).

No entanto, visando ao atendimento da CF/88, o excesso de operações de crédito e as despesas correntes financiadas por essa fonte de recursos foram consignados no PLOA 2019 e na LOA 2019 como receitas e despesas condicionadas à aprovação legislativa, por maioria absoluta, conforme o art. 167, inciso III, *in fine*, da CF/88:

Receitas e despesas condicionadas – LOA 2019

R$ milhões

Receita Condicionada		Despesa Condicionada	
Fonte 944 - Títulos	201.705,3	Benefícios Previdenciários Urbanos do RGPS	201.705,3
de Responsabilidade	30.000,0	Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assitência Social	30.000,0
do Tesouro Nacional -	6.551,1	Subsídios e Subvenções Econômicas	8.185,0
Outras Aplicações -	8.185,0	Transf. de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza - Bolsa Família	6.551,1
CONDICIONADOS	2.474,2	Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011)	2.474,2
Total	**248.915,6**	**Total**	**248.915,6**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Da tabela acima, depreende-se que parcela significativa das despesas condicionadas à aprovação legislativa de que trata o texto constitucional do art. 167, inciso III, *in fine,* referia-se a dispêndios essenciais à sociedade, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários (R$ 201,7 bilhões), Benefícios de Prestação Continuada (R$ 30 bilhões) e transferências de renda no âmbito programa Bolsa Família (R$ 6,6 bilhões).

A par disso, por ocasião do acompanhamento das receitas e despesas primárias avaliadas no 1º bimestre de 2019, com vistas ao atingimento da meta de resultado primário (TC 005.345/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas), verificou-se que a não aprovação tempestiva do crédito adicional de que trata o art. 167, inciso III, da CF/88, poderia ensejar o comprometimento de dispêndios vitais à população, com impacto direto sobre aposentados, pensionistas e pessoas assistidas pelo Bolsa Família.

Esse fato ficou evidenciado a partir da verificação de que algumas programações eram suficientes para custear despesas por apenas seis meses do exercício, como era o caso de Benefícios de Prestação Continuada, ou por sete meses, no caso de Benefícios Previdenciários Urbanos.

Nesse contexto, embora já tramitasse no Congresso Nacional solicitação para a aprovação de crédito suplementar nos termos do art. 167, inciso III, da CF/88 (Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 4/2019), ante a iminente possibilidade de insuficiência de recursos, o ministro Bruno Dantas, relator da matéria, em decisão monocrática, alertou o Poder Executivo e o Congresso Nacional acerca da necessidade de se dotar tempestivamente as mencionadas programações, sob pena de descontinuar benefícios essenciais à população brasileira.

Posteriormente, o Congresso Nacional aprovou o PLN 4/2019, que, após sanção presidencial, deu origem à Lei 13.843/2019. Nesse rumo, ao tempo em que permitiu que as operações de crédito realizadas excedessem as despesas de capital em R$ 248,9 bilhões, a Lei 13.843/2019 abriu créditos suplementares em igual montante, suprindo a insuficiência de orçamentação para o custeio das despesas elencadas na tabela acima.

Assim, a ressalva constitucional contida no art. 167, inciso III, da CF/88, tem efeito dúplice. O primeiro efeito refere-se à autorização para que as operações de crédito realizadas superem o montante de despesas de capital executadas. O segundo permite a abertura de crédito suplementar ou especial a fim de consignar dotação às despesas correntes condicionadas, as quais terão como fonte de recursos justamente receitas derivadas de operações de crédito.

Registre-se que, pela primeira vez, após mais de três décadas de vigência da regra contida no texto original da Carta Magna, a União se valeu de autorização especial do Congresso Nacional para realizar operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital.

Apuração da "Regra de Ouro" ao fim do exercício de 2019

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF, dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativo do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite ao final do exercício, considerar-se-á o total dos recursos de operações de crédito realizadas e o das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LC 101/2000.

Com efeito, a STN publica o Anexo 9 – "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital" ao RREO do 6º bimestre de cada ano, o qual evidencia o montante de operações de crédito realizadas e o total de despesas de capital executadas em dado exercício financeiro.

A tabela seguinte apresenta a execução de receitas de operações de crédito e de despesas de capital no encerramento do exercício de 2019, segundo os critérios extraídos do Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Apuração do cumprimento da "Regra de Ouro" ao fim de 2019

	R$ milhões
Receitas de Operações de Crédito	973.924
(+) Variação negativa do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União[1]	83.051
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I)	**1.056.974**
Despesa de Capital (B)	871.670
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes	-
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições Financeiras	-
Despesas de Capital Líquidas[2] (II)	**871.670**
Resultado para Apuração da Regra de Ouro antes ressalva constitucional (III) = (II - I)	**-185.304**
Ressalva Constitucional[3] - Lei 13.843/2019 (IV)	**248.916**

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2019 e Tesouro Gerencial.

1 Esses valores correspondem a receitas de operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal que não foram aplicadas em despesas neste mesmo exercício, tendo seus recursos permanecidos depositados na subconta Dívida Pública da Conta Única da União. Saldos da Subconta da Dívida Pública em 31/12/2018 e 31/12/2019: R$ 656,8 bilhões e R$ 573,8 bilhões, respectivamente, o que equivale à variação negativa de R$ 83,0 bilhões.

2 Despesas de Capital: conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

3 Ressalva Constitucional prevista no art. 167, inciso III, da CF/88. Por meio da Lei 13.843/2019, o Congresso Nacional autorizou a realização de operações de créditos em montante superior às despesas de capital no exercício de 2019.

Da tabela acima, cotejando-se as receitas de operações de crédito consideradas (R$ 1.056.974 milhões) e as despesas de capital executadas (R$ 871.670 milhões), observa-se o desequilíbrio de R$ 185.304 milhões, o que não se coaduna com o postulado da "Regra de Ouro". No entanto, conforme dito anteriormente, a CF/88 permite que o Congresso Nacional autorize, excepcionalmente, que as operações de crédito superem as despesas de capital em determinado exercício financeiro.

Nesse contexto, a Lei 13.843/2019 autorizou que as operações de crédito excedessem as despesas de capital até o limite de R$ 248.916 milhões. Com efeito, o excesso de operações de crédito realizadas em 2019 em relação às despesas de capital executadas nesse mesmo exercício (R$ 185.304 milhões) não ultrapassa a autorização conferida pelo Congresso Nacional.

Assim, considerando os dois momentos de verificação do cumprimento da "Regra de Ouro", não foram constatadas irregularidades acerca do atendimento à norma prevista no art. 167, inciso III, da CF/88, no exercício de 2019.

Impende mencionar, contudo, que, utilizando-se os critérios de apuração constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 10ª edição, o valor das despesas de capital apontado pela equipe técnica desta Corte de Contas (R$ 871.670 milhões) diverge do valor apresentado pelo Poder Executivo na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2019, especificamente na seção 2.5.1 Regra de Ouro (R$ 871.673 milhões), resultando em divergência de R$ 3,5 milhões.

Esse valor incorreto também é reproduzido em outros demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo, a exemplo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2019 e do Relatório Quadrimestral de Cumprimento de Metas do 3º Quadrimestre de 2019.

Após instada pela equipe técnica desta Corte de Contas, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que o valor correto, de fato, é de R$ 871.670 milhões, ressaltando que o montante de despesas de capital executado em 2019 foi corretamente evidenciado na PCPR 2019, porém em outro capítulo, destinado à evidenciação do Balanço Geral da União. Adicionalmente, a STN informou que a inconsistência no valor se deveu a erro de processamento nos lançamentos contábeis do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o qual já foi devidamente corrigido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nesse contexto, conclui-se que a evidenciação errônea do montante de despesas de capital na seção 2.5.1 da PCPR 2019 decorreu de erro material do Poder Executivo, o qual foi saneado por meio da republicação do RREO do 6º bimestre de 2019, que retificou o montante de despesas de capital executado em 2019.

No caso em tela, conclui-se pela ocorrência de impropriedade na apuração de parcela das despesas de capital executadas no exercício de 2019, visto que, nos termos da Resolução-TCU 291/2017, entende-se como impropriedade, para fins de apreciação das Contas, a ocorrência de falha formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a gestão das finanças públicas federais (art. 1º, inciso V).

Em que pese a medida saneadora já tenha sido adotada pelo Poder Executivo, referido normativo dispõe que a detecção de impropriedades deve ser objeto de ressalva na opinião sobre a execução dos orçamentos a ser veiculada no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (art. 14, § 1º, inciso I).

Execução dos créditos abertos pela Lei 13.843/2019

Nesta seção, examina-se a conformidade da execução dos créditos adicionais abertos com base na ressalva constitucional do art. 167, inciso III, *in fine*, os quais devem possuir, como característica singular, a finalidade específica. Conforme sobredito, no exercício de 2019, essa autorização legislativa excepcional foi materializada pela edição da Lei 13.843/2019, que ressalvou R$ 248.915,6 milhões do cômputo ordinário da "Regra de Ouro".

Acerca da execução desses créditos, verificou-se outra inconsistência de valor apresentado na PCPR 2019. A exemplo do que ocorreu com as despesas de capital, o valor incorreto das operações de crédito também foi reproduzido em demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo.

Na seção 2.5.1 - Regra de Ouro da PCPR 2019, informa-se que foram pagos R$ 240.980,2 milhões a título de despesas executadas com dotações veiculadas pela Lei 13.843/2019. No entanto, a partir de consultas ao Tesouro Gerencial e ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) e adotando-se como premissas os critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, constatou-se que a efetiva execução dos créditos da Lei 13.843/2019 foi de R$ 240.679,1 milhões, o que corresponde a uma discrepância de R$ 300 milhões em relação ao valor informado na PCPR 2019.

Verificou-se que o cálculo do Poder Executivo Federal considerou a execução da ação orçamentária 00LI – Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei 12.546/2011) em valor superior ao autorizado pela Lei 13.843/2019. Todavia, para que houvesse execução de despesas em montantes acima dos autorizados legalmente, deveria ocorrer remanejamento de dotações, procedimento que poderia desvirtuar a finalidade específica desses créditos.

Frise-se que o art. 167, inciso III, da CF/88, estabelece que os créditos aprovados por maioria absoluta devem ser abertos com finalidade precisa, a qual é representada pela ação orçamentária. Nesse rumo, considerando as normas vigentes em 2019, entende-se que eventual remanejamento de dotações constantes da Lei 13.843/2019, a fim de suplementar programações em outras ações orçamentárias, somente deveria ocorrer com prévia autorização legislativa, seguindo-se o rito especial previsto na Constituição.

No entanto, a inconsistência no valor apresentado pelo Poder Executivo na PCPR 2019 não decorreu de suplementação irregular de dotações, mas sim de erro material na apuração do montante executado com despesas referentes à Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, abarcada no bojo da Lei 13.843/2019. Nesse rumo, após ser instada por esta Corte de Contas, a STN republicou o RREO do 6º bimestre de 2019, retificando as informações incorretas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

À semelhança da providência adotada acerca da inconsistência no valor das despesas de capital, entende-se que a falha formal na apuração de parcela das despesas correntes executadas com fontes de recursos provenientes operações de crédito ressalvadas da "Regra de Ouro" por maioria absoluta do Congresso Nacional também deve constar como impropriedade no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019.

Convém assinalar que inexiste nos sistemas estruturantes de informações orçamentárias e financeiras atributo específico capaz de distinguir os créditos abertos com base na ressalva do art. 167, inciso III, da CF/88, dos demais créditos ordinários e adicionais. Essa particularidade operacional fragiliza o controle da execução desses créditos, motivo que conduziu o TCU a analisar a questão no TC 039.271/2019-6 (pendente de decisão), de relatoria do ministro Bruno Dantas, com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento dos procedimentos orçamentários de diferenciação de dotações aprovadas por crédito adicional nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, e, assim, aprimorar o acompanhamento da "Regra de Ouro".

A tabela a seguir evidencia a execução dos créditos da Lei 13.843/2019, já considerando as devidas correções promovidas pelo Poder Executivo Federal. Ademais, apresentam-se os valores conforme critérios adotados pela STN, dentre os quais se destaca a evidenciação da execução dessas dotações pela métrica dos valores pagos, dado o reflexo na variação da subconta da dívida pública, que compõe as disponibilidades depositadas na Conta Única.

Execução das despesas autorizadas pela Lei 13.843/2019 até 31/12/2019

R$ milhões

Despesas		Autorização	Pagamentos
Destinação	**Ação Orçamentária**		
Benefícios Previdenciários Urbanos do RGPS	0E81	201.705,3	201.705,3
	Total	201.705,3	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assitência Social	00H5	15.000,0	14.901,2
	00IN	15.000,0	14.346,3
	Total	30.000,0	29.247,4
Subsídios e Subvenções Econômicas	000K	830,7	-
	0265	226,4	75,0
	0267	634,5	-
	0281	1.908,0	27,1
	0294	1.256,8	23,7
	0299	282,0	77,7
	0300	530,0	-
	0301	1.306,5	0,1
	0611	1.290,1	577,3
	Total	8.265,0	781,0
Transf. de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza - Bolsa Família	8442	6.551,1	6.551,1
	Total	6.551,1	6.551,1
Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011)*	00LI	2.394,2	2.394,2
	Total	2.394,2	2.394,2
Total		**248.915,6**	**240.679,1**

Fontes: STN e Tesouro Gerencial.

*O valor apresentado na seção 2.5.1 Regra de Ouro da PCPR 2019 considerava a execução na ação orçamentária 00LI no valor de R$ 2.695,3 milhões, o que causava diferença de R$ 300 milhões em relação ao valor apurado pela equipe técnica deste Tribunal.

Face o exposto, considerando as limitações operacionais que fragilizam o controle dos créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa excepcionalmente autorizados pelo Congresso Nacional, e, ressalvada a inconsistência no valor apresentado na seção 2.5.1 - Regra de Ouro da PCPR 2019, não foram constatadas irregularidades na execução dos créditos abertos pela Lei 13.843/2019, no que se refere ao regramento estabelecido pelo inciso III, do art. 167, da CF/88.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Considerações gerais e projeções acerca do cumprimento da "Regra de Ouro"

A "Regra de Ouro" assumiu papel de destaque em passado recente, em razão da inédita autorização concedida pelo Congresso Nacional para a realização de operações de crédito em montantes superiores ao volume de despesas de capital. Reforça essa relevância a tramitação de propostas de alteração constitucional que visam ao ajuste fiscal do Estado, alicerçado no cumprimento da "Regra de Ouro".

Nesse contexto, oportuno tecer comentários acerca dessa regra, notadamente sobre algumas de suas particularidades que permitiram o cumprimento da norma constitucional entre 2014 a 2018, ainda que o cenário fiscal apresentasse, na época, severa deterioração das contas públicas. Adicionalmente, apresentam-se as projeções sobre a suficiência da "Regra de Ouro" para os próximos cincos exercícios.

O pressuposto básico da "Regra de Ouro" é coibir que o Estado se endivide para custear despesas correntes, as quais são representadas, por exemplo, pelo pagamento de juros, salários e outras despesas com custeio da máquina pública.

Correlacionando-se "Regra de Ouro" e resultados fiscais, pode-se dizer que a "Regra de Ouro" admite a existência de resultados primários negativos, desde que o deficit público seja constituído com a finalidade de financiar investimentos públicos. Por óbvio, esse pressuposto teórico leva em conta a mencionada regra *vis a vis* os resultados fiscais, não considerando fatores externos, como sustentabilidade da dívida e viabilidade de se conviver com seguidos deficits fiscais.

Os citados pressupostos caracterizam a "Regra de Ouro" tradicional. No entanto, o dispositivo inserido em nosso ordenamento jurídico, diferentemente de outros países, não estabelece a simples relação entre operações de crédito e investimentos, mas sim entre operações de crédito e despesas de capital. Essas últimas compreendem as inversões financeiras e as amortizações, além dos investimentos.

Como se apresentará adiante, a amplitude do conceito de despesas de capital compromete a efetividade pretendida pela tradicional "Regra de Ouro" das finanças públicas, por tornar menos rígido o seu cumprimento.

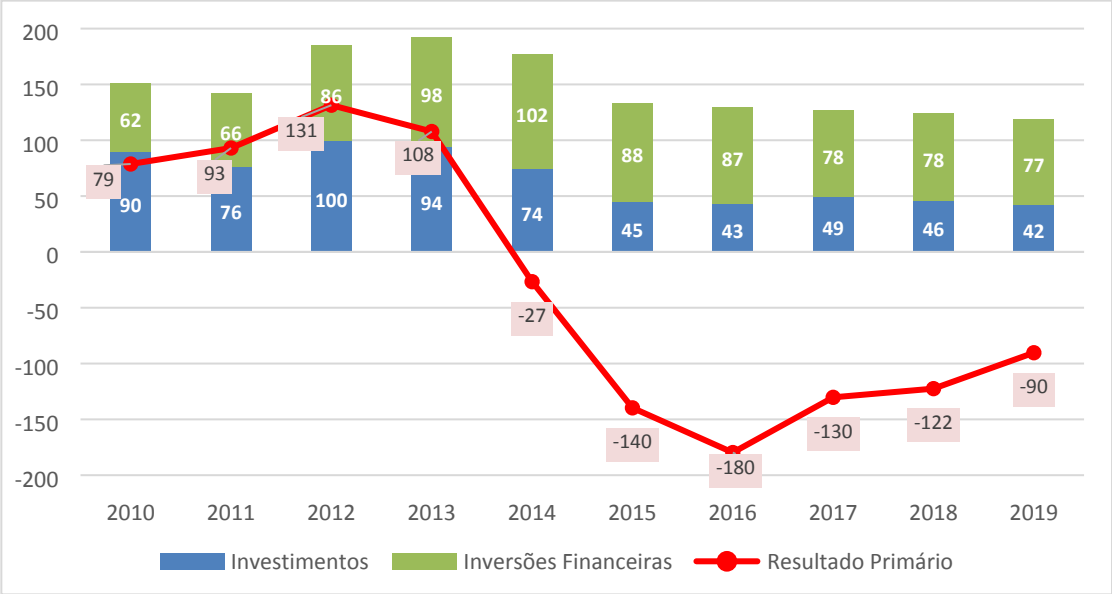
Superada a abordagem teórica, importante destacar que, até 2018, o art. 167, inciso III, da CF/88, foi cumprido pela União sem utilização da ressalva constitucional. Cite-se, porém, que desde 2014 o cumprimento dessa norma se deu em cenário fiscal deficitário combinado com significativa redução de investimentos da União (despesas nos grupos investimentos e inversões financeiras).

Esse panorama é verificado no gráfico a seguir, o qual apresenta a trajetória dos resultados primários do Governo Central e a evolução dos investimentos e inversões financeiras da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Despesas com investimentos e inversões financeiras x resultado primário do governo central (valores de fev/2020)

R$ bilhões



Fontes: Resultado do Tesouro Nacional (fev/2020) e Siga Brasil.

Nota: Investimentos e Inversões Financeiras são apresentados pelo critério despesa empenhada, conforme metodologia adotada pela STN.

Da análise do gráfico, percebe-se que, a partir de 2014, o Governo Central inicia a série de deficits primários, no entanto, o resultado negativo das contas governamentais não foi acompanhado pela elevação das despesas de capital. Pelo contrário, observa-se queda dos valores despendidos com investimentos e inversões financeiras.

Dessa maneira, a mencionada combinação direcionaria ao desequilíbrio da "Regra de Ouro", dada a redução do volume de despesas de capital e a necessidade de novas operações de crédito visando à captação de recursos para financiar o deficit público. Mais que isso, conclui-se que o endividamento do Estado não ocorreu para fomentar investimentos públicos, mas para compensar a queda de arrecadação e, principalmente, financiar a elevação das despesas correntes.

Entre 2014 a 2019, as despesas correntes apresentaram crescimento real de 11,2%, dentre as quais destacam-se juros e benefícios previdenciários, que apresentaram elevações entre 2014 e 2019, respectivamente, de 27% e 6,8%. Vale a pena mencionar que as despesas com benefícios previdenciários representam a maior parcela das despesas correntes, respondendo por aproximadamente um terço desses dispêndios no ano de 2019.

Nesse contexto, o preceito básico da "Regra de Ouro", que direciona o endividamento apenas para o fomento de investimentos públicos, não foi atendido, ainda que a regra insculpida no art. 167, inciso III, da CF/88, tenha sido formalmente cumprida.

Esse equilíbrio formal da "Regra de Ouro" no cenário apresentado foi possível graças a dois principais fatores: o amplo conceito de despesas de capital e o ingresso de receitas financeiras não recorrentes.

Como sobredito, o amplo conceito de despesas de capital, derivado da contabilidade pública, abarca as amortizações, além dos investimentos e inversões financeiras. Destaque-se que as amortizações corresponderam a 86,3% (ou R$ 752,5 bilhões) do total de despesas de capital em 2019. Portanto, os investimentos líquidos (investimentos e inversões financeiras), que representam a essência da "Regra de Ouro" tradicional, respondem por apenas 13,7% de toda a despesa de capital executada em 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto ao ingresso de receitas financeiras não recorrentes, merecem destaque os pagamentos antecipados efetuados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em favor do Tesouro Nacional e, sobretudo, as transferências de resultados positivos do Banco Central do Brasil (Bacen) ao Tesouro.

Segundo a STN, entre 2015 a 2019, o BNDES devolveu R$ 409 bilhões, dos quais R$ 100 bilhões foram restituídos nesse último ano. Em que pese tal procedimento ser positivo sob a ótica da redução da Dívida Bruta do Governo Geral, verifica-se que o Poder Executivo vem se valendo de mecanismo excepcional para o cumprimento da "Regra de Ouro", pois essas receitas financeiras são recursos finitos, e, por consequência, serão cada vez mais escassas em exercícios futuros. Complementarmente, esses recursos não decorrem de efetivo esforço fiscal do Estado.

Já as transferências dos resultados positivos do Bacen são essencialmente originárias da valorização cambial das reservas internacionais, sem necessariamente ocorrer a venda da moeda estrangeira. Em outros termos, a depreciação cambial do Real frente ao Dólar Americano e a consequente valorização das volumosas reservas internacionais geram bilionários lucros contábeis, favorecendo a ampliação do endividamento estatal e o cumprimento formal da "Regra de Ouro". Ainda que a heterodoxia do mecanismo seja nítida, esse procedimento tem respaldo legal com fundamento na Lei 11.803/2008.

Nesse contexto, o ingresso de receitas financeiras excepcionais combinado com o amplo conceito de despesas de capital amplia a margem de cumprimento da "Regra de Ouro" brasileira, na medida em que esses recursos podem ser utilizados de duas formas:

i) para pagar despesas com amortizações, o que eleva o volume de despesas de capital; e

ii) para quitar despesas correntes (como despesas com juros), de forma a liberar fontes não vinculadas, as quais poderão custear outras despesas de capital.

Nota-se que ambos os procedimentos elevam o montante de despesas de capital, com impacto positivo no cumprimento da "Regra de Ouro", sem necessariamente fomentarem investimentos públicos. Conclui-se, assim, que a inclusão de despesas com amortização no cômputo das despesas de capital, conjuntamente com a utilização de receitas financeiras não recorrentes, reduz a efetividade da "Regra de Ouro" brasileira, desvirtuando seus preceitos básicos.

Na tabela a seguir, são apresentados os montantes de despesas pagas pela União utilizando-se os mencionados recursos. O somatório dessas despesas é cotejado com a Margem de Suficiência da "Regra de Ouro" (excesso de despesas de capital em relação às operações de crédito realizadas em determinado exercício).

Pagamentos de despesas com recursos nas fontes 52 e 59 - valores correntes

R$ bilhões

Exercício	Despesa Paga			Margem de Suficiência da "Regra de Ouro"
	Fonte 52 - Resultado do Banco Central	Fonte 59* - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	**Total**	
2014	36,2	13,8	**50,0**	**100,2**
2015	123,3	21,7	**144,9**	**62,2**
2016	174,8	38,0	**212,8**	**86,2**
2017	54,2	154,1	**208,3**	**28,8**
2018	43,0	152,1	**195,2**	**35,8**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fontes: Siga Brasil e Tesouro Gerencial.

* Fonte 59 engloba devoluções de recursos antecipadas do BNDES e receitas provenientes do retorno de financiamentos e refinanciamentos da dívida interna e externa de estados, Distrito Federal e municípios.

Nota-se que, nos anos em que o total de despesas pagas com recursos das fontes 52 e 59 supera a Margem de Suficiência (exercícios de 2015 a 2018), os recursos derivados das antecipações de pagamento do BNDES e dos resultados positivos do Bacen contribuíram efetivamente para o cumprimento formal da "Regra de Ouro". Ressalve-se, porém, que não se pode afirmar peremptoriamente que a União descumpriria o disposto no art. 167, inciso III, da CF/88, caso não dispusesse desses recursos, tendo em conta que o Tesouro Nacional poderia envidar outros esforços para o cumprimento da norma constitucional.

Embora amplamente utilizados em anos anteriores, esses recursos serão cada vez mais escassos em exercícios futuros, face à redução do volume de recursos pendentes de devolução pelo BNDES e em decorrência da edição da Lei 13.820/2019, que alterou a Lei 11.803/2008, modificando a sistemática de relacionamento entre Tesouro Nacional e Bacen. Em linhas gerais, a Lei 13.820/2019 prevê que os resultados positivos das operações cambiais do Bacen serão destinados à constituição de reserva de resultado para cobrir prejuízos do próprio Banco. Essa reserva, excepcionalmente, poderá ser transferida ao Tesouro Nacional quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o seu refinanciamento, mediante prévia autorização do Conselho Monetário Nacional. Assim, significativa parcela do resultado positivo do Bacen não mais será canalizada para as contas do Tesouro Nacional.

Do ponto de vista legal e econômico, ao restringir a utilização do lucro contábil com operações cambiais, a Lei 13.820/2019 confere maior efetividade aos pressupostos estabelecidos na LRF que impedem que o Tesouro Nacional se financie com recursos do Banco Central. Adicionalmente, o aludido diploma legal torna mais difícil o cumprimento formal do art. 167, inciso III, da CF/88, resgatando preceitos básicos da "Regra de Ouro".

Adicionalmente, convém assinalar que, embora a "Regra de Ouro" esteja umbilicalmente relacionada à União, a qual detém o monopólio legal para realizar operações de crédito por meio da emissão de títulos públicos, entende-se que o relacionamento interfederativo também sensibiliza o cumprimento do art. 167, inciso III, da CF/88, pelo ente federal.

À guisa de exemplo, citem-se eventuais socorros da União em favor de estados e municípios, sem qualquer contrapartida dos entes subnacionais. Nesse contexto, em cenário de deficit fiscal, o Tesouro Nacional vai ao mercado, realiza operações de crédito e repassa recursos ao ente federado. Esse movimento desequilibra a "Regra de Ouro" da União, dificultando o cumprimento da norma constitucional.

Cenário semelhante também é verificado quando estados e municípios, por força de decisão judicial, deixam de honrar dívidas contraídas junto à União. A ausência desse pagamento também desfavorece o cumprimento da "Regra de Ouro" pelo ente federal.

Outro ponto a destacar é que o cumprimento dessa regra pode ser fortemente impactado por atos de gestão do Poder Executivo, os quais não envolvem necessariamente autorização do Parlamento, como se observa na estratégia de se pagar antecipadamente os empréstimos concedidos ao BNDES.

No que tange a estimativas sobre o cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da CF/88, nos próximos exercícios, não mais dispondo dos expressivos recursos derivados do BNDES e do Bacen, e com cenário fiscal deficitário pelo menos até 2023, a STN projeta insuficiência da "Regra de Ouro" no mínimo até o ano de 2026, como se verifica a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Projeções para o cumprimento da "Regra de Ouro"

R$ bilhões

Receitas Operação de Crédito x Despesas de Capital	Exercício					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Despesas de Capital (I)	**1.359**	**1.240**	**1.315**	**1.262**	**1.476**	**1.350**
Investimentos	49	45	36	28	19	7
Inversões Financeiras	76	77	77	76	76	74
Amortizações	1.234	1.118	1.202	1.159	1.381	1.270
Receitas de Operações de Crédito (II)	**1.586**	**1.505**	**1.429**	**1.374**	**1.496**	**1.435**
Suficiência da Regra de Ouro (III = I - II)	**-227**	**-265**	**-114**	**-111**	**-20**	**-85**

Fonte: STN.

Por fim, além de as projeções não serem alentadoras do ponto de vista do cumprimento futuro da "Regra de Ouro", deve-se dizer que o cenário considerado na tabela acima não leva em conta as medidas adotadas em 2020 para o enfrentamento da pandemia internacional causada pela Covid-19, nem os efeitos macroeconômicos derivados da doença.

Nesse contexto, além das consequências sobre a saúde física e mental dos brasileiros, a pandemia poderá provocar efeitos deletérios de curto e médio prazo sobre a economia brasileira e, consequentemente, sobre as contas públicas, o que tornará ainda mais difícil o retorno ao equilíbrio da "Regra de Ouro".

Nesse ponto, rememore-se que eventual violação do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, ao final do exercício, pode ensejar uma série de implicações de ordem econômica, fiscal e jurídica, inclusive pode acarretar sanção ao Presidente da República, tendo em vista que a Lei 1.079/1950, alterada pela Lei 10.028/2000, assevera, em seu art. 10, que incorrerá em crime de responsabilidade contra a lei orçamentária o agente político que deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

Ante o exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

IMPROPRIEDADE

Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

IMPROPRIEDADE

Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

4.1.1.6 Execução do Orçamento de Investimento

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 44 da Lei 13.707/2018 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do orçamento de investimento (OI), com destaque para o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades abrangidas pelo OI. Assim, o objetivo da presente seção é verificar a conformidade da execução do orçamento de investimento perante as referidas normas, mais especificamente: se a execução das despesas pelas empresas observou o limite autorizado para cada fonte de financiamento, bem como se havia dotação suficiente no orçamento de investimento. A análise descritiva dessa execução está detalhada no item 2.5.2 deste relatório.

Cabe ressaltar que, na análise sobre as Contas relativas aos exercícios de 2016 a 2018, nenhuma empresa executou valor superior ao limite autorizado para cada fonte de financiamento, assim como não houve realização de programação sem cobertura orçamentária. Esse resultado decorreu do aperfeiçoamento, pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Sest/MP), dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais, implementados em decorrência das irregularidades e das recomendações consignadas nos pareceres prévios sobre as contas da Presidente da República de 2014 e 2015.

Em relação ao exercício de 2019, as conclusões estão especificadas a seguir.

Execução superior ao limite global de dotação e ao limite da fonte de financiamento

No exercício de 2019, nenhuma empresa executou valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, tampouco acima do limite autorizado especificamente para cada uma dessas fontes.

Ações sem cobertura orçamentária

Em 2019, nenhuma empresa apresentou programação, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, em obediência ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

Utilização de aporte de capital para pagamento de dispêndios correntes

A partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Sest, analisou-se se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. Para isso, foram utilizadas contas dos Blocos Dicor (discriminação das origens de recursos) e Dicar (discriminação das aplicações de recursos), os quais consideram o regime de competência.

Como resultado, de acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que, em 2019, 52 empresas tiveram deficit corrente, sendo que em 22 delas o deficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o deficit corrente com o caixa inicial. Comparado com 2018, o número de empresas que apresentaram deficit corrente cresceu 53,1%, saindo de 35 para 52 empresas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Empresas Estatais não dependentes que apresentaram deficit corrente em 2019

R$ milhares

Empresa	Resultado Corrente	Disponível Inicial	Aporte da União	Dispêndios de Capital	Aporte - Dispêndios de Capital?	Disponível Final
PIB BV	(18.919.020)	19.714.697	0	105.662.693	(105.662.693)	27.471.177
BNDESPAR	(7.288.414)	0	0	15.929.841	(15.929.841)	0
BNDES	(3.224.454)	86.079.781	0	318.096.927	(318.096.927)	51.187.459
AmGT	(1.287.537)	87.151	0	287.731	(287.731)	173.715
BB SEGUROS	(1.197.145)	749.354	0	4.839.653	(4.839.653)	826.121
ELETROBRAS	(972.913)	6.424.709	0	30.959.838	(30.959.838)	5.274.054
CGTEE	(971.748)	77.851	0	3.526.407	(3.526.407)	134.995
AmE	(843.623)	261.820	0	10.176.392	(10.176.392)	551.882
FINAME	(503.008)	0	0	41.797.074	(41.797.074)	0
ARAUCÁRIA NITROGENADOS	(447.449)	294.329	0	15.796	(15.796)	113.115
EMGEA	(402.399)	528.645	0	408.021	(408.021)	6.280
CEAL	(355.942)	180.826	0	87.643	(87.643)	754.151
INFRAERO	(237.242)	1.154.682	745.552	888.454	(142.901)	852.239
TELEBRAS	(197.795)	156.119	1.000.000	407.049	592.951	4.655
CAIXAPAR	(122.130)	1.757.222	0	450.008	(450.008)	1.399.663
AGENC. BRAS. FGG	(115.261)	298.448	0	507.766	(507.766)	1.375.421
CMB	(73.726)	431.490	0	101.121	(101.121)	256.643
GASPETRO	(60.523)	57.264	0	129.181	(129.181)	71.243
BREITENER TAMBAQUIL	(56.879)	116.584	0	20.459	(20.459)	39.246
BREITENER JARAQUI	(35.137)	59.454	0	10.562	(10.562)	13.756
DOCAS-ES	(32.358)	66.353	44.507	114.329	(69.821)	34.173
ELETROPAR	(18.216)	104.719	0	74.976	(74.976)	32.633
CORREIOS	(13.389)	64.053	0	0	0	50.664
BRASIL VENTOS	(10.618)	622	0	186.400	(186.400)	811
CAS-MG	(9.566)	2.408	0	26	(26)	8.096
CEAGESP	(7.144)	3.898	0	11.575	(11.575)	664
DOCAS-MA	(6.614)	2.949	0	0	0	37.862
IBER S.A.	(4.730)	335	0	2.000	(2.000)	451
ENERG. VENTOS VII	(4.405)	3.231	0	122.020	(122.020)	15.559
ENERG. VENTOS IX	(3.596)	3.114	0	108.462	(108.462)	13.519
ENERG. VENTOS IV	(3.595)	3.855	0	135.580	(135.580)	21.583
ENERG. VENTOS VIII	(3.062)	2.662	0	94.904	(94.904)	14.805
ENERG. VENTOS V	(2.996)	2.759	0	94.904	(94.904)	14.787
CEASAMINAS	(2.925)	10.772	0	2.513	(2.513)	5.334
DOCAS-RN	(2.616)	19.032	68.101	82.437	(14.336)	2.080
DOCAS-RJ	(2.181)	14.520	25.287	32.966	(7.679)	13.718
BNDES LIMITED	(1.366)	78.743	0	251.179	(251.179)	0
BESCVAL	(664)	8	0	1.573	(1.573)	7
e-PETRO	(331)	172	0	1.437	(1.437)	5
5283 PARTICIPAÇÕES	(248)	120	0	0	0	572
GEB S.A.	(109)	926	0	733	(733)	230
GEOV I S.A.	(108)	1.350	0	1.366	(1.366)	188
GEOV II S.A.	(107)	1.469	0	1.472	(1.472)	233
GEOV III S.A.	(107)	1.240	0	1.211	(1.211)	277
GEAA S.A.	(104)	1.346	0	1.372	(1.372)	187
TERMOCAÉ	(103)	11.944	0	1.943	(1.943)	9.899
GEVU S.A.	(62)	1.609	0	2.119	(2.119)	1.609

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

GEVSR S.A.	(45)	1.716	0	1.590	(1.590)	1.716
GEVA S.A.	(32)	1.358	0	1.888	(1.888)	1.358
BVENERGIA	(5)	10.000	0	7	(7)	9.990
CERON	(5)	20.000	0	7	(7)	19.990
ELETROACRE	(5)	32.833	0	7	(7)	32.823

Fonte: Elaboração Própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest.

Das empresas da tabela anterior, apenas a Telebrás apresentou aportes de capital da União em montante maior que os dispêndios de capital, o que constitui indício de dependência. Outro indício relevante de dependência da empresa é o fato de os aportes de capital da União não empregados em dispêndios de capital serem maiores que o saldo final de caixa na empresa, R$ 592,9 milhões contra 4,6 milhões, respectivamente. Essa diferença entre o valor de aporte não aplicado em despesas de capital, combinada com o saldo de caixa a menor no final do exercício financeiro, é indício de que a empresa utilizou aportes da União para cobrir o deficit corrente, o que sinaliza uma situação de dependência, considerando o conceito delimitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso III.

Cabe destacar que, no relatório referente às Contas de 2018, já haviam sido apontados indícios de dependência da Telebrás. Em 2019, após procedimento realizado pela Sest, que passou a integrar o Ministério da Economia, a dependência da empresa foi evidenciada e ela foi formalmente declarada dependente do Tesouro Nacional. Assim, o seu orçamento foi transferido do Orçamento de Investimentos (OI) para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), no projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020.

Mediante aprovação da Lei 13.978, de 17/1/2020, (LOA 2020), a Telebrás passou a fazer parte do OFSS como a Unidade Orçamentária 24216, com previsão de receitas e despesas no montante de R$ 557,3 milhões. No caso, quase 100% do seu orçamento será custeado por recursos próprios não-financeiros da empresa. O processo de consolidação da empresa como estatal dependente e a execução do seu orçamento de 2020 serão objeto de análises futuras pelo Tribunal.

Destaca-se ainda que não foram examinados aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa e que a análise se restringiu ao exercício de 2019, de modo que não foi verificado se os recursos da rubrica "disponível inicial" eram decorrentes de aportes de capital realizados em anos anteriores, o que também sinalizaria possível dependência.

Aportes de capital da União à Emgepron

Apesar de a Emgepron não ter apresentado deficit corrente e, portanto, não constar da tabela anterior, os aportes da União para a empresa serão aqui verificados em vista da materialidade dos recursos envolvidos e o fato de a empresa ser classificada como estatal não dependente com 100% do seu capital pertencente à União.

Segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Coordenação e Governanças das Estatais do Ministério da Economia, a Emgepron recebeu, em 2019, R$ 7,56 bilhões em aportes do Tesouro Nacional.

Os recursos foram repassados em prol de duas ações orçamentárias distintas: R$ 6,91 bilhões na Ação 00QJ, que tem o objetivo de recompor o núcleo naval por meio da construção de corvetas da classe Tamandaré; e R$ 650,0 milhões na ação 00RB, com vistas à obtenção de navios de apoio antártico.

A Emgepron foi criada pela Lei 7.000, de 9/6/1982, sob a forma de empresa pública com capital integralmente pertencente à União. Nos termos da norma, a empresa possui as seguintes finalidades: i) promover a indústria militar naval brasileira e atividades correlatas, abrangendo, inclusive, a pesquisa e o desenvolvimento; ii) gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Ministério da Marinha; e iii) promover ou executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O art. 4º, *caput* e parágrafo único, da referida norma estabelece que o capital da Emgepron pertence integralmente à União, o qual poderá ser aumentado mediante a incorporação de valores ou recursos financeiros destinados a esse fim. Pelo teor do art. 4º, poderia ser aventada a ideia de que não há qualquer óbice à realização de aumentos de capital da empresa. Ocorre que o dispositivo é do ano de 1982, período em que ainda não existiam os regramentos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para entender esse ponto, primeiro é necessário estabelecer o alcance do art. 2º, inciso III, da LRF, o qual dispõe que empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Isto é, para o tema em debate, há que se delimitar o significado e a extensão da expressão "aumento de participação acionária". Mais precisamente, pressupõe-se que o aumento do capital pode se dar em termos absolutos ou em termos relativos ou percentuais.

Em interpretação literal e restritiva do dispositivo da LRF, para uma empresa se manter como não dependente, somente poderia receber recursos financeiros para pagamento de despesas de capital e, ainda assim, oriundos de aumento percentual de participação acionária. Contudo, em interpretação restritiva, essa situação é impossível em casos que a União já possui 100% do capital social da empresa.

Adotando-se esse entendimento, se a União realiza aporte de capital a uma empresa que já possui 100% de capital social em seu poder, ao utilizar esse recurso para qualquer tipo de despesa (inclusive investimentos), a empresa deve ser classificada como dependente. Isso exige não apenas que uma empresa estatal não dependente seja capaz de financiar suas operações sem aportes do controlador, mas que seja capaz de expandir sua capacidade de atuação sem depender desses aportes.

Em duas ocasiões, o TCU se manifestou em linha com esse entendimento mais restritivo. Primeiramente, por meio do Acórdão 6.751/2016-TCU-Primeira Câmara, relator ministro José Múcio Monteiro, o TCU adotou essa interpretação mais restritiva em relação ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), cujo capital pertence integralmente à União, para determinar a não realização de aportes de capital à empresa enquanto não passasse à condição de dependente.

Mais recentemente, no âmbito do TC 007.142/2018-8, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 937/2019, por meio do qual fixou entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF:

> 9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

Em que pese a linha interpretativa do Plenário do TCU se direcionar no sentido de uma interpretação mais restritiva para a proibição de recebimento de aportes por estatais não dependentes com capital integralmente pertencente à União, ambos os julgados foram objetos de recursos em que se argumenta pela flexibilização do entendimento.

Com efeito, há outra linha interpretativa possível, segundo a qual o trecho "aumento de participação acionária" contemplaria a possibilidade de aumento do montante do capital social em termos absolutos, sem que necessariamente houvesse aumento percentual de participação acionária. Esse entendimento permitiria que uma empresa não dependente em que a União já possui 100% do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

capital social pudesse receber aporte de capital da controladora para pagamento de despesas de capital, sem que por isso tivesse que ser enquadrada como dependente.

Para além disso, é preciso considerar que a interpretação mais restritiva impediria aportes defensáveis em algumas situações, como as exemplificadas pela Sest em resposta a diligência realizada no curso da presente análise:

> a) quando a empresa possui capital 100% pertencente ao ente estatal, caso em que seria impossível, portanto, o aumento da participação acionária em termos percentuais;
>
> b) nos casos em que, existindo acionistas minoritários, esses acompanhem o aumento de participação acionária realizado pelo ente estatal, mantendo portanto suas participações relativas. Trata-se de um direito potestativo garantido aos acionistas (art. 171 da Lei nº 6.404/76), ou seja, a União teria que esperar que os minoritários não exercessem o seu direito de subscrição em igual proporção às novas ações para evitar a caracterização de dependência da empresa. Ao fim, estaria nas mãos dos minoritários a decisão sobre a dependência da empresa estatal, o que é absolutamente desarrazoado;
>
> c) empresas que estão sujeitas a regulação setorial, por exemplo, os bancos públicos (Caixa, BB, BASA, etc.), podem enfrentar alterações nas normas setoriais que imponham a necessidade de aporte da União para permanecerem em conformidade com as referidas normas, o que poderia enquadrá-las como dependentes da União sem haver, de fato, situação contábil e econômica que enseje a dependência dos recursos do Orçamento Geral da União; e
>
> d) por fim, há o exemplo das empresas recém-constituídas: assim que é criada uma empresa estatal através de ato legislativo, é necessário que a União aporte o valor correspondente à subscrição da sua participação, e esse valor será utilizado para despesas de diversas naturezas, inclusive as de custeio, de pessoal e de capital, até que a empresa tenha geração de caixa suficiente para fazer frente às suas necessidades, o que a posicionaria em uma situação de dependência desde a sua criação.

A Sest acrescenta que, no caso de empresas recém constituídas, é defensável o estabelecimento de um prazo mínimo de operação para que essas possam ser caracterizadas como dependentes ou não do orçamento da União, a fim de não lhes impor as limitações que recaiam sobre as empresas dependentes justamente no momento em que precisam de liberdade operacional para entregar os resultados esperados.

Os exemplos trazidos pela Sest, transcritos acima, referem-se a casos singulares em que os aportes da União seriam, de fato, justificáveis. Especificamente quanto ao item "a", no entanto, que seria o caso aplicável aos aportes realizados pela Emgepron, não é razoável que todo e qualquer aporte possa ser realizado. O inciso III do art. 2º da LRF veda a utilização dos aportes para servir como fonte para financiar despesas de custeio e de pessoal. Quanto às despesas de capital, a definição do que seria passível de financiamento por meio de aportes de capital do ente controlador deve, necessariamente, ser interpretada à luz da finalidade do legislador ao estabelecer a restrição.

O pressuposto de que a gestão fiscal responsável previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, expresso no art. 1º da LRF, deixa explícito que o conceito do art. 2º, inciso III, não tem um caráter meramente classificatório. Para além disso, busca deixar claros os limites da relação entre o setor público e o privado em uma seara em que, de outro modo, não seriam tão claros assim, com vistas a evitar riscos que comprometam a trajetória sustentável das contas públicas.

Nesse sentido, à interpretação extensiva do inciso III do art. 2º da LRF devem necessariamente estar associados alguns requisitos mínimos: a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada; e c) o aporte de recursos ser realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, sozinha, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Tais requisitos partem da ponderação de que muitas empresas públicas, ainda que independentes, são criadas com o objetivo precípuo de prestar serviços para o próprio ente controlador. Nesses casos, além do interesse econômico, há que se considerar o interesse público na prestação de serviços pelas empresas. Contudo, o interesse público não pode servir de justificativa para excessos, visto que, em tese, empresas com o perfil descrito poderiam ser financiadas ilimitadamente pelo Poder Público, com vantagens injustificáveis sobre a iniciativa privada, além de ser utilizadas como alternativas ilegais e ilegítimas ao orçamento fiscal para financiamento de ações do Estado.

Dessa forma, os aportes do ente controlador para empresas sob seu controle integral devem observar critérios que mitiguem o risco desses abusos, cuja observância deve ocorrer de forma cumulativa. A ausência de um desses requisitos, além de se constituir em possível afronta aos arts. 173 e 174 da Constituição Federal/1988, constitui indício do uso indevido de empresa estatal não dependente para execução de despesas públicas fora dos controles e das regras a que se sujeitam os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A depender da escala com que o artifício é utilizado, pode se transformar em risco real para a quebra do compromisso em favor do equilíbrio intertemporal das contas públicas, o que é devidamente analisado no tópico 4.1.1.8 deste relatório, em que se evidenciam mecanismos que fragilizam, sobremaneira, relevante regra fiscal editada com a finalidade de preservar esse compromisso – o chamado "Teto de Gastos" (EC 95/2016).

No caso dos aportes à Emgepron, se analisados à luz da interpretação mais restritiva do art. 2º, inciso III, da LRF, claramente seriam irregulares, dado que a União detém o controle de 100% do capital da empresa. Em que pese esse entendimento ser o que prevalece, até o momento, na jurisprudência do TCU, as dificuldades citadas anteriormente impedem a sua plena e irrestrita aplicação, pelo menos até que esta Corte de Contas delibere definitivamente sobre a questão.

Por outro lado, pela linha de interpretação que considera viáveis aportes para aumento de capital em termos absolutos, há indícios de que tampouco a Emgepron poderia ter sido capitalizada pela União. Conforme detidamente detalhado no item 4.1.1.8 deste relatório, os aportes destinados à empresa tiveram por finalidade dotar a estatal de recursos necessários para que adquirisse equipamentos para serem utilizados por órgão da administração direta federal, a Marinha do Brasil. As próprias ações orçamentárias previstas para os aportes evidenciam a finalidade das capitalizações:

> i) 00QJ - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Recomposição do Núcleo Naval - Construção das Corvetas da Classe Tamandaré
>
> ii) 00RB - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Obtenção de Navio de Apoio Antártico.

Assim, há indícios de que a capitalização da Emgepron não atende a pelo menos um dos requisitos mínimos para que a União aporte recursos para aumento de capital em empresas não dependentes 100% sob o seu controle. Não é possível afirmar, da análise das ações orçamentárias mencionadas nem do próprio extrato do contrato que as materializa, que os aportes se destinaram a ampliar a capacidade produtiva da empresa com vistas à atuação no mercado concorrencial.

Ainda que revestidos de interesse público e a empresa seja economicamente sustentável, não se configuram elementos inequívocos de que o aumento de capital teve o objetivo de aumentar a capacidade instalada da Emgepron para prestar serviços ao seu controlador. Os indícios apontam em direção contrária, isto é, que o aporte serviu apenas para formação de caixa na estatal, a fim de que a empresa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico, conforme extrato de contrato publicado no Diário Oficial da União de 30/3/2020, que materializa as ações orçamentárias supramencionadas:

> EXTRATO DE CONTRATO Nº EGPN-27/2020-003/00
>
> Contratante: Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON, CNPJ n.º 27.816.487/0001-31; Contratada: ÁGUAS AZUIS CONSTRUÇÃO NAVAL SPE LTDA; CNPJ n.º

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

36.277.163/0001-63; Objeto: Obtenção por construção de 4 (quatro) navios militares denominados "Navios Classe Tamandaré"; Valor: R$ 9.098.279.412,28 ; Prazo de Vigência: 04/03/2020 a 03/01/2030; Data de Assinatura: 04/03/2020.

Em que pese a gravidade dos indícios levantados, a configuração de irregularidade carece de análise mais aprofundada, a ser realizada em processo específico, de modo a adentrar aos termos do contrato, ao próprio ambiente de negócio da Emgepron e às demais informações necessárias para se examinar a regularidade da capitalização e estabelecer as suas consequências. Assim, será possível concluir se, de fato, os aportes se destinaram ou não ao aumento da capacidade operacional da empresa, inclusive por meio de eventual transferência de tecnologia dos fornecedores privados à estatal capaz agregar valor ao ente público controlador.

De todo modo, considerando que a Emgepron recebeu cerca de R$ 7,6 bilhões em aportes do Tesouro Nacional em 2019, com indícios de que não foram destinados à ampliação de sua capacidade operacional, e dados os riscos que prática como essa representam ao compromisso intertemporal com o equilíbrio das contas públicas, há que se alertar o Poder Executivo de que aportes a estatais não dependentes com capital integralmente pertencente à União devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF, considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal. A regularidade dos aportes será apreciada em processos específicos no âmbito desta Corte, os quais subsidiarão as análises das próximas prestações de contas do Presidente da República.

ALERTA
Ao Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e cumprimento das regras fiscais, voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

4.1.1.7 Recursos Destinados à Irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste

A presente seção objetiva examinar o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, relativo à aplicação de recursos da União em programas de irrigação no exercício de 2019.

O dispositivo mencionado estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a Emenda Constitucional 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

Em 2019, o Projeto de Lei Orçamentária Anual respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 71,6% dos recursos destinar-se-iam ao Nordeste e 20% ao Centro-Oeste. Os percentuais mínimos foram igualmente respeitados na Lei Orçamentária Anual de 2019 aprovada pelo Congresso Nacional, pois 68,6% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados para a Região Nordeste e 20,2% para a Região Centro-Oeste.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto à execução orçamentária propriamente dita, todavia, os níveis mínimos exigidos para as regiões foram observados apenas parcialmente. Verificou-se que o governo federal empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R$ 146,47 milhões (queda de 11,4% em relação a 2018). De acordo com a informação do subtítulo "localizador de gasto" da ação orçamentária, esses recursos foram alocados às regiões do Brasil na forma demonstrada na seguinte tabela:

Execução orçamentária na subfunção irrigação por região

R$ 1,00

Região	PLOA	%	LOA	%	Dotação atual	%	Empenhado	%
Nacional	10.475.000	8,42%	20.179.618	11,16%	23.665.628	16,15%	23.613.188	16,12%
Centro-Oeste	24.900.000	20,02%	36.530.500	20,21%	27.530.500	18,79%	27.530.499	18,80%
Nordeste	89.025.000	71,56%	124.077.914	68,63%	95.328.874	65,06%	95.326.064[1]	65,08%
Total Geral	**124.400.000**	**100,00%**	**180.788.032**	**100,00%**	**146.525.002**	**100,00%**	**146.469.751**	**100,00%**

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
1. Foi incluído no total da Região Nordeste R$ 250.000,00 (colunas "Dotação atual" e "Empenhado") na "área de atuação da Codevasf" (localizador 6031).

Nota-se que 65,08% dos recursos empenhados destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 18,80% à Região Centro-Oeste. Portanto, no exercício de 2019, o percentual executado na Região Nordeste superou o patamar mínimo previsto no art. 42 do ADCT (50%), mas isso não ocorreu com relação ao Centro-Oeste (mínimo previsto de 20%).

Na Nota Técnica-SEI 4.273/2020/ME (peça 46 do TC 039.534/2019-7), o Ministério da Economia reafirma que o mínimo de 20% dos recursos com irrigação para o Centro-Oeste foi observado na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Ressalta, ainda, que alterações orçamentárias realizadas durante a tramitação no Congresso Nacional e por normas de crédito suplementar ao longo do ano afetaram negativamente a alocação de recursos no Centro-Oeste. Tais observações, embora relevantes, não elidem o descumprimento do preceito constitucional.

A tabela e o gráfico seguintes demonstram, para a Região Centro-Oeste, as alterações orçamentárias na subfunção 607 – Irrigação em 2019 e a evolução da dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao longo do exercício:

Alterações orçamentárias na subfunção 607 – irrigação em 2019

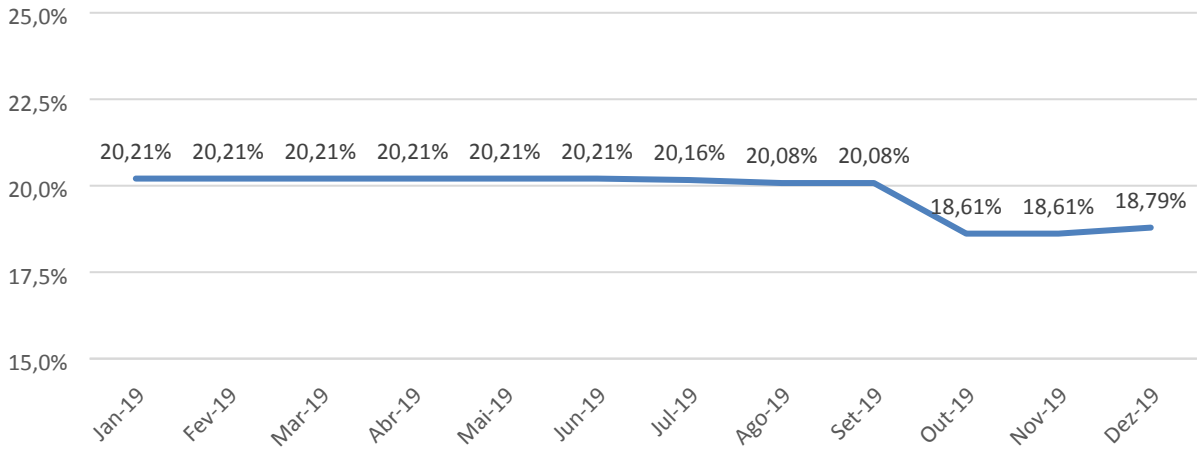
R$ 1,00

Instrumento Legal	Número	Data de Publicação	Suplementação	Cancelamento
Lei	13.888	18/10/2019	-	11.018.630,00
	13.948	16/12/2019	4.000.000,00	-
	13.955	17/12/2019	-	395.370,00
Portaria/Ato/Resolução	169	12/07/2019	-	1.586.000,00
	6.951	21/10/2019	1.059.905,00	1.059.905,00
Total			**5.059.905,00**	**14.059.905,00**

Fonte: Siop.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução da dotação inicial da subfunção 607 – Irrigação no Centro-Oeste em % do Total em 2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

Da análise da tabela e do gráfico anteriores, observa-se que, a partir de outubro de 2019, a dotação atualizada do Centro-Oeste ficou inferior ao mínimo constitucional de 20%. Em que pese a verificação do cumprimento se dê ao final do exercício e com base nos valores empenhados, é possível perceber que, mediante sanção da Lei 13.888, publicada em 18/10/2019, houve cancelamento de dotação da subfunção 607 – Irrigação destinada à Região Centro-Oeste no montante de R$ 11 milhões, gerando o percentual abaixo do mínimo exigido.

Ademais, registra-se que não foi adotado o marcador de localização por município, o que permitiria discernir, com maior transparência, a alocação dos recursos por localidade brasileira. Sem embargo, embora persistam deficiências no processo de gestão e transparência dos recursos, é possível inferir que a verba aplicada no Nordeste foi destinada preferencialmente ao Semiárido.

Conforme estipulado pela Sudene, 1.262 municípios brasileiros fazem parte do Semiárido. Verificando as ações orçamentárias que carreiam recursos a projetos de irrigação na região nordestina, a maior parte da despesa empenhada beneficiou os seguintes municípios: Parnaíba (PI), Petrolina (PE) e Irecê (BA). Outra parcela importante de recursos, todavia, possui nome de ação orçamentária genérico, tendo apenas o localizador da Região Nordeste; sendo que apenas mediante consulta ao plano orçamentário, foi possível identificar a destinação para famílias reassentadas em decorrência da usina hidrelétrica de Itaparica. As comunidades foram realocadas em municípios como Orocó (PE), Santa Maria da Boa Vista (PE), Petrolândia (PE) e Rodelas (BA). Como todos os municípios mencionados integram o Semiárido, cabe concluir que essa região foi preferencialmente contemplada na aplicação de recursos federais para projetos de irrigação no Nordeste.

Conclui-se, ademais, que o requisito de aplicação de recursos na agricultura familiar foi atendido. As ações de irrigação nos municípios nordestinos mencionados beneficiam agricultores familiares, como é o caso dos projetos Nilo Coelho, Bebedouro e Pontal, em Petrolina (PE), Baixio de Irecê (BA), Sistema Itaparica (PE/BA) e Tabuleiros Litorâneos, em Parnaíba (PI). No caso dos recursos direcionados para a Região Centro-Oeste, a maior parte da aplicação ocorreu nos projetos Luiz Alves do Araguaia, em São Miguel do Araguaia (GO), e de Flores de Goiás (GO).

O Tribunal de Contas da União tem feito recomendações a fim de que seja aprimorada a transparência da gestão de recursos destinados à irrigação, por meio da adequada regionalização de despesas. No exercício de 2019, voltou a ser detectada imprecisão nesse registro. Por exemplo, despesas realizadas nos projetos de irrigação de Gorutuba e Jaíba (MG), Salitre, Ceraíma, Estreito e Riacho Grande (BA) e Jacaré-Curituba (SE) possuem localizador nacional (cód 12OB0001). Trata-se de localizador genérico, que não especifica a localidade beneficiada pelo gasto público.

De fato, o problema da imprecisão quanto à localidade de destinação do gasto público é generalizado, sendo certo que 86,2% da despesa empenhada em programas temáticos em 2019 pelo governo federal foi marcada com localizador "nacional". Isso distorce consultas de despesa por local

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do país, ocasionando prejuízo à transparência da gestão pública federal. No caso específico da irrigação, o uso inadequado do localizador "nacional" constitui, ainda, obstáculo à verificação do atendimento a disposições do art. 42 do ADCT.

Diante disso, impõe-se o registro de irregularidades e a formulação de recomendações, atinentes ao descumprimento do mínimo constitucional de despesas com projetos de irrigação no Centro-Oeste.

IRREGULARIDADE
Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste.
IMPROPRIEDADE
Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT.
RECOMENDAÇÕES
• Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018. • Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo "irrigação" no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018.

4.1.1.8. Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016

A Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016 (EC 95/2016), instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios. O sobredito regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo (individualmente para Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (individualmente para Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. O objetivo da presente seção é examinar o cumprimento da referida regra em 2019.

O art. 107 da EC 95/2016, em seu § 1º, inciso II, estabelece que, para os exercícios posteriores a 2017, o limite será calculado a partir do limite referente ao exercício imediatamente anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Nesse sentido, a correção aplicada para apuração do teto de 2019 foi de 4,39%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Para fins da EC 95/2016, retiram-se do cálculo as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, além das despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e de algumas transferências constitucionais da União para os entes subnacionais. Dessa forma, o limite de despesas estabelecido pela EC 95/2016 não coincide com o montante da despesa primária total.

Ademais, o art. 107, §§ 7º e 8º, permitiu que, nos três primeiros exercícios de vigência do NRF, o Poder Executivo compensasse, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias dos demais Poderes, compensação esta que não poderia exceder a 0,25% do limite do próprio Poder Executivo.

Pela tabela a seguir, o teto do Executivo para 2019 foi de R$ 1.346.576 milhões e as compensações totalizaram R$ 3.363 milhões, dentro do limite de R$ 3.366 milhões, correspondente a 0,25%. A tabela também mostra que os limites foram cumpridos por todos os órgãos em 2019, considerados os valores compensados pelo Poder Executivo. As duas últimas colunas demostram o grau de comprometimento das despesas de cada órgão em relação aos tetos com e sem compensação.

Comparativo entre os valores realizados e os tetos de gastos estabelecidos pela EC 95/2016

R$ milhões

Discriminação	Limite 2018 (A)	Limite 2019 (IPCA 4,39%) (B)	Compen-sação (C)	Limite 2019 compensado (D)=(B)+(C)	Realiza-do 2019 (E)	% Limite c/ comp (F)	% Limite s/ comp (G)
Poder Executivo	**1.289.947**	**1.346.576**	**-3.363**	**1.343.213**	**1.310.518**	**97,57%**	**97,32%**
Demais Poderes	**57.933**	**60.477**	**3.363**	**63.839**	**62.742**	**98,28%**	**103,75%**
Poder Judiciário	**39.771**	**41.517**	**2.929**	**44.447**	**43.881**	**98,73%**	**105,69%**
Supremo Tribunal Federal	597	623	78	701	694	98,99%	111,35%
Superior Tribunal de Justiça	1.404	1.466	28	1.494	1.423	95,26%	97,08%
Justiça Federal	10.272	10.723	647	11.369	11.237	98,84%	104,80%
Justiça Militar da União	505	527	15	543	534	98,43%	101,26%
Justiça Eleitoral	6.838	7.138	348	7.486	7.236	96,66%	101,37%
Justiça do Trabalho	17.495	18.263	1.700	19.963	19.896	99,66%	108,94%
Justiça do DF e Territórios	2.478	2.587	82	2.669	2.667	99,93%	103,10%
Conselho Nacional de Justiça	183	191	31	222	194	87,59%	102,01%
Poder Legislativo	**11.649**	**12.160**	**259**	**12.419**	**11.851**	**95,43%**	**97,46%**
Câmara dos Deputados	5.595	5.841	199	6.040	5.640	93,38%	96,56%
Senado Federal	4.118	4.299	29	4.329	4.206	97,16%	97,82%
Tribunal de Contas da União	1.935	2.020	30	2.050	2.006	97,84%	99,29%
Ministério Público da União (MPU)	**6.006**	**6.269**	**129**	**6.398**	**6.481**	**101,29%**	**103,37%**
MPU (original)	5.928	6.188	118	6.307	6.393	101,37%	103,31%
MPU (c/cautelar)*	6.044	6.309	118	6.428	6.393	99,46%	101,33%
Conselho Nacional do MPU	78	81	10	91	87	95,34%	107,54%
Defensoria Pública da União	**508**	**530**	**46**	**576**	**529**	**91,90%**	**99,89%**
Total Geral	**1.347.881**	**1.407.053**	**0**	**1.407.053**	**1.373.260**	**97,60%**	**97,60%**

Fontes: Relatório do Tesouro Nacional de dez/2019 – tabela 4.6 e Mensagem Presidencial ao PLOA 2019 – pág. 53.

*Nota: Ao limite original do MPU em 2019 foram acrescidos R$ 121 milhões por força da medida cautelar concedida pelo TCU no âmbito do TC 040.306/2019-4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conforme apresentado, dos quinze órgãos definidos na EC 95/2016, apenas o Executivo, os três órgãos do Poder Legislativo e o STJ já executaram suas despesas em 2019 sem as compensações definidas na LOA 2019.

Os órgãos do MPU e do Poder Judiciário, com exceção do STJ, dependeram de compensações do Poder Executivo para cumprirem seus limites. Como as compensações só foram autorizadas até 2019, estes órgãos deverão adotar medidas para ajustar suas despesas a partir de 2020, conforme já estabelecido na Lei Orçamentária Anual.

Nesse contexto, ressaltam-se as deliberações contidas no Acórdão 2.455/2019-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), por meio do qual esta Corte de Contas avaliou os riscos quanto ao cumprimento do Teto de Gastos após o término do período de compensação do excesso de despesas. Na oportunidade, informou-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que todos os órgãos sujeitos à EC 95/2016 afirmaram ter adotado as medidas necessárias para o efetivo cumprimento do Teto de Gastos em 2020, não obstante os riscos identificados.

Quanto ao caso do MPU, tem-se o TC 040.306/2019-4, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, no âmbito do qual foi autorizado cautelarmente – primeiro ao Ministério Público e depois ao Judiciário – o cômputo nas respectivas bases de cálculo de que trata a EC 95/2016 dos valores pagos a título de auxílio-moradia com amparo no crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória 711/2016. Tais medidas cautelares foram referendadas pelos Acórdãos do Plenário 3.072/2019 e 362/2020 e o processo ainda será apreciado no mérito.

Por derradeiro, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2019 noticia que, por força do Parecer de Força Executória 16/2020/CRACPR-1/PRU5R/PGU/AGU, um pagamento de R$ 80 milhões realizado em janeiro de 2020 pela Justiça do Trabalho foi contabilizado no limite de despesas primárias de 2019. Ainda assim, o aludido órgão não ultrapassou os limites definidos pelo art. 107 do ADCT. No entanto, tal medida, além de caracterizar-se como bastante atípica, notadamente por não estar expressamente positivada na EC 95/2016, possibilita a abertura de espaço fiscal em igual montante no limite de despesas primárias do mencionado órgão no exercício de 2020.

Medidas contrárias aos pressupostos do Novo Regime Fiscal

Adicionalmente, convém noticiar fatos ocorridos em 2019 na seara das finanças públicas que sinalizam a adoção de procedimentos que não se coadunam com os pressupostos estabelecidos pelo NRF, o qual tem como principal postulado a contenção da expansão de despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública. O primeiro fato, e o de maior materialidade, refere-se à capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), estatal vinculada ao Ministério da Defesa.

Conforme dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, o Governo Federal capitalizou a Emgepron em R$ 7.567 milhões no exercício de 2019, dos quais R$ 4.250 milhões decorreram da abertura de créditos adicionais em favor do Ministério da Defesa (Lei 13.951/2019). As demais parcelas foram provenientes de dotações originalmente consignadas na Lei 13.808/2019, Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2019 (R$ 2.900 milhões) e de despesas que haviam sido inscritas em restos a pagar de 2018 (R$ 417 milhões). Dessa maneira, os R$ 7.567 milhões aportados em 2019 somados a outros R$ 2.683 milhões, integralizados em 2018, totalizam R$ 10.250 milhões direcionados à Emgepron apenas nos últimos dois exercícios financeiros.

Ressalte-se que o legislador constitucional excluiu as despesas com aumento de capital de empresas estatais independentes do cálculo do limite de despesas primárias da União, estabelecido pela EC 95/2016, conforme o art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT:

> § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
> IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Tal exclusão confere certo grau de flexibilidade à regra, visando não comprometer os níveis de investimento de empresas estatais que não dependam de recursos do Tesouro Nacional para custear suas despesas operacionais. De fato, tais empresas atuam no mercado concorrencial e, eventualmente, podem necessitar de vultosos investimentos, o que, em última instância, poderia vir a ser inviabilizado pelo limite de despesas primárias. Nesse rumo, os aportes de capital à Emgepron (R$ 10,25 bilhões), com base no sobredito dispositivo constitucional, não foram computados no limite de despesas primárias da União nos exercícios de 2018 e 2019.

Considerando os pressupostos estabelecidos pelo NRF, a capitalização da Emgepron se justificaria caso os aportes à estatal fossem direcionados, por exemplo, à expansão da capacidade produtiva da empresa, visando à produção de navios ou corvetas destinados à comercialização às Forças Armadas de outras nações, o que, além de permitir o desenvolvimento tecnológico nacional, possibilitaria, sobretudo, o ingresso de receitas, as quais poderiam ser canalizadas para a União, por meio do pagamento de dividendos.

Todavia, a capitalização da Emgepron diferenciou-se de tradicionais aportes a estatais não dependentes, os quais, em regra, objetivam precipuamente elevar sua capacidade produtiva com vistas à atuação no mercado concorrencial. Ao revés, os aportes em análise tiveram por finalidade precípua dotar a estatal de recursos necessários para que esta adquirisse equipamentos, os quais serão utilizados por órgão da administração direta federal, a Marinha do Brasil. As próprias ações orçamentárias instituídas para viabilizar os aportes evidenciam a finalidade das capitalizações:

> i) 00QJ - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Recomposição do Núcleo Naval - Construção das Corvetas da Classe Tamandaré
>
> ii) 00RB - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Obtenção de Navio de Apoio Antártico (grifou-se)

Observa-se, portanto, que os aumentos de capital visaram à "Construção de Corvetas da Classe Tamandaré" (ação 00QJ) e à "Obtenção de Navio de Apoio Antártico" (ação 00RB). Dessa maneira, do total de aportes executados pelo Poder Executivo em favor da Emgepron (R$ 10.250 milhões), R$ 750 milhões foram executados na ação 00RB e R$ 9.500 milhões na ação 00QJ.

Com efeito, a mencionada capitalização, em termos práticos, possibilitará que a Emgepron adquira os equipamentos navais para utilização da Marinha do Brasil. Complementarmente, em reuniões com integrantes desta Corte de Contas, o Poder Executivo noticiou que essa utilização dos equipamentos dar-se-á mediante arrendamento, com opção de compra ao final do contrato.

Sob o prisma da EC 95/2016, a capitalização da Emgepron não sensibiliza o Teto de Gastos, o qual somente será impactado a partir do momento em que a Marinha do Brasil iniciar o pagamento à Emgepron pela utilização desses equipamentos na modalidade de arrendamento.

Contudo, a modelagem adotada pelo Poder Executivo não constitui tradicional forma de aquisições de equipamentos ou de contratações de serviços na Administração Pública, tendo em vista que a essência da operação visa possibilitar que uma empresa estatal adquira bens em favor de um órgão da administração direta (Marinha do Brasil), o qual está integralmente submetido aos estritos comandos do Teto de Gastos.

Daí a heterodoxia do procedimento, dado que, em regra, caberia ao próprio órgão da administração direta contratar empresas para fornecimento de bens e, sobretudo, quitar a obrigação junto à contratada, prescindindo, assim, da intermediação de uma estatal para realizar a operação financeira.

No que tange à EC 95/2016, se fosse adotado o procedimento tradicional de aquisição, a dotação necessária para a contratação sensibilizaria de imediato o limite de despesas do Poder Executivo instituído pelo Teto de Gastos, ainda que o efetivo pagamento fosse realizado em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

exercícios futuros, tendo em vista que seria necessária a alocação de orçamento à Marinha do Brasil, cujas despesas estão sujeitas aos limites definidos pelo NRF.

Em que pese a *expertise* da estatal Emgepron para o gerenciamento de projetos dessa natureza, entende-se que a decisão pela adoção de modelagem tão atípica foi fortemente influenciada pela "neutralidade" das despesas com aumentos de capital em estatais em relação ao Teto de Gastos (art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT).

Embora a modelagem de aquisição adotada pelo Poder Executivo valha-se de dispositivo constitucional para não ser computada no Teto de Gastos, ao fim e ao cabo, a aquisição de equipamentos navais pela Emgepron, para usufruto da Marinha do Brasil, produz efeito no endividamento do setor público idêntico ao de qualquer despesa primária submetida a todos os rigores da EC 95/2016.

No momento em que a União aporta recursos à Emgepron, não há sensibilização do resultado primário do Governo Federal (União + estatais não dependentes), pois há apenas a transferência de recursos entre entes integrantes do mesmo grupo. No entanto, quando a Emgepron, estatal não dependente, executar os pagamentos pela aquisição dos equipamentos navais aos fornecedores privados, haverá sensibilização do resultado primário do Governo Federal, o que resulta em redução de ativos financeiros e, por conseguinte, em elevação da Dívida Líquida do Setor Público. Ademais, a empresa não aumentará sua capacidade produtiva de forma a gerar lucros futuros, tendo em conta que o ativo adquirido pela estatal será utilizado pela Marinha do Brasil.

Ainda que se alegue que eventual transferência de tecnologia dos fornecedores privados à estatal Emgepron, decorrente dessa transação comercial possa incrementar a capacidade operacional da empresa e, consequentemente, agregar valor ao ente público controlador, entende-se que tal ganho de eficiência poderia ser igualmente obtido caso a contratação fosse feita diretamente pela Marinha do Brasil.

Percebe-se, assim, que os impactos sobre a dívida pública independeriam do agente que efetuasse a transação (Emgepron ou Marinha do Brasil). Dessa maneira, verifica-se que a modelagem utilizada pelo Poder Executivo constitui engenhosa medida que representa, objetivamente, escape à EC 95/2016 para se executar despesas em favor de órgãos da administração direta, sem contrastar com a literalidade do texto constitucional.

Repise-se que a exclusão proposta pelo constituinte no art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT, visou à elevação da capacidade produtiva das estatais não dependentes, e não ao seu emprego como cláusula de exceção para se realizar gastos em favor dos respectivos ministérios supervisores.

Segundo informações disponíveis no sítio do Ministério da Economia (http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldopanoramadasestatais.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true), em fevereiro de 2020, registravam-se 88 estatais federais não dependentes do setor não financeiro. Imagine-se, pois, se modelagem de igual natureza for adotada pelos demais órgãos, visando à aquisição de equipamentos ou a contratação de serviços em favor dos respectivos ministérios supervisores, a fim de se excluir esses gastos do limite de despesas primárias? Poucas despesas remanesceriam no cômputo do Teto de Gastos, tornando inócua a EC 95/2016 para fins de controle do endividamento estatal.

Outra situação que representa afronta aos pressupostos ao NRF refere-se à violação ao disposto no art. 167, inciso II da CF/1988, o qual veda a realização de despesas e a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Antes de se detalhar a mencionada irregularidade e seu respectivo impacto no NRF, dada a relevância, cabe informar que as repercussões de tal achado são analisadas de forma pormenorizada na seção 4.2.2 deste relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No curso da fiscalização objeto do processo TC 038.365/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, constatou-se que alguns compromissos governamentais no âmbito do Poder Executivo excederam as dotações orçamentárias em 2019. Em outros termos, foram contraídas obrigações sem autorização orçamentária suficiente naquele exercício financeiro, o que é vedado pela CF/1988.

A obrigação não lastreada por orçamento no exercício de origem resulta em passivo a descoberto, o qual somente poderá ser honrado com o orçamento de exercícios futuros. Em termos práticos, há a postergação do efetivo custeio da obrigação, na medida em que se utilizam dotações de Leis Orçamentárias Anuais subsequentes para honrar um passivo a descoberto.

Em 2019, o Poder Executivo Federal, após suprimir dotações originalmente destinadas ao custeio da Previdência Social, reservou R$ 628,5 bilhões para cobrir as despesas com benefícios previdenciários até 31/12/2019. No entanto, próximo ao final do exercício, verificou-se que a dotação reservada seria insuficiente para cobrir todas obrigações com benefícios previdenciários no exercício.

Assim, impossibilitado de recompor a dotação para o custeio integral desses compromissos, o Poder Executivo registrou insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão, caracterizando violação à vedação contida no art. 167, inciso II, da CF/1988, no sentido de que a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas não pode exceder os créditos orçamentários ou adicionais.

Interessante notar que, além da premência temporal, o limitador decisivo para a impossibilidade de recomposição do orçamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários, deu-se em razão do Teto de Gastos, tendo em vista que o Poder Executivo como um todo dispunha de recursos financeiros ao fim de 2019, que poderiam servir de fonte para a abertura de créditos adicionais. No entanto, o limite de despesas primárias se impôs, uma vez que, consoante a regra disposta no § 5º do art. 107 do ADCT, é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites do Novo Regime Fiscal.

Assinale-se que o art. 107 do ADCT estabelece o cumprimento do limite de despesas primárias sob duas óticas: a orçamentária e a financeira. Dessa forma, no que tange cumprimento do NRF sob o prisma orçamentário, a Lei Orçamentária Anual e suas alterações devem ser aprovadas obedecendo ao Teto de Gastos. Na ótica financeira, os pagamentos de despesas primárias do exercício somados aos restos a pagar pagos não devem superar os limites definidos para o exercício.

Com efeito, para se recompor o orçamento destinado ao custeio de benefícios previdenciários, seria necessário o cancelamento de outras programações. Nesse contexto, em momento próximo ao fim do exercício financeiro, o Poder Executivo, premido pelo tempo e pela limitação promovida pelo Teto de Gastos, não destinou dotação necessária para custear o montante integral de obrigações com benefícios previdenciários em 2019, o que resultou em insuficiência orçamentária da ordem de R$ 1,5 bilhão ao final daquele exercício.

Outra irregularidade de natureza semelhante foi constatada no custeio de obrigações com organismos internacionais. A dotação alocada ao custeio desses compromissos (R$ 2.318 milhões) foi R$ 561 milhões inferior às obrigações constituídas no próprio exercício (R$ 2.879 milhões). Como parte dessa dotação (R$ 681 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de R$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício.

Diferentemente do ocorrido no caso das obrigações com benefícios previdenciários, para as quais a LOA 2019 consignava dotação mais que suficiente para custear todos os compromissos no exercício de 2019, as dotações previstas nas respectivas peças orçamentárias não têm sido suficientes para custear as obrigações com organismos internacionais.

Cotejando-se o excesso de obrigações com o custeio da Previdência Social e de organismos internacionais em 2019, R$ 2.040 milhões (valor que equivale somatório das obrigações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

sem suporte orçamentário no âmbito da Previdência Social, R$ 1.482 milhões, e dos compromissos internacionais, R$ 561 milhões), caso o Poder Executivo tivesse seguido estritamente os cânones orçamentários, a fim de cumprir os limites de despesas primárias de 2019 estabelecidos pela EC 95/2016, não haveria espaço fiscal suficiente para executar despesas em igual valor, especialmente no que se refere aos montantes derivados de benefícios previdenciários, tipo de despesa obrigatória, a qual tem prioridade na alocação orçamentária.

Com efeito, ao contrair obrigações superiores às dotações autorizadas pelo Congresso Nacional, a Administração estaria a contrair passivos à margem dos controles orçamentários e financeiros, descumprindo reflexamente os pressupostos estabelecidos pelo NRF.

A própria EC 95/2016 pressupõe que o Estado somente irá realizar despesas e contrair obrigações de natureza primária até o limite de dotações consignadas na LOA e nas respectivas leis de créditos adicionais. De igual maneira, outras regras fiscais estão alicerçadas em prévia e suficiente autorização orçamentária para a realização de um dispêndio público. Ao revés, uma vez que se viola um postulado básico, qual seja, o art. 167, inciso II, da CF/1988, todas as demais regras fiscais não se sustentam, pois os limites à realização de gastos estariam sendo descumpridos, o que futuramente resultará em reconhecimento de passivos, comprometendo a credibilidade das regras fiscais brasileiras e, sobretudo, a higidez das finanças públicas.

Imperioso destacar também a iniciativa do Poder Executivo em editar a Medida Provisória (MP) 900/2019, a qual visava à criação de um fundo privado para gerir recursos decorrentes de multas aplicadas por autoridades ambientais. Do texto da mencionada MP, depreende-se que os recursos geridos por este fundo e as correspondentes despesas não comporiam o Orçamento Geral da União e, em consequência, não seriam computados no Teto de Gastos, como também estariam à margem de controles orçamentário-financeiros instituídos.

De plano, instrumento legal dessa natureza não deveria sequer ser editado pelo Poder Executivo, uma vez que não se coaduna com diferentes princípios orçamentários e com os pressupostos estabelecidos pelo NRF. Registre-se que, embora a EC 95/2016 tenha sido promulgada em gestão anterior, a inciativa de se estabelecer um limite de despesas primárias para a União partiu do próprio Poder Executivo. Assim, caso se pretenda aperfeiçoar a regra estabelecida pela EC 95/2016, a via adequada é a proposição de uma Emenda à Constituição, e não a edição de uma medida provisória em afronta ao disposto na CF/1988.

Registre-se que o Congresso Nacional não apreciou a matéria, assim, a aludida MP 900/2019 teve sua vigência encerrada em 26/3/2020. Não obstante, a menção à medida faz-se necessária a fim de demonstrar os reflexos de ações dessa natureza para as finanças públicas.

Como se sabe, os arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964 dispõem que todas receitas e todas as despesas devem constar das respectivas peças orçamentárias, consagrando o princípio orçamentário da universalidade. Nesse rumo, ao criar um fundo privado, a sobredita medida provisória excluiria receitas inequivocamente públicas da seara orçamentária. Isso porque tais recursos seriam derivados da aplicação de multas, no exercício do poder de polícia administrativa, atividade eminentemente estatal.

Com efeito, a exclusão dessas receitas e despesas do Orçamento Geral da União acarretaria a não incidência de diversos controles administrativos, como também o escape às tradicionais regras fiscais brasileiras, com destaque para o Teto de Gastos.

Outro caso digno de atenção envolve o Projeto de Lei (PL) 7.063/2017 e seus apensados, na forma do substitutivo aprovado em novembro de 2019 pela Comissão Especial criada para analisar o PL. Intitulado “Lei Geral das Concessões”, referido PL tramita no Congresso Nacional e está pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Ainda que vise modernizar as normas atinentes à concessão e à permissão de serviços públicos, o PL 7.063/2017 contém dispositivo que pode ensejar o descumprimento de regras e princípios de finanças públicas estabelecidos na Constituição Federal e na Lei 4.320/1964. Mais especificamente, em seu art. 66, inciso VI, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PL 7.063/2017 dispõe que os respectivos editais de licitação poderão contemplar cláusula prevendo que o pagamento pela outorga poderá se dar por meio de obrigação de pagar a terceiro, pela execução, integral ou parcial, de obra pública:

> Art. 66. O edital de licitação poderá prever ainda:
>
> (...)
>
> VI - que o pagamento pela outorga da concessão envolverá, ainda que sem relação com a prestação do serviço público, a obrigação, de pagar a terceiro, a execução, integral ou parcial, de obra pública, o depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública, ou a dação ou cessão de bens;

Em outros termos, com a referida proposição legislativa, pretende-se permitir que sejam realizadas despesas públicas à margem das respectivas leis orçamentárias anuais. Assim, diferentemente da forma usual de pagamento, em que os valores devidos pela outorga são recolhidos aos cofres públicos, o PL 7.063/2017 visa autorizar que o próprio agente concessionário pague diretamente a terceiro por execução de obra em favor da Administração Pública. Assim, ao invés de ingressar como receita, parcela relevante da contrapartida financeira da concessão passaria a ser adimplida mediante a assunção de compromisso por parte do concessionário junto a fornecedores privados. De igual forma, as obras pagas pelo concessionário não constariam das leis orçamentárias anuais, ficando à margem dos controles orçamentários e fiscais, dentre os quais o Teto de Gastos.

Por todo o exposto, entende-se que os casos ora descritos não se coadunam com os pressupostos do NRF e que a eventual replicação dessas condutas merece, desde já, o veemente repúdio por parte deste Tribunal de Contas, visando preservar a credibilidade da EC 95/2016 como norma eficaz de controle das despesas primárias.

Isso porque o Teto de Gastos constitui regra fiscal de singular relevância no contexto das finanças públicas brasileiras, tendo proporcionado a melhoria, ainda que gradual, de diversos indicadores econômicos, com a consequente redução das taxas de juros e da inflação. Além disso, o Teto vem contribuindo para assegurar a sustentabilidade da dívida pública, que se elevava em ritmo alarmante no passado recente. Assim, pode-se afirmar que o Novo Regime Fiscal representa atualmente a principal âncora de ajuste fiscal do Brasil.

Aliada à heterodoxia dos procedimentos mencionados, impende destacar que o mero cumprimento literal e formal de uma norma, sem o devido atendimento dos princípios basilares que a norteiam, pode implicar a perda da credibilidade do Teto de Gastos como eficaz regra fiscal, capaz de limitar a expansão dos gastos governamentais, e, sobretudo, promover a sustentabilidade da dívida. Do contrário, os decorrentes impactos negativos poderiam extrapolar as fronteiras das finanças públicas, refletindo na macroeconomia do país e no comportamento dos agentes econômicos que atuam no mercado brasileiro.

Além da estrita aderência ao texto constitucional, as despesas primárias realizadas devem, sobretudo, estar em plena consonância com os pressupostos do NRF. A adoção reiterada de práticas que não se coadunam com os princípios basilares dessa regra pode conduzir a EC 95/2016 ao descrédito, sendo seu cumprimento formal insuficiente para conter o endividamento estatal, o que poderia causar deletérios efeitos ao país. Destarte, entende-se pertinente a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal nos termos propostos a seguir.

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

4.1.2.1. Cumprimento das metas fiscais

A presente seção contempla, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2019 estabelecidas na Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como a consistência da apuração do resultado primário.

O resultado primário corresponde à diferença entre receitas primárias (não financeiras), ou seja, receitas obtidas por meio de tributos ou serviços prestados pelo Estado, sem ampliação da sua dívida ou diminuição do seu ativo, e despesas primárias (não financeiras), isto é, gastos que possibilitam a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidos os dispêndios com operações financeiras (juros, amortizações e concessão de empréstimos).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central do Brasil (Bacen) utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado "acima da linha", que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado "abaixo da linha".

Conforme o disposto no art. 10, incisos III e IV, da LDO 2019, c/c a Mensagem do Projeto da Lei Orçamentária de 2019, incumbe ao Bacen a apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da citada LDO.

A LDO 2019, em seu art. 2º, estabeleceu meta fiscal de deficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R$ 132 bilhões, sendo o deficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R$ 139 bilhões (equivalente a 1,84% do PIB projetado à época) e o deficit das empresas estatais federais, de R$ 3,5 bilhões (0,05% do PIB), do que resultou deficit primário do Governo Federal de R$ 142,5 bilhões (1,83% do PIB). Ressalte-se ainda que compõe a meta fiscal do setor público consolidado o resultado estimado para o conjunto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que configurou superavit primário de R$ 10,5 bilhões, conforme discriminado na tabela a seguir.

Meta fiscal de 2019

Discriminação	LDO 2019 (Lei 13.707/2018)	
	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.543.229	20,44
II. Despesa Primária	1.682.229	22,28
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	-139.000	-1,84
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3.500	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal	-142.500	-1,89
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-489.280	-6,48
VII. Dívida Líquida Governo Federal	3.560.960	47,17

Fonte: Anexo IV de Metas Fiscais da LDO 2019.

No relatório que fundamentou o Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas e relativo ao acompanhamento dos resultados fiscais do 3º bimestre de 2019, foi analisado o caráter indicativo da meta fiscal do setor público consolidado não financeiro. Na oportunidade, registrou-se que:

Ao revés, considerar obrigatória a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais das empresas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

estatais federais e para os estados, o Distrito Federal e os municípios implicaria que o poder público federal deveria observar tanto as metas de resultado primário dos OFSS (Governo Central) e PDG das empresas estatais federais, quanto do Setor Público consolidado na programação orçamentária e financeira.

Vale dizer que estaria impondo-se ao Governo Federal o ônus de fazer a indicação de limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustação da meta de resultado primário dos entes subnacionais, que não está sob controle do Governo Federal.

A imposição desse encargo ao Governo Federal seria um contrassenso, porquanto faltam a estes instrumentos para atender à meta de resultado primário dos entes subnacionais que compõe o resultado primário consolidado.

Posto isso, a fim de atender ao disposto no art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editado o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal em 2019. As sucessivas alterações dos limites de empenho e movimentação financeira efetivadas bimestralmente ao longo do exercício com vistas ao alcance das metas fiscais e a conformidade do contingenciamento são tratadas nas seções 2.3.3 e 4.1.2.2 deste Relatório, respectivamente.

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o Governo Federal atingiu deficit primário de R$ 78,6 bilhões, composto de deficit do Governo Central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das empresas estatais federais de R$ 10,3 bilhões, valores inferiores às respectivas metas estabelecido na LDO 2019, o que comprova o cumprimento da meta fiscal de 2019 para o Governo Central e Empresas Estatais Federais.

Parte substancial do resultado fiscal alcançado pelo Governo Central se deve às receitas obtidas com Concessões e Permissões, conforme destacado na seção 2.3.1 deste Relatório, que trata das receitas primárias. Somente com dois leilões de áreas de exploração de petróleo ("Excedentes da Cessão Onerosa" e "6ª Rodada de Partilha") foram arrecadados R$ 84,9 bilhões em 2019.

Já os entes subnacionais obtiveram superavit primário de R$ 15,2 bilhões. Por conseguinte, o resultado primário de 2019 para o setor público consolidado atingiu deficit de R$ 61,8 bilhões, inferior ao deficit máximo previsto na nova redação da LDO 2019 (R$ 132,0 bilhões). Dessa forma, também está demonstrado o cumprimento da meta fiscal do setor público consolidado estabelecida no art. 2º, *caput*, da LDO 2019.

Avaliação do cumprimento das metas fiscais de janeiro a dezembro de 2019

R$ milhões

Esfera	LDO 2019/Decreto 10.181/2019 [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio	
			[C] = [B] -[A]	[D] = [C]/[A] %
Governo Federal	-139.533	-78.607	60.926	-43,66%
Governo Central	-139.000	-88.899	50.101	-36,04%
Empresas Estatais Federais	-533	10.292	10.825	-2030,96%
Ajuste Metodológico referente a Itaipu[1]	0	5.372	5.372	
Governo Federal com ajuste metodológico - Itaipu	-139.533	-78.607	60.926	-43,66%
- Governo Central (menos "ajuste")	-139.000	-94.271	44.729	-32,18%
- Estatais Federais (mais "ajuste")	-533	15.664	16.196	-3038,74%

Fontes: Bacen, SOF e STN.

[1] **Recursos** referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

A propósito do resultado primário superavitário das empresas estatais federais no montante R$ 10,3 bilhões, acima do previsto no Decreto 10.181/2019 (deficit de R$ 533 milhões), registre-se que decorreu da capitalização havida em dezembro das seguintes empresas: Emgepron (R$ 7,6 bilhões), Infraero (R$ 1,5 bilhão) e Telebras (R$ 1,0 bilhão). Adicionalmente, derivou da apuração de resultado primário do Serpro de R$ 500 milhões acima do valor estimado, devido ao pagamento de despesas de exercícios anteriores por parte da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Segundo dados do Resultado do Tesouro Nacional, a diferença entre o resultado primário do Governo Central "abaixo da linha" e "acima da linha", no montante de R$ 6.156,8 milhões, é assim composta: (i) ajuste metodológico de Itaipu de R$ 5.371 milhões; (ii) ajuste metodológico caixa/competência de R$ 1.388,9 milhões em subsídios e subvenções; e (iii) discrepância estatística de R$ -594,7 milhões. Considerando o PIB de 2019, pelo IBGE, de R$ 7.257 bilhões, a referida diferença dos resultados primários com relação ao PIB é de 0,08%.

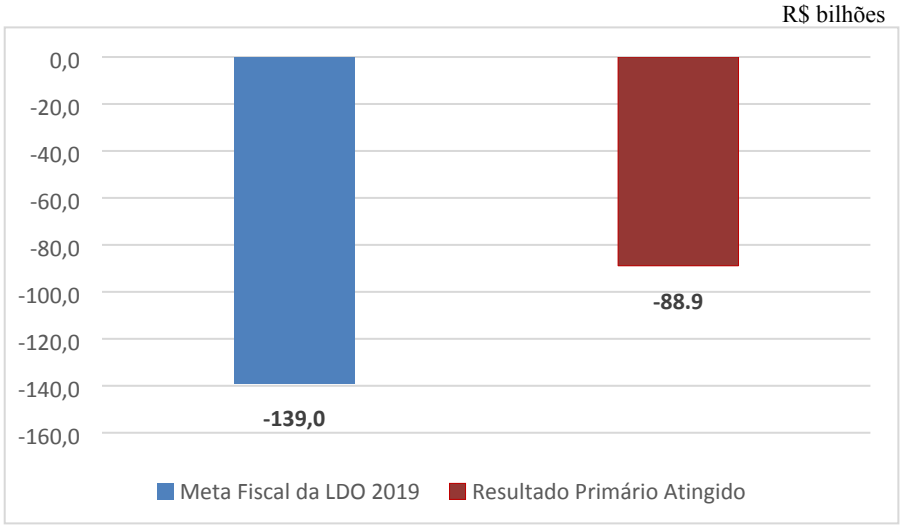
De acordo com a STN, o resultado primário pelo critério "abaixo da linha" trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – referentes à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Tais pagamentos, contudo, são de natureza financeira e devem ser feitos ajustes mediante exclusão do resultado do Governo Central e inclusão no resultado das empresas estatais federais.

Já o ajuste relativo à apuração dos subsídios e subvenções se deve às diferenças metodológicas da apuração por meio dos critérios de caixa e competência. O Bacen incorpora mensalmente os efeitos fiscais desses eventos, conforme o critério de competência na apuração do resultado "abaixo da linha", enquanto, na apuração do resultado "acima da linha", a STN registra o impacto fiscal semestralmente, por ocasião dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

Ante o exposto, verificou-se o cumprimento da meta de resultado primário tanto do setor público consolidado não financeiro quanto dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social do Governo Central estabelecidas para 2019, consoante o art. 2° da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), como sintetizado a seguir.

Meta fiscal e resultado primário do exercício de 2019 do governo central

R$ bilhões



Fontes: LDO 2019 e Bacen.

4.1.2.2 Conformidade do Contingenciamento

A presente seção contempla, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, o atendimento dos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho definidos na LRF e LDO, além das manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias realizados no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2019, com vistas ao atingimento da meta fiscal do exercício de 2019.

O art. 9º da LRF estabelece que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O art. 59, §§ 1º e 12º, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), por sua vez, dispõem que a limitação de empenho e movimentação financeira deverá ser proporcional à participação do Poder Executivo e de cada órgão autônomo no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2019, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2019, bem como as receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino.

Para verificação do cumprimento dessa obrigação legal, o art. 3 1º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001 determina a realização de acompanhamento bimestral da execução orçamentária e financeira da União pelo TCU. Para verificação da conformidade do contingenciamento, foram elaboradas três questões de auditoria: 1) Os critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho são condizentes com a LRF e a LDO?; 2) Considerando-se as análises procedidas em relação às receitas e às despesas primárias, o Poder Executivo estimou suficientemente o valor a ser contingenciado?; e 3) A base contingenciável foi apurada de acordo com a LDO?

Importante observar que a conformidade da condução da programação orçamentária e do contingenciamento foi acompanhada, ao longo de 2019, por meio dos seguintes processos de fiscalização, todos de relatoria do ministro Bruno Dantas: TC 005.345/2019-7 (1º bimestre), TC 012.177/2019-9 (2º bimestre), TC 021.655/2019-7 (3º bimestre), TC 033.654/2019-0 (4º bimestre) e TC 039.271/2019-6 (5º bimestre). Como resultado, o Plenário desta Corte de Contas proferiu os seguintes acórdãos: 1.572/2019, 1.976/2019, 2.178/2019 e 48/2020, respectivamente. O acompanhamento referente ao 5º bimestre de 2019 ainda se encontra pendente de julgamento.

No decorrer desses cinco acompanhamentos, não foram detectadas irregularidades no que concerne aos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho ou no que diz respeito à apuração da base contingenciável, bem como no que se refere às estimativas dos valores a serem contingenciados, a partir das análises das receitas e das despesas primárias. Não obstante, foram feitos alertas, determinações e recomendações aos órgãos e Poderes envolvidos no processo com o objetivo de promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias.

No acompanhamento relativo ao 1º bimestre de 2019, foi expedido alerta, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a não aprovação do crédito suplementar objeto do PLN 4, de 2019, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, poderia comprometer a execução das programações orçamentárias indicadas como condicionadas na Lei 13.808/2019 (LOA 2019), a exemplo das despesas com Benefícios Previdenciários Urbanos, Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia. Referido alerta foi expedido pelo Tribunal em 22/5/2019, mediante Despacho do ministro Bruno Dantas.

Posteriormente, em 11/6/2019, o PLN 4, de 2019 foi aprovado por maioria absoluta, em sessão conjunta do Congresso Nacional, com recomendação favorável à aprovação do crédito suplementar de R$ 248,9 bilhões solicitado pelo Poder Executivo. Após sanção presidencial, foi convertido na Lei 13.843/2019, restando tais dispêndios excepcionados do limite constitucional para o cumprimento "Regra de Ouro" no exercício de 2019, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019), c/c o art. 21 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

Por ocasião do acompanhamento referente ao 3º bimestre, verificou-se que existiam elevados riscos associados à não realização de leilões de blocos de petróleo (6ª Rodada de Partilha e 16ª Rodada de Licitação de Blocos), cuja arrecadação projetada era de R$ 8,35 bilhões, estando previstos para ingressarem nos cofres da União apenas em 27/12/2019. Nesse sentido, tendo em vista o impacto da eventual não arrecadação desses recursos em 2019, o que poderia comprometer o alcance da meta fiscal do exercício, foi expedido o correspondente alerta pelo Tribunal em 11/9/2019,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

mediante o Acórdão 2.178/2019-TCU-Plenário, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

Foram constatadas ainda possíveis irregularidades na execução de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania, nos exercícios de 2017 e 2018, cujo valor pode alcançar R$ 1.201,5 milhões, e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, no exercício de 2018, no valor de R$ 77 milhões. Nesse contexto, além de ensejarem possível descumprimento ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/88, as irregularidades comprometeriam dotações orçamentárias do exercício corrente, além de sensibilizarem os resultados fiscais de 2017 a 2019.

Posto isso, foi emitido alerta ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que há indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Não obstante, considerando que os elementos apontados seriam ainda preliminares, bem como a necessidade de realização de fiscalização específica sobre a matéria, foi autorizada a realização de inspeção com o objetivo de analisar a execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) no âmbito das Unidades Orçamentárias que executam despesas primárias na União. Assim, foi autuado o TC 038.365/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, cujos achados preliminares afetos ao exercício de 2019 são descritos na seção 4.1.2 deste Relatório.

Importante ressaltar que, no âmbito da avaliação fiscal do 4º bimestre, foi adotada medida de prudência pelo Governo. O Poder Executivo tinha expectativa de realização da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO) em novembro de 2019, por meio da qual projetava arrecadar R$ 52,5 bilhões, montante que abrange os valores destinados à despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e às possíveis transferências aos estados, Distrito Federal e municípios incidentes sobre esse valor.

Diante disso, incorporou a receita da LVECO nas projeções de receitas primárias do exercício de 2019, ainda que o referido leilão não tivesse se realizado. Do ponto de vista da gestão de riscos, o movimento de se estimar a receita da LVECO no RARDP não causou aparente prejuízo à gestão fiscal, tendo em vista que o Decreto 10.079/2019 consignou, posteriormente, o montante desse leilão em reserva orçamentária, atendendo à recomendação do Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias expedido em outubro.

Diante do exposto, considerando que, em face dos riscos e desvios detectados ao longo de todo o exercício financeiro de 2019, foram adotadas – a cada bimestre e também extemporaneamente – as medidas prudenciais de gestão necessárias para garantir o atingimento da meta fiscal pelo Governo Federal, conforme tratado na seção 4.1.2.1 deste Relatório, não foram observadas irregularidades no que concerne aos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, à apuração da base contingenciável, assim como nas estimativas dos valores a serem contingenciados, a partir das análises das receitas e das despesas primárias objeto da presente seção.

4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social (apenas as previstas nos incisos I, alínea "a", e II, do art. 195 da Constituição Federal); contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e pagamentos decorrentes da Lei Complementar 87/1996 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O montante da RCL é o denominador comum de vários limites fiscais, em relação ao qual são calculados os percentuais de despesas com pessoal, operações de crédito, dívida, garantias e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. Os órgãos divulgam quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), a sua situação em relação aos respectivos limites.

No contexto da verificação da RCL, caso não sejam cumpridos os limites, podem ocorrer desdobramentos como cortes de pessoal e de serviços terceirizados ou redução de outras despesas correntes. Portanto, é de fundamental importância a precisa identificação de seu montante.

A LRF determina que a verificação do cumprimento desses limites seja quadrimestral, englobando os dados dos últimos doze meses. Assim, os dados do primeiro quadrimestre correspondem aos valores do período de maio do ano anterior a abril do exercício de apuração, os do segundo quadrimestre, de setembro do ano anterior a agosto do ano de apuração e os do terceiro quadrimestre englobam todos os meses do exercício de apuração. Em consonância com essas determinações, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publica, a cada quadrimestre, a Receita Corrente Líquida aferida no período de apuração.

O TCU, por sua vez, verifica a apuração da RCL nos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelos órgãos da esfera federal, bem como a aderência da metodologia de apuração aos dispositivos da LRF que regem a matéria, em especial o art. 2º desse diploma legal.

Em relação ao exercício de 2019, foram proferidos os Acórdãos 2.454/2019-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 47/2020-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas. O acompanhamento relativo ao 3º quadrimestre encontra-se em análise e pendente de decisão, sob a forma do processo TC 040.300/2019-6, também de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Receita corrente líquida – 2015 a 2019

R$ milhões

Especificação	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Corrente (I)	**1.282.515**	**1.360.550**	**1.407.900**	**1.535.663**	**1.691.012**
Receita Tributária	424.675	458.723	464.984	507.174	545.809
Receita de Contribuições	688.387	729.915	799.733	844.484	853.404
Receita Patrimonial	65.809	74.107	99.908	111.846	202.456
Receita Agropecuária	28	22	19	21	22
Receita Industrial	626	842	881	2.056	1.606
Receita de Serviços	43.886	40.478	38.325	42.482	56.703
Transferências Correntes	1.116	1.162	1.387	1.235	1.258
Receitas Correntes a Classificar	9.234	6.901	-34.593	0	0
Outras Receitas Correntes	48.754	48.400	37.255	26.366	29.755
Deduções (II)	**607.992**	**650.620**	**680.646**	**730.314**	**785.353**
Transf. Constitucionais e Legais	213.971	239.331	239.656	266.521	298.260
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	325.682	341.858	361.222	380.190	404.528
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	11.926	12.425	13.729	13.736	13.925
Compensação Financeira RGPS/RPPS	42	49	53	52	29
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	2.650	2.930	3.343	3.635	3.818
Contribuição p/ PIS/Pasep	53.722	54.028	62.643	66.180	64.792
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	**674.523**	**709.930**	**727.254**	**805.348**	**905.659**

Fonte: Siafi.

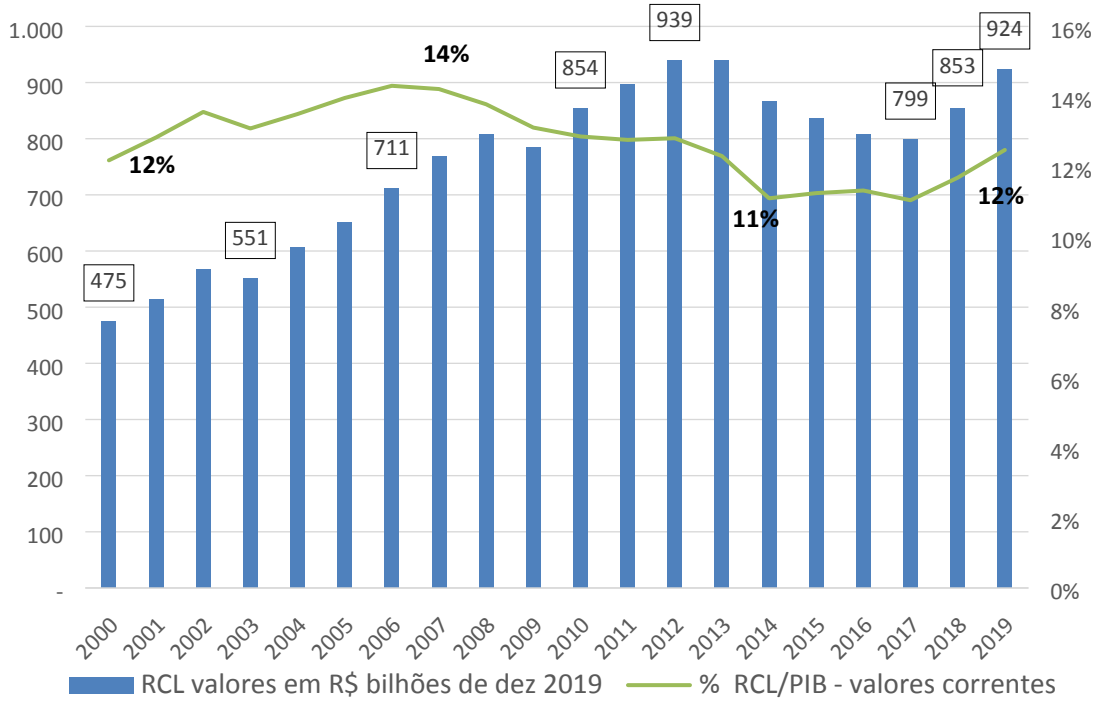
A tabela acima apresenta, em valores nominais, os montantes que deram origem à RCL do terceiro quadrimestre dos últimos cinco exercícios. Verifica-se que a RCL correspondeu em média a 52% da Receita Corrente (valor bruto) da União. Essa última, por sua vez, é essencialmente composta pela receita de contribuições (54% em média), pela receita tributária (33%) e pela receita patrimonial (7%). As principais deduções foram a contribuição dos trabalhadores e a dos empregadores sobre a folha de salários, em média 53% do total deduzido, as transferências constitucionais e legais (36%) e as contribuições para o Pis/Pasep (9%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em relação a 2018, a receita corrente bruta de 2019 apresentou um crescimento nominal de R$ 155 bilhões, ou seja, 10%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R$ 55 bilhões, ou 8%. A Receita Corrente Líquida, assim, cresceu aproximadamente R$ 100 bilhões, ou 12%, em relação a 2018. Parte do crescimento nominal da receita corrente bruta pode ser atribuída ao incremento nominal de R$ 91 bilhões na receita patrimonial de 2018 para 2019, resultante, especialmente, do recebimento dos recursos da cessão onerosa e das rodadas de concessão de campos de petróleo, bem como da elevação da distribuição de dividendos de empresas nas quais a União tem participação societária, principalmente BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

As análises precedentes, entretanto, ativeram-se à evolução da receita em termos correntes, sem considerar os efeitos inflacionários. Por sua vez, o gráfico seguinte incorpora esses efeitos e apresenta a Receita Corrente Líquida, de 2000 a 2019, atualizada pelo IPCA a preços de dezembro de 2019.

Receita corrente líquida (atualizada pelo IPCA) – 2000 a 2019



Fontes: IBGE, STN e Siafi.

É interessante observar que, desde a promulgação da LRF até 2012, a RCL apresentou crescimento real em praticamente todos os exercícios. Nos anos de 2012 e 2013 ela manteve aproximadamente o mesmo valor real. De 2014 a 2017, no entanto, os valores são todos decrescentes em relação ao valor real do exercício anterior. O decréscimo de 2014 – o mais significativo – foi de 7,8%; o de 2015, 3,5%; o de 2016, 3,3% e o decréscimo real de 2017 foi de 1,1%. A partir de 2018, a RCL voltou a crescer em termos reais, apresentando um aumento em 2018 de 6,8% em relação a 2017, e em 2019, de 8,2% em relação a 2018. Ainda assim, o montante real de 2019 é inferior às RCLs apuradas para os exercícios de 2012 e 2013.

O gráfico incorpora, também, a evolução da RCL (valores correntes) em relação ao PIB (valores correntes), sendo importante observar que em todos os exercícios essa relação percentual esteve entre 11% e 14%. Em 2019, igualmente ao observado no exercício anterior, o percentual girou em torno de 12% do PIB.

4.1.2.4. Despesas com Pessoal

O art. 169 da Constituição Federal determina que a "despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar". A regulamentação desse artigo é dada pela Lei de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Responsabilidade Fiscal, que estabelece, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, limites individualizados para poderes e órgãos autônomos, calculados em razão do total da receita corrente líquida das respectivas esferas. A RCL da União é analisada na seção 4.1.2.3 deste Relatório.

Consoante disposição do art. 19 da LRF, a despesa líquida com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso da União, a 50% da RCL. Esse percentual, nos termos do art. 20 da referida lei, foi assim distribuído entre os poderes: (a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; (b) 6% para o Judiciário; (c) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para fazer face às despesas com pessoal decorrentes dos incisos XIII (manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios) e XIV (manutenção das polícias civil, penal e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, e a assistência financeira ao Distrito Federal para prestação de serviços públicos de saúde e educação, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF), do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima); e (d) 0,6% para o Ministério Público da União.

Os citados limites são globais, pois os tetos das despesas com pessoal por poder e órgão autônomo são estabelecidos individualmente, conforme estipulado no art. 20 da LRF. Ou seja, cada tribunal tem um limite individualizado, assim como os órgãos do Poder Legislativo e as despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo (item "c" do parágrafo anterior), conforme estabelecido na parte final do art. 20, inciso I, alínea "c", da LRF, e regulamentado pelo Decreto 3.917/2001. Em 2019, a despesa líquida da União com pessoal do Distrito Federal, por meio do FCDF, alcançou R$ 11,1 bilhões.

É oportuno registrar que os limites máximos estabelecidos para fazer face às despesas com pessoal referidas na parte final da alínea "c" do inciso I do art. 20 da LRF foram alterados por meio do Decreto 10.120/2019, editado com amparo em decisão do TCU (Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo). Os 3% destacados do limite destinado ao Poder Executivo Federal foram redistribuídos mediante a redução dos limites destinados aos ex-territórios federais e a ampliação daqueles distribuídos ao TJFDT e ao MPDFT. A evolução dos referidos limites é apresentada abaixo.

Limites das despesas com pessoal – art. 20, Inciso I, alínea "c", *in fine*, da Lei Complementar 101/2000

% da RCL

Orgão	Decreto 3.917/2001	Decreto 6.334/2007	Decreto 10.120/2019
TJDFT	0,275%	0,275%	0,399%
MPDFT	0,064%	0,092%	0,133%
Ex-Território de Roraima	0,174%	0,160%	0,099%
Ex-Território do Amapá	0,287%	0,273%	0,169%
Distrito Federal	2,200%	2,200%	2,200%
Total	**3,000%**	**3,000%**	**3,000%**

Fonte: Decreto 3.917/2001 e alterações posteriores promovidas pelos Decretos 6.334/2007 e 10.120/2019.

As despesas líquidas com pessoal da administração pública federal são analisadas pelo TCU a partir da consolidação dos RGFs publicados pelos órgãos. O objetivo é examinar o cumprimento dos limites individualizados das despesas com pessoal por poder e órgão autônomo.

Dentre os diversos aspectos verificados pelo Tribunal nos RGFs, destaca-se o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, o qual determina que, se o poder ou órgão exceder a 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento das despesas com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos e da admissão ou contratação de pessoal.

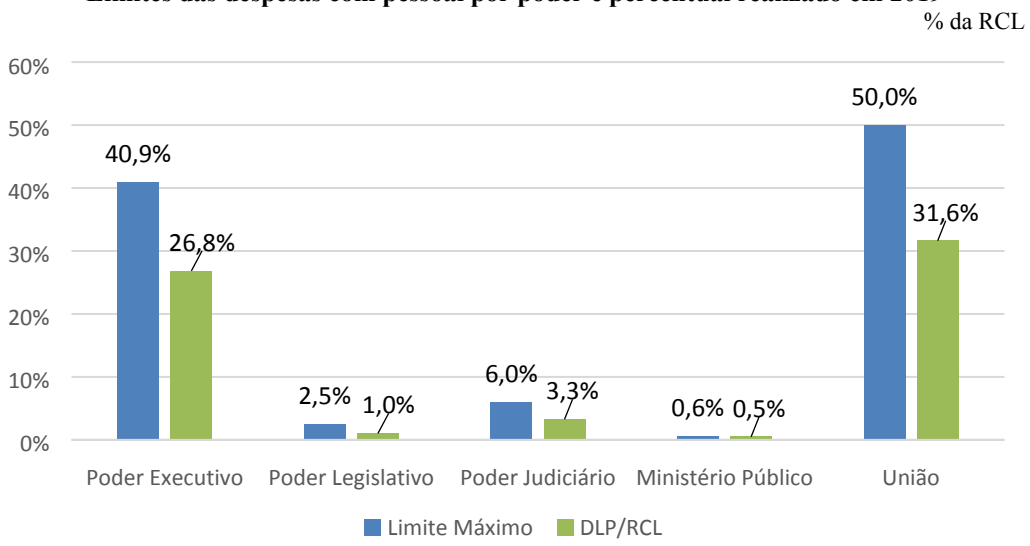
Os dados individualizados, publicados pelos órgãos, estão disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf), em cumprimento ao disposto no art. 136 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto ao exercício de 2019, como já mencionado, foram proferidos os Acórdãos 2.454/2019-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 47/2020-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas. A verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal no período referente ao 3º quadrimestre é objeto do acompanhamento que se encontra em análise e pendente de decisão (processo TC 040.300/2019-6, também sob relatoria do Ministro Bruno Dantas). Nesses processos, verificou-se que todos os órgãos cumpriram individualmente os limites prudencial e máximo das despesas com pessoal, ressalvando-se, no entanto, que foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho aqueles fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se sob a análise deste Tribunal no âmbito do processo TC 036.541/2018-4, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

O gráfico seguinte apresenta em termos globais os limites dos poderes e os percentuais alcançados da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à RCL no exercício de 2019.

Limites das despesas com pessoal por poder e percentual realizado em 2019



Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2019.

Dos valores indicados, verifica-se que em 2019 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites estabelecidos pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF, quais sejam: máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

Cabe ressaltar que, enquanto o Poder Executivo e o conjunto dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário apresentaram despesas com pessoal em valores significativamente inferiores aos limites, o montante das despesas do MPU atingiu 91% do limite de alerta. Conforme previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, o limite de alerta representa 90% do limite global do poder ou órgão. Assim, para alcançar o limite de alerta, o MPU detém apenas 9% de margem para crescimento da despesa com pessoal. Em 2018, essa margem era de 10%; o crescimento nominal da despesa (13,8%) em percentual maior que o crescimento nominal da RCL (12,5%) explica essa variação desfavorável a um adequado enquadramento do MPU, segundo as normas de prudência fiscal estatuídas na LRF.

Em consonância com os arts. 18 e 19 da LRF, o valor da despesa com pessoal utilizado para apuração do limite não coincide com o total de gastos da União discriminados no grupo de despesa denominado "Pessoal e Encargos Sociais". Isso se justifica essencialmente pelo fato de o § 1º do art. 19 da LRF permitir a dedução de algumas despesas contabilizadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e de incentivos a programas de demissão voluntária.

A seguir, são registrados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2018 e 2019, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida com pessoal (DLP), que serve de base para a verificação do cumprimento do limite.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Demonstrativo da despesa líquida com pessoal da União – 2018 e 2019

R$ milhões

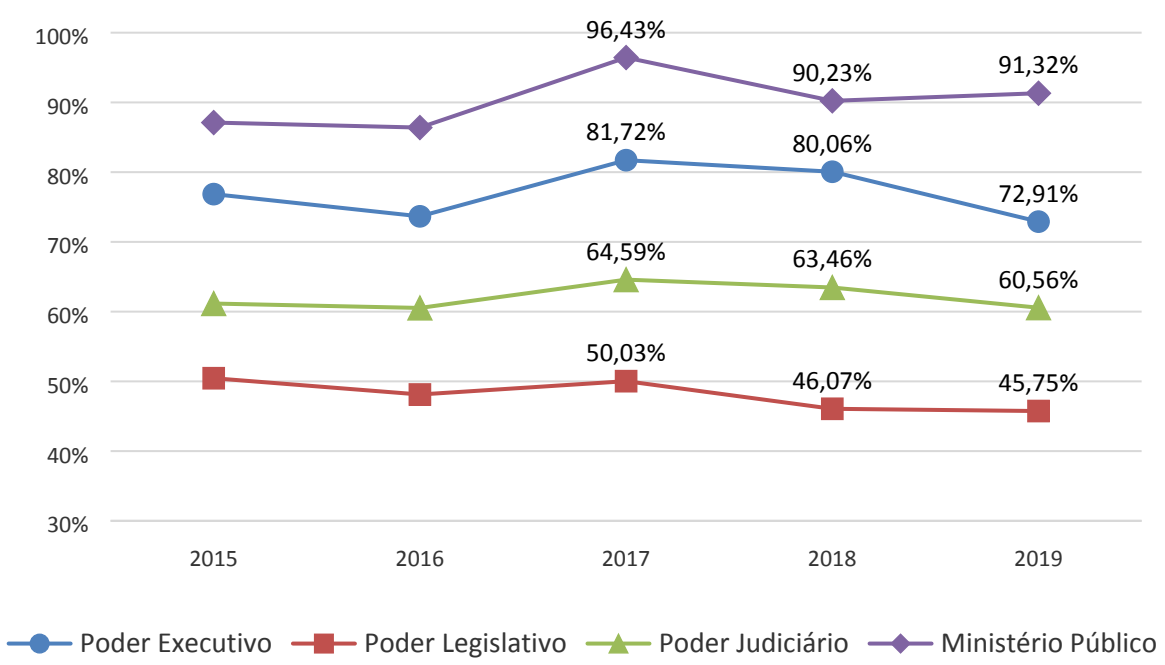
Discriminação	Despesa Empenhada em 2018	Despesa Empenhada em 2019	Variação 2019/2018
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**318.215**	**333.409**	**4,77%**
Pessoal Ativo	181.467	187.278	3,20%
Pessoal Inativo e Pensionistas	136.312	145.675	6,87%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	436	455	4,55%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	**-41.012**	**-46.956**	**14,49%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-1.007	-1.464	45,40%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-7.701	-7.664	-0,48%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	-1.842	-2.208	19,86%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-30.462	-35.620	16,93%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	**277.203**	**286.454**	**3,34%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	**805.348**	**905.659**	**12,46%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	**34,42%**	**31,63%**	**-8,11%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL	**402.674**	**452.829**	**12,46%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal ou 47,50% da RCL	**382.540**	**430.188**	**12,46%**

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2018 e de 2019.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação, em termos correntes, de R$ 9 bilhões em relação a 2018, ou seja, de 3% (em termos reais, houve uma redução estimada de 1%). Como o crescimento da RCL foi superior ao da despesa, o indicador DLP/RCL diminuiu, passando de 34,42% em 2018 para 31,63% em 2019.

O gráfico a seguir mostra a evolução da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco anos. O limite de alerta corresponde a 90% do limite global por poder ou órgão.

Evolução do comprometimento dos limites da despesa com pessoal em relação ao limite de alerta por poder



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

*Os limites da despesa com pessoal são estabelecidos individualmente por poder e órgão autônomo, conforme o art. 20 da LRF, o que torna a apresentação por poder uma visão global da administração pública federal. Os limites considerados no cálculo foram aqueles previstos no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

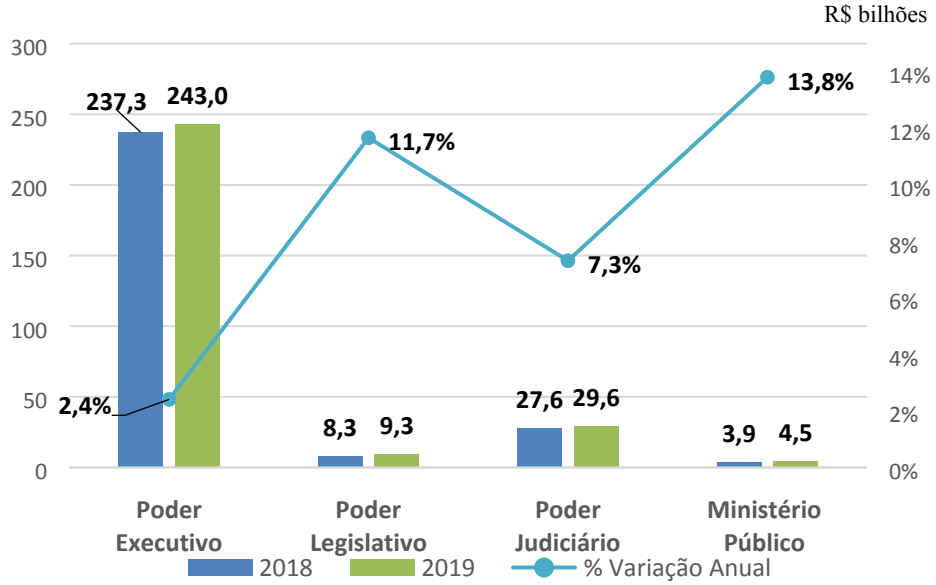
O gráfico demonstra que, após a redução, de 2017 para 2018, do comprometimento do limite de alerta em todos os Poderes e no Ministério Público, houve, em 2019, uma redução desse

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

comprometimento para o Poderes Executivo (7 p.p.) e Judiciário (3 p.p.), e uma relativa estabilização para o Poder Legislativo e para o Ministério Público. Repise-se que a despesa com pessoal do Ministério Público alcançou 91% do limite de alerta, face aos 90% atingidos em 2018. Como já informado, esse discreto incremento deve-se ao aumento das despesas proporcionalmente maior que o aumento da RCL.

Em valores nominais, em 2019, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Poder Judiciário aumentou 7,3%, a do Executivo 2,4%, a do Ministério Público 13,8%, e a do Legislativo 11,7%. A variação do IPCA em 2019 foi de 4,31%.

Despesa líquida com pessoal da União por poder – 2018 e 2019



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2018 e 2019.

As despesas do Poder Executivo (R$ 243 bilhões) constituíram 85% da despesa líquida com pessoal da União em 2019, sendo que nesse valor estão incluídas as despesas do TJDFT, do MPDFT, dos servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, e as despesas com pessoal custeadas com recursos do FCDF. Ao se excluir essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, tem-se que as despesas do Poder Executivo (Governo Federal) foram de R$ 229 bilhões, o que significou aumento nominal de 2,2% em relação a 2018, consoante indicado na tabela seguinte.

União – Poder Executivo – Governo Federal - demonstrativo da despesa com pessoal – 2018 e 2019

R$ milhões

	2018	2019	Variação Nominal	Variação Percentual
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**254.271**	**264.335**	**10.064**	**4,0%**
Pessoal Ativo	137.391	140.322	2.931	2,1%
Pessoal Inativo e Pensionistas	116.509	123.607	7.099	6,1%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	371	406	35	9,4%
Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	**30.591**	**35.718**	**5.126**	**16,8%**
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	848	1.218	370	43,6%
Decorrentes de Decisão Judicial	7.683	7.647	-36	-0,5%
Despesas de Exercícios Anteriores	532	1.084	552	103,7%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	21.528	25.768	4.240	19,7%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)	**223.679**	**228.617**	**4.938**	**2,2%**

Fontes: RGFs do Poder Executivo de 2018 e 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2.5. Dívida Consolidada e Mobiliária

Este subitem cuida da análise dos parâmetros fiscais propostos para a dívida consolidada e mobiliária, sendo que o estabelecimento de limite para a dívida consolidada é competência do Senado Federal, conforme inciso VI do art. 52 da Constituição Federal, e a fixação de limite para a dívida mobiliária é competência do Congresso Nacional, conforme inciso XIV do art. 48 da Carta Magna.

O art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição, pelo Presidente da República, desses limites e de suas alterações. Por meio da Mensagem 1.069/2000, foi proposto para a Dívida Consolidada Líquida da União o limite de 350% da Receita Corrente Líquida (RCL). Essa proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda carece de definição.

No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária Federal, por meio da Mensagem 1.070/2000. No Senado Federal, a proposta tramitou como Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial nesta Casa Legislativa. Esse limite também carece de definição, pois a proposta foi arquivada ao final da 54ª Legislatura, em 2014.

A definição destes limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como são exigidas para estados e municípios. Além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, possibilitaria ainda que esta Corte de Contas efetuasse os alertas previstos na LRF (art. 59, §1º, inciso III), quando o montante apurado superar 90% do respectivo limite.

De todo modo, o TCU realiza regularmente o acompanhamento das informações publicadas quadrimestralmente nos Relatórios de Gestão Fiscal (art. 55, inciso I, alínea "b", da LRF). A tabela a seguir apresenta informações sintéticas constantes do RGF do 3º quadrimestre de 2019, com os principais componentes da dívida e sua variação ao longo do exercício.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Exercício de 2018 e Quadrimestres de 2019

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL)

R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2018	Até o 1º Quadrimestre	Var. % Quad.	Até o 2º Quadrimestre	Var. % Quad.	Até o 3º Quadrimestre	Var. % Quad.	Var. % Anual
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	**5.764.560.886**	**5.781.968.233**	**0,30%**	**5.943.381.534**	**2,79%**	**6.200.607.290**	**4,33%**	**7,56%**
Dívida Mobiliária (DM)	5.684.014.621	5.735.956.128	0,91%	5.893.481.036	2,75%	6.146.316.245	4,29%	8,13%
Oper. de Eq. Camb. - Rel. TN/BCB (lei 11.803/08)	27.186.388	1.049.927	-96,14%	5.618.827	435,16%	6.705.687	19,34%	-75,33%
Dívida Contratual	44.552.710	38.409.100	-13,79%	38.450.968	0,11%	40.492.803	5,31%	-9,11%
Precatórios posteriores a 5/5/2000 (inclusive)	411.567	2.614.105	535,16%	1.963.128	-24,90%	557.030	-71,63%	35,34%
Dívida Assumida pela União (lei 8.727/93)	4.247.359	1.882.411	-55,68%	1.958.628	4,05%	2.618.374	33,68%	-38,35%
Passivos reconhecidos insuf. de créd./recursos	4.148.241	2.056.561	-50,42%	1.908.947	-7,18%	3.917.151	105,20%	-5,57%
DEDUÇÕES (II)	**2.561.056.707**	**2.470.513.842**	**-3,54%**	**2.455.648.283**	**-0,60%**	**2.616.523.454**	**6,55%**	**2,17%**
Ativo Disponível	1.277.458.512	1.173.014.572	-8,18%	1.217.631.121	3,80%	1.438.785.413	18,16%	12,63%
Haveres Financeiros	1.344.049.083	1.363.218.516	1,43%	1.323.652.077	-2,90%	1.251.837.095	-5,43%	-6,86%
(-) Restos a Pagar Processados	-60.450.888	-65.719.246	8,72%	-85.634.915	30,30%	-74.099.054	-13,47%	22,58%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I - II)	**3.203.504.179**	**3.311.454.391**	**3,37%**	**3.487.733.251**	**5,32%**	**3.584.083.836**	**2,76%**	**11,88%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	**805.348.403**	**818.616.620**	**1,65%**	**829.157.292**	**1,29%**	**905.658.590**	**9,23%**	**12,46%**
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	**715,78%**	**706,31%**	**-1,32%**	**716,80%**	**1,48%**	**684,65%**	**-4,48%**	**-4,35%**
% da DÍV. MOBILIÁRIA sobre a RCL (DM/RCL)	**705,78%**	**700,69%**	**-0,72%**	**710,78%**	**1,44%**	**678,66%**	**-4,52%**	**-3,84%**
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	**397,78%**	**404,52%**	**1,69%**	**420,64%**	**3,98%**	**395,74%**	**-5,92%**	**-0,51%**

Fonte dos dados: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º Quadrimestre de 2019

Conforme pode ser verificado na tabela, em 2019 a Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu 11,88% (R$ 380,6 bilhões) em relação ao seu montante ao final de 2018. Tal crescimento foi levemente inferior ao significativo crescimento de 12,46% da Receita Corrente Líquida no mesmo exercício (realizado em grande parte no 3º quadrimestre). Neste contexto, a relação DCL/RCL manteve-se praticamente estável de um ano para o outro, saindo de 397,78% para 395,74%, valor este muito superior ainda ao limite de alerta (90% do limite), isto é, 315% da RCL, caso o limite proposto estivesse vigente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os valores da tabela demonstram que a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (R$ 6,1 trilhões, ao final de 2019) representa mais de 99% do total da Dívida Consolidada, tendo em vista que os demais itens não chegaram a representar 1% do total ao final de cada quadrimestre de 2019. Esse fato foi acentuado pela redução em mais de R$ 20 bilhões dos passivos relativos às "Operações de Equalização Cambial", especialmente após as alterações no relacionamento com o Banco Central promovidas pela Lei 13.820/2019. Houve também a redução de R$ 4 bilhões no montante da Dívida Contratual, segundo maior item da Dívida Consolidada, a qual encerrou o exercício com saldo de pouco mais de R$ 40 bilhões.

Em relação ao ano anterior, do acréscimo de R$ 462 bilhões ao saldo da Dívida Mobiliária, o que representou aumento de 8,13% no montante, pouco mais de um quinto, quase R$ 94 bilhões, referem-se a aumento no saldo da Dívida Mobiliária em carteira no Banco Central do Brasil. Também houve, de forma gradativa durante o ano, aumento de quase R$ 17 bilhões no montante da Dívida Mobiliária Externa, que atingiu o saldo de R$ 151 bilhões ao final do exercício.

Quanto aos parâmetros fiscais, constatou-se redução significativa da Dívida Mobiliária, que saiu de 705,78% da RCL no ano anterior para 678,66% ao final de 2019, no entanto, ainda muito acima do limite de alerta, que seria de 585% da RCL, caso vigente.

Tanto no caso da Dívida Mobiliária quanto no caso da Dívida Consolidada Líquida, foi fundamental para a melhoria dos índices o expressivo aumento de 12,5% na Receita Corrente Líquida, ocorrida majoritariamente no último quadrimestre. A depender do comportamento deste denominador (RCL) nos próximos quadrimestres, poderá ocorrer deterioração significativa desses parâmetros fiscais, a exemplo dos percentuais apresentados ao final do 2º quadrimestre de 2019 (716,8% e 420,6%, respectivamente).

Quanto às deduções para o cálculo da DCL, referentes aos ativos da União, o crescimento de 12,6% no Ativo Disponível em 2019, da ordem de R$ 161 bilhões, refere-se em sua quase totalidade ao aumento de recursos do Tesouro Nacional depositados no Banco Central, ocorrendo, por outro lado, diminuição de quase R$ 128 bilhões de "Outros Créditos Bancários" (do grupo Haveres Financeiros).

Sendo assim, o crescimento de quase R$ 381 bilhões da Dívida Consolidada Líquida no ano de 2019, com o atingimento do montante total de cerca de R$ 3,6 trilhões, resultou da expansão de R$ 436 bilhões em passivos e de R$ 55 bilhões nas deduções.

Redução do saldo de Haveres Financeiros e risco fiscal relacionado à suspensão da execução de garantias de entes subnacionais

Os Haveres Financeiros da União possuem relevância semelhante ao Ativo Disponível nas deduções à Dívida Consolidada para o cálculo da Dívida Consolidada Líquida. Ao final de 2019, cerca de metade do montante de Haveres Financeiros dizia respeito ao saldo das dívidas dos entes subnacionais com a União, as quais atingiram o montante de R$ 642 bilhões, e, portanto, quase um quarto do valor total das deduções.

De modo a melhor representar a expectativa de recebimento dessas dívidas, são feitos "Ajustes para Perdas". Em 2019, esse ajuste contábil teve incremento de R$ 15,2 bilhões, deduzindo, ao final do exercício, R$ 39,2 bilhões daquele montante (6,1%). Enquanto o saldo das dívidas dos entes subnacionais com a União cresceu 3,3% no ano, o ajuste para perdas teve um incremento de 63,3%.

Note-se a relevância de tal ajuste no cálculo do indicador da Dívida Consolidada Líquida (sobre a Receita Corrente Líquida), que seria de 391,42% ao final de 2019, em caso de omissão total do ajuste, ou de 462,32%, no caso de um ajuste integral, motivado, por exemplo, por deterioração radical da situação fiscal dos entes subnacionais.

Neste contexto, esta Corte de Contas tem analisado aspectos dos riscos fiscais em diversos trabalhos, tendo realizado em 2018 uma auditoria operacional para avaliar as ações governamentais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

para lidar com os riscos à sustentabilidade fiscal (Acórdão 2937/2018-TCU-Plenário, relatoria do ministro José Múcio). No âmbito dessa fiscalização, a Secretaria de Tesouro Nacional informou, em março de 2018, que decisões judiciais liminares, vigentes à época, impediam a União de recuperar o valor de aproximadamente R$ 16,8 bilhões, não pagos pelos entes subnacionais devido à suspensão judicial da execução das garantias das operações de crédito contratadas com a União. Ademais, observa-se que a recente aprovação de legislação determinando a repactuação dos contratos oriundos da federalização das dívidas, ocorrida na década de 90, trouxe relevante impacto às contas do Governo Central.

Em virtude desse trabalho, foi realizada fiscalização específica para identificar os impactos na sustentabilidade fiscal decorrentes de demandas judiciais dos entes subnacionais contra a União (TC 032.462/2019-0, relator ministro Benjamin Zymler, pendente de decisão de mérito), que conforme se verifica, representam risco fiscal elevado, dado o expressivo saldo daquelas operações. Adicione-se também a esta situação, os recentes êxitos nas demandas judiciais de suspensão da execução de contragarantias, registrado adiante, no subitem "garantias e contragarantias".

4.1.2.6. Garantias e Contragarantias

A Resolução do Senado Federal (RSF) 48/2007 também regulamentou os limites e condições para a concessão de garantias pela União, conforme a competência constitucional inscrita no inciso VIII do art. 52. Novamente o limite estabelecido pela Casa Legislativa foi de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme art. 9º da referida norma. Esse teto, no entanto, difere do limite para as operações de crédito (subitem anterior), pois trata-se de parâmetro para o montante total do saldo devedor das garantias concedidas pela União (limite de "estoque").

Essas garantias têm sido concedidas, predominantemente, em operações de crédito realizadas pelos estados e DF, tanto em operações de crédito internas quanto externas. São também concedidas a municípios e a entidades controladas, fundos, bancos e empresas estatais, sejam federais ou não.

No caso da concessão de garantia aos entes subnacionais e às suas entidades controladas, são exigidas contragarantias de valor igual ou superior (conforme o art. 40, § 1º, da LRF), a exemplo da vinculação de transferências constitucionais, o que, a princípio, deveria reduzir significativamente o risco destas operações para a União.

O cumprimento desse limite também é verificado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme dispõe art. 55, inciso I, alínea "c", da LRF. De acordo com o relatório do 3º quadrimestre, ao final de 2019 o montante das garantias concedidas pela União foi de R$ 279,5 bilhões, pouco superior ao apurado ao final do exercício anterior (R$ 277,9 bilhões), e sem grande variação durante o exercício em análise. O montante apurado atingiu 30,86% da RCL de 2019, mantendo-se abaixo do limite de 60% estabelecido pelo Senado Federal e do limite de 54% para expedição de alerta por parte desta Corte de Contas, conforme art. 59, § 1º, inciso III, da LRF (90% do limite estabelecido).

Em 2017, houve acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de "intralimite" anual para a concessão de garantias pela União. Esse novo limite foi aprovado pela primeira vez por meio da RSF 38/2019, que fixou em R$ 22,5 bilhões o montante total para a concessão de garantias em operações de crédito internas e externas, dos estados, DF e municípios, durante o exercício de 2019. Ressalte-se que a referida resolução foi aprovada quase ao final do ano e publicada apenas em 4/11/2019.

Após questionamento da Secretaria de Macroavaliação Governamental desta Corte de Contas, no âmbito do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2019 (TC 040.300/2019-6, relator ministro Bruno Dantas), foi publicado, no RGF Consolidado de 2019, demonstrativo específico a respeito do cumprimento do "intralimite" anual estabelecido pela RSF 38/2019. O montante das garantias concedidas em 2019 foi de R$ 16,6 bilhões, quase 74% do limite

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

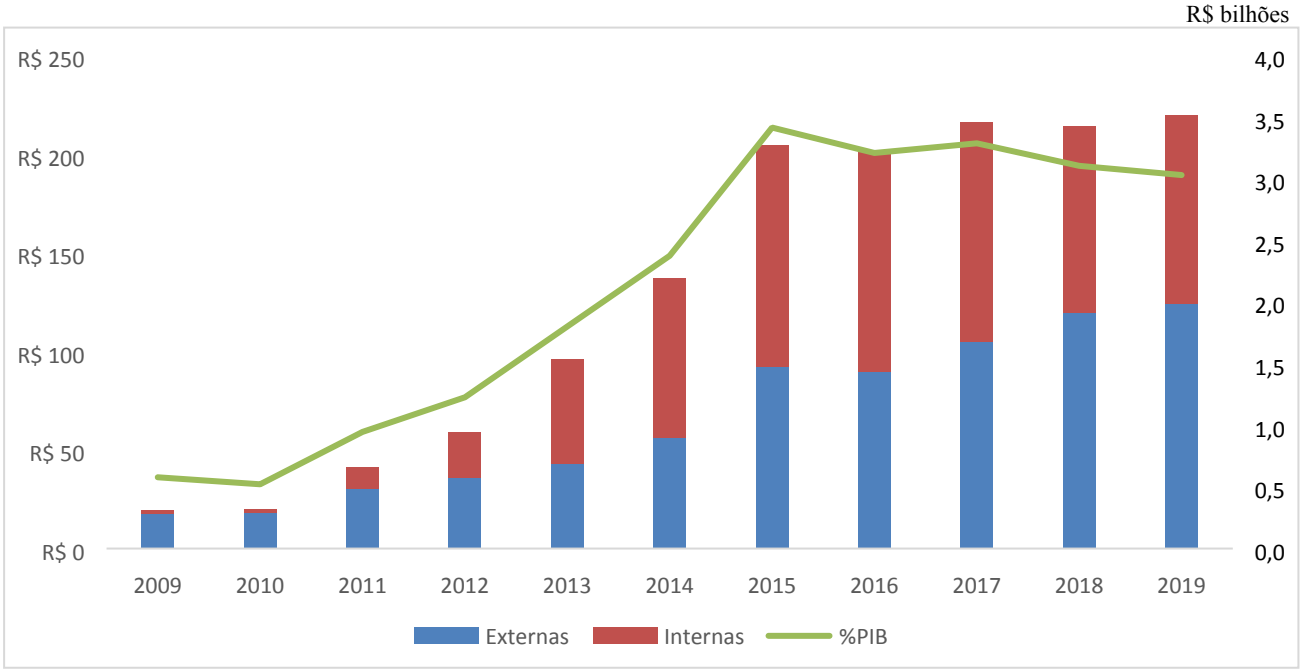
estabelecido, mantendo-se abaixo do valor fixado pelo Senado Federal, bem como do limite de alerta (90%), que também se aplica a este caso.

Riscos fiscais para a União relacionados à concessão de garantias a entes subnacionais com baixa capacidade de pagamento e à suspensão da execução de contragarantias

Os riscos relacionados à concessão de garantias pela União a estados, DF e municípios têm sido tempestivamente levantados pelo Tribunal de Contas da União e oportunamente comunicados aos Poderes da República, aos primeiros sinais de que tais operações poderiam impactar de forma significativa a gestão fiscal da União. O principal risco é de a União ser acionada para honrar obrigações financeiras dos entes subnacionais e se veja impedida, por ato legislativo ou judicial posterior, de executar as respectivas contragarantias. Este risco está diretamente relacionado ao desequilíbrio fiscal dos entes subnacionais e ao volume de operações de crédito contratadas com garantia da União.

O gráfico a seguir apresenta o crescimento, na última década, do volume de garantias da União nas operações de crédito dos entes subnacionais e a relação do montante como proporção do Produto Interno Bruto do respectivo ano. Houve crescimento acentuado de 2011 a 2015, passando de pouco mais de 0,5% para quase 3,5% do PIB no período. A partir de 2016 o indicador apresenta tendência de queda, fechando 2019 em 3% do PIB.

Saldo das garantias concedidas pela União a entes subnacionais



Fonte: RGF publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional

No acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal da União referente ao 2º quadrimestre de 2012, fiscalização desta Corte de Contas detectou que diversos estados e municípios com baixa capacidade de pagamento, segundo critérios do então Ministério da Fazenda, tiveram suas operações de crédito garantidas pela União. Foi constatado que, até aquele momento, a concessão de garantia não havia sido negada pela União a nenhum ente subnacional, mesmo com baixa capacidade de pagamento. Na oportunidade, o TCU, por meio do Acórdão 3403/2012-TCU-Plenário (relator Ministro José Jorge), fez determinações ao Poder Executivo com o objetivo de fomentar o enfrentamento aos riscos encontrados.

Em 2014, ao verificar que a União continuava concedendo garantias a estados e municípios com baixa capacidade de pagamento, o TCU, por meio do Acórdão 2071/2014-TCU-Plenário (relator ministro José Jorge), recomendou ao Senado Federal, órgão legislativo responsável por autorizar a contratação de operações de crédito externo, que considerasse os princípios sobre a promoção do endividamento soberano responsável, da Conferência das Nações Unidas sobre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), quando da análise de operações de entes com baixa capacidade de pagamento. Note-se que, até então, a União sequer havia sido instada a honrar compromissos financeiros de estados e municípios por força das garantias concedidas, mas o risco de isso vir a acontecer já estava evidente para esta Corte de Contas.

De acordo com o Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito de dezembro de 2016 (disponível no Portal Tesouro Transparente), naquele exercício a União desembolsou R$ 2,38 bilhões para honrar pagamentos de contratos inadimplidos por estados e municípios (mais de 93% do estado do Rio de Janeiro), sendo que "Entre 2005 e 2015, não houve necessidade de a União honrar compromissos de garantias prestadas a entes da federação e entidades da administração indireta."

Naquele momento, tal situação não ensejava ônus relevante para a União, tendo em vista que, de acordo com o mesmo relatório, a recuperação dos recursos (com o acréscimo de juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos) levava no máximo 14 dias, mediante a execução das contragarantias prestadas.

De todo modo, esta Corte de Contas avaliou as concessões de garantias das operações inadimplidas (TC 003.365/2017-4 (relator ministro José Mucio) e verificou que diversas garantias foram concedidas pela União ao estado do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2014, que à época já não apresentava avaliação de capacidade de pagamento satisfatória. No decorrer da fiscalização, regras mais rígidas para a concessão de garantias foram instituídas pelo Poder Executivo (Portaria-MF 501/2017).

No início de 2017, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminares suspendendo a execução das contragarantias em contratos inadimplidos pelo estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, com a homologação da adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar 159/2017, tal situação foi normalizada, tendo em vista que a suspensão da execução de contragarantias faz parte do conjunto de medidas viabilizadoras da recuperação fiscal estadual.

Ressalte-se que, até 2019, o Rio de Janeiro era o único estado que se enquadrava em todos os requisitos caracterizadores de grave desequilíbrio fiscal (nos termos da referida lei), o que possibilitou a adesão ao RRF – como, por exemplo, por ter atingido o comprometimento de mais de 70% de sua RCL com despesas de pessoal, juros e amortizações.

Neste contexto, a União já honrou o pagamento de aproximadamente R$ 4 bilhões por ano, de 2017 a 2019, dos contratos inadimplidos pelo estado. Essas honras de garantias ainda podem perdurar até 2023, tendo em vista que o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro foi firmado com a vigência legal máxima de 36 meses (iniciada em setembro de 2017), que pode ser prorrogada por igual período.

De 2016 a 2018, o estado do Rio de Janeiro foi responsável por mais de 91% do montante dos recursos utilizados em honras de garantias, em que pese a União tenha honrado inadimplências de outros cinco estados e quatro municípios. Até então, no caso dos demais entes subnacionais, os valores estavam sendo devidamente ressarcidos, mediante a execução das respectivas contragarantias.

Porém, ao longo de 2019, os estados de Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Norte e Amapá obtiveram liminares no STF suspendendo a execução das respectivas contragarantias contratuais. Ao final do referido exercício, o montante desses pagamentos já alcançava R$ 4,3 bilhões, sendo 77% relativos a Minas Gerais e 18% ao estado de Goiás.

Assim como no caso da suspensão da execução de garantias de operações de crédito contratadas pelos entes subnacionais com a União, tais medidas judiciais tem grande potencial de impacto sobre as finanças federais, haja vista que, ao final de 2019, o saldo de garantias concedidas apenas aos estados e DF, em operações de crédito internas e externas, era de R$ 200 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2.7. Operações de Crédito

Conforme o inciso VII do art. 52 da Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal o estabelecimento de limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos entes federativos, os quais foram regulamentados pela Resolução do Senado Federal 48/2007. O inciso I do art. 7º desta resolução estabelece que o limite global para a contratação de operações de crédito pela União, a cada exercício financeiro, é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), o que inclui tanto operações de crédito internas quanto externas.

A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, em especial, os valores de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida (amortização do principal), o que caracteriza um limite para a contratação de novas operações (limita, portanto, o fluxo e não o estoque da dívida).

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2019, publicado em cumprimento ao art. 55, inciso, I, alínea "d", da LRF, o qual possibilita a efetiva apuração do cumprimento do limite "no exercício", o saldo de "novas operações de crédito" foi de quase R$ 226 bilhões, em 2019. Esse significativo montante correspondeu a 24,92% da Receita Corrente Líquida do ano, bastante inferior, no entanto, ao limite de 60% estabelecido pelo Senado Federal e ao limite de 54% para emissão de alerta por parte desta Corte de Contas, conforme art. 59, § 1º, inciso III, da LRF (90% do limite estabelecido).

4.1.2.8. Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

O art. 42 da LRF, com a interpretação dada pelo subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (relator ministro Ubiratan Aguiar), veda a inscrição de despesas em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina que, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) do 3º quadrimestre de cada exercício, os Poderes e órgãos incluam demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

A partir do exercício de 2015, em cumprimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) aprovado pela Portaria-STN 553/2014, esses dois demonstrativos foram consolidados em um único, denominado "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar". Essa consolidação foi mantida na edição do MDF válida para 2019.

O demonstrativo visa dar transparência ao montante disponível para inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas no exercício, pois, de acordo com as normas vigentes para a União, a inscrição de restos a pagar não processados deve ser inferior à disponibilidade de caixa líquida. A apuração dessas disponibilidades deve ser realizada sob o ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as obrigações financeiras.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, para os quais não existam restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com fornecedores de bens e serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Da disponibilidade bruta são deduzidos os restos a pagar processados (RPP) e não processados (RPNP) de exercícios anteriores, os restos a pagar processados do exercício e as outras obrigações financeiras, chegando-se, então, à disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício. Desta última, são deduzidos os RPNP do exercício, para se apurar a disponibilidade final: Disponibilidade após a Inscrição de RPNP.

O Tribunal de Contas da União verifica, anualmente, nos acompanhamentos dos RGFs do 3º quadrimestre, os valores publicados nos demonstrativos e o cumprimento da vedação do art. 42 da LRF, combinada com o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário. Todos os Poderes e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

órgãos autônomos, conforme estabelecido no art. 20 da LRF, devem publicar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Em relação ao exercício de 2018, o TCU, por meio do Acórdão 2.901/2019-TCU-Plenário, considerou regular, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos. Quanto ao Poder Executivo, avaliou como regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS), no valor de R$ 70 milhões, e de disponibilidade positiva de R$ 34 bilhões em recursos não vinculados.

Para o exercício de 2019, o cumprimento da vedação contida no art. 42 da LRF, combinada com o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do MPU e da DPU, é objeto de análise no âmbito do processo TC 040.300/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, que se encontra em instrução. A situação do Poder Executivo no exercício de 2019 é apresentada detalhadamente na seção 4.1.2.5.1 deste Relatório.

A tabela seguinte evidencia as disponibilidades e as obrigações financeiras dos órgãos em 2019. Esses valores foram consolidados a partir das informações constantes nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar publicados pelo Poder Executivo, pelos órgãos do Poder Legislativo, pelos tribunais e órgãos do Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União.

Disponibilidades de caixa e RPNP do exercício em 31/12/2019

R$ milhões

Poderes e Órgãos	Disponibilidade de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponibilidade após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=(a-(b+c+d+e))	(g)	(h) = (f) - (g)
Poder Executivo*	**1.615.785,0**	**14.949,0**	**57.257,7**	**29.687,3**	**102.120,4**	**1.411.770,6**	**77.166,7**	**1.334.603,8**
Poder Legislativo	**1.900,1**	**9,2**	**5,9**	**26,6**	**13,8**	**1.844,6**	**177,2**	**1.667,4**
Câmara dos Deputados	1.330,0	1,8	5,3	15,1	1,9	1.306,0	90,6	1.215,4
Senado Federal	380,0	7,4	0,6	5,3	11,9	354,8	61,9	292,9
Tribunal de Contas da União	190,1	0,1	0,0	6,3	0,0	183,7	24,8	159,0
Poder Judiciário	**7.407,1**	**39,0**	**131,5**	**101,0**	**336,3**	**6.799,3**	**1.039,9**	**5.759,3**
Supremo Tribunal Federal	105,6	0,0	0,0	4,2	0,5	100,9	20,5	80,4
Conselho Nacional de Justiça	90,9	0,4	0,2	1,1	8,0	81,2	14,6	66,6
Superior Tribunal de Justiça	207,6	2,9	1,7	4,3	0,1	198,6	56,5	142,1
Superior Tribunal Militar	41,7	0,1	0,4	12,4	0,2	28,5	17,1	11,4
Justiça Federal	2.174,6	1,2	25,4	15,0	277,2	1.855,8	575,5	1.280,4
Justiça Eleitoral	1.227,5	24,8	7,0	22,0	47,2	1.126,4	182,0	944,4
Justiça do Trabalho	3.083,6	9,0	94,9	33,3	3,1	2.943,3	145,1	2.798,2
Tribunal de Justiça do DF e Territórios	475,7	0,6	1,8	8,7	0,0	464,5	28,7	435,8
Ministério Público da União	528,2	0,4	4,1	7,3	0,6	515,8	99,3	416,6
Conselho Nacional do Ministério Público	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	8,8	1,4	7,3
Defensoria Pública da União	198,1	0,0	20,4	13,5	0,8	163,4	36,9	126,5
Total	**1.625.629,1**	**14.997,6**	**57.399,2**	**29.822,2**	**102.471,1**	**1.420.939,0**	**78.484,6**	**1.342.454,5**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019 publicados pelos Órgãos.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.
*Nos dados do Poder Executivo estão incluídos os dados da Defensoria Pública da União.

De acordo com essas informações, no conjunto dos órgãos, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) era de R$ 1.420,9 bilhões, tendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

sido inscritos R$ 78,5 bilhões em RPNP, restando, portanto, suficiência de R$ 1.342,4 bilhões, o que aponta, em termos consolidados, para o cumprimento da regra do art. 42 da LRF.

A tabela a seguir apresenta o comparativo entre 2019 e 2018, em que se observa crescimento de 15% na disponibilidade após a inscrição de RPNP. Esse aumento foi superior em 6,5 p.p. ao da Disponibilidade de Caixa Bruta. Isso ocorreu devido à diminuição das deduções (restos a pagar e demais obrigações), cabendo destaque às reduções de R$ 18,9 bilhões (38,7%) dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores e de R$ 39,8 bilhões das demais obrigações financeiras (28,0%). Em complementação aos dados da tabela, o gráfico seguinte consolida as informações para os três últimos exercícios.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2019 e 2018

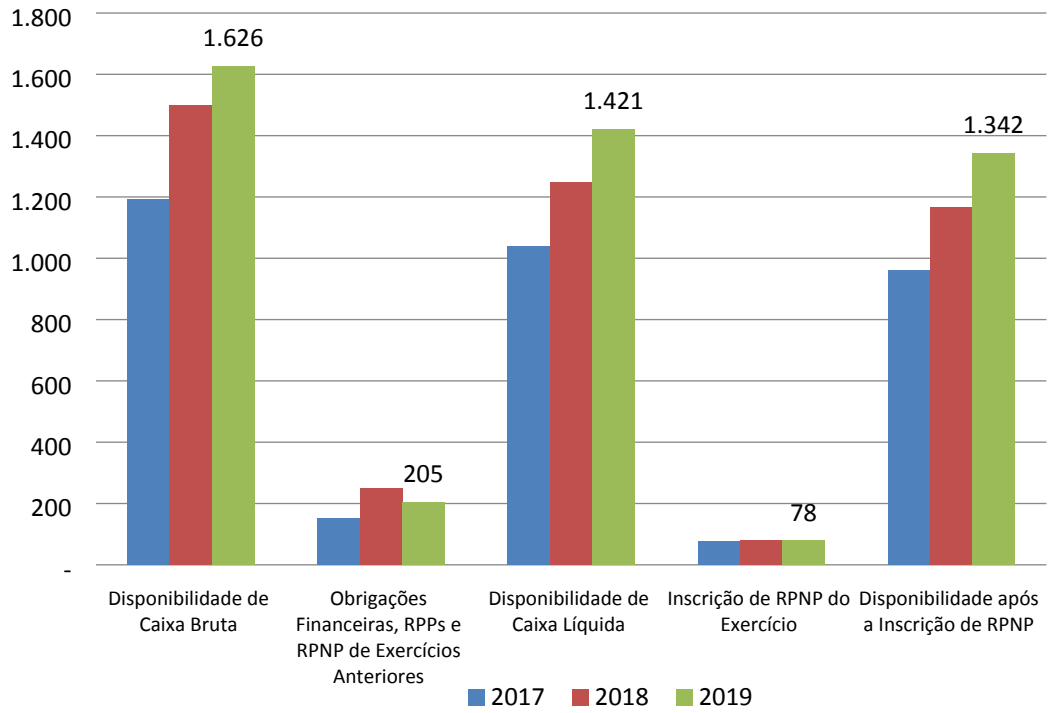
R$ milhões

Item	2018	2019	Variação Nominal	Variação %
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.498.659	1.625.629	126.970	8,5%
RPP de Exercícios Anteriores	4.274	14.998	10.724	250,9%
RPP do Exercício	55.392	57.399	2.007	3,6%
RPNP de Exercícios Anteriores	48.685	29.822	-18.863	-38,7%
Demais Obrigações Financeiras	142.279	102.471	-39.808	-28,0%
Disponibilidade de Caixa Líquida	1.248.029	1.420.939	172.911	13,9%
RPNP do Exercício	81.113	78.485	-2.628	-3,2%
Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	1.166.916	1.342.454	175.539	15,0%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2017 e 2018 publicados pelos Órgãos.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2017 a 2019

R$ bilhões



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2017, 2018 e 2019 publicados pelos Órgãos.

Por fim, cabe registrar que, nos últimos três anos, houve crescimento contínuo da disponibilidade bruta, mas o mesmo não pode ser dito em relação ao conjunto das obrigações. Os restos a pagar não processados inscritos no exercício mantiveram-se praticamente estáveis, enquanto as outras obrigações aumentaram R$ 98 bilhões em 2018 e, no exercício seguinte, reduziram R$ 46 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2.8.1 Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo

O art. 42 da LRF veda ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

O Tribunal de Contas da União, por meio do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (relator ministro Ubiratan Aguiar), firmou entendimento de que o art. 42 da LRF se aplica aos titulares de todos os poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular à frente da gestão do órgão. Com efeito, no âmbito do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, o mandato é definido, em geral, por meio dos respectivos regimentos internos.

Ainda de acordo com o entendimento manifestado pelo TCU naquela decisão, a vedação contida no art. 42 da LRF deve ser aplicada em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

Nesse contexto, o TCU verifica, anualmente, por meio dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre, o cumprimento dessa vedação. Além da análise global (soma de todas as fontes), há um monitoramento no sentido de assegurar a inexistência de fontes de recursos com saldo negativo.

As fontes de recursos (bem como a sua aglutinação em grupos de destinação de recursos) são agrupamentos de receitas que têm a mesma regra de aplicação. Ou seja, elas fazem a vinculação entre a receita e as despesas permitidas para determinada aplicação, pois, em muitos casos, a lei estabelece que certa receita, ou alguma parcela dela, seja destinada a um tipo específico de despesa. Essa categorização das receitas e despesas por fonte também tem papel importante no cumprimento do parágrafo único do art. 8º da LRF, que determina: "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

Na análise do cumprimento do art. 42 da LRF por parte do Poder Executivo Federal, este Tribunal, nos processos de acompanhamento dos RGFs referentes aos terceiros quadrimestres, observou a existência de fontes com disponibilidades negativas em valores significativos, embora com disponibilidade líquida positiva, após a inscrição de restos a pagar não processados. O quadro seguinte apresenta as deliberações do TCU sobre o tema em relação aos exercícios de 2016, 2017 e 2018:

Deliberações do TCU sobre o art. 42 da LRF – exercícios de 2016 a 2018

Processo	Acórdão	Relator	Deliberação
TC 002.911/2017-5	2.844/2017-P	Ministro Bruno Dantas	1.6.6. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, em virtude do disposto no arts. 42 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no item 9.2 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário e no tópico 04.05.00 Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, aprovado pela Portaria-STN 553/2014, que informem a este Tribunal, no prazo de noventa dias, as medidas já implementadas e aquelas a implementar para o cumprimento do estabelecido no inciso III do art. 12 do Decreto 8.961/2017, visando a coibir a existência de execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final do exercício;
TC 004.090/2018-7	883/2018-P	Ministro Vital do Rêgo	9.7. considerar regular a inscrição de restos a pagar não processados para o Poder Executivo, devendo a Semag verificar nos próximos acompanhamentos dos relatórios de gestão fiscal referentes ao terceiro quadrimestre daquele Poder a existência de disponibilidade negativa nos grupos de recursos vinculados à seguridade social;
TC 040.300/2019-6	2.901/2019 -P	Ministra Ana Arraes	9.11. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS) , no valor de R$ 70 milhões, e uma disponibilidade positiva de R$ 34 bilhões em recursos não vinculados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fonte: elaboração própria.

A tabela seguinte apresenta os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados do Poder Executivo constantes dos RGFs de 2018 e de 2019, com os recursos discriminados por grupos de destinação de recursos. Esses grupos são uma consolidação das fontes de recursos.

Disponibilidade de caixa líquida depois da inscrição de restos a pagar não processados – Poder Executivo

R$ milhões

Grupo de Destinação de Recursos	2018	2019	Variação Anual Nominal	Variação Anual Percentual
Total de Recursos Não Vinculados/Ordinários (I)	**33.953**	**81.454**	**47.500**	**140%**
Total de Recursos Vinculados (II)	**1.125.896**	**1.253.150**	**127.254**	**11%**
1. Recursos vinculados à Educação	8.633	14.427	5.794	67%
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	12.673	25.313	12.640	100%
3. Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)	-70	100	170	243%
4. Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS)	7.394	14.067	6.673	90%
5. Recursos de Operação de Crédito e Receitas Financeiras	799.100	854.023	54.923	7%
6. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	979	4.273	3.293	336%
7. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	7.584,28	5.863,69	-1.720,59	-23%
8. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	258.181	302.898	44.717	17%
9. Outros Recursos Vinculados	31.361	32.123	762	2%
10. Recursos a Classificar	61	64	2	4%
Total (III) = (I + II)	**1.159.849**	**1.334.604**	**174.755**	**15%**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo 3º Quadrimestre – 2018 e 2019.

Ao contrário do verificado no exercício anterior – ocasião em que o grupo "Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)" registrou insuficiência líquida de caixa no valor de R$ 70 milhões –, não se observou em 2019 disponibilidades negativas em nenhum dos grupos de destinação de recursos no âmbito do Poder Executivo.

O Poder Executivo, visando ao cumprimento da vedação prevista no art. 42 da LRF, vem monitorando a observância desse dispositivo desde o exercício de 2018, fazendo os devidos registros nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referidos no art. 56 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018) e no art. 59 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

Algumas considerações em relação ao tema foram consignadas na Nota Técnica-SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF, dentre as quais a de que o Poder Executivo assevera não ser suficiente, para assegurar o cumprimento do art. 42 da LRF, a disponibilidade líquida total após a inscrição de restos a pagar não processados (soma dos saldos de fontes de recursos), pois parte das receitas que constituem essa disponibilidade estaria vinculada a despesas específicas, não podendo, portanto, garantir qualquer outra obrigação. Diante dessa constatação, registra que, na verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, a suficiência deve ser apurada considerando essas vinculações. Conclui, por fim, que a disponibilidade negativa em grupos de fontes vinculadas não constitui descumprimento da vedação em comento, desde que haja saldo de recursos livres (não vinculados a despesas específicas) em montante superior à soma da eventual insuficiência de recursos em fontes vinculadas.

Considerando as particularidades expostas pela STN, a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita mediante a utilização de critérios diversos.

O primeiro deles, aqui denominado de critério Global ou Geral, consiste em averiguar se a disponibilidade de caixa total do órgão ou Poder, após a inscrição de RPNP (disponibilidade líquida), não é negativa, vale dizer, que o órgão ou Poder encerrou o exercício com disponibilidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Esse critério não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações.

Os demais critérios levam em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, seja de forma agregada em grupos de fontes (recursos vinculados à educação, recursos vinculados à seguridade social, recursos vinculados a fundos, órgãos e programas, entre outros grupos), seja de forma individualizada por fonte. Esses critérios são atualmente adotados pelos órgãos de controle e pela Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

O atendimento ao art. 42 da LRF, segundo esses critérios, se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em RPNP) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas, conforme o critério adotado.

As tabelas seguintes apresentam a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2019 pelo Poder Executivo Federal conforme o critério global e conforme o critério de recursos ordinários compensando recursos vinculados negativos, sejam esses agregados por fonte ou por grupo de destinação. No caso de agregação por grupo, a suficiência é maior porque fontes negativas em um grupo são compensadas por fontes positivas do próprio grupo.

Apuração do cumprimento do art. 42 da LRF –– Poder Executivo Federal – 2019

R$ milhões

	Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	Soma de Fontes Positivas	Soma de Fontes Negativas
Total de Recursos Não Vinculados/Ordinários (I)	**81.454**	**81.454**	**0**
Total de Recursos Vinculados (II)	**1.253.150**	**669.514**	**-1.830**
1. Recursos vinculados à Educação	14.427	14.427	0
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	25.313	25.692	-379
3. Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)	100	282	-182
4. Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS)	14.067	14.067	0
5. Recursos de Receitas Financeiras	268.557	268.557	0
6. Recursos de Operação de Crédito	585.466	0	0
7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	4.273	4.273	0
8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	5.864	6.473	-609
9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	302.898	303.558	-660
10. Outros Recursos Vinculados	32.123	32.123	0
11. Recursos a Classificar	64	64	0
Total (III) = (I + II)	**1.334.604**	**750.968**	**-1.830**

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo 3º Quadrimestre – 2019 e Siafi.

R$ milhões

Critério	Suficiência Recursos Não Vinculados	Valores Negativos	Suficiência Final
Disponibilidade - Critério STN - Grupo Fonte	81.454	0	81.454
Disponibilidade - Critério STN - Fontes de Recursos	81.454	-1.830	79.624
Critério Geral			1.334.604

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo 3º Quadrimestre – 2019 e Siafi.

Tendo em vista os dados apresentados nas tabelas acima, observa-se que, em 2019, após a inscrição de restos a pagar não processados, não se constatou disponibilidade líquida de caixa negativa em nenhum dos grupos de destinação de recursos (segunda coluna da primeira tabela), apesar de remanescerem fontes de recursos com insuficiência financeira ao final do exercício (última coluna da primeira tabela). Verifica-se, ademais, que o Poder Executivo Federal cumpriu o art. 42 da LRF por todos os critérios estabelecidos (segunda tabela), embora o grau de suficiência se altere significativamente conforme o critério utilizado (última coluna da segunda tabela).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

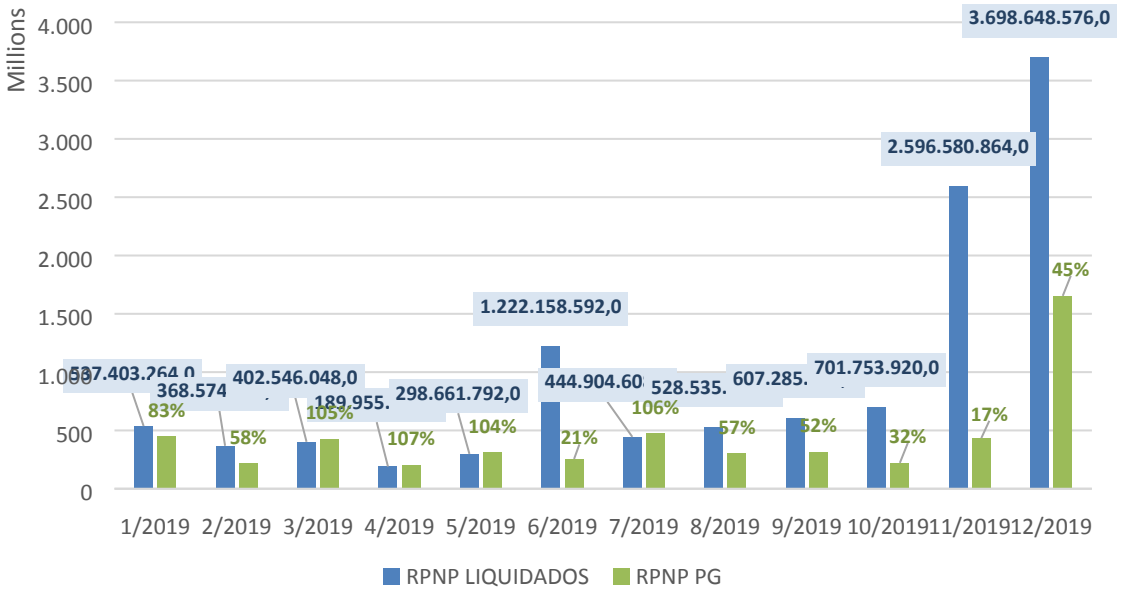
4.1.2.8.2. Liquidação Irregular de Restos a Pagar não Processados no MDR

Em 2019, o governo federal liquidou aproximadamente R$ 129 bilhões de restos a pagar não processados, sendo que 19,04% desse valor (R$ 13,4 bilhões) foram liquidados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Dos R$ 13,4 bilhões liquidados pelo MDR, 47% ou R$ 6,3 bilhões ficaram concentrados nos meses de novembro e dezembro de 2019, mais especificamente nos dias 6, 7, 14 e 18 de novembro (67,17% das liquidações do mês) e nos dias 24 e 26 de dezembro (63,07% das liquidações do mês).

O gráfico seguinte demonstra, mensalmente, a discrepância nas liquidações realizadas pelo MDR ao longo do exercício financeiro de 2019.

Liquidação de restos a pagar não processados pelo MDR – 2019



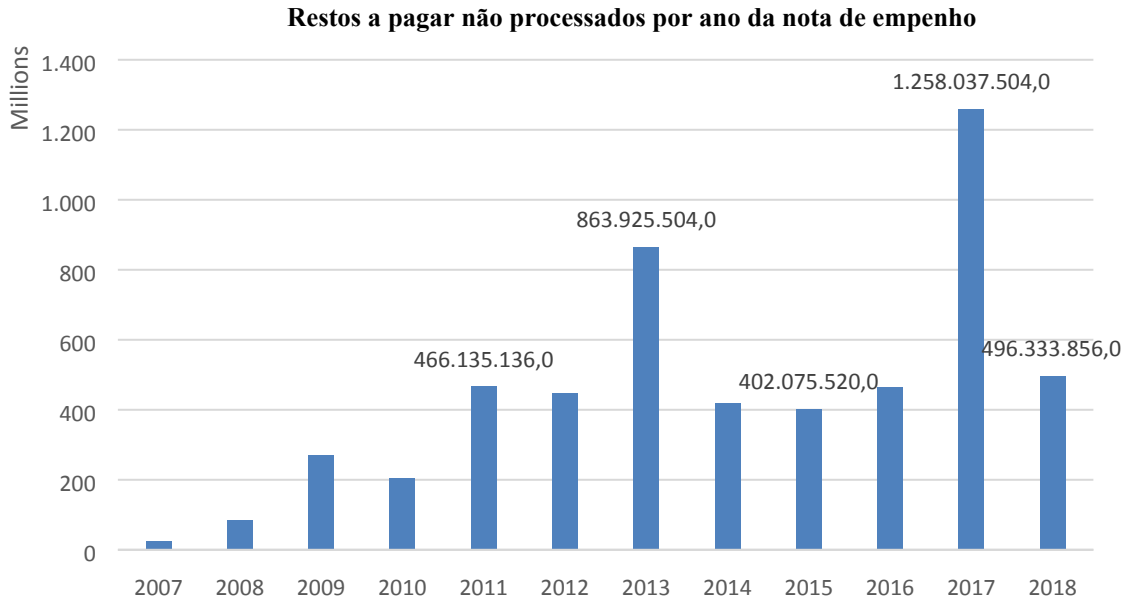
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Detalhando os dados extraídos do Tesouro Gerencial, foi possível identificar que a grande maioria das liquidações de novembro e dezembro de 2019, no MDR, foram realizadas por unidades gestoras da Caixa Econômica Federal (Caixa), sendo 85% em novembro e 68% em dezembro.

Outro ponto que merece atenção é que 92,03% dos restos a pagar não processados liquidados no último bimestre de 2019 são referentes às modalidades de aplicação 30 e 40 (transferências voluntárias a estados, Distrito Federal e municípios). Em termos de número de liquidações, somente a Caixa gerou mais de 12.000 documentos de liquidação no último bimestre de 2019, o equivalente a 6.224 contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cuja liquidação requer a análise exaustiva de uma série de regras e exigências de execução.

O gráfico seguinte demonstra a distribuição dos valores de contratos do MDR que foram liquidados pela Caixa no último bimestre de 2019. Pelo gráfico é possível perceber que a grande maioria dos empenhos se referente aos anos de 2013 e 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tesouro Gerencial.

Para avaliar as liquidações realizadas, foram encaminhados ofícios com pedidos de informações ao Ministério da Economia (ME), ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Caixa Econômica Federal (Caixa).

O MDR foi questionado sobre os fatores que contribuíram para o crescimento expressivo de liquidações de restos a pagar não processados nos meses de novembro e dezembro de 2019.

Em resposta, o Ministério argumentou que o principal fator para o aumento das liquidações foi a edição do Comunicado 26, de 15/10/2019, pelo Departamento de Transferências Voluntárias da União (Detru), o qual faz parte da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Abaixo, trecho do Comunicado 26 disponibilizado pelo Detru na Plataforma Mais Brasil:

> **Comunicado 26:**
>
> (...)
>
> Dessa forma, **esse DETRU não vê óbices para que o empenho seja integralmente liquidado após satisfeitas as condições para liberação dos recursos financeiros**. Atentamos, ainda, que as condições de liberação de recursos não se confundem com as condições de desbloqueio pela Mandatária e que, conforme inciso II do art. 41 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, **são condições para liquidação do empenho e liberação de recursos nos convênios e contratos de repasse**:
>
> 1- Ausência de condição suspensiva;
> 2- Conclusão da análise técnica; e
> 3- Aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária.
>
> Ressalta-se ainda que os termos de fomento, termos de colaboração e termos de parceria não se submetem ao regramento da PI424/2016 e, portanto, seus empenhos não dependem de aceite do processo licitatório para liquidação. (grifou-se)

Segundo o MDR, "a orientação do Detru veio a trazer maior esclarecimento para os ordenadores de despesa em relação à liquidação integral dos empenhos após o cumprimento das condições para liberação de recursos financeiros".

O Ministério acrescentou ainda que as decisões para liquidações de despesas são tomadas pelos ordenadores de despesa responsáveis por cada programação da Pasta.

> Além das legislações e normativos, espera-se que os Ordenadores de despesa se pautem no desempenho de cada programação para a tomada de decisão, respeitadas as especificidades de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> cada empreendimento, considerando, por exemplo, a **aprovação de projetos, o andamento de obras, a apresentação de documentação, análises técnicas, cumprimento de obrigações pelas entidades parceiras, além das comprovações para liberação de recursos financeiros de que trata o art. 41 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016 (1814592) e todo tipo de informação que possa influenciar na tomada de decisão para a liquidação das despesas**. (grifou-se)

Em relação aos questionamentos feitos à Caixa, a empresa mandatária da União informou que: i) o Comunicado 26 do Detru estabeleceu, para fins de liquidação, as mesmas condições para liberação de financeiro previstas na Portaria 424/2016; ii) não há diferença entre os procedimentos de verificação de liberação de financeiro adotados pela Caixa antes ou após o Comunicado 26; iii) o comunicado do Detru trouxe como novidade a autorização para liquidação integral do empenho, quando um contrato de repasse cumprisse os requisitos para liberação de recursos. Ainda segundo a Caixa:

> 3.4.2. Antes do comunicado, a liquidação da despesa ocorria no momento em que a mandatária recebia do gestor federal a autorização para emissão da Ordem Bancária, e no exato valor dessa autorização, isto é, a liquidação do empenho era na proporção do valor do recurso autorizado pelo gestor federal.
>
> 3.4.2.1 A partir do Comunicado 26, a liquidação do empenho torna-se independente da autorização do gestor federal para a transferência financeira (emissão de ordem bancária) para o contrato de repasse.
>
> 3.4.2.2 Vale destacar que o Comunicado 26 não altera o processo para as liberações financeiras, mantendo-se todos os critérios para evolução financeira do contrato de repasse. (grifou-se)

Nesse ponto, é possível concluir que o Comunicado 26 do Detru foi determinante para a mudança na sistemática de liquidações de despesas decorrentes de transferências voluntárias, haja vista que passou a orientar as unidades gestoras do governo federal a realizar a liquidação integral dos empenhos quando verificado o cumprimento de apenas três critérios: ausência de condição suspensiva, conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório.

Considerando todo o exposto, cabe fazer os seguintes questionamentos: i) de quem é a competência para estabelecer regra sobre o momento correto da liquidação de transferências voluntárias; ii) qual seria o momento ideal para realizar a liquidação de despesas de transferências voluntárias; e iii) se o procedimento recomendado pela Detru no Comunicado 26 está correto.

No que concerne ao primeiro questionamento, a liquidação constitui, por um lado, fase da execução orçamentária da despesa na qual se verifica o direito adquirido pelo credor a fim de apurar a origem e o objeto do que será pago, a importância a pagar e a quem ela deve ser paga. Gera, portanto, expectativa de pagamento e tem claros reflexos na execução financeira.

Por outro lado, liquidação é também procedimento contábil de reconhecimento de uma obrigação, com impacto nas demonstrações contábeis. Por isso, cabe ao órgão central de contabilidade e de administração financeira federal – a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) –, nos termos do estabelecido nos arts. 12, 15 e 17 da Lei 10.180/2001, definir o momento correto da liquidação de empenhos de transferências voluntárias.

Sobre o momento ideal para liquidar a despesa, cabe esclarecer que os procedimentos estão regulamentados pelo Manual do Sistema de Administração Financeiro do Governo Federal (Manual Siafi), editado pela STN.

> **Macrofunção 020307 – Transferências Voluntárias**
>
> A liquidação da despesa de transferências voluntárias deverá ser efetuada somente quando todas as exigências para a liberação dos recursos financeiros forem integralmente satisfeitas, de acordo com a legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo). Aplica-se as disposições contidas no subitem anterior às transferências obrigatórias, no que couber.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Macrofunção 020317 – Restos a Pagar

Os restos a pagar processados relativos a transferências voluntárias devem contemplar, única e exclusivamente, valores cujas exigências para o repasse financeiro estejam integralmente satisfeitas, conforme disposto na legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo). Aplica-se as disposições contidas no subitem anterior às transferências obrigatórias, no que couber.

Além do Manual Siafi, a STN, por meio da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT), editou a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, que examina o momento ideal para a liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias.

Em sua análise, a CCONT considera o conceito de liquidação previsto no art. 63 da Lei 4.320/1964, segundo o qual a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, ou seja, a liquidação reconhece uma obrigação no passivo do órgão liquidante.

A CCONT também chama atenção para o conceito de passivo presente no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e no item 5.14 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável ao Setor Público – Estrutura Conceitual, segundo o qual:

> **Passivo** é uma **obrigação presente**, derivada de **evento passado**, cuja extinção deva resultar na **saída de recursos da entidade**. (grifou-se)

Portanto, o reconhecimento de um passivo, por meio da liquidação de uma despesa, requer o preenchimento concomitante de três requisitos: a obrigação deve ser presente; a obrigação deve decorrer de um evento passado; e a obrigação reconhecida deve gerar saída de caixa da entidade.

Com a celebração do convênio, está claro que o requisito da "obrigação presente" está atendido. Contudo, quanto aos dois últimos requisitos – obrigação decorrente de evento passado que resulte em saída de caixa –, algumas condições legais devem ser cumpridas para que haja a liquidação do empenho e o efetivo reconhecimento da obrigação de pagar.

Sobre essas condições, a Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, em seus arts. 41 e 42, estabelece as regras para liberação dos recursos financeiros. Importante destacar que essa norma foi recentemente alterada pela Portaria Interministerial 558, de 10/10/2019, o que pode ter influenciado o montante das liquidações realizadas pela Caixa no último bimestre de 2019.

Assim, para que a Caixa realizasse a liquidação das despesas de transferência voluntárias, seria necessário o atendimento das seguintes exigências da Portaria Interministerial 424/2016: i) **para os instrumentos cuja liberação do financeiro é feita em parcela única (Níveis I, I-A, IV e V):** conclusão da análise técnica, aceite do processo licitatório, inexistência de impedimento e comprovação do aporte da contrapartida pactuada pelo convenente (art. 41, incisos I e II, e art. 42, inciso I); e ii) **para os instrumentos com mais de uma parcela**: todas as exigências do item anterior e, a partir da segunda parcela, comprovação de execução de no mínimo 70% das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, inciso III).

Com isso, é possível concluir que o reconhecimento de passivos de transferências voluntárias é um processo dinâmico, que exige verificações recorrentes sobre o cumprimento de requisitos de pagamento. Ou seja, enquanto em despesas comuns, como a compra de material de escritório, a liquidação é realizada à medida que os produtos são entregues, nas transferências voluntárias, como não é exigida a entrega efetiva de um bem para reconhecimento do passivo, a liquidação somente será permitida quando o ente convenente cumprir todos os requisitos para receber o pagamento.

Observe-se que não se fala, aqui, de entrega efetiva de bens e serviços necessários à execução do convênio (como no caso da liquidação de despesas comuns), mas da observância das condições estabelecidas na Portaria Interministerial 424/2016 para que o ente convenente receba os recursos. Não se pode, por exemplo, liquidar integralmente o empenho de uma transferência voluntária de Nível II (execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasses iguais ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

superiores a R$ 1,5 milhão e inferiores a R$ 5 milhões) ou III (execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R$ 5 milhões), sem antes saber se o ente convenente irá comprovar a execução de no mínimo 70% das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, inciso III, da Portara Interministerial 424/2016).

A liquidação de restos a pagar não processados sem que estejam presentes os pressupostos para pagamento afeta a execução orçamentária e financeira do exercício, na medida em que os restos a pagar devem ser considerados na execução da programação financeira concomitantemente com as despesas autorizadas na lei orçamentária anual (art. 9º, § 2º, do Decreto 93.872/1986). Isso porque, uma vez satisfeitos os requisitos, o pagamento dos restos a pagar será feito à conta do limite global de saque de cada órgão, concorrendo, portanto, com as despesas orçamentárias do exercício.

Ademais, o reconhecimento de passivos sem exigibilidade provoca uma série de consequências indesejáveis nas demonstrações contábeis da União. Como exemplo, cita-se a superavaliação das variações patrimoniais diminutivas e, consequentemente, a subavaliação do resultado patrimonial do período de reconhecimento do passivo. A CCONT ainda aponta consequências negativas para o Balanço Orçamentário, uma vez que a coluna de "Despesas Liquidadas" irá evidenciar valores cuja execução não foi realizada, induzindo o usuário da informação contábil a avaliações errôneas sobre o desempenho do setor público.

Levando em consideração os termos da Nota Técnica da STN/CCONT, bem como as normas estabelecidas pela Portaria Interministerial 424/2016, notadamente os arts. 41 e 42, é possível chegar à conclusão de que o Comunicado 26 do Detru orientou de forma incorreta as unidades gestoras sobre a liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias. Senão, vejamos: i) estabeleceu apenas três critérios para liquidação dos empenhos e liberação do financeiro, quando a Portaria Interministerial 424/2016 estabelece, no mínimo, cinco critérios, como é o caso do art. 42, inciso I, que exige o aporte da contrapartida do convenente; e ii) autorizou a liquidação total de empenhos enquadrados nos Níveis II e III (art. 41, inciso II, da Portaria Interministerial 424/2016), mesmo sem cumprimento da exigência do inciso III do art. 41, que impõe condições para a liberação de financeiro a partir da segunda parcela.

Em resposta a questionamentos feitos pelo TCU, o Detru encaminhou a Nota Técnica-SEI 14.704/2020/ME, na qual afirma que a liquidação de despesas de transferências voluntárias após a assinatura dos instrumentos, sem condicionantes, é um fato corriqueiro em todos os órgãos e entidades da União, exceto no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o qual tinha um entendimento diferenciado e, a partir do Comunicado 26/2019, passou a adotar o entendimento nele consignado, fato que pode explicar, em parte, o aumento das liquidações de empenho no exercício de 2019.

O Detru acrescenta ainda que "a confecção do Comunicado 26/2019 levou em consideração os aspectos da Nota Técnica da CCONT, a qual, salvo melhor juízo, não detalhou a questão da liquidação parcial ou integral dos empenhos".

À STN, por meio da CCONT, foi questionado se a nota técnica produzida por aquela coordenação autorizava a liquidação integral dos restos a pagar de transferências voluntárias independentemente do nível do instrumento de que trata o art. 3º da Portaria Interministerial 424/2016 e desde que as exigências para o repasse financeiro estivessem cumpridos.

Em resposta, aquele órgão encaminhou a Nota Técnica-SEI 15.349/2020/ME, a qual nega que a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF tenha autorizado liquidações integrais de empenhos, nos termos do autorizado no Comunicado 26/2019 do Detru. Para exemplificar o seu entendimento, a STN cita o seguinte exemplo:

> A fim de exemplificar tal situação, suponha-se a celebração de um instrumento de transferência voluntária qualquer com as seguintes condições: (a) sua celebração se deu em 2 de janeiro de 2019; (b) a publicação de seu extrato em meio oficial se deu em 3 de janeiro de 2019; (c) o prazo de expiração foi estipulado para a data de 29 de janeiro de 2020; (d) o cronograma de desembolso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> prevê o repasse de três parcelas; (e) foi previsto depósito de contrapartida proporcional a ser efetuado pelo convenente e (f) foi emitida uma única nota de empenho para o repasse dos recursos federais, sem qualquer possibilidade de expedição de apostilamentos futuros. Quando da transferência dos recursos relativos à primeira parcela, mesmo que o instrumento atenda aos dispositivos contidos no Art. 41, incisos I e II, da Portaria Interministerial em tela, mas deixe o convenente de comprovar o depósito da contrapartida correspondente à parcela em epígrafe, conforme preconiza o Art. 42, inciso I, não há condições efetivas de se efetuar a liquidação da despesa pública relativa a esta parcela e, consequentemente, reconhecer a obrigação a ser satisfeita pela União e suas entidades. Isso porque uma das condições para a exigência da potencial obrigação ainda não foi satisfeita, tornando-a inexigível perante a União e suas entidades. Ou seja, somente será possível o reconhecimento (liquidação) da obrigação de repassar o valor da primeira parcela quando o convenente comprovar o depósito efetivo da contrapartida correspondente em conta bancária específica do instrumento. Feita esta comprovação pelo convenente, e inexistindo qualquer outra exigência a ser satisfeita para o repasse da primeira parcela, fica caracterizada a obrigação de a União, de fato e de direito, repassar o respectivo valor ao convenente. Assim, a liquidação da despesa relativa às outras duas parcelas deverá obedecer às exigências próprias para a sua feitura, como é o caso, por exemplo, da comprovação da execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas anteriormente repassadas, bem como do depósito da contrapartida correspondente, conforme preconizam o Art. 41, inciso III, e o Art. 42, incisos I e II, da Portaria Interministerial em epígrafe.

Assim, considerando que o Comunicado 26/2019 do Detru orientou as liquidações não apenas de contratos de repasse administrados pela Caixa, mas também de convênios geridos por vários órgãos da administração pública, constata-se que as liquidações irregulares foram generalizadas em toda a administração pública federal.

Em 13/5/2020, foi encaminhada a esta Corte de Contas ata de reunião realizada entre a STN, o Detru e a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (AECI/ME) em 12/5/2020.

Segundo consta do documento, os técnicos do Detru e da STN concordaram que, com a edição das NBC TSP a partir do ano de 2016, não seria mais possível se afirmar que a obrigação da União de repassar recursos relativos a transferências voluntárias surge da celebração (assinatura) dos respectivos instrumentos, mas sim do cumprimento, pelos convenentes, de cláusulas relativas a cada parcela a ser por eles recebidas, e que são impostas pela legislação infralegal que disciplina esses instrumentos, em especial a Portaria Interministerial 424/2016.

Ademais, concluíram pela pertinência do entendimento formado pela Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018. Quanto ao Comunicado 26/2019, considerando o princípio da anualidade orçamentária e a obrigação dos órgãos concedentes de empenhar apenas as parcelas referentes ao exercício orçamentário, conforme previsto no artigo 27 do Decreto 93.872/1986, o entendimento foi de que a orientação da liquidação, após cumpridos os requisitos para a liberação dos recursos, atende as regras orçamentárias vigentes.

Em conclusão, as equipes técnicas do ME, com o objetivo de dar maior efetividade às transferências voluntárias, sem deixar de seguir os preceitos contábeis, entenderam pela necessidade de se alterar dispositivos do Decreto 93.872/1986, notadamente as regras do art. 68, §§ 5º e 6º, bem como de expedição de comunicado detalhado para explicar as medidas a serem tomadas pelo gestor a depender de como a despesa é executada, se direta ou descentralizada (transferências voluntárias).

Diante das tratativas entre as duas unidades do Ministério da Economia, entende-se que a necessidade de harmonização dos entendimentos já está sendo endereçada e resta ser verificada a emissão de novo comunicado aos órgãos setoriais, com as devidas correções.

Por seu turno, os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados em 2019 à luz do Comunicado 26/2019 do Detru e ainda não pagos devem ser examinados, a fim de se apurar se os requisitos necessários para repasse dos recursos estavam presentes e fundamentaram a liquidação. Caso não sejam comprovados e se ainda for viável, os ministérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

deverão ser orientados sobre o cancelamento das liquidações e dos respectivos restos a pagar, considerando o disposto no Decreto 93.872/1986.

IRREGULARIDADE

Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.

RECOMENDAÇÃO

- Que o Poder Executivo Federal realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados.
- Que o Poder Executivo Federal oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986.

4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

A presente seção busca avaliar a adequação dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas tributárias, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 114 e 116 da LDO 2019, quando da concessão ou renovação dessas desonerações, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro).

O art. 150, § 6º, da Constituição, exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Em paralelo, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Destaca-se a importância das exigências contidas no art. 14 da LRF para o controle e a gestão fiscal, em relação ao cumprimento das metas fiscais, considerando que, caso as regras dessa lei não sejam observadas, em propostas originárias do Poder Executivo ou em proposições parlamentares, o referido dispositivo padecerá de eficácia. A finalidade da regra é preservar o equilíbrio fiscal.

Adicionalmente, a LDO para 2019, nos arts. 114 e 116, dispôs sobre os requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição dos benefícios fiscais. O primeiro dispositivo reitera a exigência de estimativa de impacto insculpida na LRF, acrescentando a necessidade de apresentação da respectiva memória de cálculo detalhada. Por sua vez, corroborando a necessidade de maior controle dos deficits fiscais, ficou estabelecida no § 1º

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do referido art. 116 a vedação para concessão ou ampliação de incentivos tributários no exercício de 2019, exceto a prorrogação por prazo máximo de cinco anos, nas seguintes condições:

> § 1º **Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano** e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação. (grifou-se).

Assim, os requisitos a serem observados para a prorrogação dos benefícios fiscais, conforme previsão contida nos supracitados arts. 114 e 116 da LDO 2019, dizem respeito a: estimativa dos efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo, metas e indicadores relativos à política pública fomentada; justificação fundamentada para a aprovação do projeto de lei ou para a edição da medida provisória; vigência máxima ou prorrogação do benefício por até cinco anos; redução do montante do benefício prorrogado em pelo menos 10% ao ano; indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação.

Ressalta-se que esta Corte de Contas já expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, principalmente quanto ao art. 14 da LRF, quando da concessão e ampliação das renúncias de receita, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (relatoria do ministro Augusto Nardes); item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (relatoria do ministro Benjamin Zymler); item 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (relatoria do ministro Augusto Nardes).

Da mesma forma, por meio do item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), foi recomendado 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 concedem ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outras duas deliberações relativas ao tema tiveram como destinatário o Poder Legislativo. Conforme o item 9.5 do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário (relatoria do ministro José Múcio Monteiro), foi dada ciência aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como aos ministros da Casa Civil da Presidência da República e da Fazenda, de que as disposições contidas no art. 14 da LRF são insuficientes como mecanismos de controle do crescimento do volume de renúncias de receitas tributárias e, consequentemente, do impacto fiscal dele decorrente. Ademais, no âmbito do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário (relatoria do ministro José Múcio Monteiro), alertou-se o Poder Legislativo de que:

> (...) a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Convém recordar, ainda, que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, bem como emitiu sucessivos alertas ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e nos correspondentes dispositivos contidos nas respectivas LDOs (arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2015

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

– LDO 2016, 117 e 118 da Lei 13.408/2016 – LDO 2017, e arts. 112 e 114 da Lei 13.473/2017 – LDO 2018) quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, o que ocorreu em várias ocasiões naqueles exercícios.

Análise das renúncias tributárias instituídas em 2019

Durante o exercício de 2019, foram instituídas renúncias de receitas tributárias por meio de nove normas legais, segundo informações prestadas pela RFB, no valor total estimado de R$ 182,86 milhões. Este montante é significativamente menor que o estimado para 2018, de R$ 13,2 bilhões, concernente também a nove normas. No entanto, segundo a RFB, somente três normativos produziram efeitos fiscais em 2019 (Lei 13.799/2019 e Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019), enquanto os benefícios instituídos pelas demais normas teriam impacto somente a partir de 2020.

A tabela a seguir apresenta as nove renúncias de receitas instituídas em 2019 que foram analisadas quanto à observância das exigências constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2019

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	arts. 114 e/ou 116 da LDO 2019	art. 150, § 6º, da CF
Lei 13.799/2019	**Não**	**Não**	*	Sim
MP 877/2019	**Não**	**Não**	**Não**	Sim
MP 905/2019	**Não**	**Não**	**Não**	Sim
MP 907/2019	Sim	Sim	**Não**	Sim
Lei 13.970/2019	**Não**	**Não**	**Não**	Sim
Decreto 9.897/2019	*	*	*	*
Decreto 9.971/2019	*	*	*	*
Portaria-ME 559/2019	*	Sim	*	Sim
Portaria-ME 601/2019	*	Sim	*	Sim

* Não se aplica.
Fonte: RFB.

A Lei 13.799/2019 alterou os arts. 1º e 3º da Medida Provisória (MP) 2.199-14/2001, prorrogando o prazo (até 31/12/2023) para protocolização e aprovação de novos projetos beneficiados com a redução de 75% do imposto de renda para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, bem como para aplicação do percentual de 30% do imposto de renda devido para reinvestimento em empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam).

Referido normativo originou-se do projeto PLS 656/2015 do Senado Federal e posteriormente apreciado pela Câmara dos Deputados, onde foi cadastrado como PL 10.160/2018. Por sua vez, o Presidente da República sancionou o projeto em 3/1/2019, com veto parcial no que se refere à ampliação dos benefícios fiscais às empresas em operação na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (Sudeco).

Em 15/1/2019, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) formulou representação (TC 000.605/2019-0, de relatoria do ministro Bruno Dantas) com objetivo de avaliar a conformidade das concessões de benefícios tributários decorrentes da referida Lei 13.799/2019 diante dos requisitos exigidos pela LRF, pela LDO 2019 e pelo ADCT.

Ao final, depois de analisadas as manifestações apresentadas pelos órgãos envolvidos (Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Casa Civil da Presidência da República), constatou-se, de fato, que o mecanismo instituído pela Lei 13.799/2019 estava em desacordo com as referidas regras constitucionais e legais relacionadas à instituição/majoração de renúncias de receitas. Assim, o Tribunal decidiu, conforme o Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (relatoria do ministro Bruno Dantas):

> 9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, caput, e 237, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerada procedente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

9.2. referendar a medida cautelar e providências acessórias adotadas pelo relator por meio do despacho contido na peça 64 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU;

9.3. determinar ao Ministério da Economia, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, no âmbito de suas respectivas competências, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que somente reconheçam/concedam/aprovem direitos de fruição de benefícios previstos na Lei 13.799/2019 quando sobrevier à implementação de todas as condições de eficácia de renúncia de receitas previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 114 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em sintonia com a resposta à Consulta veiculada pelo Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito de suas respectivas competências, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adotem medidas com vistas a atender os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 114 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para que os benefícios previstos na Lei 13.799/2019 possam ter eficácia;

9.5. alertar a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Economia, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que o reconhecimento do direito ao benefício de reinvestimento de 30% do IRPJ, prorrogado pela Lei 13.799/2019, no corrente exercício, está condicionado à implementação prévia de medidas de compensação, de forma a assegurar a compatibilidade da renúncia fiscal com o disposto no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

A Medida Provisória 877/2019 dispôs sobre a dispensa de retenção dos tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos e entidades federais. Verificou-se que a instituição dessa desoneração desrespeitou o § 1º do art. 116 da LDO 2019, que veda a concessão de novos incentivos fiscais durante o exercício de 2019 (à exceção de prorrogação de renúncias pelo prazo não superior a cinco anos). Apesar de a referida renúncia de receita ter sido inicialmente instituída pelo § 9º do art. 64 da Lei 9.430/1996, prorrogada pela Lei 13.043/2014 e, posteriormente, pela MP 822/2018, não ficou caracterizada como prorrogação de benefício tributário então existente, pois a MP 822/2018 não foi convertida em lei e teve sua vigência encerrada em 26/6/2018.

À exceção do art. 150, § 6º, da CF (concessão por lei específica), não houve a demonstração de cumprimento das demais condições para concessão do benefício por meio da MP 877/2019, conforme a respectiva Exposição de Motivos – EM 58/2019 ME, já que não se atendeu integralmente aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 114 e 116 da LDO 2019, tais como: estimativa do impacto orçamentário-financeiro das medidas e respectivas medidas de compensação e memória de cálculo, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e de que não afetaria as metas fiscais, bem como indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

Além disso, não constou da MP 877/2019 cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos para a renúncia fiscal, conforme exigido pelo § 2º do art. 116 da LDO 2019. Cabe registrar, ainda, que a MP 877/2019 não foi convertida em lei, tendo seu prazo de vigência encerrado em 23/7/2019.

A Medida Provisória 905/2019 instituiu desonerações (nos tributos relacionados ao "Contrato Verde e Amarelo" e à legislação tributária) no âmbito dos seguintes tributos: Contribuição Previdenciária Patrimonial (CPP), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

primeiro lugar, a concessão desses benefícios contrariou o § 1º do art. 116 da LDO 2019, que vedou a concessão de novos benefícios durante o exercício de 2019. Ademais, o ato normativo não indicou o órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação da respectiva renúncia instituída.

Quanto à necessidade da estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios no âmbito da respectiva Exposição de Motivos – EM 352/2019 ME, observou-se que somente foram apresentados os impactos dos gastos tributários e as respectivas medidas de compensação referentes à CPP (art. 9º), não constando qualquer demonstração equivalente em relação às renúncias dos outros tributos (arts. 28 e 48). Também não se evidenciou a memória de cálculo dessas estimativas, em descumprimento aos arts. 113 do ADCT e ao caput do art. 114 da LDO 2019.

Em relação à parte final do art. 14 da LRF e respectivos incisos I e II, verificou-se que a renúncia de receita relativa às contribuições previdenciárias foi considerada na estimativa de receita orçamentária da Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para o exercício de 2020, juntamente com os impactos da Reforma Previdenciária, conforme a Nota Metodológica da RFB de 12/11/2019, encaminhada ao Congresso Nacional. No entanto, no que diz respeito aos benefícios concernentes aos outros tributos (arts. 28 e 48), não se identificou a inclusão dessas renúncias na referida estimativa do PLOA. Registre-se que a Medida Provisória 905/2019 foi revogada pela Medida Provisória 955, de 20/4/2020.

A Medida Provisória 907/2019 dispôs sobre alíquotas do imposto de renda incidentes sobre operações. O art. 2º da norma alterou o art. 16 da Lei 11.371/2016, reduzindo a alíquota do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre pagamentos de contraprestação de arrendamento mercantil de bens de capital, com entidades domiciliadas no exterior, bem como o art. 3º modificou o art. 60 da Lei 12.249/2010, ao prorrogar a redução do IRRF incidente sobre os valores remetidos ao exterior destinados à cobertura de gastos pessoais em viagens. No âmbito da respectiva Exposição de Motivos – EM 24/2019-MTur-ME-MInfra, foi apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios, bem como as respectivas memórias de cálculo, em cumprimento ao art. 113 do ADCT, à parte inicial do *caput* do art. 14 da LRF e ao § 3º do art. 114 da LDO 2019.

Nota-se, também, o atendimento ao inciso I do art. 14 da LRF, tendo em vista que ficou demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária, conforme a Nota Metodológica elaborada pela RFB, de 6/11/2019, encaminhada ao Congresso Nacional no âmbito da Mensagem Modificativa ao PLOA 2020, pela qual se estimou a arrecadação federal (exceto receitas previdenciárias) naquela data, considerando as modificações na legislação tributária.

Não obstante o atendimento de quase todos os requisitos para instituição dos benefícios no caso da Medida Provisória 907/2019, verificou-se o não cumprimento por completo das condições estabelecidas no § 1º do art. 116 da LDO 2019 para a prorrogação desses incentivos tributários, uma vez que não foi apresentada, tanto no texto da MP, quanto da respectiva EM, a indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

A Lei 13.970/2019 foi originária da Câmara dos Deputados, conforme o Projeto de Lei (PL) 888/2019, e objetiva prorrogar o Regime Especial Tributário do patrimônio de afetação para projetos de imóveis residenciais de interesse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida que tiveram obras iniciadas até 31/12/2018 e de registros das incorporações ou contratos em cartório, em alteração às Leis 10.931/2004 e 12.024/2009.

Na tramitação do projeto, não restaram demonstradas: a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das medidas e respectiva memória de cálculo; a consideração da renúncia na estimativa de receita da proposta orçamentária; a não-afetação das metas fiscais; as medidas de compensação; a indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação. Tais omissões se mostram em desacordo com o disposto nos arts. 14 da LRF, 114 e 116 da LDO 2019 e 113 do ADCT. No que concerne especificamente aos §§ 1º e 2º do art. 116 da LDO 2019, também não foram atendidas as obrigatoriedades de redução do montante do incentivo em pelo menos dez por cento ao ano e de cláusula de vigência dos benefícios de, no máximo, cinco anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Cabe consignar que, após a aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República decidiu vetar integramente o PL 888/2019, por violar os referidos dispositivos supracitados, conforme a Mensagem 670/2019. Entretanto, em 17/12/2019, o Congresso Nacional rejeitou o veto e, posteriormente, em 26/12/2019, a Lei foi promulgada pelo Presidente da República.

Os Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019 alteraram, respectivamente, as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes sobre preparações compostas não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados) utilizadas na fabricação de bebidas frias, bem como as alíquotas de incidência do IPI referentes a consoles e partes e acessórios das máquinas de jogos de vídeo. Quanto à possibilidade de descumprimento do previsto no § 6º do art. 150 da CF, pelo qual se exige que renúncias de receitas sejam concedidas somente por intermédio de lei específica, cabe consignar que a alteração de alíquota não está entre as espécies de desonerações tributárias abarcadas pelo dispositivo constitucional ("subsídio ou isenção, redução base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativo a impostos, taxas ou contribuições").

Em relação ao previsto no art. 14 da LRF, ressalta-se que a concessão desses benefícios tributários também não se submete ao dispositivo, visto que o respectivo § 3º, inciso I, dispõe que as alterações de alíquotas do IPI, e de outros impostos reguladores, não se sujeitam às exigências do referido artigo para instituição de renúncia de receita.

Da mesma forma, entende-se que os decretos não se subordinam aos regramentos dos arts. 113 do ADCT e 114 e 116 da LDO 2019, visto que, no caso do primeiro dispositivo, trata-se de condição originária de "proposição legislativa" e, nos dois artigos da LDO, de "proposições legislativas e as suas emendas" (art. 114) e de "projeto de lei ou medida provisória" (art. 116).

A Portaria-ME 559/2019 alterou a Portaria-MF 112/2018, elevando o limite para US$ 1.000,00 (mil dólares dos Estados Unidos da América), ou o equivalente em outra moeda, sobre a venda de mercadorias com isenção do Imposto de Importação (II) a passageiro chegando do exterior, em loja franca. Já a Portaria-ME 601/2019 alterou a Portaria-MF 440/2010, dispondo sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajantes, ao elevar o limite de isenção do II de bagagens que ingressarem no País por via terrestre, fluvial e lacustre, de US$ 300,00 para US$ 500,00.

Quanto à possibilidade de a instituição dessa desoneração haver descumprido o previsto no § 6º do art. 150 da CF, cabe consignar, inicialmente, que a Portaria-ME 559/2019 foi editada considerando os arts. 15 (alterado pela Lei 11.371/2006) e 15-A (incluído pela Lei 12.723/2012) do Decreto-Lei 1.455/1976 (dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências). Esses artigos estabelecem que o funcionamento das lojas francas para venda de mercadoria nacional ou estrangeira a passageiros de viagens internacionais, na chegada e saída do País, ou em trânsito, se dará nos termos e condições estabelecidos pelo Ministro da Fazenda (atual Ministro da Economia) ou autoridade competente, assim como determina o art. 1º, § 2º, alínea "a", do Decreto-Lei 2.120/1984. Desse modo, entende-se que a instituição dessa desoneração não desrespeitou o supramencionado dispositivo constitucional, pelo qual se exige que renúncias de receitas sejam concedidas somente por intermédio de lei específica.

De igual forma, em relação à Portaria-ME 601/2019, considera-se que não houve descumprimento do disposto no § 6º do art. 150 da Constituição, uma vez que foi editada com amparo no art. 2º do referido Decreto-Lei 2.120/1984, segundo o qual o limite de isenção de bens integrantes de bagagem acompanhada deverá ser fixado pelo Ministro da Fazenda (atual Economia).

Em relação ao art. 14 da LRF, *caput* e incisos I e II, constam das Notas-Cetad/Coest 158 e 159, ambas de 23/9/2019, do Ministério da Economia, as estimativas dos impactos orçamentário-financeiros desses benefícios durante os exercícios de 2020 a 2023. Também demonstrou-se que essas renúncias foram consideradas na estimativa de receita orçamentária para 2020, conforme consta da Nota Metodológica elaborada pela RFB, de 12/11/2019, encaminhada ao Congresso Nacional no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

âmbito da Mensagem Modificativa ao PLOA 2020, pela qual se estimou a arrecadação federal (exceto receitas previdenciárias) naquela data, considerando as modificações na legislação tributária.

Assim, seguindo a mesma linha de raciocínio aplicada aos decretos, considera-se que a concessão dos incentivos fiscais por meio dessas portarias não se submete aos regramentos dos art. 113 do ADCT e 114 e 116 da LDO 2019, visto que, no primeiro dispositivo, trata-se de condição advinda de "proposição legislativa" e, nos dois artigos da LDO, de "proposições legislativas e as suas emendas" (art. 114) e de "projeto de lei ou medida provisória" (art. 116).

Análise dos Comentários dos Gestores

Finalizado o exame técnico acerca da conformidade dos atos normativos instituidores de renúncias tributárias no exercício de 2019, entendeu-se que, em face da relevância dos achados detectados, seria conveniente e oportuno facultar ao Ministério da Economia, na condição de órgão responsável pela política e administração tributária, nos termos do art. 1º, inciso II, do Anexo I, do Decreto 9.745/2019, a apresentação de comentários em relação à análise procedida. Assim, as devidas comunicações foram efetivadas conforme as peças 40, 41 e 42 do processo TC 039.533/2019-0 (Diretrizes para o Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2019, de relatoria do ministro Bruno Dantas).

Por meio da Nota-Cetad/Copan 92/2020 (peça 43 do TC 039.533/2019-0), a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) apresentou os comentários pertinentes, ora avaliados. Embora tenham sido abordados nove atos normativos no presente tópico, a RFB limitou-se a tratar do caso referente à Lei 13.799/2019, manifestando-se da seguinte forma:

> Com a exceção de sentirmos falta de um melhor esclarecimento de alguns aspectos relativos a Lei 13.799/2019, visto que houve grande mobilização de órgãos de Estado para dar o cumprimento possível aos preceitos do artigo 14 da LRF, inclusive com a edição específica de atos infra legais, não se identificou na avaliação elaborada pelo TCU aspectos que sejam diversos daqueles de conhecimento de que este Cetad dispõe, até o momento, sobre a tramitação das medidas.

Dado o teor dessa manifestação, entende-se, pois, que a RFB não fez objeções às desconformidades afetas à MPs 877, 905 e 907, todas de 2019. Por essa razão, mantêm-se integralmente preservados os apontamentos já feitos sobre esses casos.

Quanto à Lei 13.799/2019, cabe reiterar que tal normativo envolveu a prorrogação de dois benefícios tributários distintos, a saber: (i) incentivo de redução de até 30% do imposto de renda para reinvestimento em empreendimentos prioritários para o desenvolvimento regional nas áreas da Sudene e da Sudam, nos termos do art. 3º da Medida Provisória (MP) 2.199-14/2001; e (ii) redução de até 75% ou isenção do imposto de renda para novos projetos de investimento nessas mesmas áreas, nos termos do art. 1º, *caput* e § 1º-A, da MP 2.199-14/2001.

No que tange ao primeiro benefício, a RFB resgatou o seu posicionamento à época da edição da Lei, no sentido da "impossibilidade de utilização do benefício de reinvestimento de 30% de IRPJ no ano de 2019, por não ter sido instituída a medida de compensação necessária". Esse entendimento também havia sido perfilhado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), órgão gestor do benefício. Desse modo, por meio do Decreto 9.682/2019 e da Portaria-MDR 2.154/2019, o Poder Executivo buscou condicionar a fruição do benefício à prévia implementação das correspondentes medidas de compensação, nos termos do art. 14, inciso II e § 2º, da LRF.

De fato, a decisão de mérito proferida por este Tribunal já no exercício de 2020, na forma do retromencionado Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, conferiu maior segurança jurídica ao caso, consolidando as medidas prudenciais que o Poder Executivo deveria adotar. Isso porque, na referida decisão, foi determinado aos órgãos envolvidos que somente autorizassem a fruição dos benefícios previstos na Lei 13.799/2019 quando sobreviesse a implementação de todas as condições de eficácia previstas no ADCT, na LRF e na LDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ademais, conforme ratificado pela RFB, não teria havido usufruto do benefício de redução de até 30% do imposto de renda em 2019, dada a ausência de medidas compensatórias previamente implementadas. Não obstante, a renúncia fiscal correspondente foi considerada na estimativa de receita orçamentária para 2020, em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da LRF, reforçado pelo art. 3º, parágrafo único, do Decreto 9.682/2019. Isso pôde ser verificado no Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanhou o respectivo Projeto de Lei Orçamentária Anual da União. Assim, entende-se que a neutralidade fiscal preconizada pela legislação pertinente acabou, afinal, sendo alcançada *a posteriori* em face da atuação mútua e tempestiva dos órgãos de gestão e de controle.

Quanto ao segundo benefício prorrogado pela Lei 13.799/2019, ainda na etapa de instrução preliminar da sobredita representação, a RFB informou que o impacto orçamentário-financeiro decorrente somente se daria a partir do exercício de 2020. Isso porque, consoante o disposto no art. 1º, §§ 1º e 2º, da MP 2.199-14/2001, a fruição do benefício se inicia no ano-calendário subsequente àquele em que o projeto de investimento entra em operação, segundo laudo expedido pelo Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) até o último dia útil do mês de março do ano-calendário subsequente ao do início da operação. Se o laudo for expedido após esse prazo, a fruição do benefício começa no ano-calendário da expedição do laudo.

Assim, a adequação fiscal da renúncia decorrente do benefício em tela poderia ser assegurada mediante atendimento à condição disposta no inciso I do art. 14 da LRF, qual seja, "demonstração (...) de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais (...)". De igual modo, atesta-se que houve a devida consideração dessa renúncia fiscal no âmbito do orçamento federal para 2020, em consonância com a LRF e com o Decreto 9.682/2019.

Conclusão

Nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação correlata. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Apesar das diversas recomendações, determinações e alertas emitidos pelo TCU sobre o tema, no âmbito de múltiplas ações de controle externo, bem como dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2016, 2017 e 2018, ficou evidente a inobservância reiterada das normas prescritas no ADCT, na LRF e na LDO, em razão do não atendimento integral dos requisitos para concessão e renovação de benefícios tributários em 2019, como: vedação a novos benefícios durante o exercício; projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas dos resultados fiscais ou a apresentação de medidas de compensação; cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; e indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

Ademais, em que pese tais exigências constitucionais e legais serem requisitos prévios para a exequibilidade de normas veiculadoras de renúncias de receitas tributárias, no caso da edição das Medidas Provisórias 905, de 11/11/2019, e 907, de 26/11/2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores, de modo aconferir a devida adequação orçamentária e financeira dssas medidas, em conformidade com a legislação pertinente, bem como em atenção ao disposto no item 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), segundo o qual:

> (...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Cabe mencionar, ainda, a recente recomendação proferida no âmbito do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, de 6/5/2020 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro). Referida decisão é decorrente do monitoramento de uma série de deliberações pretéritas atinentes à temática da gestão e governança das renúncias de receitas tributárias. Com o objetivo de contemplar os avanços e as lacunas existentes, sobretudo nas etapas de formulação e monitoramento das políticas públicas financiadas por gastos tributários, recomendou-se ao Ministério da Economia, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, que (item 9.3 e respectivos subitens):

> (...) adotem providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo:
>
> competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;
>
> aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;
>
> definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;
>
> estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas;
>
> mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

Pelo exposto, ao tempo em que se reconhece a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados, o que denota a observância apenas em caráter parcial das deliberações e dos alertas desta Corte de Contas, bem assim a fragilidade subsistente dos mecanismos de gestão e controle atualmente adotados pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novo alerta, reiterando as desconformidades detectadas, cabendo ainda a formulação de recomendação específica, a ser implementada em caráter imediato, com vistas a assegurar a devida adequação orçamentária e financeira de cada renúncia de receita tributária que vier a ser instituída e a sua plena compatibilidade com o arcabouço normativo aplicável à espécie.

Por fim, em que pesem a recomendação exarada no subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário e o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, verificou-se que remanesce a prática do Congresso Nacional de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, bem como pelos dispositivos das LDOs em vigor. Entretanto, considerando que o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da gestão exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, e tendo por base os Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário e 62/2020-TCU-Plenário, verifica-se que o Poder Executivo deixou de implementar os requisitos necessários para conferir eficácia às normas aprovadas no exercício de 2019.

Deve-se sopesar, todavia, que a consolidação dos entendimentos decorrentes dos Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário e 62/2020-TCU-Plenário ocorreu ao longo do exercício de 2019 e início de 2020. Desse modo, considerando as datas de prolação dos acórdãos referidos e as datas de aprovação dos normativos que instituíram os benefícios ora analisados, não seria exigível dos gestores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

responsáveis a aplicação dessas interpretações jurisprudenciais somente em relação à Medida Provisória 877, de 25/3/2019.

Ou seja, embora as normas definidoras de requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias estejam há muito vigentes, o entendimento de que a eficácia dessas está condicionada à prévia comprovação de atendimento, pelo Poder Executivo, dos aludidos requisitos no caso de terem sido aprovadas em desacordo com a legislação, enseja a emissão de alerta e recomendação de caráter geral, com vistas a evitar a repetição da irregularidade ora examinada quando da implementação futura de benefícios tributários baseados em renúncias de receitas.

IRREGULARIDADE
Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício.
ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício.
RECOMENDAÇÃO
Recomendar ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

4.1.2.9.1 Plano de Revisão de Benefícios Tributários

O art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea "b", da LDO 2019 determinou o encaminhamento ao Congresso Nacional, pelo Chefe do Poder Executivo, de um plano de revisão de despesas e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, nos termos que segue:

> § 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.
>
> § 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:
>
> III - no que tange às receitas:
>
> a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e
>
> b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:
>
> 1. prazo de vigência para cada benefício; e
>
> 2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

No âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, pendente de apreciação conclusiva, avalia-se, dentre outras questões, o cumprimento das disposições contidas no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea "b", da LDO 2019. Observou-se que o Sr. Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 19/12/2019, a Mensagem 718, contendo o plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022.

Nessa peça, constaram as medidas adotadas em 2019, as medidas encaminhadas ao Congresso mas que seguem em tramitação, e as que ainda se encontram em análise no âmbito do Poder Executivo.

No que concerne aos benefícios tributários, o Ministério da Economia encaminhou ao TCU, por meio da Nota Conjunta-Cetad/Cosit 212/2019, elaborada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB (peça 13 do TC 031.445/2019-5), um rol de 45 medidas legislativas a serem adotadas com vistas à redução dos montantes e prazos dos benefícios ou à sua extinção.

Essas propostas, se aprovadas pelo Congresso Nacional, teriam o potencial de reduzir em, aproximadamente, R$ 55 bilhões os subsídios tributários. Além disso, a RFB estima que a Reforma Tributária, em sua primeira fase, teria o potencial de alcançar redução de gastos tributários da ordem de R$ 81,4 bilhões, o que representaria 26,56% do total de gastos tributários projetados no Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para o exercício de 2019.

Nesse ponto, é importante esclarecer que, mesmo na hipótese de aprovação da Reforma Tributária ou de redução das demais renúncias de receitas informadas na Nota Conjunta-Cetad/Cosit 212/2019, não é possível afirmar que ocorrerá a percepção direta de efeitos incrementais na arrecadação da União ou dos demais entes da federação. Isso porque os R$ 81,4 bilhões de redução da renúncia provenientes da Reforma Tributária podem vir a ser absorvidos, no todo ou em parte, pelas novas regras de tributação, a depender, sobretudo, das escolhas políticas sobre o nível de carga tributária a prevalecer.

Tem-se que o modelo de renúncia criado para desonerar as empresas do PIS e da Cofins (tributos que serão contemplados na primeira fase da Reforma Tributária) buscou, segundo a RFB, corrigir distorções do sistema tributário vigente. Assim, uma vez realizada a Reforma, esse montante de R$ 81,4 bilhões passaria a não mais ter tratamento de renúncia de receita, sendo potencialmente absorvido pela distribuição da carga tributária de forma mais equânime para o ambiente de negócios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

De outro lado, os R$ 55 bilhões de redução endereçados por meio de outras medidas constantes da sobredita Nota Conjunta têm natureza de estimativa, projeção ou previsão. A confirmação dessa arrecadação dependerá de diversas variáveis macroeconômicas e conjunturais, de modo que o efetivo aumento da arrecadação somente poderá ser aferido após a aprovação da redução dos benefícios e da entrada em vigor das novas regras de tributação.

A despeito disso, entende-se que as medidas anunciadas pelo Poder Executivo têm o potencial de atender aos desígnios da LDO 2019 e fomentar o alcance da meta de renúncias tributárias constante do art. 21, §§ 3° e 4°, inciso III, alínea "b", item 2, da LDO 2019, de 2% do PIB em dez anos.

Vê-se, assim, que o Poder Executivo não só encaminhou um plano de ação ao Congresso Nacional, mas envidou esforços, até março de 2020, para que as principais medidas fossem endereçadas oportunamente ao Poder Legislativo Federal. A premissa seria o encaminhamento prévio de uma ampla Reforma Tributária que, no primeiro enfrentamento, teria o potencial de reduzir as renúncias de receitas em R$ 81,4 bilhões, o que representaria 26,56% do total dos gastos tributários estimados no DGT (PLOA 2019).

Ademais, existem diversas outras propostas legislativas em análise e preparação, no âmbito do Ministério da Economia, com potencial de reduzir significativamente o montante de renúncias de receitas. Espera-se que tais propostas sejam oportunamente remetidas ao Congresso Nacional.

Conforme apresentado pela Casa Civil da Presidência da República, entretanto, a situação de calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, de fato, aumenta a complexidade para implementação da estratégia de Reforma Tributária ou de outras medidas de ajustes, especialmente por mudar as prioridades de toda a sociedade no momento de crise (peça 70 do TC 031.445/2019-5).

Por todo o exposto, é possível concluir pelo cumprimento das disposições insculpidas no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea "b", da LDO 2019, sem prejuízo de que o encaminhamento das medidas legislativas que resultarão na efetiva redução dos subsídios tributários seja acompanhado oportunamente pelo Tribunal de Contas da União, bem como quando da apreciação das Contas do Presidente da República.

4.1.2.10. Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O art. 17 da LRF define Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os requisitos para sua criação são definidos nos sete parágrafos daquele artigo.

O ponto essencial desses requisitos é que o normativo que estabelecer uma DOCC deve, ao mesmo tempo, indicar uma redução permanente de outra despesa ou um aumento permanente de receita, sendo que este aumento de receita deve ser "proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição". Além disso, deve haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de vigência e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

No âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, pendente de apreciação conclusiva, avaliou-se, dentre outras questões, o cumprimento dos requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias e de DOCCs no exercício de 2019. Enquanto a temática das renúncias já foi objeto de diversos processos deste Tribunal, o acompanhamento sistemático e abrangente das DOCCs foi realizado em caráter inédito, devendo se tornar periódico doravante.

Um dos principais achados do processo em comento foi a dificuldade em se caracterizar uma despesa como obrigatória, em face de algumas sutilezas empregadas no corpo dos textos dos respectivos atos normativos instituidores que acabam por afastar os rigores do art. 17 da LRF. Assim,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

uma despesa que, em princípio, teria todas as características de obrigatória, traz em sua norma de criação, por exemplo, uma cláusula que submete sua execução à existência de disponibilidade orçamentária. Em outras situações, a lei instituidora da despesa não "determina" expressamente, ou seja, não fixa para o ente público a obrigação legal de sua execução, mas tão somente "autoriza" ou "permite".

Este é o caso das autorizações de prorrogação, por mais de dois anos, de contratos emergenciais de trabalho regulamentados pela Lei 8.745/1993. Essa lei dispõe sobre contratação emergencial para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A despesa decorrente não vem sendo considerada como obrigatória de caráter continuado, uma vez que se trata de permissões e que a própria lei traz as possibilidades de extinção do contrato por conveniência administrativa.

Outro achado do TC 031.445/2019-5 diz respeito à inexistência de informações periódicas consolidadas sobre a criação de DOCCs. Nesse sentido, solicitou-se ao Ministério da Economia informações sobre as DOCCs instituídas em 2019. A Secretaria de Política Econômica (SPE) apresentou um quadro com dez leis que concederam ou prorrogaram despesas obrigatórias de caráter continuado, sem informações sobre os respectivos impactos financeiros da legislação discriminada. Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentaram informações mais elaboradas, no entanto, restritas a temas específicos de suas respectivas áreas de atuação. A SOF, sobre despesas com pessoal, e a STN, sobre despesas com potencial impacto fiscal para as ações sob sua responsabilidade.

Por fim, para a conferência de que estavam sendo verificados os requisitos estabelecidos pela LRF para a criação de DOCCs, foi solicitado ao Ministério da Economia os *links* de acesso, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a todos os processos eletrônicos administrativos que trataram de medidas provisórias e de projetos de lei relativos a criação, aumento ou prorrogação de despesas obrigatórias de caráter continuado em 2019.

Apurou-se, de início, que algumas proposições se transformaram em lei, outras foram total ou parcialmente vetadas e outras ainda estavam em tramitação. Obteve-se, então, acesso a dez processos dentre os elencados, todos de autoria do Poder Executivo.

A análise detalhada dos dez processos é apresentada no TC 031.445/2019-5. Em alguns casos, verificou-se a criação de despesa permanente com respectiva redução de outras despesas e, na maior parte dos casos, as despesas criadas não foram caracterizadas como DOCCs, por algum critério que relativizou a obrigação legal de sua execução.

No entanto, um achado relevante ocorreu na análise do Processo Administrativo-SEI 12100.102058/2019-66, referente ao Projeto de Lei (PL) 2.479/2019, de iniciativa do Poder Executivo e que culminou na Lei 13.856/2019. Tal norma "cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de *campus* da Universidade Federal do Tocantins".

Embora o referido projeto tenha sido sancionado sem veto, o exame técnico levado a efeito pela equipe da Semag no âmbito do TC 031.445/2019-5 revela que houve descumprimento das normas que visam assegurar a adequação orçamentária no processo de geração de despesas, além de descumprimento dos requisitos para a criação de despesas com pessoal.

No que tange à LRF, esse descumprimento não se limitou ao art. 16, pela não apresentação dos custos imediatos e futuros da implantação e o funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT). Envolveu também a desconsideração do art. 17, pois essa expansão da ação governamental classifica-se como despesa obrigatória de caráter continuado, estando sujeita à exigência do detalhamento da memória de cálculo tanto de seu impacto orçamentário, no exercício inicial de vigência e nos dois seguintes, quanto das medidas de compensação que deveriam ser instituídas, além da indicação das respectivas fontes de custeio. Ademais, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) impõe a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

necessidade de que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória esteja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que não foi observado.

Essas desconformidades do PL 2.479/2019 em relação ao arcabouço normativo que rege a geração de despesa pública – ora apontadas por esta Corte de Contas – ganham contornos mais graves a partir da constatação de que a Casa Civil da Presidência da República havia sido informada, oportuna e tempestivamente, acerca da existência de tais vícios. Uma das evidências é o Ofício 65/2019-ME (peça 112 do TC 031.445/2019-5), em que o Ministro da Economia sugeriu veto integral, ante as razões apresentadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pela Secretaria Especial da Fazenda.

Outra evidência é a manifestação da Secretaria Especial de Fazenda, apoiada pela SOF, também no sentido de veto integral ao projeto, por não atender os condicionantes legais de natureza orçamentária, uma vez que não havia dotação no Orçamento de 2019 para a criação dos cargos então propostos, bem como por não apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pela LRF e pela LDO 2019 (peça 114 do TC 031.445/2019-5).

Por sua vez, na Nota Técnica-SEI 136/2019/CGDPS/Seafi/SOF/Fazenda-ME (peça 114 do TC 031.445/2019-5), a SOF argumenta que os quantitativos físicos e financeiros destinados à criação de cargos efetivos propostos pelo PL 2.479/2019 não foram contemplados no Anexo V da LOA 2019. Esse anexo trata das autorizações específicas exigidas pelo art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, e pelo art. 101, inciso IV, da LDO 2019, relativas às despesas com pessoal e encargos sociais para 2019.

Além disso, a SOF argumenta que:

> Não obstante a obrigatoriedade de apresentação dos custos imediatos e futuros da proposição, relativos às despesas com a implantação e o funcionamento da UFNT, já que essa se configura como expansão da ação governamental, não foram identificadas nos autos do presente Processo tais informações. É importante salientar que a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposição não permite a esta área técnica avaliar os efeitos sobre o Orçamento da União, conforme disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Por fim, a SOF ressalta que também estaria sendo descumprido o art. 114 da LDO 2019, o qual estabelece que:

> As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Com efeito, em que pese tais exigências constitucionais e legais constituírem requisitos prévios para a exequibilidade de normas veiculadoras de despesas públicas, o Poder Executivo sequer adotou medidas saneadoras posteriores à sanção do PL 2.479/2019, em 8/7/2019, visando a conferir a devida adequação orçamentária e financeira à Lei 13.856/2019, em conformidade com a legislação pertinente, bem como em atenção ao disposto no item 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019, relatoria do ministro Raimundo Carreiro, segundo o qual:

> (...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por essas razões, cabe apontar a ocorrência de irregularidade na gestão orçamentária do exercício de 2019, ensejando ainda a emissão de alerta nos moldes propostos a seguir:

IRREGULARIDADE
Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, diante da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.
ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

4.1.2.11. Ações de Recuperação de Créditos

Segundo o art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo destacará as ações de recuperação de créditos tributários ou não-tributários nas instâncias administrativa e judicial.

Os créditos tributários provêm de obrigação legal relativa a tributos e são constituídos por autoridade administrativa da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Os não tributários são os demais créditos, constituídos por autoridade dos órgãos da União ou de autarquias e fundações públicas federais titulares do respectivo direito. Esgotado o prazo fixado para pagamento da obrigação, inicia-se a cobrança administrativa no âmbito dos citados órgãos e entidades.

Não havendo pagamento, o órgão ou entidade de origem encaminha o crédito à correspondente Procuradoria para fins de controle de legalidade e regularidade, apuração da liquidez, certeza e exigibilidade e eventual inscrição em Dívida Ativa para cobrança extrajudicial (conciliação prévia e protesto) ou judicial (ação de execução fiscal): à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) são encaminhados os créditos da União; à Procuradoria-Geral Federal (PGF), os créditos das autarquias e fundações públicas; e à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), os créditos do Banco Central do Brasil (Bacen).

A maior parte da análise da evolução da arrecadação e do estoque ora realizada tem por base os dados extraídos da PCPR 2019, derivados dos sistemas de informações gerenciais próprios dos citados órgãos gestores. A análise da confiabilidade dos números do Siafi é feita no Capítulo 5, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2019.

Conforme será detalhado, os sistemas gerenciais registraram no fechamento do exercício de 2019 o montante de R$ 4.218,30 bilhões em créditos com potencial recebimento. Equivalem a 58,1% do Produto Interno Bruto de 2019 (R$ 7.257,0 bilhões) e superam em 11,7% o registrado no exercício de 2018, distribuindo-se como segue: R$ 2.498,23 bilhões inscritos em Dívida Ativa,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

R$ 1.505,99 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais, e R$ 214,08 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

No que respeita à arrecadação de créditos inscritos na Dívida Ativa por PGFN, PGBC e PGF, respectivamente, de R$ 16,98 bilhões, R$ 0,82 bilhão e R$ 0,67 bilhão, a maior parte deve-se à adesão do sujeito passivo a algum parcelamento: PGFN (79,2%), PGBC (99,7%) e PGF (24,8%), neste caso considerando apenas o que consta do sistema Sapiens Dívida, em vista do que será abordado. Por outro lado, a razão global arrecadação/estoque da Dívida Ativa foi de 0,74%, percentual que reproduz os baixos índices dos últimos cinco anos, com média de 1,03%.

A razão arrecadação/estoque (grau de recuperabilidade) é um índice comumente usado para avaliar o desempenho da gestão na recuperação de créditos, inclusive em fiscalizações deste Tribunal sobre o assunto, algumas das quais abordadas neste tópico. Destarte, tal índice será aqui empregado como ferramenta de análise, reconhecendo-se, porém, a existência de peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia de ação dos órgãos responsáveis pela administração do direito, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e fatores econômicos e institucionais.

Créditos administrados pela RFB

Segundo a publicação semestral da RFB "Análise dos Créditos Ativos", de dezembro de 2019, os Créditos Ativos correspondem ao conjunto de créditos tributários não extintos dos contribuintes para com o Fisco, categorizados de acordo com uma das quatro situações:

a) Devedor: créditos exigíveis, sujeitos à cobrança amigável e à cobrança administrativa especial e, em caso de não regularização, ao envio à PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União (DAU);

b) Exigibilidade Suspensa por Processo Administrativo: créditos com sua exigibilidade suspensa na esfera administrativa. Essa situação ocorre principalmente durante o julgamento do contencioso administrativo nas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ) ou no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e durante a revisão de ofício dos débitos lançados. Também ocorre no transcurso dos prazos para: ciência; pagamento; apresentação de impugnação, de manifestação de inconformidade ou de recursos;

c) Exigibilidade Suspensa por Processo Judicial: créditos cujos valores e exigibilidades estão em discussão na esfera judicial; e

d) Parcelamento: crédito consolidado, suspenso por parcelamento ordinário ou especial, amortizado em cotas.

Não obstante os Créditos Ativos com Exigibilidade Suspensa, categorias "b" e "c", representarem, como os demais, um direito, não constituem direito líquido e certo contra o devedor, como ocorre nos créditos parcelados e nos inscritos em Dívida Ativa, haja vista estarem sendo discutidos administrativa ou judicialmente.

Apresenta-se a seguir o montante desses créditos no fechamento do exercício de 2019, destacando-se os com Exigibilidade Suspensa (80,8%). Chama a atenção a queda de 55,8% do saldo dos créditos em cobrança administrativa ou especial, em sentido inverso aos demais, o que indica postergação do pagamento mediante opção do sujeito passivo pelo contencioso ou parcelamento.

Consolidação dos créditos ativos

R$ bilhões

Situação	Saldo	%	Saldo	%
	31/12/2018		31/12/2019	
Devedor	324,62	16,5	143,46	7,7
Exigibilidade Suspensa (Processo Administrativo)	1.119,35	56,9	1.152,61	61,8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Exigibilidade Suspensa (Processo Judicial)	321,55	16,3	353,62	19,0
Parcelamento	202,28	10,3	214,08	11,5
Total	**1.967,80**	**100,0**	**1.863,77**	**100,0**

Fonte: RFB – Análise dos Créditos Ativos, dezembro de 2019.

Créditos com exigibilidade suspensa

A tabela seguinte apresenta os saldos das subcontas do crédito tributário com Exigibilidade Suspensa. Verifica-se acréscimo em todos os agregados, que totaliza aumento conjunto de 7,7% em relação ao exercício de 2018.

Créditos tributários com exigibilidade suspensa

R$ milhões

Conta Contábil	Tributo	Saldo em	
		31/12/2018	31/12/2019
8.9.9.9.1.46.01	Impostos	660.877,22	706.530,83
8.9.9.9.1.46.02	Contribuições	667.842,56	716.527,68
8.9.9.9.1.46.03	Infrações	69.065,90	82.934,45
Total		**1.397.785,68**	**1.505.992,96**

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

O parcelamento, a cuja adesão é de direito do sujeito passivo, pode ser classificado em duas categorias: o parcelamento convencional ou ordinário, disciplinado nos arts. 10 a 14-F da Lei 10.522/2002; e o parcelamento especial, previsto no art. 151, inciso VI, c/c o art. 155-A, da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN).

No primeiro, pode-se optar a qualquer tempo pelo parcelamento de débitos de qualquer natureza, nos termos das regras relativamente perenes estabelecidas na Lei 10.522/2002. Na segunda categoria, são criadas regras especiais por leis ou medidas provisórias, que, em geral, estabelecem restrições quanto à natureza dos débitos, delimitam o prazo para a adesão e possibilitam descontos.

A atuação recente deste Tribunal sobre o tema remete à auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do extinto Ministério da Fazenda do exercício de 2016 (Acórdão 288/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz), quando se alertou sobre a desproporção entre o aumento do estoque (16,3%) da DAU e a recuperação dos créditos (1,32%), razão pela qual se decidiu realizar auditoria operacional para avaliar a eficiência da recuperação de créditos tributários, resultando no Acórdão 2.497/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro.

Na referida fiscalização, foram detectados problemas relacionados aos parcelamentos especiais, dentre os quais: i) perda do caráter extraordinário do parcelamento; ii) longos prazos para pagamento; iii) migração entre parcelamentos e adesão por contribuintes inadimplentes em parcelamentos anteriores; iv) falta de compromisso dos contribuintes que aderem aos parcelamentos; e v) elevado percentual de desconto oferecido.

Nesta PCPR 2019, os parcelamentos são discriminados em Não Tributários, Tributários Não Previdenciários (Fazendários) e Tributários Previdenciários.

Abordam-se, neste ponto, os créditos parcelados sob administração da RFB, portanto, não inscritos em Dívida Ativa. Os parcelamentos inscritos, sob a gestão da PGFN, da PGF e da PGBC, são analisados adiante em conjunto com os demais créditos inscritos.

A tabela a seguir apresenta os dados de estoque e arrecadação segregados em fazendários e previdenciários, evidenciando, em relação a 2018, um acréscimo de 5,8% e uma queda de 17,3%, respectivamente. A queda deve-se à drástica redução da arrecadação dos créditos fazendários, que se refletiu na diminuição da relação arrecadação/estoque.

Arrecadação e estoque dos créditos parcelados administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2018 [1]			2019				
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(D/C)	(C/A)-1	(D/B)-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	A	B	%	C	D	%	%	%
Fazendários	27.192,45	110.243,56	24,67	20.116,58	119.845,72	16,79	-26,0%	8,7%
Previdenciários	9.873,27	92.036,89	10,73	10.525,59	94.230,30	11,17	6,6%	2,4%
Total	**37.065,72**	**202.280,45**	**18,32**	**30.642,17**	**214.076,02**	**14,31**	**-17,3%**	**5,8%**

Fonte: PCPR 2019.
\1 Valor 2018 ajustado.

Apresentam-se a seguir as arrecadações segregadas segundo a norma instituidora do parcelamento, em ordem decrescente dos que representam 93,4% das entradas em 2019. No agregado, repetiu-se o quadro de queda (17,30%) registrado nas Contas de 2018 (12,70%). Em contrapartida, houve aumento (42,16%) da arrecadação do parcelamento ordinário, que acabou por superar a arrecadação do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) em razão de significativa queda (67,19%), bem mais acentuada do que a ocorrida no ano anterior (17,20%).

Arrecadação dos parcelamentos administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamento	Arrecadação		Variação	Participação no Total	
	2018 A	2019 B	(B/A) %	2018 %	2019 %
Convencional	9.914,22	14.093,83	42,16	26,75	45,99
Lei 11.941/2009	4.199,62	4.260,58	1,45	11,33	13,90
Pert (Lei 13.496/2017)	12.830,32	4.209,11	-67,19	34,62	13,74
Lei 12.865/2013 e Reabertura 11.941/2009	2.914,16	2.657,92	-8,79	7,86	8,67
Lei 12.996/2014	2.952,60	2.436,85	-17,47	7,97	7,95
Prem (MP 778/2017)	912,49	950,15	4,13	2,46	3,10
Demais	3.342,31	2.033,73	-39,15	9,02	6,64
Total	**37.065,72**	**30.642,17**	**-17,30%**	**100**	**100**

Fonte: PCPR 2019.

De acordo com a tabela seguinte, o Pert lidera o estoque de créditos parcelados, seguido do parcelamento convencional. Entretanto, conforme abordado no parágrafo anterior, a arrecadação do parcelamento ordinário tem se destacado, superando o primeiro em termos absolutos e relativos. Assim, enquanto a razão arrecadação/estoque do Pert finalizou o ano em 8,4%, o parcelamento convencional apresentou índice de 29,7%.

Estoque dos parcelamentos administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamento	Estoque		Variação	Participação no Total	
	2018 A	2019 B	(B/A) %	2018 %	2019 %
Pert (Lei 13.496/2017)	14.175,47	50.116,00	253,54	7,01	23,41
Convencional	39.078,34	47.419,58	21,34	19,32	22,15
Lei 12.810/2013	29.296,92	29.574,59	0,95	14,48	13,81
Lei 11.960/2009	18.841,17	22.210,27	17,88	9,31	10,37
Parcelamento Especial do Simples Nacional e de Microempreendedor Individual	30.989,89	14.185,80	-54,22	15,32	6,63
Parcelamento Lei 12.996/2014	16.140,42	11.607,88	-28,08	7,98	5,42
Parcelamento Lei 13.496 - Pert Simples Nacional e Pert MEI	15.357,01	10.989,92	-28,44	7,59	5,13
Lei 11.941/2009 e MP 449/2008	17.706,21	10.887,40	-38,51	8,75	5,09
Demais	20.695,02	17.084,59	-17,45	10,23	7,98
Total	**202.280,45**	**214.076,02**	**5,83**	**100**	**100**

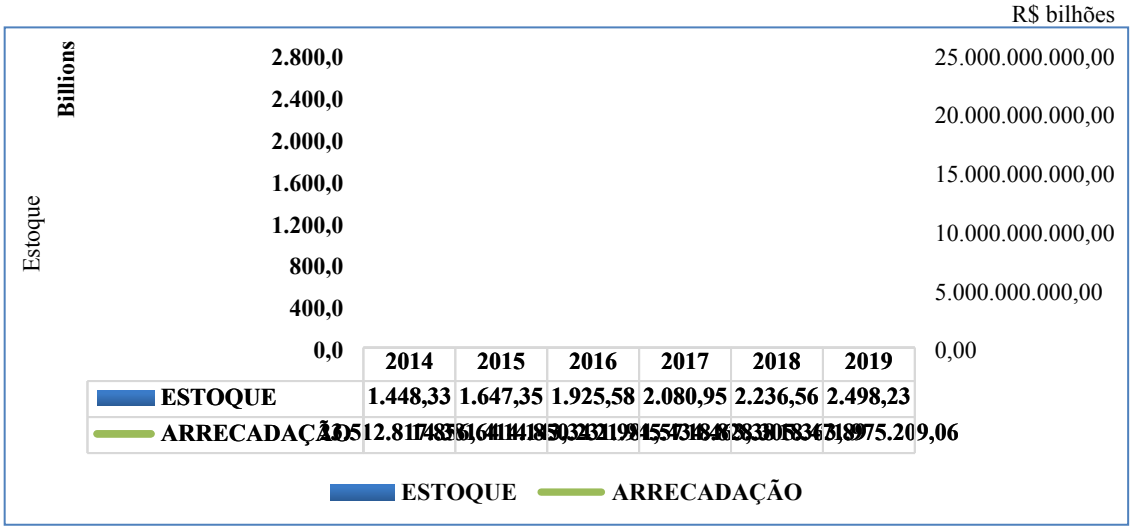
Fonte: PCPR 2019.

Dívida Ativa administrada pelas Procuradorias

O gráfico seguinte ilustra a evolução da Dívida Ativa nos últimos seis exercícios. Em relação a 2018, o estoque cresceu 11,7%, enquanto a arrecadação sofreu queda de 1,9%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

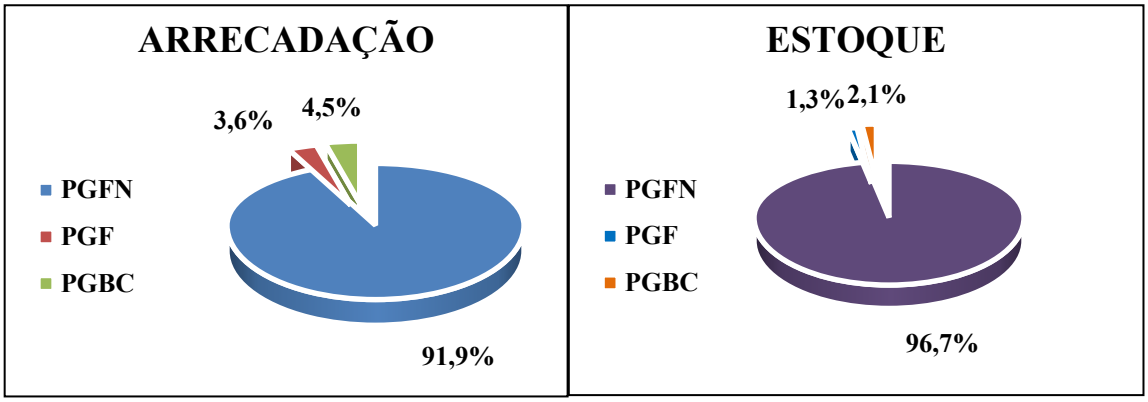
Evolução do estoque e da arrecadação da Dívida Ativa – 2014 a 2019



Fontes: PCPRs 2014 a 2019.

Ilustra-se a seguir a distribuição da arrecadação e do estoque segundo o órgão gestor da Dívida Ativa, verificando-se o significativo destaque da PGFN como principal administrador e arrecadador no que respeita à materialidade, atuando sobre 96,7% do saldo total inscrito.

Dívida Ativa por órgão gestor – 2019



Fonte: PCPR 2019.

Dívida Ativa administrada pela PGFN (DAU)

Conforme anotado, caso não haja espontâneo pagamento do tributo pelo sujeito passivo, a RFB ou outros órgãos ou entidades de origem encaminham o crédito para providências administrativas ou judiciais a cargo da PGFN. Entretanto, apenas os créditos tributários de quantia superior a R$ 1.000,00 são encaminhados pela RFB para eventual inscrição em Dívida Ativa. Os demais permanecem sob cobrança administrativa do órgão.

Por sua vez, na PGFN, os créditos são classificados em Parcelados, Garantidos ou Suspensos por Decisão Judicial. Os demais não recebem classificação.

Esclareça-se ainda que, até o início do funcionamento do Sistema de Parcelamentos (Sispar) da PGFN, em 2014, parte significativa dos parcelamentos especiais de débitos tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa, era administrada pela RFB, razão pela qual esses parcelamentos são apresentados na PCPR 2019 separadamente dos controlados via Sispar. Os parcelamentos a cargo da RFB corresponderam no exercício de 2019 a R$ 4,56 bilhões, ou seja, 34% do total dos parcelamentos atribuídos ao órgão.

A tabela seguinte demonstra que a arrecadação, em 2019, sofreu redução global de 4,6% em relação ao exercício anterior, puxada pela queda de 16,7% dos créditos parcelados, não obstante o aumento de 112,7% dos não parcelados, que possuem menor peso. Conforme registrado na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PCPR 2019, a queda decorre das rescisões e liquidações relativas aos parcelamentos previsto na Lei 11.941/2009 e no Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

Quanto ao estoque da dívida ativa da União administrada pela PGFN, verificou-se diminuição de 14,9% dos créditos parcelados, compensada pelo aumento de 14,6% dos créditos não parcelados. Essas variações culminaram em crescimento global de 10,7%, explicado pela aplicação da taxa Selic e pela elevada inadimplência, que resultou em novas inscrições. Tal situação reflete-se na razão arrecadação/estoque, que sofreu uma redução em relação a 2018, de 0,8% para 0,7%.

Dívida Ativa da União sob administração da PGFN

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2018	Parcelados \1	Não Tributários	888,59	7.839,22
		Tributários não Previdenciários	10.468,65[1]	187.273,62
		Previdenciários	4.787,07	70.924,18
	Subtotal		**16.144,30**	**266.037,01**
	Não Parcelados	Não Tributários	221,72	130.861,32
		Tributários não Previdenciários	1.205,07	1.363.702,82
		Previdenciários	234,16	420.481,26
	Subtotal		**1.660,95**	**1.915.045,40**
Total			**17.805,25**	**2.181.082,41**
2019	Parcelados \1	Não Tributários	479,96	4.713,04
		Tributários não Previdenciários	8.512,99	158.024,99
		Previdenciários	4.452,06	63.641,98
	Subtotal		**13.445,01**	**226.380,01**
	Não Parcelados	Não Tributários	351,86	90.645,76
		Tributários não Previdenciários	1.526,58	1.618.365,89
		Previdenciários	1.654,65	479.480,55
	Subtotal		**3.533,09**	**2.188.492,20**
Total			**16.978,11**	**2.414.872,22**

Fonte: PCPR 2019.
\1 Apresentou-se na PCPR 2019 o montante de R$ 10.468.49, que reflete a diferença a menor dos créditos tributários não previdenciários referentes aos parcelamentos especiais da RFB.

Registra-se, na PCPR 2019, a ocorrência de reclassificação de créditos considerados "Não Tributários" para "Tributários não Previdenciários", o que explica a redução do primeiro em 31,25% e parte do aumento de 14,53% do segundo. Anota-se, ainda, a impossibilidade de discriminar os créditos em "ajuizado" ou "não ajuizado" no momento do parcelamento gerenciado via Sispar ou pelos sistemas da RFB, daí a apresentação das colunas "Parcelamentos Sispar" e "Parcelamentos RFB".

A recuperação total da Dívida Ativa da União, que inclui os depósitos judiciais e extrajudiciais decorrentes de créditos inscritos, embora tenha variado pouco em relação a 2018, de R$ 23,7 bilhões para R$ 24 bilhões, não foi afetada por entradas extraordinárias decorrentes de parcelamentos especiais, a exemplo do Pert, que estabeleceu parcela única com pagamento à vista em janeiro de 2018. Esse fato também explica a queda de 16,6% em 2019 na quantia recuperada com os parcelamentos gerenciados pelo Sispar.

Em relação à recuperação de créditos não ajuizados, observa-se que a redução de 24,8% dos parcelados foi mais do que compensada por um aumento de 120,4% nos não parcelados, o que evidenciaria possível indução dos devedores ao pagamento em razão dos instrumentos de cobrança do órgão imediatamente após a inscrição em dívida ativa, a exemplo da restrição no Cadin/CND e da publicação na "Lista de Devedores".

Quanto aos créditos ajuizados, a redução de 31,5% na recuperação via parcelamento foi compensada por um aumento de 102,4% dos créditos ajuizados não parcelados, o que evidenciaria o bom desempenho da estratégia na via judicial. No que tange aos créditos parcelados cuja gestão ocorre por intermédio dos sistemas da RFB, esclarece-se que a redução em 13,2% era esperada, haja vista que não são mais utilizados para gerenciar novos parcelamentos de créditos inscritos em Dívida Ativa da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em virtude da edição da MP 899/2019 – convertida na Lei 13.988/2020 –, que regulamenta a negociação de dívidas tributárias com a União, foi aberta a rubrica "Transação MP nº 899, de 16 de outubro de 2019" para registrar a recuperação e o estoque da nova modalidade de regularização. Em adição, em 2019 houve o encerramento das contas, com consequente estoque zerado, referentes a(o): parcelamento das instituições financeiras e seguradoras; exclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da base de cálculo de PIS/Cofins (Lei 12.865/2013); Projeto Agroindustrial do Canavieiro Abraham Lincoln (Pacal) (Lei 12.844/2013); renegociação de crédito rural e fundiário (Lei 11.775/2008).

Por fim, consta da PCPR 2019 (peça 3, p. 112-113) um quadro com o conjunto de ações, concluídas ou em andamento, voltadas à recuperação de créditos administrados pela PGFN, considerando os seguintes temas: combate à fraude; perfil do sujeito passivo; ajuizamentos seletivos e integrados; ferramentas de inteligência artificial e análise de dados; adequação de normativos e de sistema de cobrança; intercâmbio de informações com órgãos de proteção ao crédito; integração com sistemas externos; aprimoramento dos mecanismos de gestão de parcelamentos; aprimoramento do atendimento ao contribuinte e da facilitação dos meios de pagamento; modernização da cobrança da dívida ativa previdenciária; controle das situações cadastrais dos devedores; utilização de meio de cobrança extrajudiciais; e modernização do sistema de informações da dívida ativa.

Classificação dos créditos inscritos em DAU quanto ao grau de recuperabilidade

Conforme estabelece o art. 2º, inciso V, c/c o art. 10, da Portaria-MF 293/2017, os créditos inscritos em Dívida Ativa são classificados nas classes (*rating*) a seguir listadas, de acordo com a nota atribuída ao devedor ou grupo de devedores, segundo o grau de recuperabilidade do crédito:

I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação;
II - B: créditos com média perspectiva de recuperação;
III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação; e
IV - D: créditos considerados irrecuperáveis.

Por força dos arts. 12 e 13 da mesma portaria, o ajuste para perdas da DAU é calculado mediante a aplicação dos percentuais de 30% e 50% sobre os créditos classificados com *rating* "A" e "B", respectivamente, e os créditos classificados nas classes "C" e "D" sequer são reconhecidos contabilmente como ativos, ante a baixa probabilidade de recuperação, permanecendo, contudo, em contas de controle até sua extinção ou reclassificação.

A tabela seguinte apresenta os créditos inscritos em DAU segregados de acordo com a classe correspondente ao grau de recuperabilidade, discriminados por natureza. É relevante observar que 67,3% dos créditos foram enquadrados nas classes "C" e "D" em ambos os exercícios. Ressalta-se, ainda, que, embora tenha havido diminuição do montante de créditos da classe "C", isso deu-se em decorrência de sua reclassificação como créditos irrecuperáveis da classe "D", que passaram a representar 53,5% do conjunto dos créditos inscritos.

Saldo dos créditos inscritos em Dívida Ativa da União segundo o grau de recuperabilidade

R$ milhões

Classe (*Rating*)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo 31/12/2018	%	Saldo 31/12/2019	%	Variação Anual (%)
(A) Créditos com alta perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.01	Créditos não Previdenciários	157.587,57	7,2	189.189,37	7,8	20,1
	8.9.9.9.1.48.05	Créditos Previdenciários	37.855,31	1,7	42.680,96	1,8	12,7
	8.9.9.9.1.48.09	Créditos Não Tributários	11.434,71	0,5	4.156,67	0,2	-63,6
	Subtotal		**206.877,58**	**9,5**	**236.027,01**	**9,8**	**14,1**
(B) Créditos com média perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.02	Créditos não Previdenciários	352.351,14	16,2	394.836,77	16,4	12,1
	8.9.9.9.1.48.06	Créditos Previdenciários	136.069,78	6,2	146.873,26	6,1	7,9
	8.9.9.9.1.48.10	Créditos Não Tributários	17.184,25	0,8	10.830,39	0,4	-37,0
	Subtotal		**505.605,17**	**23,2**	**552.540,42**	**22,9**	**9,3**
(C) Créditos com baixa perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.03	Créditos não Previdenciários	306.095,53	14,0	220.591,63	9,1	-27,9
	8.9.9.9.1.48.07	Créditos Previdenciários	158.592,06	7,3	103.987,21	4,3	-34,4
	8.9.9.9.1.48.11	Créditos Não Tributários	22.743,00	1,0	8.974,93	0,4	-60,5
	Subtotal		**487.430,58**	**22,3**	**333.553,76**	**13,8**	**-31,6**
(D) Créditos considerados	8.9.9.9.1.48.04	Créditos não Previdenciários	735.138,70	33,7	971.016,16	40,2	32,1
	8.9.9.9.1.48.08	Créditos Previdenciários	158.691,80	7,3	249.248,09	10,3	57,1
	8.9.9.9.1.48.12	Créditos Não Tributários	87.338,58	4,0	71.394,93	3,0	-18,3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Classe (*Rating*)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo 31/12/2018	%	Saldo 31/12/2019	%	Variação Anual (%)
irrecuperáveis	Subtotal		981.169,08	45,0	1.291.659,18	53,5	31,6
Total			2.181.082,41	100	2.413.780,38	100	10,7

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

Não obstante somente 9,4% do estoque da DAU se encontrar parcelado, a arrecadação nessa modalidade representou 79,2% da global, o que traduz a baixa efetividade da cobrança pela via judicial, responsável por apenas 8,5% da arrecadação global. A tabela seguinte apresenta as quantias segregadas segundo as normas instituidoras dos parcelamentos e representam 91,5% dos estoques em 2019.

Arrecadação e estoque dos créditos parcelados inscritos em Dívida Ativa-PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2018			A/B %	2019			C/D %	Variação	
	Arrecadação	Estoque			Arrecadação	Estoque				
	A	B	Participação %		C	D	Participação %		(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Lei 11.941/2009	3.867,3	101.553,5	38,2%	3,8%	3.468,6	78.946,9	34,9%	4,4%	-10,3%	-22,3%
Pert	5.401,2	82.709,0	31,1%	6,5%	3.199,5	71.978,5	31,8%	4,4%	-40,8%	-13,0%
Convencional	2.949,8	13.930,1	5,2%	21,2%	4.587,8	24.589,4	10,9%	18,7%	55,5%	76,5%
Inovar-Auto (Lei 12.996/2014)	1.779,1	23.293,2	8,8%	7,6%	1.081,0	19.678,5	8,7%	5,5%	-39,2%	-15,5%
MP 778/2017 / Lei 13.485/2017	186,1	8.192,6	3,1%	-	218,1	7.160,4	3,2%	-	-	-
Pert-SN (LC 162/2018)	491,0	9.544,1	3,6%	5,1%	311,9	4.681,4	2,1%	6,7%	-36,5%	-50,9%
Demais	1.469,5	26.814,6	10,1%	5,5%	578,1	19.345,0	8,5%	3,0%	-60,7%	-27,9%
Total	**16.144,1**	**266.037,0**	**100%**	**6,1%**	**13.445,0**	**226.380,0**	**100%**	**5,9%**	**-16,7%**	**-14,9%**

Fonte: PCPR 2019.

Os parcelamentos especiais estabelecidos pela Lei 11.941/2009 e o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) continuam a ser representativos, respondendo conjuntamente por 66,7% do total do estoque. Ambos, contudo, apresentam queda na arrecadação, sobretudo o segundo, o que se reflete em baixos índices de arrecadação/estoque (4,4%).

Por sua vez, o parcelamento convencional acabou por suplantar ambas as modalidades acima, mesmo representando, em 2019, apenas um terço do estoque de qualquer dos dois, haja vista o aumento de 55,5% da arrecadação em relação a 2018.

Nesse contexto, cumpre mencionar que, em recente fiscalização na modalidade levantamento (TC 009.811/2019-2), este Tribunal analisou as medidas de controle e recuperação dos créditos ativos de natureza previdenciária e da Dívida Ativa Previdenciária. No que tange à gestão da PGFN, as conclusões que serviram de base para o Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, podem ser assim sintetizadas:

a) nos últimos dez anos, a dívida ativa previdenciária situou-se em torno de 22% do total da DAU, passando de 5,7% do PIB a preços de mercado em 2009 para 7,2% em 2018;

b) 37% do estoque têm mais de dez anos de inscrição na DAU, sendo que 60% dos créditos que deram origem a essa dívida foram constituídos há mais de dez anos e 28,6% há mais de vinte anos;

c) apenas 4,6% do quantitativo de devedores com valores superiores a R$ 1 milhão respondem por 83,5% do estoque, sendo que os mil maiores (0,1%) respondem por quase 30% dos valores em cobrança;

d) a maior parte dos débitos (62%) é considerada pela PGFN de baixa perspectiva de recuperação ou irrecuperável, classificação que reflete o baixo recebimento da dívida ativa previdenciária no período de 2009 a 2018, em média de apenas 1,3% – ritmo que demandaria da PGFN aproximadamente 75 anos para reaver todo o estoque, caso nenhuma nova inscrição fosse realizada ao longo desse período;

e) o estoque da dívida ativa previdenciária cresceu 156% em termos nominais nos últimos dez anos, em grande medida como resultado da variação da Selic (141%);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

f) a inadimplência, estimada em R$ 28 bilhões em 2018, e a sonegação, de cerca de 0,41% do PIB no mesmo exercício, são fenômenos que impactam negativamente a arrecadação e alimentam os estoques de créditos e da dívida ativa previdenciária;

g) a inadimplência de contribuições previdenciárias nos últimos três anos se aproxima do montante recuperado da dívida ativa previdenciária, neutralizando grande parcela do efeito obtido com os esforços da RFB e da PGFN para reduzir os débitos previdenciários.

Dívida Ativa administrada pela PGF

A Dívida Ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal compreende os créditos pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Bacen, porém inclui as parcelas referentes ao INSS eventualmente sob administração dessa autarquia.

Consta da PCPR 2019 que, a partir de 2016, passou-se a utilizar o módulo Dívida do sistema Sapiens (Sapiens Dívida) da Advocacia-Geral da União (AGU) na gestão dos créditos das entidades na fase de dívida ativa. Trata-se de uma ferramenta que aperfeiçoou a gestão desses direitos, possibilitando, entre outros, identificar a situação do crédito público no momento da arrecadação: inscrição, protesto, parcelamento e ajuizamento.

No entanto, embora 127 entidades já encaminhem seus créditos e processos administrativos valendo-se do Sapiens Dívida, o que representa estoque de R$ 11,6 bilhões em 2019, há entidades que ainda controlam de forma manual ou por meio de sistemas próprios créditos inscritos de expressivas quantidade e materialidade.

A tabela seguinte apresenta o estoque e a arrecadação da Dívida Ativa constantes do Sapiens Dívida e dos sistemas ou controles próprios das entidades, destacando-se algumas das maiores entidades que gerenciam créditos inscritos por intermédio de sistemas próprios.

Estoque e arrecadação de créditos de Dívida Ativa: Sapiens Dívida + sistemas próprios

R$ milhões

Entidade	Estoque			Arrecadação					
	2019			2018			2019		
	Sapiens Dívida	Sistema próprio	Total	Sapiens Dívida	Sistema próprio	Total	Sapiens Dívida	Sistema próprio	Total
Ibama	8,63	9.283,18	9.291,82	-	107,43	107,43	0,00	97,75	97,75
ANS	1.228,79	4.640,43	5.869,23	62,47	74,39	136,85	97,47	116,21	213,67
CVM	565,48	3.366,76	3.932,24	1,51	15,93	17,44	6,21	8,04	14,25
Dnit	3.477,15	*	3.477,15	0,75	0,17	0,93	2,66	2,64	5,30
Anatel	0,00	1.443,55	1.443,55	0,00	763,26	763,26	0,00	10,07	10,07
ANTT	1.009,00	203,61	1.212,62	24,83	-	24,83	42,10	-	42,10
ANP	615,43	208,02	823,45	4,21	66,33	70,54	108,64	59,29	167,93
Inmetro	28,86	553,18	582,04	0,00	88,40	88,40	0,00	70,55	70,55
Cade	234,90	243,72	478,62	0,00	1,39	1,39	0,00	0,61	0,61
DNPM	0,03	217,08	217,11	0,00	39,80	39,80	0,00	29,17	29,17
Aneel	96,88	*	96,88	17,55	0,30	17,85	8,56	1,51	10,06
Ancine	49,90	38,89	88,79	1,33	1,33	2,65	1,37	0,91	2,27
Antaq	34,65	*	34,65	0,71	-	0,71	1,13	-	1,13
Anvisa	23,64	*	23,64	0,51	-	0,51	0,76	-	0,76
ANA	0,02	1,50	1,52	0,00	3,17	3,17	0,00	2,66	2,66
Subtotal (Entidades)	**7.373,37**	**20.199,92**	**27.573,29**	**113,87**	**1.161,90**	**1.275,77**	**268,89**	**399,41**	**668,30**
"Sapiens Dívida" (Demais)	**4.244,79**	**-**	**4.244,79**	**8,38**	**-**	**8,38**	**9,29**	**-**	**9,29**
Total	**11.618,16**	**20.199,92**	**31.818,08**	**122,25**	**1.161,90**	**1.284,15**	**278,18**	**399,41**	**677,59**

Fontes: PCPR 2019 e PGF.
* Dado não apresentado discriminadamente.

As entidades constantes da tabela respondem por 86,7% e 98,6%, respectivamente, do estoque e da arrecadação totais. No Sapiens Dívida, representam 63,5% do estoque e 96,7% da arrecadação registrada. Assim, em que pese o sistemático aumento anual do controle da arrecadação no âmbito do Sapiens Dívida, com crescimento, em relação ao correspondente exercício anterior, de cerca de 80% em 2018 e de 128% em 2019, verifica-se que ainda são controlados fora do Sapiens Dívida 63,5% do estoque e 58,9% da arrecadação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao se analisar os dados agregados, a comparação com o exercício anterior no que respeita ao estoque é inviável, uma vez que, na PCPR 2018, foi apresentado um saldo de apenas R$ 5.847,00 milhões, cerca de um quinto do montante apresentado para 2019 (R$ 31.818,08 milhões). Certamente, o montante de 2018 é uma quantia abaixo da real, em vista dos dados referentes a este exercício e da afirmação feita pelo próprio Poder Executivo – e ora ratificada por este Tribunal – de que os registros atuais não são completos.

Ademais, segundo esclareceu a PGF, os montantes da arrecadação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foram extraídos exclusivamente do Sapiens Dívida, uma vez que as entidades não informaram a ocorrência de arrecadação dos demais créditos inscritos manualmente ou em outros sistemas. Informou-se, ainda, quanto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que não foi possível definir a arrecadação dos exercícios de 2018 e 2019 dos créditos não constantes no Sapiens Dívida, para os quais são utilizados códigos também empregados em outros recolhimentos no âmbito administrativo.

De acordo com os dados apresentados, houve queda de 41,7% da arrecadação total em relação a 2018, de forma que a razão arrecadação total/estoque total fechou 2019 em 2,1%. Entretanto, a PGF informou que houve, em 2018, uma arrecadação extraordinária da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de R$ 3.035,7 milhões de créditos inscritos e não inscritos em Dívida Ativa oriundos de duas conversões em renda, no âmbito do Mandado de Segurança 2003.34.00.006713-0 (NUP 00424.013823/2018-51) e do Mandado de Segurança Coletivo 0017809-08.2009.4.01.3400 (NUP 00767.001143/2017-23). Destarte, desconsiderando a arrecadação da dívida ativa da Anatel em ambos os exercícios, houve aumento de 28,1% da arrecadação.

De forma geral, verifica-se que, além de a PGF lidar com mais de uma centena de entidades, há aquelas que não disponibilizam o valor histórico de créditos inscritos e ainda em estágio de cobrança, existem dificuldades de rastreamento de parcela da arrecadação e a maioria das entidades não informa detalhadamente a arrecadação integral, notadamente os créditos fora do Sapiens Dívida. Esse cenário explica as divergências apontadas por este Tribunal em relação aos dados da PCPR de 2018.

No que diz respeito às autarquias e às fundações públicas federais que não possuem sistemas informatizados de gestão do crédito em fase administrativa de constituição, e que adotarão solução tecnológica centralizada nos termos do art. 8º, § 3º, do Decreto 9.194/2017, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica envolvendo o Ministério da Economia, a PGF, a Anatel, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), conforme extrato publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 28/6/2019, adotando-se o sistema Arco, em desenvolvimento na Anatel, para servir a tal propósito.

Além disso, a PGF, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e o INSS celebraram acordo, mediante a Portaria Conjunta-PGF/SGD/INSS 7/2019, que dispõe sobre o projeto piloto de implantação do Sistema Arco no âmbito do INSS. Identificou-se, contudo, a ausência de órgão gestor central responsável por estabelecer regras de negócio e garantir a operacionalização às entidades usuárias, espaço que poderia ser ocupado pela Secretaria do Tesouro Nacional, detentora de *expertise* em sistemas contábeis estruturantes.

De toda forma, verifica-se que as ações empreendidas pelo Poder Executivo parecem avançar no sentido do cumprimento do art. 8º, § 3º, c/c o art. 11 do Decreto 9.194/2017, "à medida que o Sapiens Dívida mostra-se preparado para receber o barramento com o sistema Arco, que, por seu turno, já possui diversos módulos aptos a entrar em operação".

Com efeito, a Resolução-TCU 291/2017 dispõe que a detecção de impropriedades deve ser objeto de ressalva na opinião sobre a execução dos orçamentos a ser veiculada no Parecer Prévio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(art. 14, § 1º, inciso I). No caso, tem-se como impropriedade a ocorrência de falha formal que não caracterize inobservância de princípios e normas que regem a gestão das finanças públicas federais.

Nesse sentido e a despeito das medidas evolutivas em curso, constata-se a ocorrência de impropriedade na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, configurada pela insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa sob gestão da PGF.

Destarte, propõe-se recomendar ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações da dívida ativa referentes aos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a efetiva verificação do cumprimento do disposto no art. 58 da LRF.

Dívida Ativa administrada pela PGBC

A tabela seguinte apresenta a situação da dívida ativa no âmbito da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) com base nos dados extraídos dos sistemas gerenciais do Banco Central do Brasil, envolvendo os créditos do Bacen na qualidade de integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (órgão Siafi 25201), bem como de Autoridade Monetária (órgão Siafi 25280), isto é, que não integra o OFSS. Embora o estoque tenha aumentado 3,9%, a arrecadação caiu 8,3%.

Arrecadação e estoque da Dívida Ativa sob administração da PGBC – sistemas gerenciais

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2018	Parcelados	894,6	8.058,7
	Não parcelados	6,2	41.569,2
Total		**900,8**	**49.627,9**
2019	Parcelados (D)	823,1	7.471,5
	Não parcelados (E)	2,5	44.072,7
Total		**825,6**	**51.544,2**

Fonte: PCPR 2019.

Apresentam-se a seguir a arrecadação e o estoque da dívida ativa relativa aos créditos do Banco Central do Brasil registrados no Siafi. Rememore-se que essa contabilização somente passou a ocorrer a partir de 2014, após ressalva exarada no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2013.

Arrecadação e estoque da Dívida Ativa sob administração da PGBC – Siafi

R$

Descrição	Posição em 31/12/2018 (A)	Posição em 31/12/2019 (B)	(B/A -1)*100 (%)
Arrecadação \1	29.571.165	29.832.703	0,9
Estoque \2	41.569.182.025	17.744.912.461	-57,3

Fonte: Siafi.

\1 Receita realizada da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária – conta contábil 6.2.1.2.0.00.00.

\2 conta contábil 1.2.1.1.1.05.00-Dívida Ativa Não Tributária.

A variação expressiva no estoque da dívida ativa do Bacen decorre de baixas globais de créditos considerados irrecuperáveis. Com efeito, trata-se de procedimento periódico, tendo em vista que o ajuste para perdas corresponde a 100% do saldo em carteira, conforme descrito adiante.

Percebe-se, contudo, do confronto entre os dados constantes das duas tabelas precedentes, que os montantes contabilizados no Siafi divergem significativamente dos registrados nos sistemas próprios, sobretudo quanto à arrecadação, que representa apenas 3,6% do montante registrado nos sistemas gerenciais. Tal discrepância deve-se à adoção de regras contábeis distintas para o reconhecimento de receitas no Siafi (regime de caixa) e no Sisbacen (regime de competência).

Ressalte-se que, a exemplo do exercício anterior, com amparo nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), bem como no Manual Siafi, macrofunção "02.11.12 – Dívida Ativa da União", houve constituição de provisão para perdas (conta retificadora 1.2.1.1.1.99.06) no mesmo montante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do saldo em carteira (R$ 17,7 bilhões), permanecendo caracterizada a baixa probabilidade de recebimento.

Dívida Ativa: análise consolidada

A tabela seguinte apresenta, por órgão superior, o estoque e a arrecadação da dívida ativa nas gestões dos OFSS em 2019, conforme registrado no Siafi. Comparada à arrecadação líquida da dívida ativa de 2018, verifica-se uma redução de 7,6%. Importante mencionar que os critérios utilizados para se chegar aos valores de arrecadação e de estoque da dívida ativa na subseção em exame seguiram os ditames da Lei 4.320/1964, que fixa o regime de caixa para a receita (art. 35).

Arrecadação e estoque da Dívida Ativa por órgão \1

R$

Órgão	2018		2019		(A/B)	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	Arrecadação \2 \3 (A)	Estoque (B)	Arrecadação \2 (C)	Estoque (D)	%	%	%	%
ME	11.793.565.371,04	759.046.172.913,54	15.433.063.019,52	818.514.419.918,52	1,6	1,9	30,9	7,8
MMA	79.276.262,30	10.882.673.270,00	42.714.995,34	12.430.098.383,29	0,7	0,3	-46,1	14,2
MS	92.226.140,18	3.819.250.774,60	121.725.028,09	4.099.993.617,73	2,4	3,0	32,0	7,4
MCTIC	1.126.366,63	2.841.069.438,36	3.203.454,22	2.857.483.075,36	0,0	0,1	184,4	0,6
MJSP	3.653.570,92	2.330.525.247,55	10.083.796,40	2.189.167.929,00	0,2	0,5	176,0	-6,1
MME	117.828.741,18	1.834.672.650,27	168.068.140,81	1.865.107.278,76	6,4	9,0	42,6	1,7
MINF	28.310.122,66	1.067.269.615,85	50.290.301,03	1.566.004.856,04	2,7	3,2	77,6	46,7
MEC	111.978.640,18	1.179.474.955,18	114.276.501,82	1.192.861.398,08	9,5	9,6	2,1	1,1
MAPA	17.489.733,52	0,00	26.440.506,75	138.870.250,67	-	19,0	51,2	-
MCIDADES	69.741,51	0,00	0,00	58.083.716,66	-	0,0	-100,0	-
MDR	0,00	23.595.334,69	15.909,59	55.932.337,28	0,0	0,0	-	137,0
PR	112.957.510,48	138.870.250,67	91.062,28	0,00	81,3	-	-99,9	-100,0
MP	0,00	4.341.495,04	0,00	0,00	0,0	-	-	-100,0
MICES	72.760.437,10	241.994.282,67	0,00	0,00	30,1	-	-100,0	-100,0
MT	200.775.318,92	0,00	0,00	0,00	-	-	-100,0	-
MCULT	869.948,30	58.083.716,66	0,00	0,00	1,5	-	-100,0	-100,0
MDEFESA	953.190,17	0,00	920.013,98	0,00	-	-	-3,5	-
MTUR	26.744,74	0,00	26.243,18	0,00	-	-	-1,9	-
AGU	349,73	0,00	0,00	0,00	-	-	-100,0	-
MCID	4.650.894.563,95	6.008.715.689,92	977.246,28	0,00	77,4	-	-100,0	-100,0
	17.284.762.753,51	**789.476.709.635,00**	**15.971.896.219,29**	**844.968.022.761,39**	**2,2**	**1,9**	**-7,6**	**7,0**

Fonte: Siafi.

\1 Órgãos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

\2 A arrecadação da Dívida Ativa equivale à receita orçamentária realizada líquida apurada por meio do Tesouro Gerencial com informações provenientes do Siafi.

\3 As distorções nas variações de arrecadação e estoque de 2018 para 2019 devem-se a mudanças na estrutura organizacional dos órgãos que administram créditos inscritos em Dívida Ativa.

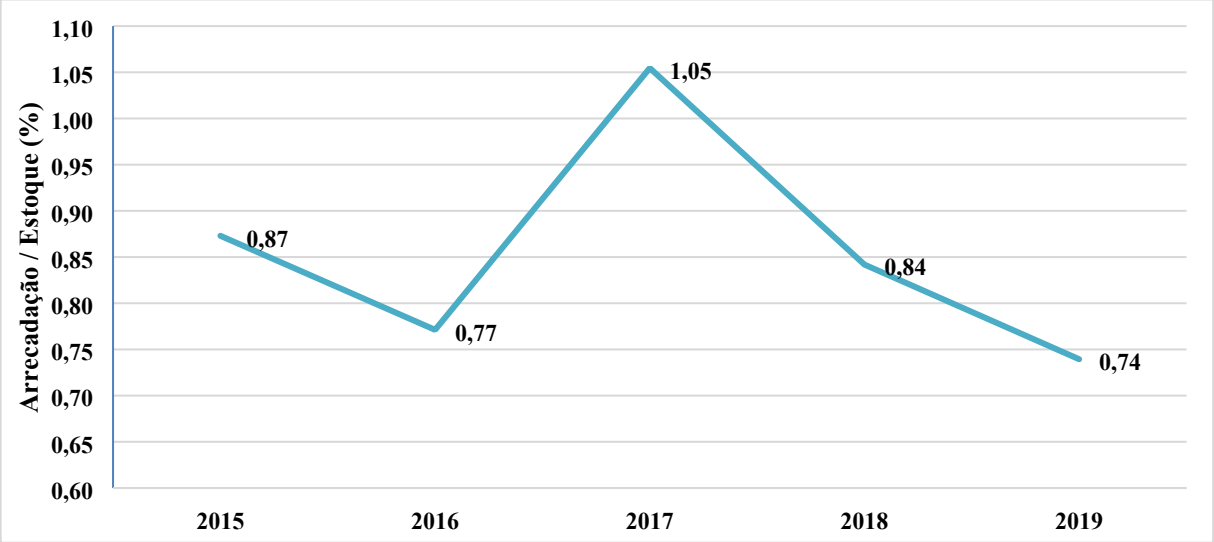
Verifica-se que os maiores estoques estão concentrados nos Ministérios da Economia (96,9%) e do Meio Ambiente (1,5%), ao qual está vinculado o Ibama. O Ministério da Economia também responde pela maior arrecadação (96,6%), seguido pelos Ministérios de Minas e Energia, da Saúde e da Educação, que juntos representam 2,5% do total. O grau de realização da dívida ativa vem apresentando sucessivas quedas anuais: 2,4% em 2017, 2,2% em 2018 e 1,9% em 2019.

O baixo grau de realização decorre de diversas causas estruturais, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e aspectos econômicos e institucionais. Além desse cenário que compromete a recuperabilidade dos valores devidos pelos contribuintes, há fatores comportamentais que concorrem para tanto: de um lado, tem-se a edição de sucessivos e generosos programas especiais de parcelamentos tributários ao longo dos últimos anos; de outro, tem-se a postergação dos pagamentos ordinários por parcela considerável dos devedores, que passam a fazer a "rolagem" de seus débitos a cada novo programa especial de parcelamento. Essa dinâmica afeta negativamente a arrecadação da dívida ativa, ampliando as incertezas em torno da capacidade de recuperação dos créditos inscritos.

O gráfico a seguir apresenta a razão arrecadação/estoque da dívida ativa dos últimos cinco anos, considerando as três procuradorias, e ilustra a queda relativa da arrecadação a partir de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Grau de realização da Dívida Ativa da União – 2015 a 2019



Fonte: PCPR 2019.

Por fim, reproduzem-se abaixo a impropriedade detectada e a recomendação proposta em relação aos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, tendo em vista sua repercussão no que tange à emissão do Parecer Prévio.

IMPROPRIEDADE
Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal.

RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

4.1.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 165, § 2º, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Nessa concepção, a presente análise tem o objetivo de verificar a execução orçamentária das metas e prioridades da administração pública federal, no exercício de 2019, constantes do art. 3º da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

O art. 3º da LDO 2019 preceitua que as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2019, atendidas as despesas que não são objeto de limitação de empenho e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às programações orçamentárias constantes do Anexo VII, adiante detalhadas.

Foram também incluídas, entre as prioridades da administração pública federal para o exercício de 2019, as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE) e as ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher, nos termos do parágrafo único do art. 3º da LDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Destaca-se que as prioridades fixadas na LDO 2019 se diferenciam das fixadas em 2017 e 2018, anos em que as respectivas diretrizes orçamentárias previam a aplicação de recursos oriundos de emendas de bancada estadual como ações governamentais prioritárias. Para 2019, as ações decorrentes de emendas de bancada estadual passaram a ser obrigatórias (art. 68 da Lei 13.707/2018) e sua análise consta do item 4.1.1.4 deste relatório.

Para o exercício de 2019, em consonância com art. 3º da LDO e seu parágrafo único, excluídos os vetos, as prioridades foram as seguintes:

Metas e prioridades – LDO 2019

Programa (cod.)	Programa (nome)	Ação (cod.)	Ação (nome)
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação	20I4	Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas
		20US	Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores
2028	Defesa Agropecuária	214W	Implementação da Defesa Agropecuária
2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	210Z	Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas
2039	Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente	15EH	Implantação de Sistemas Estratégicos para Gestão Tributária e Aduaneira
2040	Gestão de Riscos e Desastres	12QB	Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN
		20GB	Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN
2041	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	213Y	Levantamento Geológico e de Potencial Mineral de Novas Fronteiras
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	20UF	Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados
2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária	211C	Regularização da Estrutura Fundiária na Área de Abrangência da Lei 11.952, de 2009
2078	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	214P	Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais
2080	Educação de qualidade para todos	00QC	Concessão de Bolsas do Programa Mais Médicos
		0509	Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
		20RW	Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica
2081	Justiça, Cidadania e Segurança Pública	2B00	Força Nacional de Segurança Pública
		20ID	Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública
		20I7	Política Nacional de Justiça
		2586	Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte, Controle do Tráfego Internacional e de Registros de Estrangeiros
		2723	Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais
		2726	Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícitos de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União
		8855	Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública
2083	Qualidade Ambiental	214N	Controle e Fiscalização Ambiental
2086	Transporte Aquaviário	4349	Manutenção de Hidrovias

Fonte: Anexo VII da Lei 13.707/2018.

*Quantitativo não consta do referido anexo.

Verifica-se, na tabela acima, que as prioridades da União para o exercício de 2019 foram constituídas de 13 programas de governo e 23 ações orçamentárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução da programação orçamentária das prioridades de 2019

R$

Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
3.804.501.080,00	3.640.887.009,58	1.994.330.123,07	1.976.468.344,44	825.575.230,29

Fonte: Tesouro Gerencial.

A dotação orçamentária atualizada desses programas e ações totalizou R$ 3,80 bilhões, dos quais: R$ 3,64 bilhões foram empenhados (95,70%); R$ 1,99 bilhão foi liquidado (52,42%); e R$ 1,98 bilhão foi pago (51,95% em relação à dotação atualizada, 99,1% em relação à despesa liquidada). Ademais, o pagamento de restos a pagar no exercício foi da ordem de R$ 825,58 milhões.

Deve-se ressaltar que a dotação inicial para o cumprimento das metas físicas estabelecidas para o exercício foi fixada em R$ 4,11 bilhões. Quando da execução do orçamento, contudo, a dotação foi reduzida em 7,45%, passando ao valor de R$ 3,80 bilhões, conforme demonstrado acima. Nesse aspecto, é quantitativamente provável que algumas metas físicas planejadas na LDO tenham sido afetadas em razão da diminuição da disponibilidade orçamentária.

As dotações mais representativas, dentre as metas e prioridades, foram estabelecidas em favor dos programas: 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública (53,62%); 2080 - Educação de qualidade para todos (24,33%); e 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação (7,71%); conforme gráfico a seguir.

Distribuição das metas e prioridades de 2019 nos programas do PPA 2016-2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

As ações orçamentárias mais representativas em valor e que compõem os programas governamentais mencionados acima foram as seguintes:

Metas e prioridades 2019 – ações orçamentárias com maior materialidade

R$ milhões

Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	773,29	760,98	611,25	609,07
8855 – Fortalecimento e Modernização das Instituições de Segurnça Pública	702,24	657,89	16,55	16,49
2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias Federais	335,64	330,92	153,63	151,01
2586 – Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte	304,63	284,65	247,18	246,88
2726 – Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas	292,69	278,19	133,44	133,12
20I4 – Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas Estratégicas	223,06	223,06	172,86	166,02
12QB – Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturias (Cemaden)	0,10	0,00	0,00	0,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Demais Ações Orçamentárias	1.172,94	1.105,19	659,42	653,87
Valor Total	**3.804,49**	**3.640,88**	**1.994,33**	**1.976,46**

Fonte: Tesouro Gerencial.

A ação orçamentária 12QB – Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), contida no programa temático 2040 - Gestão de Riscos e Desastres, não apresentou execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento). Segundo justificativa contida na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), a construção do Cemaden foi orçada em aproximadamente R$ 120,95 milhões, contudo, diante da restrição orçamentária que persiste desde o ano de 2016, a dotação para esta ação é alocada simbolicamente no valor de R$ 100 mil, com expectativa de equacionamento da restrição.

A tabela a seguir apresenta a execução global das ações consideradas prioritárias na LDO 2019:

Execução orçamentária das ações prioritárias da LDO 2019

R$ milhões

Programa	Ação	Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Empenhadas/Dotação Atualizada (A/B)
2021	20I4	223,06	223,06	100,00%
	20US	70,11	66,12	94,31%
2028	214W	155,80	144,31	92,63%
2034	210Z	3,42	3,12	91,23%
2039	15EH	69,10	69,10	100,00%
2040	12QB	0,10	0,00	0,00%
	20 GB	18,46	18,37	99,51%
2041	213Y	7,38	7,34	99,46%
2065	20UF	37,02	33,66	90,92%
2066	211C	10,43	5,87	56,28%
2078	214P	37,10	36,39	98,09%
2080	00QC	98,18	97,71	99,52%
	0509	773,29	760,98	98,41%
	20RW	54,00	45,38	84,04%
2081	2B00	17,32	16,57	95,67%
	20ID	208,26	204,52	98,20%
	20I7	304,63	284,65	93,44%
	2586	335,64	330,92	98,59%
	2723	292,69	278,19	95,05%
	2726	179,13	154,95	86,50%
	8855	702,24	657,89	93,68%
2083	214N	102,89	97,59	94,85%
2086	4349	104,24	104,18	99,94%
Total		**3.804,49**	**3.640,87**	**95,70%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Observa-se que foram pagas despesas no valor de aproximadamente R$ 1,98 bilhão, o que perfaz 99,1% de execução financeira em relação ao valor liquidado da despesa.

Execução financeira das ações orçamentárias prioritárias

R$ milhões

Ano	Número de Ações Orçamentárias Prioritárias*	Dotação Atualizada (A)	Total empenhado	Total liquidado (B)	Total pago (C)	% de execução financeira (C)/B
2019	23	3.804,49	3.640,88	1.994,33	1.976,46	**99,1%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

* Exclusive ações do Plano Nacional de Educação e do Programa de Políticas para as Mulheres.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos contou com dotação atualizada de R$ 49,34 bilhões, tendo sido empenhados R$ 47,70 bilhões, o que representou 96,67% de execução orçamentária em 2019. A execução financeira (despesas pagas em relação às despesas liquidadas) alcançou 99,62%.

Já as ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher, no âmbito do Programa 2016 - Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência, contou com dotação atualizada de R$ 60,35 milhões, dos quais foram empenhados R$ 57,88 milhões, o que representa 95,91% de execução orçamentária em 2019. A execução financeira (despesas pagas em relação às despesas liquidadas) das ações desse programa de governo foi de 100%.

Também é informado na PCPR que a administração federal deixou de empenhar o valor de R$ 4,48 milhões no âmbito de diversas ações, sob a justificativa de restrições orçamentárias ou falhas na execução de emendas, a exemplo de não apresentação de projetos ou não indicação de beneficiários. O percentual dessa inexecução correspondeu a 0,12% da dotação atualizada.

O Orçamento-Geral da União (OGU) do exercício 2019 contou com dotação atualizada de R$ 3.314,2 bilhões, valor empenhado de R$ 2.846,8 bilhões, liquidado de R$ 2.768,3 e valor pago de R$ 2.710,9. Nesse sentido, a execução orçamentária foi de 85,89% e a execução financeira de 97,92%.

Diante do exposto, as ações que integraram as prioridades estabelecidas na LDO 2019 (Anexo de Prioridades e Metas) foram superiores à execução orçamentária e financeira do OGU nos seguintes parâmetros: atingiram execução orçamentária de 95,70% e execução financeira de 99,1%; o Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, no âmbito do Plano Nacional de Educação, atingiu execução orçamentária de 96,67% e execução financeira de 99,62%; e as ações relativas ao enfrentamento à violência contra mulher atingiram execução orçamentária de 95,91% e execução financeira de 100%.

4.2. Outras Ações de Controle Externo

4.2.1. Bônus de Eficiência e Produtividade (Lei 13.464/2017)

No curso de 2019, a partir de representação instruída pela Semag (TC 005.283/2019-1), o ministro Bruno Dantas, relator da matéria, autorizou inspeção para avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da LRF e legislação correlata.

As mencionadas parcelas remuneratórias foram instituídas pela Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. Segundo essa lei, a criação das parcelas remuneratórias e a instituição de Programas de Produtividade da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Auditoria-Fiscal do Trabalho visam incrementar a produtividade, respectivamente, nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e de Auditor-Fiscal do Trabalho.

Em linhas gerais, o BEP constitui parcela remuneratória variável, atrelada a índices de eficiência institucionais, cotejados com as respectivas bases de cálculo. No rol de beneficiários dos bônus, além dos servidores ativos, constam os inativos e pensionistas, os quais percebem percentuais dos valores devidos aos ativos.

Em análise procedida na aludida inspeção, verificou-se que a instituição dessa parcela remuneratória sugere violação de preceitos das normas do Direito Financeiro, com destaque para possível afronta à Constituição Federal e inequívocas violações à LRF e às respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

O primeiro achado decorrente da inspeção envolveu a exclusão dos valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária. Tal benefício tributário violou as regras previstas no art. 113 do ADCT e no art. 14 da LRF, os quais estabelecem que a renúncia de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No entanto, a Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, não contemplou tal estimativa.

No que se refere à despesa, importante registrar que, até o presente momento, a parcela variável do BEP não foi implementada. Dessa maneira, os servidores ativos das carreiras de Atividade Tributária e Aduaneira vêm recebendo mensalmente valores fixos de R$ 3.000,00 e R$ 1.800,00, sendo o primeiro valor pago a Auditores-Fiscais da RFB e, o segundo, a Analistas Tributários da RFB. Já os Auditores-Fiscais do Trabalho percebem, a título de BEP, R$ 3.000,00 mensais. Em 2019, o montante pago a título de BEP alcançou R$ 973 milhões.

Atinente à implementação da variabilidade do BEP, consoante a MP 765/2016, a base de cálculo e o respectivo valor global do bônus para os integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil seriam obtidos **pela multiplicação do somatório da arrecadação de multas tributárias e aduaneira, mais os recursos advindos da alienação de bens apreendidos, pelo Índice de Eficiência Institucional**.

O mesmo raciocínio é aplicado à carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, no entanto a base de cálculo dos correspondentes bônus seria dada pelo valor absoluto da arrecadação de receitas decorrentes de multas pelo descumprimento da legislação trabalhista.

No entanto, a MP 765/2016 foi significativamente alterada pelo Congresso Nacional. Dentre as modificações, destaca-se a supressão do § 4º do art. 5º e do § 4º do art. 16, dispositivos que estabeleciam as bases de cálculo do BEP, nas carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, respectivamente. Nesse contexto, a Lei 13.464/2017 foi aprovada conservando a metodologia de cálculo do BEP, contudo, sem definir qual seria a sua base de cálculo, de modo que inexiste um valor absoluto sobre o qual os respectivos índices de eficiência institucionais devam incidir.

Impende destacar que a base de cálculo será a real definidora do valor global do BEP (e consequentemente do total da despesa com pessoal), o qual será rateado entre os respectivos beneficiários, conforme critérios também estabelecidos pela própria lei. Assim, cada servidor ativo, inativo ou pensionista perceberá uma fração desse valor global do bônus.

À guisa de exemplo, se a base de cálculo, em termos absolutos, equivaler a R$ 50 milhões mensais e o índice de eficiência institucional alcançado pelo Órgão (parâmetro de eficiência obtido a partir do desempenho da instituição, e não individualmente, conforme os arts. 11, § 4º, e 21, § 4º, da Lei 13.464/2017) corresponder a uma unidade, o valor global do BEP será de R$ 50 milhões. Esse valor será rateado entre os beneficiários elencados na Lei 13.464/2017.

Retomando a situação hipotética, imagine-se que o rol de elegíveis contasse com 10.000 pessoas, as quais percebessem a mesma fração do BEP. Nesses termos, o valor individual do bônus percebido mensalmente seria de R$ 5.000,00.

Todavia, caso a base de cálculo passasse a considerar o valor absoluto mensal de R$ 200 milhões, e tudo o mais constante (10.000 beneficiários e índice de eficiência institucional igual a uma unidade), o valor global do BEP equivaleria a R$ 200 milhões, o que consequentemente tornaria o valor mensal do BEP igual a R$ 20.000,00. Conclui-se, portanto, que o valor da base de cálculo tem relação direta com a remuneração dos servidores pertencentes às aludidas carreiras.

Dado que a variável mais relevante para a definição do valor individual do BEP (base de cálculo) não foi definida em lei, o Poder Executivo, no intento de justificar a implementação a variabilidade dessa parcela remuneratória em 2019, encaminhou a esta Corte de Contas proposta de decreto sobre a definição de parâmetros delimitadores de bases de cálculo para o BEP da carreira Tributária e Aduaneira (TC 005.283/2019-1, peça 85). A aludida proposta não abarcou o BEP atinente à carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

De acordo com a proposta de decreto, ao definir a base de cálculo, estaria o Chefe do Poder Executivo, por meio de ato infralegal, a alterar a remuneração de servidores públicos. No

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

entanto, decreto não é o instrumento normativo apto para fixar ou alterar remuneração de agentes públicos. O art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é de clareza ímpar ao definir que remuneração de servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica.

Com efeito, entende-se que a implementação do bônus variável exige a edição de lei formal específica, que veicule expressamente as bases de cálculo do BEP, acompanhada da demonstração do cumprimento das exigências legais acerca da criação/majoração de uma despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF.

Importante consignar que outras carreiras da Administração Pública que detêm remuneração variável baseada no desempenho individual do servidor possuem base de cálculo fixa estabelecida em lei, sobre a qual incide o índice de desempenho em determinado período avaliativo.

Com efeito, o critério de desempenho é delimitado por ato infralegal, mas o valor-base, que constitui o limite da remuneração em caso de máxima suficiência de desempenho, é previamente definido por lei específica aprovada pelo Parlamento. Ao revés, o BEP, além de considerar o desempenho do órgão, e não do servidor individualmente, não estabelece base de cálculo fixa e previamente definida em lei.

Acerca do cumprimento das aludidas regras que visam à neutralidade fiscal da despesa e a necessária transparência acerca das novas obrigações governamentais, verificou-se que a MP 765/2016 não apresentava os requisitos necessários previstos no art. 16 da LRF, notadamente aqueles exigidos para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, a exemplo do BEP.

Nesse rumo, a exposição de motivos que acompanhou a MP 765/2016 não mencionou qualquer premissa e metodologia de cálculo acerca dos dados contidos naquele documento (descumprimento do art. 16, § 2º, da LRF), não demonstrou adequadamente que a despesa não comprometeria as metas fiscais e não evidenciou qualquer medida de compensação (descumprimento do art. 16, § 2º, da LRF).

Complementarmente, verificou-se que a Lei 13.464/2017 suprimiu os montantes máximos que o BEP poderia alcançar. Assim, a única limitação legal existente é o próprio teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Carta Magna. Ao fim e ao cabo, a depender dos valores das bases de cálculo, todos os beneficiários poderiam receber o teto remuneratório constitucional.

Ademais, verificou-se que eventual instituição de base de cálculo referenciada em índices móveis de arrecadação de determinadas receitas, como estabelecia a MP 765/2016 e a proposta de decreto encaminhada a esta Corte de Contas, poderá impor dificuldades adicionais ao cumprimento do Teto de Gastos (EC 95 /2016) em exercícios futuros. A vinculação de uma remuneração (tipo de despesa com pessoal) à arrecadação de determinada receita, ainda que diretamente relacionada à missão institucional do Fisco, não se coaduna com os pressupostos do Novo Regime Fiscal, o qual é insensível à elevação de receitas.

A inspeção conduzida no âmbito do TC 005.283/2019-1 deu origem ao Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, prolatado na sessão de 21/8/2019. Na oportunidade, este Tribunal fez uma série de determinações e recomendações ao Poder Executivo Federal no sentido de somente implementar a remuneração variável após o estabelecimento das bases de cálculo por meio de lei formal, além do estabelecimento de medidas de compensação para a renúncia de receitas previdenciárias veiculada pela Lei 13.464/2017.

Ademais, por meio do item 9.9 do referido *decisum*, comunicou-se à Casa Civil o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2019. Contudo, em 13/9/2019, a Advocacia-Geral da União interpôs pedido de reexame (TC 005.283/2019-1, peça 120), o qual foi conhecido pelo ministro Vital do Rêgo em 7/2/2020 (TC 005.283/2019-1, peça 147), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário. O mérito do recurso aguarda julgamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por fim, convém assinalar que, por ocasião da apreciação da Medida Provisória 899/2019, convertida na Lei 13.988/2020, conhecida como "Lei do Contribuinte Legal", o Plenário da Câmara do Deputados aprovou a Emenda 208, a qual alterava o texto da Lei 13.464/2017. A mencionada Emenda visava inserir ao texto dessa última norma a base cálculo para a definição do valor global, bem como forma de pagamento do BEP.

Nesses termos, em análise contida, nota-se que o art. 6º, § 8º, do substitutivo apresenta controversa delegação de competência. O aludido dispositivo visou transferir a um ato infralegal do Chefe do Poder Executivo a competência para estabelecer a base de cálculo do BEP. Em termos práticos, uma lei estaria subdelegando a ato administrativo a competência para alterar e fixar a remuneração de servidores públicos, atribuição que a Constituição Federal delegou a lei específica (art. 37, inciso X). Assim, o Poder Executivo passaria a ter competência para definir e alterar, por ato próprio, a base de cálculo e, consequentemente, a remuneração de servidores públicos.

No entanto, o Senado Federal rejeitou a aludida emenda, de forma que o texto da Lei 13.464/2017 mantém sua configuração original aprovada pelo Parlamento.

4.2.2. Compromissos sem Cobertura Orçamentária

A presente seção tem como objetivo avaliar o cumprimento de um dos postulados basilares do Direito Financeiro, consagrado no art. 167, inciso II, da Constituição Federal: a vedação à realização de despesas e à assunção de obrigações além do limite representado pelos créditos orçamentários. Porém, antes de adentrar o exame de conformidade ora proposto, faz-se necessária breve contextualização acerca do orçamento público como instrumento fundamental de autorização prévia dos dispêndios governamentais.

O orçamento público assume relevante papel de expressar, em termos monetários, os esforços do Estado no sentido de atender às demandas da sociedade, a quem cabe financiar o aparato estatal por meio do pagamento de tributos.

Nesse contexto, as peças orçamentárias anuais, ao tempo em que se prestam a operacionalizar o planejamento governamental, mostram-se imprescindíveis ao efetivo exercício do controle societal e parlamentar, uma vez que, a par do Orçamento Geral da União, a sociedade cientifica-se das prioridades governamentais por meio da alocação de recursos às diversas programações a serem realizadas durante o exercício financeiro.

Outrossim, o controle parlamentar é exercido desde a deliberação da proposta de orçamento anual encaminhada pelo Poder Executivo, passando pelo acompanhamento da execução orçamentária e culminando no julgamento das contas do Presidente da República, com o auxílio deste Tribunal de Contas, a quem compete emitir parecer prévio.

Sob a dimensão jurídica, a peça orçamentária tem força de lei ordinária, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, conforme dispõe o art. 166, *caput*, da CF/1988, a qual após sanção do Chefe do Poder Executivo, origina a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa lei de efeitos concretos, é possível extrair duas funções essenciais às finanças públicas, sem as quais a peça orçamentária torna-se mero instrumento de registro: i) autorizar a realização da despesa e a assunção de compromissos pelo Poder Público; e ii) fixar limites ao volume de gastos, os quais devem ser respeitados pelos gestores públicos, nos diferentes níveis de atuação governamental.

As disposições constitucionais estabelecidas nos arts. 165 a 169, conjuntamente com outras normas insculpidas na Carta Magna, ou positivadas na legislação infraconstitucional, com destaque para a LRF e a Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com estatura de lei complementar, constituem rígido arcabouço legal, estabelecendo princípios e regras de observância obrigatória àqueles que gerem a coisa pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nesse contexto, um dos norteadores basilares às finanças públicas refere-se à obediência ao princípio orçamentário da universalidade, o qual estabelece que todas as receitas e todas as despesas devem estar contidas na LOA. Tal princípio visa expor a integralidade de receitas estimadas e despesas públicas autorizadas nas respectivas peças orçamentárias, impedindo, assim, a realização de dispêndios sem a indispensável autorização do Parlamento.

Se, por um lado, a legislação determina que todas as despesas devem estar previamente fixadas nas peças orçamentárias, de outra banda a Constituição Federal veda a realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam as autorizações orçamentárias (art. 167, inciso II).

Cotejando-se o princípio da universalidade com o disposto no art. 167, inciso II, conclui-se que somente podem ser assumidos compromissos até os estritos limites dos valores consignados no orçamento anual e nas leis de créditos adicionais. A compreensão desses pressupostos é essencial ao entendimento do exame técnico desenvolvido na presente seção.

Interessante notar que o aludido dispositivo constitucional explicita os termos "despesas" e "obrigações diretas". Dessa forma, o constituinte ampliou a abrangência da vedação estabelecida no art. 167, inciso II, proibindo não somente a realização de despesas, mas obrigações diretas não lastreadas por orçamento.

Intimamente ligado aos pressupostos da responsabilidade na gestão orçamentária e fiscal, o art. 167, inciso II, da CF/1988, visa a impedir que sejam gerados passivos sem o devido suporte orçamentário, o que poderia resultar em severo descontrole dos gastos e, consequentemente, em elevação do endividamento público. Reflexamente, essa regra impede que a Administração descumpra os limites legais da LOA, representados pelas dotações orçamentárias. Assim, eventual extrapolação dos limites da lei orçamentária, em última análise, configuraria extrapolação da autorização do Congresso Nacional para a realização de dispêndios públicos.

Quando se fala em realização de despesas ou assunção de obrigações em determinado exercício financeiro, não se deve perder de vista o princípio da competência, norteador da contabilidade aplicada ao setor público. Conforme disposto no art. 50, inciso II, da LRF, a despesa e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

Destarte, em consonância com o princípio da competência, contabilmente, os compromissos governamentais devem ser reconhecidos no momento da ocorrência do fato gerador. Assim, em regra, a orçamentação anual deve ser suficiente para custear todas as obrigações cujo fato gerador ocorra no respectivo exercício.

Em termos operacionais, a autorização parlamentar para dispêndio é representada por dotações da LOA, as quais devem ser previamente empenhadas para que o Estado execute uma despesa. Nesse sentido, estabelece a Lei 4.320/1964 que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60). Complementarmente, o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59).

Considerando as regras e os princípios apresentados, a violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988, caracteriza-se pela situação em que o gestor assume determinado compromisso perante terceiros, mesmo não dispondo de orçamento suficiente. Em termos práticos, não há a emissão de empenho prévio. O valor será efetivamente empenhado, e consequentemente liquidado e pago, tão somente a partir do momento em que sobrevier eventual dotação.

Sem dispor de orçamento suficiente, a Administração não pode realizar a quitação tempestiva de uma obrigação, tendo em conta que o pagamento constitui o último estágio da despesa. Rememore-se que a prévia emissão do empenho é condição necessária e indispensável ao pagamento de qualquer despesa orçamentária.

Nesse cenário, caso a honra de tal compromisso ou obrigação se dê à conta de dotação pertencente a orçamento de exercício futuro, a Administração, quando emitir o empenho, deverá

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

registrar contabilmente a despesa no Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição. Consequentemente, determinadas despesas registradas como DEA podem decorrer de eventual descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

Dada a relevância da regra veiculada pelo art. 167, inciso II, da CF/1988, a matéria foi tratada por outras normas infraconstitucionais, as quais, além de regulamentarem o tema, estabelecem severas sanções àqueles que derem causa ao seu descumprimento.

A LRF estabelece que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação sem adequação orçamentária (art. 15). A fim de delimitar o conceito de adequação orçamentária, a LRF informa que:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> (...)
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - **adequada com a lei orçamentária anual**, **a despesa objeto de dotação específica e suficiente**, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício**; (grifou-se)

Complementarmente, a LC 101/2000 veda a assunção de obrigações com fornecedores sem autorização orçamentária e equipara tal conduta a operações de crédito (art. 37, inciso IV, da LRF). Ademais, as sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) vêm disciplinando, de forma inequívoca, a vedação à realização de despesa ou a adoção de qualquer medida que viabilize a sua realização sem lastro orçamentário suficiente. A seguir, apresenta-se o dispositivo da Lei 13.707/2018, LDO para 2019, versando sobre o tema:

> Art. 143. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

Outras normas de singular relevância dispõem sobre a assunção de obrigações ou a realização de despesas sem lastro orçamentário suficiente, notadamente acerca de eventuais sanções àqueles que derem causa ao descumprimento constitucional-legal, como se segue:

> Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):
>
> Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
>
> IX - **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei** ou regulamento; (grifou-se)
>
> Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal):
>
> **Ordenação de despesa não autorizada**
>
> Art. 359-D. **Ordenar despesa não autorizada por lei**:
>
> Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (grifou-se)
>
> Lei 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

Percebe-se, pois, a relevância da regra prevista no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, notadamente frente às sanções apresentadas. Porém, como será demonstrado adiante, constatou-se violação ao mencionado dispositivo constitucional no exercício de 2019.

No curso dos trabalhos atinentes ao TC 021.655/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas (Acompanhamento dos Resultados Fiscais do 3º bimestre de 2019), verificou-se expressivo crescimento das despesas executadas no Elemento da Despesa 92 – DEA no âmbito de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com destaque para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Naquela oportunidade, verificou-se que, findo agosto de 2019, o FNAS já havia pago R$ 310,3 milhões a título de DEA, o que corresponde a cerca de 35% de todas as despesas primárias discricionárias (R$ 892,7 milhões) executadas no âmbito do Fundo no referido período, destoando dos padrões de execução orçamentária.

Em situação similar encontrava-se o CNPq, cuja execução de DEA apresentou comportamento bastante destoante de exercícios passados. No ano de 2019, o CNPq executou cerca R$ 77,1 milhões de DEA, frente aos montantes de R$ 1 milhão e R$ 1,3 milhão nos exercícios de 2018 e 2017, respectivamente.

Ademais, desses R$ 77,1 milhões em 2019, R$ 76,3 milhões foram pagos a título de DEA no dia 7/1/2019, ou seja, no quarto dia útil do ano. Em consulta ao Siafi, verificou-se que a obrigação reconhecida como despesa de exercício anterior em 4/1/2019 (data do empenho da despesa) referia-se ao mês imediatamente anterior, qual seja, dezembro de 2018.

Causou estranheza o reconhecimento de DEA referente a um período que logo se encerrara. Ademais, por que a despesa não teria sido empenhada à conta da dotação do exercício de 2018 e paga naquele mesmo exercício ou, no máximo, inscrita em Restos a Pagar? Note-se que, quatro dias após o processamento da dotação do ano de 2019 no Siafi, o CNPq valeu-se do orçamento do novo exercício para custear obrigações referentes a dezembro do ano imediatamente anterior.

As situações apresentadas poderiam sinalizar a insuficiência de orçamento ao custeio de obrigações governamentais em exercícios anteriores, indicando possível violação ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Registre-se que a irregularidade frente ao cumprimento do dispositivo constitucional centra-se no ato que deu origem a um compromisso sem lastro orçamentário, e não no reconhecimento e no pagamento da despesa.

Assim, por meio do Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), o Plenário desta Corte de Contas autorizou a realização de inspeção visando à apuração dos indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores. Ademais, foi emitido alerta ao Poder Executivo nos seguintes termos:

> 9.2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que há indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, conforme item 106 do Relatório de Acompanhamento;

Ato contínuo, instaurou-se o TC 038.365/2019-7, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, no âmbito do qual está sendo conduzida a referida inspeção. Registre-se o ineditismo de uma fiscalização específica desta Corte de Contas acerca do exame do cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, e da conformidade da execução de despesas a título de exercícios anteriores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No bojo dessa inspeção, diligenciou-se à Secretaria Especial de Fazenda, órgão do Ministério da Economia que alberga em sua estrutura os órgãos centrais de Orçamento (Secretaria de Orçamento Federal) e de Administração Financeira (Secretaria do Tesouro Nacional), requerendo informações acerca das medidas adotadas no sentido de orientar e supervisionar os órgãos setoriais sobre a boa e regular execução da despesa, com enfoque na regularidade da execução do orçamento e no estrito atendimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

Como resposta à diligência, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia encaminhou cópia do Ofício Circular 1939/2019/ME (TC 038.365/2019-7, peças 15 a 44) endereçado aos vários Ministérios do Poder Executivo, em que o Secretário de Orçamento Federal alerta as Pastas acerca dos indícios de irregularidades na execução da rubrica "Despesas de Exercícios Anteriores", que eventualmente caracterizariam afronta ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal. O mesmo ofício circular menciona, ainda, que a Controladoria-Geral da União encaminhou às pastas ministeriais do Poder Executivo expediente com escopo semelhante, o qual destacou:

> que, caso se concretize a irregularidade, além do risco de distorção do resultado fiscal do exercício e de impactar a execução da política pública, também poderá se configurar crime contra as finanças públicas, mais especificamente o de ordenação de despesa não autorizada, previsto no art. 359- D, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Adicionalmente, foram encaminhadas diligências a diferentes órgãos e entidades que executaram despesas no Elemento 92 – DEA. Os critérios de seleção envolveram mormente a materialidade dos montantes executados ou o comportamento atípico da execução dessas despesas em relação a exercícios já encerrados.

Após a análise das respostas, a despeito dos esforços do TCU e da Secretaria Especial de Fazenda, no sentido de alertar as unidades do Poder Executivo Federal sobre eventual descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, constatou-se a assunção de compromissos não lastreados por dotações suficientes também no exercício de 2019.

As irregularidades foram constatadas no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), entidade vinculada ao Ministério da Economia, e na Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Seain), órgão integrante da estrutura da referida Pasta.

Insuficiência orçamentária para o custeio de benefícios previdenciários em 2019

Em análise da execução de despesas primárias, verificou-se que o Poder Executivo Federal não reservou orçamento suficiente para custear todas as despesas com benefícios previdenciários no exercício de 2019, incorrendo em compromissos sem a devida autorização orçamentária, o que constitui inequívoca violação ao dispositivo constitucional que veda a realização de despesas e a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, inciso II).

Nesse cenário de insuficiência orçamentária, o INSS, entidade responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, valeu-se de dotações do orçamento de 2020 para custear despesas que deveriam ter sido ao menos empenhadas no exercício anterior. Essa insuficiência orçamentária alcançou o montante de R$ 1.482,8 milhões, dos quais R$ 1.475,9 milhões referem-se a benefícios previdenciários urbanos e R$ 6,9 milhões, a benefícios previdenciários rurais.

A Unidade Gestora 513001 – Coordenação de Orçamento e Finanças do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), a qual executa significativa parcela do orçamento do INSS, entre os dias 6 a 8/1/2020, emitiu empenhos da ordem de R$ 1,5 bilhão utilizando-se o Elemento da Despesa 92 – DEA, para honrar compromissos atinentes ao exercício que há pouco se encerrara.

A partir da análise de Notas de Empenho emitidas pelo INSS, com destaque para a 2020NE000004, de 6/1/2020, no valor de R$ 1,47 bilhão, o operador do Siafi evidencia no campo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

"Observação" o período a que se refere a aludida despesa: "COMP. DEZ2019", como se verifica a seguir:

Nota de Empenho – 2020NE000004

```
DATA EMISSAO     : 07Jan20                          NUMERO  : 2020NE000004
UG EMITENTE      : 513001 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FRGPS
GESTAO EMITENTE  : 57904  - FUNDO DO REGIME GERAL DA PREVIDENCIA SOCIAL
FAVORECIDO       : 513001/57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FRGPS

TAXA:
OBSERVACAO
ATENDER PAGAMENTO DE BENEFICIOS PREVIDENCIARIOS FRGPS, COMP. DEZ2019, CONFORME
RELATORIO SISPAGEN/PPB/RB947/953/2019 E PRECON007/2020.

EVENTO  ESF PTRES     FONTE      ND     UGR      PI                 V A L O R
401092   2  174304 0154000000 339092 561581 BENPREV.URB      1.474.370.656,57
TIPO: ESTIMATIVO   SISTEMA DE ORIGEM:              NE ORIGINAL: 2020NE592544
```

Fonte: Siafi.

A partir da constatação da execução de um valor expressivo no Elemento da Despesa 92, logo no início do exercício, o TCU diligenciou o INSS com o intuito de verificar se o empenho da despesa somente em 2020 derivava de insuficiência de orçamento no exercício anterior ou se o registro era decorrente de eventual erro operacional.

Por meio de Despacho, anexo ao Ofício-SEI 105/2020/GABPRE/PRES-INSS (TC 038.365/2019-7, peça 60) a autarquia confirmou que a obrigação honrada com dotações de 2020, de fato, referia-se a 2019 e que a despesa não foi empenhada no exercício em que se originou o compromisso em razão da insuficiência de orçamento para custear todos os benefícios previdenciários daquele exercício. Nesse rumo, o INSS teceu mais detalhes acerca da operacionalização dos pagamentos de benefícios previdenciários, informando que as despesas atinentes ao último mês do ano são pagas tanto ao final de dezembro, quanto nos primeiros dias de janeiro do ano subsequente.

Complementarmente, informou que "para garantir a competência da despesa pública, liquida-se a totalidade da despesa em dezembro, inscrevendo os valores a serem pagos em janeiro em Restos a Pagar Processados". Assim, o gestor demonstra conhecer os estritos cânones orçamentários, notadamente a necessidade de se empenhar a despesa previamente à assunção da obrigação, ainda que o respectivo pagamento se dê posteriormente.

Contudo, segundo o INSS, o correto procedimento – de se empenhar previamente as dotações em valor suficiente para custear todas as obrigações do exercício – foi inviabilizado, em razão da supressão de dotações procedida pela SOF nos últimos dias do exercício financeiro. Até meados de dezembro de 2019, a autarquia informou que dispunha de orçamentação suficiente para custear todas as despesas com benefícios previdenciários estimadas para o exercício. No entanto, parcela dessa dotação foi suprimida pela SOF, o que resultou na insuficiência orçamentária em relação aos compromissos assumidos para dezembro. Ademais, a autarquia buscou a recomposição dos orçamentos, contudo, obteve limitado êxito. Dada a relevância, reproduz-se o mencionado excerto da resposta do INSS:

> 2.4. Do exposto, pode-se concluir que a maciça (folha) relativa a dezembro é paga tanto no mês de dezembro quanto em janeiro e, para garantir a competência da despesa pública, liquida-se a totalidade da despesa em dezembro, inscrevendo os valores a serem pagos em janeiro em Restos a Pagar Processados.
>
> 2.5. Ocorre que **a SOF realizou bloqueios orçamentários**, conforme notas de bloqueio informadas na planilha (Sei n° 0308000), o que motivou a emissão do Ofício SEI nº

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> 38/2019/DGPA/ PRES - INSS - (Processo Sei n° 35014.037162/2019-47), **com a finalidade de requerer que o saldo orçamentário fosse restabelecido, mas a demanda não foi atendida tampouco houve resposta por parte da SOF**. (grifou-se)

Prossegue o INSS afirmando que, "por se tratar de despesa obrigatória relativa ao pagamento de benefícios previdenciários, restou ao INSS utilizar orçamento 2020, na Natureza de Despesa de DEA, para custear a despesa de 2019, cujo crédito orçamentário havia sido bloqueado pela SOF".

Diante da constatação da irregularidade pelo TCU e ratificada pelo INSS, esta Corte de Contas expediu diligências ao Secretário-Executivo do Ministério da Economia a fim de apurar as razões da insuficiência de orçamento no âmbito do INSS, notadamente tendo em vista o alerta antecedente sobre possíveis irregularidades ocorridas em outros exercícios. Registre-se que todos os atores envolvidos no processo de alocação orçamentária de benefícios previdenciários no âmbito do Poder Executivo estão diretamente ligados ao Ministério da Economia.

Em resposta à diligência desta Corte de Contas, o Ministério da Economia encaminhou notas técnicas expedidas pela SOF e pela Secretaria de Previdência (SPREV), as quais apresentaram as visões desses órgãos acerca da insuficiência orçamentária para os compromissos com benefícios previdenciários.

Por meio da Nota Técnica-SEI 9558/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 81), a SOF, órgão central de orçamento federal, informou que a estimativa de despesas com benefícios previdenciários foi realizada com base nas previsões mais atualizadas à época, as quais foram fornecidas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (SPREV), conforme a Nota Técnica-SEI 15.832/2019/ME (TC 038.365/2019-7, peça 80).

Asseverou a SOF que, durante todo o exercício, suas projeções mantiveram-se aderentes aos efetivos níveis de execução de despesas com benefícios previdenciários. Ademais, salientou que o represamento na concessão de benefícios previdenciários, que reduzia a projeção de despesas ao longo de 2019, foi ratificada tanto pela SPREV como pelo INSS, não se observando a tendência de reversão desse movimento, como se verifica no excerto da Nota Técnica-SEI 9.558/2020/ME, oferecida pela SOF, como resposta à diligência do TCU:

> Ao se observar a execução até novembro das despesas com benefícios pôde-se averiguar a impossibilidade da reversão do represamento ainda em 2019. De fato, **em reunião realizada em 4 de novembro de 2019, com a participação da SOF, da SPREV e do INSS (nomeadamente, sua Diretoria de Benefícios), essa última confirmou que não havia expectativa de reversão do represamento até o fim daquele ano, e que a tendência de queda em relação ao projetado provavelmente se manteria**. Com isso, e com os argumentos e projeções constantes da Nota Técnica SEI nº 15832/2019/ME da SPREV, houve decisão de considerar seus valores. (grifou-se)

Noticiou ainda que a estimativa de despesa com benefícios previdenciários foi considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) extemporâneo de dezembro de 2019, o qual, além de ser utilizado como instrumento de gestão fiscal, presta-se como subsídio para a abertura de créditos adicionais, conforme o art. 4º, § 1º, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

Acerca da solicitação de recomposição orçamentária requerida pelo INSS, a SOF informou que o Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS foi encaminhado em 31/12/2019 à Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), setorial orçamentária do Ministério da Economia, mas não teria sido recebido pela própria SOF, que apenas tomou conhecimento desse expediente no âmbito do processo de fiscalização instaurado pelo TCU.

Por intermédio da Nota Técnica-SEI 9.459/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 70), a SPREV, a quem cabe fazer as projeções de despesas com benefícios previdenciários, informou que a Nota Técnica-SEI 15.832/2019/ME (TC 038.365/2019-7, peça 80), utilizada pela SOF para estimar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a despesa com benefícios previdenciários em 2019, foi elaborada com a finalidade primordial de subsidiar o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020 acerca das projeções de despesas do exercício de 2020, mas não para mensurar a despesa referente a dezembro de 2019.

Asseverou que a projeção atinente ao exercício de 2019 constante da mesma Nota Técnica "foi elaborada com base no fluxo de caixa do FRGPS daquele ano, o que exigiria eventuais adaptações para que as projeções refletissem a despesa empenhada".

Noticiou ainda que os represamentos na concessão de benefícios impõem dificuldades adicionais à acurada mensuração da despesa. Informou que, em janeiro 2020, havia um total de dois milhões de requerimentos de benefícios aguardando conclusão, dos quais "mais de 1 milhão estavam pendentes de análise pela autarquia há mais de 45 dias".

Por fim, aduziu a SPREV que a insuficiência orçamentária em questão possui "magnitude correspondente a menos de 0,25% da despesa do FRGPS de 2019". Não obstante, considerou importante o aprimoramento no fluxo de informações entre SOF, SPREV e INSS, de forma a mensurar com a maior acurácia possível a despesa futura, bem como tornar mais ágil a eventual observância de insuficiência orçamentária.

Das respostas encaminhadas pelo Ministério da Economia, constata-se, de plano, a urgente necessidade de aperfeiçoamento do processo de estimação de despesas e alocação de dotações destinadas ao custeio de obrigações no âmbito da Previdência Social, notadamente tendo em vista a sequência de falhas que resultou em insuficiência orçamentária no âmbito do INSS.

Desde a incorreção no montante de despesas estimadas, passando pela utilização de projeção de metodologia incompatível com o regime orçamentário da despesa, até a deficiente comunicação entre os órgãos do Ministério da Economia, todas essas fragilidades resultaram em insuficiência bilionária de orçamento em 2019, caracterizando inequívoca violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988. Rememore-se que todos os atores envolvidos nessa irregularidade estão subordinados ao Ministro da Economia, a exemplo de SOF, SPREV e SGC, ou a ele vinculado, como é o caso do INSS.

A mencionada insuficiência de orçamento não causou prejuízos diretos à população beneficiária, tendo em conta que a insuficiência orçamentária ocorrida em 2019 foi suprida pela utilização das dotações da Lei 13.978/2020 (LOA 2020). No entanto, o rastro de descumprimento de diversas normas do Direito Financeiro remanesce, sobretudo a assunção de compromissos em montante superior à autorização constante da LOA 2019 e das respectivas leis de créditos adicionais.

Tal irregularidade, por configurar a constituição de obrigações sem autorização orçamentária suficiente, em última análise, caracteriza a usurpação das competências do Congresso Nacional, que detém a prerrogativa constitucional de autorizar o orçamento e limitar as dotações necessárias ao custeio do Estado, uma vez que o Poder Executivo Federal extrapolou os limites para realizar dispêndios governamentais estabelecidos pelo Parlamento. Ademais, por se tratar de despesa obrigatória, uma vez constituído o passivo com benefícios previdenciários, não restará outra opção ao Poder Legislativo senão a consignação de dotações em exercício posterior a fim de cobrir a insuficiência orçamentária causada pelo Poder Executivo Federal.

Em que pesem as ponderações da SPREV acerca da dificuldade em se mensurar adequadamente o montante de despesas a ser realizado no exercício de 2019 e a tentativa de se minimizar a irregularidade na qual incidiu o Poder Executivo Federal, não é demais trazer à baila pressupostos básicos a serem seguidos por qualquer gestor no trato com as finanças públicas: a responsabilidade e a prudência na gestão fiscal. Esses pressupostos assumem maior relevância notadamente quando se trata de despesas obrigatórias com benefícios previdenciários, dispêndios que impõem ao Estado o dever de agir no sentido de garantir tempestivamente as dotações suficientes ao integral custeio dessas obrigações. Soma-se a isso o fato de o ordenamento jurídico estabelecer penalidades bastante severas àqueles que derem causa a eventual ato irregular.

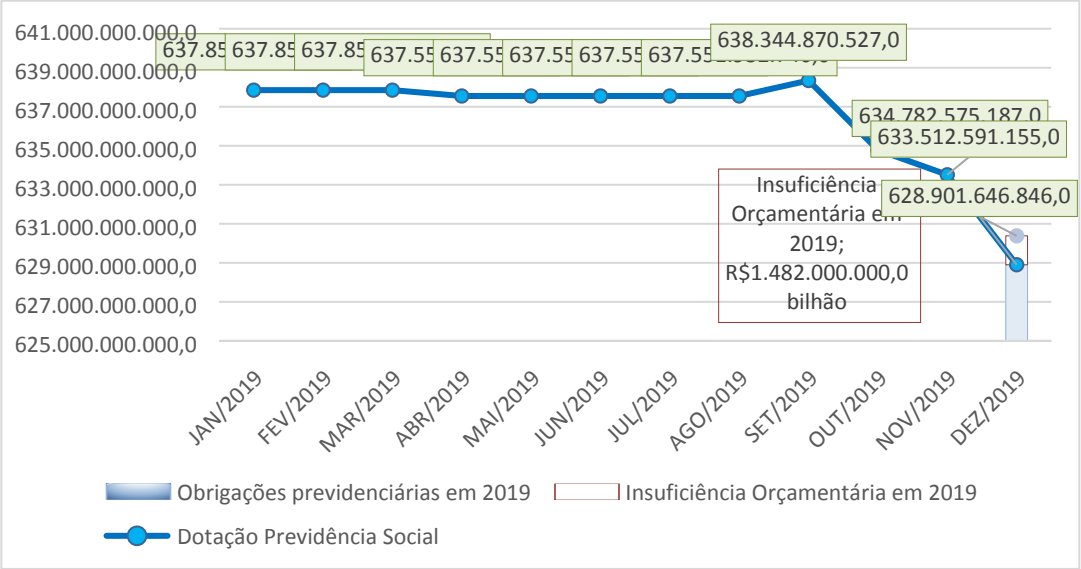
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O art. 1º, § 1º, da LRF, informa princípios norteadores da conduta dos gestores públicos, tais como "ação planejada", em que se "previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas". No entanto, não se observa o atendimento desses pressupostos ao se reduzir significativamente o orçamento para a despesa obrigatória referente aos benefícios previdenciários. Pelo contrário, optou-se por reduzir a dotação do INSS a fim de se autorizar novas despesas em áreas diversas.

Registre-se que o Congresso Nacional destinou originalmente R$ 637,9 bilhões ao custeio de benefícios previdenciários, no entanto, esse valor foi reduzido a R$ 628,9 bilhões ao final do exercício. Do valor total suprimido no exercício (R$ 9 bilhões), cerca de R$ 5,9 bilhões foram remanejados nos dois últimos meses de 2019. O gráfico a seguir demonstra a evolução das dotações destinadas ao custeio de benefícios previdenciários ao longo de 2019 comparada às necessidades de orçamento ao final do mesmo exercício. Foram consideradas todas as despesas no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, assim incluídos: benefícios previdenciários, benefícios judiciais e compensação previdenciária.

Evolução das dotações destinadas às despesas com benefícios previdenciários em 2019

R$ bilhões



Fonte: Siop.

Com o intuito de avaliar se a subestimativa de despesas com benefícios previdenciários ocorrera de forma isolada no exercício de 2019, foram analisadas as despesas executadas pelo INSS cuja competência referia-se a 2018. Contatou-se mais uma vez insuficiência orçamentária para o custeio de benefícios previdenciários em 2018, o que impôs a utilização do orçamento de 2019 para custear compromissos do ano anterior.

Especificamente sobre os compromissos de 2018 honrados com dotações da LOA 2019, assinale-se que o INSS não registrou tais obrigações como DEA, o que foi objeto de apontamento por parte deste Tribunal, resultando na prolação do Acórdão 927/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes.

Por meio da mencionada fiscalização, constatou-se que o INSS "utilizou o orçamento do ano de 2019 para empenhar a despesa do exercício anterior (2018), como se despesa do exercício corrente fosse, ou seja, as despesas foram empenhadas no elemento 90 e não no 92 como preconiza o MCASP".

Em que pese o achado sobre a ausência de registro da obrigação como DEA, impende destacar que a mencionada fiscalização tinha como escopo examinar a confiabilidade dos demonstrativos contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, e não a aderência dos atos que ensejaram o citado registro no Siafi às normas orçamentárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Sobre as considerações da SPREV no intuito de minimizar a irregularidade praticada pelo Poder Executivo Federal, segundo a qual a insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão representa menos de 0,25% de toda a despesa com benefícios previdenciários em 2019, faz-se necessário destacar alguns pontos. Inicialmente, o período a ser considerado em argumentação dessa natureza não deve abarcar todo o exercício financeiro, mas somente o último mês de 2019, tendo em vista que a despesa atinente ao período de janeiro a novembro desse mesmo ano já havia sido executada. Com efeito, a despesa exclusivamente com benefícios previdenciários projetada para dezembro de 2019 era de R$ 65,9 bilhões, conforme a Nota Técnica-SEI 5832/2019/ME (TC 038.365/2019-1, peça 80).

Cotejando-se a despesa projetada para dezembro de 2019 e o valor da insuficiência orçamentária, o desvio supostamente minimizado pela SPREV torna-se nove vezes maior. Ainda que fosse inúmeras vezes maior ou menor, o Poder Executivo Federal assumiu compromissos sem dotação orçamentária no montante de R$ 1,5 bilhão, descumprindo vedação constitucional. Com efeito, o art. 167, inciso II, da CF/1988 é de clareza ímpar ao vedar a assunção de compromissos que excedam as dotações, impondo ao gestor a necessária reserva de recursos para fazer frente a todas as obrigações.

Ademais, passados dezesseis dias do mês de dezembro (16/12/2019, data em que foi elaborada a Nota Técnica-SEI 5.832/2019/ME), pode-se presumir que as probabilidades de se estimar com maior exatidão as obrigações para os demais quinze dias do exercício eram razoáveis, notadamente tendo em conta que se trata de um dispêndio cujo comportamento histórico é acompanhado há décadas pelo Poder Executivo Federal, ainda que esporadicamente seja impactado por eventos como represamentos, greve de servidores etc.

Nesse sentido, mesmo que remanejamentos orçamentários não sejam vedados pela legislação, é, no mínimo, imprudente suprimir, nos últimos quarenta dias do exercício, cerca de R$ 5,9 bilhões das dotações destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários, sobretudo tendo em conta as sanções impostas em caso de insuficiência orçamentária.

Não se olvidam os argumentos acerca dos represamentos ocorridos nos procedimentos de concessão de benefícios, o que poderia conferir certo grau de incerteza às projeções. Ademais, não seria razoável esperar a perfeita exatidão dessas projeções. No entanto, a dificuldade em se mensurar a despesa, como reportado pela SPREV, exigiria ainda mais cautela. Se existiam significativos riscos de desvios em relação às projeções de despesas, caberia ao Poder Executivo mitigá-los. Ao revés, o Poder Executivo Federal assumiu o risco de insuficiência de orçamento para cobrir despesas com benefícios previdenciários em 2019.

Frise-se que a dotação previamente autorizada pelo Congresso Nacional na LOA 2019 (R$ 637,9 bilhões) seria mais do que suficiente para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários em 2019 (R$ 630,4 bilhões), incluindo-se as que deixaram de ser empenhadas em 2018. Assim, a dotação original se revelou adequada e não se exigiam esforços adicionais do Poder Executivo Federal no sentido de buscar recursos para ajustar o montante de dotações do INSS à real necessidade.

Ademais, surpreende o fato narrado pela SPREV no sentido de que a projeção de despesas contida na Nota Técnica-SEI 5.832/2019/ME não era instrumento apto a mensurar a despesa ao fim do exercício de 2019. Segundo a SPREV, a mencionada projeção de despesas exigiria adaptações a fim de compatibilizar os fluxos de caixa ao regime de competência da despesa orçamentária. No entanto, os valores informados pela SPREV foram incorporados pela SOF para fins orçamentários sem essa necessária adequação.

Impende ainda destacar que o montante de compromissos atinentes a dezembro de 2019 era conhecido pelo Poder Executivo Federal antes do encerramento do exercício. Poderia se pugnar que a despesa referente a dezembro de 2019 somente foi conhecida no início de 2020, conforme aduz o INSS, por meio do Despacho (TC 038.365/2019-7, peça 92, p. 6): “pagamentos alteram o valor a ser pago em cada dia, não sendo possível ter, **com antecedência**, o valor **exato** a se pagar, em cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

um dos 10 (dias) de pagamento da folha. Só se sabe o valor exato no dia imediatamente anterior ao do pagamento" (grifos contidos no original).

Todavia, esse argumento não merece prosperar integralmente. Verificou-se que as variações entre os valores apurados na folha (maciça) e os realmente devidos aos beneficiários são bastante residuais e não justificariam a insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão.

Com o auxílio de auditores da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social, verificou-se que os pagamentos realizados fora da maciça, os denominados Pagamentos Alternativos de Benefícios (PABs), em média, não ultrapassam R$ 5 bilhões ao ano.

Especificamente em relação ao mês de dezembro de 2019, foram pagos R$ 346,1 milhões, valor que em nada se assemelha à insuficiência orçamentária ao fim daquele exercício (R$ 1,5 bilhão). Ainda que os valores fossem próximos, mais uma vez, reitera-se a necessária prudência na alocação de recursos destinados a benefícios previdenciários, visando ao cumprimento da CF/1988, da LRF, da LDO 2019 e à obediência aos princípios orçamentários.

Ademais, antes do encerramento do exercício financeiro de 2019, o INSS já havia apurado o montante necessário ao custeio de todos os benefícios previdenciários daquele exercício, inclusive aqueles cuja competência era de dezembro de 2019, mas que seriam efetivamente pagos nos cinco primeiros dias úteis de janeiro de 2020.

Fato que demonstra o prévio conhecimento das obrigações de pagamento do INSS antes do encerramento do exercício é a comprovação de alterações orçamentárias procedidas no âmbito da própria autarquia. Da análise dos pedidos de alteração orçamentária registrados no Siop, em favor da Unidade Orçamentária 25917 – Fundo do Regime Geral de Previdência Social, verifica-se que o INSS solicitou remanejamentos orçamentários em 28/12/2019, visando a reduzir a insuficiência orçamentária para o custeio de benefícios previdenciários.

A irregularidade frente à Constituição Federal se consuma com a inobservância por parte do INSS acerca das despesas projetadas no RARDP extemporâneo de dezembro de 2019, a qual lastreou o posterior remanejamento de dotações do INSS, e com a intempestiva solicitação de recomposição de orçamento, materializada pelo Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS (TC 038.365/2019-7, peça 89). O mencionado expediente é datado de 31/12/2019 e foi encaminhado à SGC às 12h29 desse mesmo dia, limitando sobremaneira qualquer atuação dessa setorial e da SOF no sentido de recompor cerca de R$ 2,1 bilhões (valor solicitado no ofício) a poucas horas do encerramento do exercício financeiro.

Assim, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo Federal possuía compromissos a título de benefícios previdenciários que excediam as respectivas dotações orçamentárias. Além de ser ratificada pela própria autarquia, conforme Despacho de 6/2/2020 (TC 038.365/2019-7, peça 60), a insuficiência orçamentária pode ser comprovada a partir do registro de um passivo sem lastro orçamentário em conta específica no Siafi, como se verifica na Nota de Lançamento de Sistema 2019NS003895 – Unidade Gestora 513001 – Coordenação de Orçamento e Finanças do FRGPS, datada de 31/12/2019, apresentada a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nota de Lançamento de Sistema – 2019NS003895 – Reconhecimento de passivo sem lastro orçamentário

```
DATA EMISSAO      : 31Dez19   VALORIZACAO : 31Dez19  NUMERO  : 2019NS003895
UG/GESTAO EMITENTE: 513001 / 57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FR
FAVORECIDO        : 513001 / 57904   - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO
TITULO DE CREDITO : 2019FL000594           DATA VENCIMENTO  : 31Dez19


L  EVENTO          INSCRICAO            CLAS.CONT CLAS.ORC          V A L O R
01 581888 513001                        211210100
                                        321210100          1.378.393.842,43
```

```
DATA EMISSAO      : 31Dez19   VALORIZACAO : 31Dez19  NUMERO  : 2019NS003895
UG/GESTAO EMITENTE: 513001 / 57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FR
FAVORECIDO        : 513001 / 57904   - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO
TITULO DE CREDITO : 2019FL000594           DATA VENCIMENTO  : 31Dez19


OBSERVACAO
12/2019 - CORRESPONDENTE AO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - FRGPS, P
REVISTO PARA 02/01/2020, DE ACORDO COM O DISPOSTO NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS FIRMADO ENTRE O INSS E REDE BANCÁRIA,CONFORME RELATÓRIOS SISPAGBEN/PP
B/RB947/2019. REGISTRO DE INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA.
```

Fonte: Siafi.

Das consequências do descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988

A insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão para o custeio de benefícios previdenciários e a consequente violação às regras do Direito Financeiro, por si sós, já constituem severa irregularidade. No entanto, a situação se aprofunda porque o multicitado descumprimento de dispositivo constitucional possibilitou ao Poder Executivo Federal abrir créditos adicionais e então realizar novas despesas.

Rememore-se também que o Poder Executivo Federal foi formalmente alertado por esta Corte de Contas sobre possível descumprimento do dispositivo constitucional previsto no art. 167, inciso II, em exercícios anteriores (Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário), porém, ao fim de 2019, constatou-se irregularidade de igual natureza.

Adicionalmente, como pontuado pela SOF, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias bimestralmente elaborados pelo Poder Executivo demonstram as projeções de arrecadação e de gastos em determinado exercício, conforme exigido pelo art. 9º da LRF. O mencionado relatório ainda se presta como instrumento hábil para demonstrar a compatibilidade da abertura de crédito adicional em relação à meta de resultado primário fixada na LDO e aos limites de despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme o art. 4º, § 1º, da LOA 2019:

> § 1º Considera-se compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada na LDO-2019 a abertura de crédito suplementar relativo a despesas primárias cujo aumento tenha sido previsto no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias elaborado em cumprimento ao art. 9º da LRF e à LDO-2019, observado o detalhamento dos itens do Quadro 9, integrante desta Lei, sem prejuízo do cumprimento dos limites de despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nesse contexto, o RARDP que, ordinariamente, é elaborado nos meses de março, maio, julho, setembro e novembro, foi também produzido extemporaneamente em outubro, novembro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dezembro de 2019, possibilitando, assim, a abertura de novos créditos adicionais em favor de órgãos do Poder Executivo Federal, o que se traduz em autorizações incrementais de gastos.

No RARDP extemporâneo de dezembro de 2019, verifica-se que o principal lastro para abertura de créditos adicionais estava diretamente relacionado à projeção de redução de despesas com benefícios previdenciários. Tal fato foi exposto logo no item 5 do sumário executivo do mencionado relatório, o qual informou os movimentos mais relevantes que impuseram a reavaliação de receitas e despesas:

> 5. Destaca-se que as projeções das receitas primárias federais previstas para o corrente ano foram mantidas. Por sua vez, as projeções de despesas primárias obrigatórias apresentaram decréscimo de R$ 1.441,7 millhão [sic] em relação à avaliação anterior. As variações observadas referem-se: à redução da estimativa de Benefícios Previdenciários, em R$ 1.793,1 milhão [sic], e Pessoal e Encargos Sociais, em R$ 61,3 milhões, devido à incorporação dos dados realizados até novembro. Por outro lado, verificou-se aumento na estimativa do Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital), no valor de R$ 20,0 milhões, e nas Despesas com Controle de Fluxo, em R$ 392,7 milhões, devido à necessidade de suplementação no Programa Bolsa Família.

Do excerto acima, percebe-se que a reestimativa de despesa com benefícios previdenciários, a apenas quatorze dias do encerramento do exercício financeiro, foi o fator determinante para a abertura de espaço fiscal, o que lastreou a autorização de novas despesas por meio de créditos adicionais.

Impende consignar que, para a abertura de créditos adicionais, duas importantes regras fiscais devem ser obedecidas: a compatibilidade com a meta de resultado primário prevista na LDO e a obediência ao limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016. No que se refere à compatibilidade com a meta fiscal, rememore-se que o ano de 2019 foi marcado pela Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, a qual gerou arrecadação de cerca de R$ 70 bilhões. O aludido ingresso excepcional de receitas possibilitou a abertura de significativo espaço fiscal.

Contudo, o limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016 não é sensibilizado pela arrecadação. Assim, independentemente do volume de receitas, as dotações orçamentárias atinentes às despesas primárias não podem superar o montante originalmente fixado na LOA, o qual foi resultante da aplicação da regra do Teto de Gastos, isto é, despesa paga no exercício de 2016 corrigida anualmente pela variação da inflação. Com efeito, a abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais deve ser precedida pelo cancelamento de outras dotações primárias.

Nesse contexto, as dotações destinadas a benefícios previdenciários foram canceladas e, assim, autorizadas novas despesas. A tabela a seguir demonstra a destinação das dotações referentes ao custeio de benefícios previdenciários, canceladas nos últimos quatro decêndios do exercício de 2019:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Destinação das dotações canceladas da Previdência Social – 20/11 a 31/12/2019

R$ milhões

Instrumento Legal	Cancelamento de dotações da Previdência Social
Lei 13.920, de 28/11/2019	1.370
Lei 13.947, de 13/12/2019	1.024
Lei 13.953, de 16/12/2019	251
Lei 13.955, de 16/12/2019	1.958
Lei 13.956, de 17/12/2019	75
Portaria 14.662, SEF/ME	412
Lei 13.965, de 26/12/2019	700
TOTAL	5.790

Fonte: Siop.

Percebe-se que o significativo volume de dotações remanejadas nos últimos dias do exercício financeiro possibilitou a realização de outras despesas em diversos ministérios do Poder Executivo Federal. A título de exemplo, o crédito suplementar aberto pela Lei 13.920/2019 favoreceu os Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Educação, da Cidadania e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Já o crédito especial decorrente da Lei 13.956/2019 contemplou os Ministérios da Infraestrutura e do Desenvolvimento Regional.

Nesse rumo, resta configurada a irregularidade praticada pelo Poder Executivo Federal no exercício de 2019, ao assumir compromissos que excediam as dotações autorizadas pelo Congresso Nacional, materializada pela insuficiência orçamentária da ordem de R$ 1,5 bilhão para o custeio de benefícios previdenciários, o que constitui inequívoca violação ao dispositivo constitucional insculpido no art. 167, inciso II.

Todavia, em que pesem todos os fatos narrados, os quais resultaram em insuficiência orçamentária no âmbito da Previdência Social, da análise das peças acostadas aos autos do TC 038.365/2019-7, não é possível constatar conduta dolosa no procedimento de supressão de dotações do INSS e de abertura de créditos adicionais. Verificam-se, sim, procedimentos que não se alinham integralmente à exigida prudência no trato com as finanças públicas e, sobretudo, uma série de falhas no processo de alocação orçamentária no âmbito do Poder Executivo ao fim do exercício de 2019.

O claudicante processo de mensuração das dotações necessárias ao custeio da Previdência Social ao fim de 2019 iniciou-se pela SPREV, que elaborou uma projeção destinada a outros fins, e não à correta mensuração das despesas pelo regime orçamentário, mas que foi incorporada pela SOF ao relatório de avaliação orçamentária sem as necessárias adequações.

Tal fato reitera a necessidade de aprimoramento do fluxo de informações entre os órgãos do Ministério da Economia, e, sobretudo, a adoção de indispensável prudência na gestão orçamentária. No entanto, entende-se que a SOF, como órgão central de orçamento federal, incumbido de gerenciar despesas anuais que ultrapassam R$ 3 trilhões, utilizou a melhor informação disponível naquele momento, oferecida justamente pela secretaria responsável por mensurar os gastos previdenciários.

Adicionalmente, o INSS constatou tardiamente a redução da projeção de despesas da Previdência Social e a consequente supressão de dotações, o que evidencia, mais uma vez, sérios problemas no processo de alocação orçamentária, notadamente no que se refere à comunicação entre o órgão que projeta as despesas com benefícios previdenciários (SPREV) e a entidade que executa (INSS). No entanto, a Administração demonstrou boa-fé ao evidenciar a existência de uma obrigação sem suporte orçamentário ao final do exercício, a qual foi devidamente registrada no Siafi e honrada tempestivamente, evitando, assim, distorções nos demonstrativos contábeis da entidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Face o exposto, é forçoso concluir que a irregularidade ora evidenciada não decorreu de má-fé por parte do Poder Executivo, mas sim de sucessivas e graves falhas técnicas no âmbito do Ministério da Economia, como também da inobservância da necessária prudência no que se refere ao estrito cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988. Ainda que não seja capaz de elidir a responsabilidade daqueles que deram causa à violação constitucional, tais aspectos devem ser sopesados na dosimetria de eventual sanção em processo específico.

Assunção de obrigações com organismos internacionais em 2019 em montante superior às respectivas dotações orçamentárias

Além da noticiada insuficiência orçamentária para custeio de benefícios previdenciários, o TCU identificou também que, entre 2015 a 2019, o Poder Executivo Federal contraiu obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações orçamentárias, gerando passivos bilionários, não lastreados por empenho, o que configura mais uma violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988.

No curso da fiscalização objeto do TC 038.365/2019-7, o TCU diligenciou à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Seain), unidade integrante do Ministério da Economia, à qual cabe executar despesas com organismos internacionais no âmbito do Poder Executivo, a fim de apurar se tal fato decorria de compromissos não lastreados por orçamento suficiente.

Por meio do Ofício-SEI 41.935/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 91), a Seain foi categórica em afirmar que o reconhecimento de DEA em 2019 derivou de insuficiência orçamentária em exercícios anteriores. Noticiou que, ao final de 2019, as obrigações registradas sem suporte orçamentário ultrapassavam R$ 2,6 bilhões (taxa de câmbio de R$ 4,25 para cada USD 1,00), montante que poderia ser mais elevado não fosse sua atuação diligente na busca de recomposição orçamentária.

Nesse rumo, em 16/12/2019, por meio da Lei 13.955/2019, foram autorizados R$ 1,8 bilhão a título de créditos adicionais para custeio de contribuições à Organização das Nações Unidas – ONU (R$ 549 milhões) e à integralização de cotas de capital do Novo Banco de Desenvolvimento (R$ 1.266 milhões). Dentre os passivos sem o devido lastro orçamentário, destacam-se obrigações junto à ONU decorrentes da participação do Brasil em missões de paz.

Especificamente em relação ao exercício de 2019, as obrigações junto a organismos internacionais superaram as dotações consignadas na LOA 2019 e nas respectivas leis de créditos adicionais em cerca de R$ 561,3 milhões. A tabela a seguir, elaborada pela Seain, como resposta à diligência desta Corte de Contas (TC 038.365/2019-1, peça 95), evidencia o descompasso entre os compromissos de 2019 e orçamentação nesse mesmo exercício:

Insuficiência orçamentária em 2019

R$ milhões

Programa	[1]Loa + Créditos Adicionais (A)	[2,3]Compromissos Totais 2019 (B)	Insuficiência Orçamentária (C) = (B) - (A)
0910 - Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	1.028,0	1.200,6	**172,6**
0913 - Integralização de Cotas em Organismos Financeiros Internacionais	1.289,9	1.678,7	**388,7**
Total	**2.317,9**	**2.879,2**	**561,3**

Fontes: [1]Siop e [2]Sain. [3] Montante apurado com base na taxa Ptax do Banco Central do Brasil (Bacen) do dia 30/12/2019 (valor de venda) para uma cesta moedas, nas quais estão constituídas as contribuições brasileiras aos organismos de direito internacional.

Da tabela, depreende-se que as obrigações específicas do exercício de 2019 superaram as respectivas dotações em R$ 561,3 milhões, o que constitui inequívoco descumprimento da Constituição Federal (art. 167, inciso II, da CF/1988). Considerando que parte desse orçamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2019 foi destinado ao custeio de obrigações de exercícios já encerrados (R$ 680,8 milhões), as obrigações a descoberto referentes a 2019 ultrapassam, em termos totais, a cifra de R$ 1,2 bilhão.

Diante da constatação da irregularidade, o TCU novamente diligenciou ao Ministério da Economia, no sentido de se apresentar as razões para a expressiva e recorrente insuficiência de orçamentação destinada ao custeio dos compromissos com organismos internacionais. O órgão ofereceu como respostas expedientes produzidos pelas próprias áreas envolvidas na elaboração da proposta orçamentária da Seain.

A SGC, setorial orçamentária do Ministério da Economia e responsável direta pela consolidação da proposta de alocação orçamentária da Seain, por meio de Despacho (TC 038.365/2019-7, peça 85), informou que encaminhou pedidos de créditos adicionais à SOF no valor de R$ 4,5 bilhões em 2019, visando à eliminação do estoque de passivos com organismos internacionais. Ainda que as medidas tivessem limitado êxito, as dotações suplementares, no valor total de R$ 1.815 milhões, foram tempestivamente executadas pela Seain, com o devido acompanhamento pela SGC.

De forma complementar, a SGC noticiou que, por ocasião da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2020, foram demandados R$ 6 bilhões junto à SOF, visando à quitação dos passivos com organismos internacionais. No entanto, o pleito foi atendido em valor muito abaixo do necessário (dotação na LOA 2020: R$ 37,4 milhões).

A seu turno, a SOF, por meio da Nota Técnica 9.751/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 86), informou que, quando da elaboração dos respectivos PLOAs, são fornecidos aos órgãos setoriais os referenciais monetários, que estabelecem os valores máximos para as despesas discricionárias a serem consideradas para a elaboração da proposta orçamentária do exercício. Esses referenciais monetários são previamente definidos pela Junta de Execução Orçamentária (JEO).

Após a distribuição desses referenciais, cabe a cada ministério alocar suas despesas discricionárias, conforme as prioridades de cada Pasta, desde que seja respeitado o volume máximo estabelecido pela JEO. Nesse contexto, embora se refiram a acordos internacionais relacionados a interesses de diversas Pastas do Poder Executivo Federal, as obrigações com organismos internacionais são computadas como despesas discricionárias da Seain e incluídas no referencial monetário do Ministério da Economia.

Não obstante, a SOF noticiou que a realidade fiscal do Governo Federal não permite o atendimento de todas as demandas apresentadas, notadamente "os pedidos de expansão para contribuição a organismos internacionais são em volume expressivo, da ordem de bilhões de reais, e concorrem por recursos com todas as áreas do governo, como por exemplo infraestrutura, segurança e área social".

Superada a apresentação das respectivas respostas dos órgãos do Poder Executivo Federal diretamente envolvidos na insuficiência orçamentária para o custeio de compromissos assumidos sem dotação suficiente, deve-se consignar que a internalização de acordos internacionais resulta em uma série de direitos e obrigações às respectivas nações signatárias.

Por meio da participação em organismos internacionais, as nações buscam promover seus interesses em diversas áreas e projetar-se no cenário mundial. Como contrapartida financeira, as nações signatárias dos acordos devem, periodicamente, pagar contribuições aos respectivos organismos internacionais. Com efeito, essas contribuições, sejam mensais, anuais ou plurianuais, traduzem-se em obrigações a serem honradas pela República Federativa do Brasil. Dessa maneira, a cada ciclo de vigência do acordo internacional, ocorre o fato gerador da despesa, e a consequente assunção de compromissos financeiros pelo ente público.

Nesse rumo, como já reiterado, os compromissos financeiros do Estado devem ser previamente suportados por dotações suficientes. Sobre esse aspecto, o Ministério da Economia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(TC 038.365/2019-1, peça 84) demonstrou pleno conhecimento dessa exigência legal, ao informar que:

> Ao Ministério da Economia cabe, no caso de novos compromissos com contribuições, demonstrar que estão conformes, do ponto de vista orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), antes da ratificação, pelo Congresso Nacional, e da promulgação, pelo chefe do Executivo, do acordo em análise.

Dessa forma, expõe-se que, por ocasião da celebração de novos acordos internacionais, cabe ao Ministério da Economia a prévia demonstração da adequação orçamentária e financeira, de forma a atender ao disposto no art. 16 da LRF.

Ora, se a LRF exige que a Administração declare que a despesa criada ou majorada tem adequação financeira à lei orçamentária vigente, ou seja, que a obrigação está lastreada por dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, consequentemente, deve-se consignar orçamentação suficiente nas subsequentes peças orçamentárias, até o momento em que o acordo venha a ser denunciado (termo utilizado para manifestar a vontade do Estado de deixar de ser parte no acordo internacional) e as correspondentes obrigações venham a ser extintas. Ressalte-se que, ainda que o acordo seja denunciado por parte do Brasil, remanesce a obrigação de honrar os compromissos não quitados até a data da conclusão do processo de saída do acordo internacional.

Ao revés, não se verificou no exercício de 2019 a consignação de orçamentação suficiente para honrar os compromissos financeiros assumidos juntos a organismos internacionais. O argumento da SOF, no sentido de que a realidade fiscal não permite o atendimento de todas as demandas apresentadas, é legítimo, mas não exime o poder público da obrigação de consignar as dotações orçamentárias concernentes à ocorrência periódica dos fatos geradores das obrigações. A avaliação acerca da adequação orçamentária do dispêndio deve ser realizada em momento prévio à geração de uma obrigação, e não *a posteriori*. Nesse sentido, cabe à Administração fazer gestões no sentido de compatibilizar a despesa às dotações disponíveis, reduzindo o volume de obrigações ou elevando as dotações para custeio dessas obrigações.

Nessa esteira, registre-se ainda a controversa classificação das obrigações decorrentes de contribuições a organismos internacionais como despesas discricionárias, sujeitas à limitação de empenho nos termos do art. 9º da LRF. Trata-se de compromissos derivados de expressa manifestação do Presidente da República e referendados pelo Congresso Nacional (art. 49, inciso I, c/c art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal), que se caracterizam por complexo processo para extinção de seus efeitos na seara orçamentário-financeira, diferindo-se sobremaneira das despesas discricionárias típicas, em relação às quais se identifica a factível opção do gestor em realizar ou não o gasto.

Ainda que as referidas práticas possam não se distanciar de entendimentos que prevaleçam há vários anos no Poder Executivo, trata-se de procedimento que não encontra respaldo no ordenamento das finanças públicas do país, capaz de criar passivos à margem do orçamento anualmente aprovado. Independentemente da natureza peculiar dessas despesas, cabe ao Estado compatibilizar o montante de obrigações anuais decorrentes dos compromissos com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, seja por meio da redução de obrigações, seja a partir da elevação das dotações. Destarte, tais medidas visam a coibir a geração de passivos não lastreados por orçamento, o que, além de afrontar a Constituição Federal, compromete todo o planejamento financeiro estatal em gestões futuras.

No exercício de 2019, foram pagos R$ 680,8 milhões atinentes a passivos junto a organismos internacionais sem suporte orçamentário em exercícios anteriores, o que compromete o planejamento de gestões futuras. Ressalte-se, porém, que, mesmo que não fossem honradas as obrigações de exercícios anteriores, as dotações orçamentárias não seriam suficientes para custear as obrigações específicas do exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ademais, os passivos sem lastro orçamentário, segundo a Seain, já somavam R$ 2,6 bilhões ao final de 2019. Tal valor representa cerca de 3% de toda a despesa discricionária fixada para o Poder Executivo Federal em 2020 (R$ 89,3 bilhões, conforme mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2020). Indubitavelmente, esse valor tem significativo impacto no planejamento governamental.

Registre-se que não se pretende, nem seria o papel constitucional desta Corte de Contas, discutir o mérito da participação do Brasil em quaisquer organismos, entidades e fundos internacionais. No entanto, a partir da internalização de acordos com essas instituições, com a consequente geração de obrigações financeiras para a União, compete ao TCU verificar a plena aderência da gestão orçamentária, financeira e os impactos patrimoniais decorrentes desses compromissos, como qualquer obrigação estatal submetida à jurisdição desta Corte.

A irregularidade ora relatada é agravada pelo fato de que a equipe de transição do atual Presidente da República, antes de sua posse em 1º de janeiro de 2019, foi informada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) acerca da insuficiência de orçamento para o custeio de obrigações junto a organismos internacionais.

Ao final do exercício de 2018, o MPDG elencou quinze temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de governo quanto às decisões de competência daquela Pasta. Um desses temas referia-se aos compromissos com organismos internacionais. Nessa esteira, o MPDG produziu relatório intitulado "Pagamentos a Organismos Internacionais" (TC 038.365/2019-1, peça 93), o qual é bastante enfático acerca da insuficiência de orçamento para o custeio de despesas com organismos internacionais, destacando a recorrente geração de passivos.

Adicionalmente, a Seain, conjuntamente com a SGC, envidou esforços no sentido de informar às autoridades que compõem a JEO acerca do descompasso entre os compromissos com organismos internacionais e as dotações orçamentárias do exercício de 2019, como se observa da leitura da Nota Técnica-SEI 5/2019/CGOFI/DFC/SGC/SE-ME (TC 038.365/2019-1, peça 91, p.75). O documento é bastante claro ao informar sobre a necessidade de recomposição orçamentária para o custeio de contribuições a organismos internacionais (R$ 2.720 milhões) e de integralização de cotas em organismos internacionais (R$ 1.728,6 milhões).

No entanto, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo não suplementou as dotações em montante suficiente para custeio das obrigações com organismos internacionais. Em que pese a magnitude do crédito suplementar autorizado pela Lei 13.955/2019 (R$ 1,8 bilhão), a orçamentação destinada à Seain não cobriu as obrigações com organismos internacionais de 2019, o que não se coaduna com o dispositivo constitucional que veda a realização de despesas e assunção de compromissos que excedam os créditos orçamentários e adicionais (art. 167, inciso II), caracterizando, assim, a ocorrência da irregularidade.

Conclusão

O presente tópico objetivou aferir o cumprimento da regra constitucional insculpida no art. 167, inciso II, que veda a realização de despesas ou a assunção de compromissos que excedam os créditos da orçamentários ou adicionais. Nesse contexto, constatou-se que o Poder Executivo Federal contraiu obrigações sem autorização orçamentária suficiente, gerando passivos não lastreados por empenho, o que resulta em violação à regra constitucional insculpida no art. 167, inciso II, da CF/1988.

No exercício de 2019, o Poder Executivo não consignou dotação suficiente para custear todas as obrigações com benefícios previdenciários, resultando em insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão, gerando passivos a descoberto, não lastreados por dotações orçamentárias e violando diversas normas e princípios que regem o Direito Financeiro, com destaque para a afronta ao art. 167, inciso II, da CF/1988. Com efeito, o INSS, entidade que executa a despesa com benefícios previdenciários, utilizou dotações da LOA 2020 para honrar tempestivamente compromissos de 2019 e não causar impactos à população atendida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Registre-se que, por meio da LOA 2019, o Congresso Nacional destinou dotação suficiente para honrar todas as obrigações daquele exercício, como também passivos não lastreados por empenho derivados de 2018. No entanto, no curso do exercício de 2019, o Poder Executivo Federal, ao reduzir significativamente as dotações originalmente destinadas ao custeio de benefícios previdenciários, incorreu na aludida irregularidade ao mesmo tempo em que viabilizou a realização de novas despesas com o mesmo recurso.

Ainda que não seja suficiente para afastar o necessário registro da grave irregularidade, entende-se que a insuficiência de orçamento com benefícios previdenciários não decorreu de má-fé da Administração, mas da adoção de procedimentos que não se alinham integralmente à exigida prudência no trato com as finanças públicas e, sobretudo, de sucessivas e relevantes falhas no processo de alocação orçamentária no âmbito do Poder Executivo ao final do exercício de 2019.

Constatou-se também a assunção de compromissos com organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações. No exercício de 2019, a dotação alocada ao custeio de despesas com organismos internacionais (R$ 2.317,9 milhões) foi R$ 561,3 milhões inferior às obrigações do exercício (R$ 2.879,2 milhões). Como parte dessa dotação (R$ 680,8 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de R$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício.

Dessa forma, ao não compatibilizar as obrigações estatais às dotações orçamentárias, o Poder Executivo Federal mais uma vez violou o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Nesse rumo, as obrigações com organismos internacionais sem o devido suporte orçamentário em exercícios anteriores acumulam R$ 2,6 bilhões. Diferentemente do INSS, a Seain, por dispor de orçamentação de apenas R$ 37 milhões na Lei 13.978/2020 (LOA 2020), não conseguiu honrar esses passivos. Registre-se que essa dotação representa cerca de 1% dos valores estimados para custear apenas as obrigações de 2020 (R$ 3.024 milhões).

Para além da violação a dispositivo constitucional, a assunção de compromissos sem autorização orçamentária suficiente configura descumprimento da autorização legal para realização de despesas. No limite, a Administração estaria usurpando a competência do Parlamento de autorizar os dispêndios governamentais.

Registre-se ainda que as principais normas fiscais vigentes no Brasil estão alicerçadas no pressuposto de que uma despesa somente será realizada ou uma obrigação assumida se houver a prévia existência de dotação orçamentária suficiente.

Cite-se, por exemplo, a norma fiscal mais relevante do Estado Brasileiro no cenário atual: o Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC 95/2016, que estabelece um limite máximo para as despesas primárias, também conhecido como "Teto de Gastos". As dotações constantes da LOA devem obedecer ao limite máximo previsto na aludida emenda à Constituição. No entanto, caso o gestor assuma obrigações ou realize despesas sem dotações orçamentárias suficientes (sem o empenho em valor adequado), o NRF perde completamente o sentido como regra fiscal, tendo em vista que a Administração estará realizando dispêndios além da autorização constitucional, elevando o endividamento à margem dos controles estabelecidos.

Nessa mesma esteira, visando escapar das amarras do "Teto de Gastos", corre-se o risco de se adotar perversa cultura de assunção de compromissos governamentais além das disponibilidades da LOA, para utilização de dotações de exercícios futuros, violando o art. 167, inciso II, da CF/1988 e os pressupostos do NRF. Assim, essas obrigações não lastreadas por orçamento suficiente passariam a ser continuamente custeadas por dotações dos exercícios subsequentes. Isso, em última análise, pode comprometer todo o orçamento de exercício futuro apenas com o custeio de passivos de exercícios já encerrados.

Outras regras fiscais também estão baseadas em prévia existência de dotação orçamentária (e, consequentemente, do empenho de dotações) como condição para realização de uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

despesa, como é o exemplo do cumprimento dos limites de despesa com pessoal, previstos no art. 169 da CF/1988, c/c arts. 18 e 19 da LRF, que considera a receita corrente líquida frente ao volume de despesas liquidadas, ou seja, despesas que já venceram a etapa do empenho.

Ao fim e ao cabo, tem-se que a realização de despesas e a assunção de obrigações sem lastro orçamentário potencialmente violam múltiplos princípios da gestão fiscal responsável, tendo em conta o comprometimento do planejamento fiscal do Estado, chancelado pela aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das respectivas LOAs. Ademais, a geração de passivos não lastreados por orçamento suficiente impacta os resultados fiscais, o nível de endividamento público, o cumprimento da "Regra de Ouro" (art. 167, inciso III, da CF/1988), entre outras regras, que têm como pressuposto básico o cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

Assim, em que pese o reduzido lapso temporal entre uma dotação empenhada e liquidada em 31/12/2019 e outra empenhada e liquidada em 2/1/2020, do ponto de vista orçamentário, fiscal e jurídico há enormes distinções, uma vez que as dotações pertencem a diferentes leis orçamentárias, o que denota autorizações orçamentárias diversas. Soma-se a isso o impacto nas regras fiscais, a exemplo do "Teto de Gastos", da aplicação mínima de recursos nas áreas de saúde e educação e do limite de despesas com pessoal, as quais tomam por base o período compreendido entre o primeiro e o último dia do calendário civil.

Dessa forma, o estrito cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, e dos demais princípios orçamentários não se trata de mera formalidade, na medida em que sua violação pode sensibilizar sobremaneira a higidez das contas públicas.

Ante todo o exposto, é pertinente consignar no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República as irregularidades constatadas, bem como o alerta e a recomendação expostos a seguir.

IRREGULARIDADE
Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.
IRREGULARIDADE
Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.
ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988.
RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício.

4.3. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2019, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

1. Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2);

5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, diante da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

7. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

8. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

9. Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7);

10. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11).

5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da equipe de auditoria financeira do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2019, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se as demonstrações contábeis consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, em 31/12/2019, e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

O escopo do presente capítulo é a verificação da confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do Governo Federal. As constatações referem-se somente ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos fiscal e orçamentário constam no Capítulo 4 do presente relatório.

Nesse sentido, a apresentação das conclusões da auditoria está descrita em tópicos neste capítulo, que está organizado nas seguintes seções:

Seção 5.2 – Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2019: nessa seção encontra-se o relatório de auditoria do Balanço Geral da União de 2019, buscando atender ao modelo e às exigências das normas internacionais de auditoria financeira.

Seção 5.3 – Fundamentação técnica detalhada: nessa seção consta a fundamentação técnica detalhada da auditoria. Para cada achado, são apresentados os seguintes elementos: situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos e recomendações, se cabíveis.

Seção 5.4 – Controles internos contábeis: nessa seção, são descritas as falhas identificadas no planejamento, na implementação ou na manutenção, pelo Governo Federal, de controles internos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

para fornecer razoável segurança quanto à confiabilidade das informações e das demonstrações contábeis.

Seção 5.5 – Balanço Geral da União divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional: Nessa seção constam as demonstrações contábeis consolidadas preparadas e divulgadas pelo Governo Federal, no intuito de permitir ao usuário deste relatório relacionar a opinião de auditoria emitida com as demonstrações financeiras.

5.2. Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2019

5.2.1. Proposta de Opinião pela Abstenção de Opinião

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a equipe de auditoria examinou as demonstrações contábeis consolidadas da União do exercício de 2019. As demonstrações consolidadas integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial (BP), Orçamentário (BO) e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP), 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.

Devido à relevância dos assuntos descritos na seção "Base para abstenção de opinião", a opinião técnica foi a de que não seria possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria. Isso porque os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não foram detectados representariam ou poderiam representar uma parcela substancial das demonstrações financeiras. Assim, propôs-se a abstenção de opinião.

5.2.2. Base para abstenção de opinião

A auditoria foi conduzida em consonância com as normas de auditoria (NAT) e com o Manual de Auditoria Financeira (MAF) do Tribunal de Contas da União, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) Técnicas do Setor Público (TSP), as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai) atinentes à Auditoria Financeira e emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), e, subsidiariamente, as normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas) emitidas pelo *International Public Sector Accounting Standards* Board (Ipsasb), órgão nomeado pela *International Federation of Accountants* (Ifac). As responsabilidades dos auditores, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção a seguir, intitulada "Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis". A equipe de auditoria é independente em relação às informações divulgadas no Balanço Geral da União, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas de auditoria, e cumpre com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas.

A seguir são descritas as ocorrências que motivaram a proposta pela abstenção de opinião:

a) abstenção de opinião de auditoria sobre elementos das demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1); e
b) abstenção de opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).

Ambas as ocorrências estão relacionadas, como detalhadamente relatado nos subtópicos correspondentes, às limitações de acesso aos dados de arrecadação e de créditos tributários por parte dos órgãos fazendários responsáveis pelas informações, prejudicando a realização dos procedimentos de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

5.2.3. Parágrafos de ênfase

Chama-se atenção para o seguinte assunto adequadamente divulgado em notas explicativas, cuja compreensão, na opinião da auditoria, é considerada fundamental para o entendimento das demonstrações pelos usuários das informações. Cabe esclarecer que o assunto abordado no parágrafo de ênfase não modifica a opinião do auditor e, portanto, não trata de elemento que tenha fundamentado a proposta pela abstenção apresentada.

Estoque dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)

A DPMFi, composta por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, responde por 97,2% do total dos empréstimos e financiamentos registrados no balanço do Ministério da Economia.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza o controle gerencial da dívida pública do Governo Federal por meio do Sistema Integrado da Dívida (SID), que gera os valores do estoque para registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que, por sua vez, apresenta a posição atualizada do estoque, com o registro das emissões ocorridas.

Ao realizar o cálculo do estoque para apropriação no Siafi, o SID considera, para os títulos que pagam cupom de juros (NTN-B, NTN-C, NTN-F), além do valor líquido da operação, também o valor *pro rata temporis* do próximo cupom de juros, desde a data do cupom anterior à emissão até a data da liquidação do título. Ocorre que essa parcela *pro rata temporis* do cupom de juros já está incorporada ao valor líquido e, ao adicioná-la novamente para fins de apropriação no Siafi, o estoque fica sobreavaliado.

Os títulos que possuem apenas um fluxo de pagamento (do principal), que é o caso da LTN, LFT e NTN-B Principal, apresentam valores corretos. Mas o estoque não é o mesmo quando há pagamento de cupom de juros, já que na metodologia atual há tão somente o registro dos saldos dos valores arrecadados (ou simplesmente reconhecidos) com os juros e deságios.

Em 31/12/2019, o montante sobreavaliado do estoque, que abrange tanto a carteira de títulos em mercado quanto os títulos em poder do Banco Central, segundo apurado e encaminhado pela própria STN, foi de R$ 26,88 bilhões, equivalendo a 0,43% do estoque total de empréstimos e financiamentos registrado no passivo do Balanço Patrimonial consolidado da União.

A causa da distorção foi identificada pela STN e relatada em relatório de Grupo de Trabalho criado para estudo do estoque da DPF (GT-Estoque), em 2018. A conclusão desse GT foi:

> No momento da emissão desses títulos, são registrados no estoque por apropriação o valor líquido (valor pelo qual o título foi emitido) e os juros incorridos (VNA x % cupom de juros pro rata). Esses juros são calculados desde a data de referência da primeira emissão ou do último pagamento de cupom até a data da precificação, seguindo os critérios estabelecidos pela Portaria-STN n° 442, de 05 de setembro de 2000.
>
> Desta forma, registra-se na apuração do estoque por apropriação uma sobrevalorização dos encargos, já que o preço de emissão do título, ou seja, o somatório do valor presente de todos os seus fluxos futuros, já contempla a parcela de juros decorridos entre a data de emissão e a data do último pagamento de cupom. Como consequência, o valor de estoque, já no primeiro dia de emissão do papel, mostra um valor superior ao valor de emissão, o que justifica, em parte, as diferenças verificadas entre as metodologias pela TIR e por apropriação (ver exemplos do Anexo III). Outros aspectos metodológicos analisados pelo grupo de trabalho explicam diferenças residuais apuradas, tais como padrão da contagem de dias do cupom de juros e a apuração de ágio/deságio.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ressalta-se, mais uma vez, que tais diferenças ocorrem apenas no cálculo da apuração do estoque por apropriação, não tendo qualquer impacto financeiro, seja nos preços de emissão dos títulos, seja em seus pagamentos.

O relatório do GT-Estoque destacou, ainda, a necessidade de alterações no SID, para que o cálculo passe a gerar o valor correto do estoque para apropriação no Siafi.

Essa discrepância foi devidamente abordada na Nota Explicativa 14.b do BGU, que apresenta os valores relacionados aos títulos em mercado, aos na carteira do Banco Central e aos contratos da dívida externa. Ademais, como ressaltado, as diferenças ocorrem apenas no cálculo da apuração do estoque, não havendo impacto nos preços e nos pagamentos dos títulos.

O item 5.3.1.8 deste relatório discorre detalhadamente sobre essa distorção.

5.2.4. Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são os que, no julgamento profissional da equipe de auditoria, foram mais significativos na auditoria do exercício examinado. Esses assuntos foram tratados no contexto da auditoria como um todo e na abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis examinadas.

5.2.4.1. Abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência de informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia

A auditoria financeira realizada no âmbito do processo TC 036.129/2019-4 resultou em abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários, registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) de 2019. Referida auditoria incidiu sobre um dos componentes significativos da auditoria financeira do BGU, nos termos da NBC TA 600, impactando diretamente a opinião sobre os demonstrativos que integram o Balanço Geral da União do mesmo exercício, em razão da materialidade dos valores em questão.

Inicialmente, é importante recordar que o Tribunal, por meio do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (relator ministro Vital do Rêgo), absteve-se de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes a créditos tributários a receber, a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), registrados nas demonstrações contábeis de 2017 do Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia.

Naquela auditoria, restou clara a inviabilidade de se obter evidência apropriada e suficiente para emitir opinião de auditoria sobre os créditos tributários a receber e parcelamentos fiscais a cargo da RFB, em razão da alegação de sigilo fiscal dos dados sob gestão do órgão.

Após o Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, e fruto de estudos de grupo de trabalho criado pelo então Ministério da Fazenda para aprimoramento da auditabilidade dos dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira da RFB, foi editada a Portaria-RFB 1.343/2018, que criou protocolo destinado a viabilizar auditorias pelos órgãos de controle da União, observado o disposto no art. 198 da Lei 5.172/1999 (Código Tributário Nacional).

Em que pesem os referidos acórdão e portaria, a equipe de auditoria do TCU mais uma vez enfrentou situação que levou à limitação do escopo na auditoria financeira, ocasião em que novamente o TCU considerou-se impossibilitado de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda, conforme Acórdão 1.382/2019-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Na ocasião, os elementos a respeito dos quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria eram materialmente relevantes e representavam parcela substancial das demonstrações financeiras da União. Por essa razão, a limitação de auditoria sofrida pela equipe nos trabalhos realizados no âmbito do então Ministério da Fazenda ocasionou a abstenção de opinião também sobre os demonstrativos integrantes do BGU do exercício de 2018, consoante Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes).

Em 2019, o TCU determinou ao Ministério da Economia a elaboração de plano de ação, a fim de harmonizar a preservação do sigilo fiscal com a necessidade de controle interno e externo do sistema tributário nacional, resguardando o núcleo essencial dos princípios constitucionais envolvidos (Acórdão 1.174/2019 TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro).

Assim, em outubro daquele ano, a AGU emitiu o Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU com entendimento, entre outros, que, mediante decreto e instrumento próprio, informações protegidas por sigilo fiscal, sob custódia de órgãos da Administração Tributária Federal, podem ser compartilhadas com os órgãos administrativos federais de controle – TCU e Controladoria-Geral da União (CGU) –, com a devida transferência do sigilo.

Nesse contexto, o Decreto 10.209, de 22/1/2020, regulamentou a requisição de informações e de documentos necessários à realização dos trabalhos ou atividades da Controladoria-Geral da União e a aplicação do disposto no art. 198 do Código Tributário Nacional, para fins de compartilhamento de dados e de informações, inclusive protegidos por sigilo fiscal.

Entretanto, o instrumento próprio mencionado no Parecer da AGU, necessário para o efetivo compartilhamento dos dados fiscais com TCU, não foi publicado até o encerramento da auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia, o que, na prática, inviabilizou os trabalhos, sem qualquer melhora no grau de auditabilidade da RFB.

Desse modo, a equipe de auditoria, assim como ocorrido em 2018, propôs abster-se de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia, uma vez que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão (TC 036.129/2019-4).

Sobre o caso, vale frisar que a ausência de evidências não limita apenas a condução dos trabalhos pela equipe de auditoria. Ela também causa prejuízos à adequada relatoria da fiscalização, uma vez que frustra a plena aplicação do art. 224 do Regimento Interno do TCU (RITCU), no sentido de não permitir o uso de todas as informações necessárias à elaboração do relatório.

Os impactos ocorrem, ainda, na abrangência da análise sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) referente ao exercício de 2019, uma vez que o Ministério da Economia é componente significativo da auditoria financeira das demonstrações consolidadas da União. Ademais, tal situação causa considerável dano à atribuição constitucional do Congresso Nacional, uma vez que a ele cabe julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal.

É de se destacar que os elementos do ME que apresentaram limitação ao alcance do trabalho de auditoria representam 28% do ativo registrado no Ministério em 31/12/2019, equivalente a R$ 1,2 trilhão.

Para a auditoria financeira do BGU 2019, o ME é componente significativo, considerando-se tanto a materialidade dos valores geridos quanto o risco das operações típicas do órgão. Com base em dados de 31/12/2019, dos R$ 5,6 trilhões de bens e direitos da União registrados no Balanço Patrimonial (BP), R$ 4,2 trilhões são geridos pelo Ministério (74%). Considerando esses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

percentuais, bem como os valores que sofreram limitação de auditoria pelos motivos acima expostos, tem-se que 20,6% ou, seja, um quinto de todos os ativos da União não puderam sofrer qualquer tipo de verificação.

Em relação aos créditos a receber da União, 1,2 trilhão (45%) está contabilizado em contas do Ministério da Economia e não pôde ser auditado. Além disso, houve limitação ao alcance da auditoria no que tange aos elementos contidos nas notas explicativas, parte integrante das demonstrações contábeis, que possuem materialidade e relevância para o escopo da fiscalização e perfazem valores da ordem de R$ 4 trilhões, o equivalente a 94% do ativo ME e a 70% do ativo do BGU, sobre os quais também não foi possível avaliar se deveriam ou não constar registrados ou apenas evidenciados.

Em relação à Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), o alcance do trabalho ficou comprometido em itens que somados atingem cerca de 41% das variações patrimoniais aumentativas (VPA) da União no exercício.

No que se refere ao Balanço Orçamentário, a limitação à auditoria alcançou elementos que representam 46% das receitas realizadas pela União em 2019. Quanto a essa última informação, vale destacar que a totalidade das receitas tributárias com impostos e das receitas de contribuições sofreu limitação de auditoria. O valor remonta a aproximadamente R$ 541 bilhões.

Assim, observa-se que os elementos do ME sobre os quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria são materialmente relevantes e representam parcela substancial das demonstrações financeiras consolidadas da União (BGU). Nesse sentido, a abstenção de opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras do Ministério da Economia do exercício de 2019 influi direta e decisivamente na conclusão da auditoria financeira sobre o BGU 2019, frente à relevância e à materialidade dos valores. A tabela a seguir sumariza esses reflexos.

Impacto da abstenção de opinião no ME sobre o BP BGU/2019
Valores em R$

Classe	Saldo BGU 31/12/2019	Abstenção	
		Ministério de Economia	% BGU
ATIVO	5.597.386.072.154,85	1.152.140.000.000	20,6%
PASSIVO	8.579.437.100.994,96	Não estimado	-
PL	-2.982.051.028.840,11	-1.291.410.000.000	43,3%
VPA	3.136.634.681.039	1.291.410.000.000	41,2%
RECEITA	2.990.869.173.248	1.377.390.000.000	46,1%

Fonte: elaboração própria com base nos saldos do Siafi.

Diante do exposto, tem-se que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria, pois, tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não foram detectados representam ou podem representar uma parcela substancial das demonstrações financeiras, a equipe de auditoria 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 2019.

A auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2019 é tratada no TC 036.129/2019-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

5.2.4.2. Abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social

A auditoria financeira processada por meio do TC 036.275/2019-0 resultou em abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). Referida auditoria incidiu sobre um dos componentes significativos da auditoria financeira do BGU, nos termos da NBC TA 600.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os créditos tributários ativos e a dívida ativa, ambos de natureza previdenciária, estão registrados, junto com seus ajustes para perdas, como ativos do FRGPS desde o exercício de 2018. Antes, eram contabilizados diretamente na RFB e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), respectivamente, órgãos que compõem as demonstrações financeiras do Ministério da Economia.

Embora atualmente registrados no Fundo, a auditoria desses valores continuou a cargo da equipe responsável pela auditoria financeira de elementos dos demonstrativos do Ministério da Economia, abordada no subtópico anterior, por uma questão de otimização de esforços no âmbito do TCU.

Assim, a equipe de auditoria do FRGPS avaliou que a abstenção de opinião proposta na auditoria financeira sobre elementos dos demonstrativos do Ministério da Economia refletiu diretamente nos resultados de seus trabalhos, uma vez que os ativos mencionados representavam, em 31/12/2019, 90,86% do patrimônio do Fundo, o que por si só tem um efeito relevante e generalizado.

Nesse contexto, em face da provável abstenção de opinião em relação aos saldos e transações relacionados aos créditos tributários e à dívida ativa de natureza previdenciária, a equipe propôs, naqueles autos, a abstenção de opinião sobre as demonstrações financeiras do FRGPS, uma vez que não lhe foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre essas contas significativas.

A auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do FRGPS de 2019 é tratada no TC 036.275/2019-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

5.2.4.3. Impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes

No âmbito do TC 036.129/2019-4, a auditoria identificou que há distorção, cujo montante não foi possível estimar, no passivo do Ministério da Economia (contas 2.2.7.9.1.04.00 – Provisão para perdas judiciais/administrativas e 7.4.1.1.0.00.00 – Passivos contingentes no órgão PGFN), em razão de:

a) reconhecimento das provisões para perdas judiciais/administrativas decorrente de classificação como possível, ao invés de provável, de processos pendentes de embargos de declaração ou pedido de modulação dos efeitos, com base em desconformidade da Portaria-AGU 40/2015, com as alterações dadas pela Portaria-AGU 318/2018 e pela Portaria-AGU 514/2019; e

b) utilização direta das estimativas calculadas pela RFB para reconhecimento das provisões para perdas judiciais/administrativas sem ponderação quanto à probabilidade e impacto.

Destaca-se que essa distorção já foi tratada no Acórdão 1.382/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes: "os cálculos de impacto dos riscos fiscais levam em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes".

No que se refere ao reconhecimento das provisões para perdas e dos passivos contingentes, é preciso destacar que a redação original da Portaria-AGU 40/2015 trazia, em seu art. 3º, incisos I a III, uma série de critérios objetivos que buscavam classificar as ações quanto à probabilidade de perda por parte da Fazenda Pública. Além disso, o § 1º do mesmo artigo possibilitava a inclusão, como risco provável ou possível, de ações judiciais que não se encaixavam nos critérios fixados neste artigo, desde que devidamente justificado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Embora a redação original pudesse sofrer críticas em razão de limitar o escopo de análise de risco fiscal às ações judiciais em tramitação nos tribunais superiores ou já transitadas em julgado, cujo eventual impacto financeiro fosse estimado em valor igual ou superior a um bilhão de reais, dadas as fragilidades nos controles administrativos acerca da enorme quantidade de ações tributárias em curso no país, entendeu-se que o dispositivo representou um primeiro passo em direção ao controle e reconhecimento das provisões e passivos contingentes no BGU.

Entretanto, a edição da Portaria-AGU 318/2018, que alterou a Portaria-AGU 40/2015, extinguiu uma série de motivos que levavam o processo a ser classificado como risco provável ou possível. Da redação original, de oito situações que levavam o processo a ser classificado como risco provável, só restaram duas. Em relação à classificação como risco possível, das cinco possibilidades anteriores, também restaram duas. Além disso, restringiu-se a classificação de uma ação como de perda provável, ao editar o § 1º do artigo 3° e instituir que o processo pendente de julgamento de embargos de declaração terá seu risco classificado como possível, mesmo que essa ação, em tese, devesse ser classificada como risco provável.

Nessa esteira, outra alteração produzida pela Portaria-AGU 514/2019 incluiu nova possibilidade de relativização da classificação de risco, alterando novamente o § 1º do artigo 3°, dessa vez possibilitando que os processos pendentes de julgamento de embargos de declaração ou de pedido de modulação dos efeitos que deveriam ser classificados como risco provável pudessem, excepcionalmente, ser classificados como risco possível.

Desta forma, as alterações provocadas pelas Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019 provocaram completa inversão na forma que Fazenda Nacional reconhece uma provisão ou um passivo contingente. Enquanto a redação original determinava, taxativamente, o reconhecimento de risco provável de processo julgado desfavorável à Fazenda Pública, ainda que pendente o debate quanto à eventual modulação dos efeitos (art. 3º, inciso I, alínea "b"), ou ainda que pendente a publicação do acórdão ou o julgamento dos embargos de declaração (art. 3º, inciso I, alíneas "c" e "d"), tais hipóteses, agora, são exceções a serem invocadas para se classificar o risco como possível.

Entretanto, tais alterações não estão de acordo com os conceitos contábeis de provisão e de passivos contingentes. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a NBC TSP 03 e a Ipsas 19 conceituam provisão como passivo de prazo ou valor incerto. Quando houver obrigação e for provável a saída de recursos, a provisão deve ser reconhecida. Por outro lado, os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, mas somente divulgados em notas explicativas caso a obrigação seja possível.

As Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019, ao estipularem o reconhecimento do evento de perda da ação como provisão apenas quando a incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro for quase inexistente, atesta, na realidade, o reconhecimento de um passivo e não de uma provisão, pois, após a modulação dos efeitos da pena ou julgamento de embargos de declaração, a pendência judicial estará concluída e o prazo ou o valor a ser desembolsado já se apresentará com muito mais certeza. Ou seja, embora a forma indique que está sendo reconhecida uma provisão, em essência proceder-se-á ao reconhecimento de um passivo.

Como exemplo dessa inconsistência no reconhecimento contábil de provisões cita-se o RE 574706, no qual o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), em 15/3/2017, ao apreciar no mérito o tema 69 da repercussão geral reconhecida, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese contrária à Fazenda Nacional: "O ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da Cofins".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Com base no julgamento desse *leading case,* milhares de processos, que até então estavam com a tramitação suspensa em diversos tribunais no país, voltaram a tramitar tendo em vista o entendimento jurisprudencial do STF de que a possibilidade de modulação de efeitos não impede a aplicação da regra do Código de Processo Civil (art. 1.040, inciso I), que autoriza aos tribunais de origem a adoção do entendimento em causas sobre o mesmo tema.

Tendo em vista que modulação de efeitos ainda não julgada e que a invocação da sistemática da repercussão geral obstaculiza o manejo de qualquer recurso ao STF, a aplicação da tese do tema 69, nas palavras da PGFN, "tem levado ao trânsito em julgado em massa de um sem-número de processos" contrários à Fazenda Nacional, motivo pelo qual o órgão opôs, em 14/5/2020, embargos declaratórios no recurso extraordinário 574.706, na tentativa de suspensão de todos os feitos que versem sobre a matéria, até julgamento da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal.

Tal caso ilustra claramente que, embora a provisão do risco fiscal existente no RE 574706 preencha todos os requisitos contábeis para reconhecimento, a saber: i) exista uma obrigação presente (decorrente de decisão de mérito da matéria pelo STF, desde março de 2017), ii) da qual é provável uma saída de recursos (como reconheceu a própria PGFN em sua mais recente petição no caso) e iii) que seja possível fazer uma estimativa do valor da obrigação (R$ 229 bilhões, segundo o anexo de riscos fiscais da LDO 2019), devendo, portanto, ser reconhecido como risco provável, com o respectivo reconhecimento no passivo, tal registro é desconsiderado dadas as alterações produzidas pelas Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019.

No tocante à utilização das estimativas calculadas pela RFB, não se trata do método ideal para contabilização, pois são utilizados os valores máximos de impacto decorrente de decisão desfavorável à União, valor que é rigorosamente utilizado pela STN, sem qualquer julgamento ou adequação para as finalidades contábeis, ferindo a característica da representação fidedigna, principalmente quanto à neutralidade, uma vez que nenhum julgamento é realizado pelos gestores (NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.13 a 3.15 e 6.2.2; MCASP).

A própria RFB informa que os cálculos "não podem ser considerados para fins de contabilização". Ademais, a Nota Cetad/Copan ratifica esse entendimento e alerta que "os mecanismos empregados até o momento não são os mais adequados para fins de estimativa de impacto fiscal". Logo, há evidências de que os cálculos realizados, embora possam ser adequados para outras finalidades, não estão de acordo com as normas contábeis.

Diante do exposto, é possível concluir que há risco à estabilidade das finanças públicas do país, bem como prejuízo à transparência e à fidedignidade da informação contábil relacionada às provisões para perdas judiciais/administrativas registradas e aos passivos contingentes evidenciados nas Demonstrações Financeiras Consolidadas da União, uma vez que as Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019 flexibilizam excessivamente critérios de provisionamento, contrariando as normas contábeis, a ponto de só permitir a contabilização como provisão de evento que, em essência, já se configura como passivo, e da adoção de estimativas inadequadas para provisionamento, em inobservância aos critérios contábeis previstos no MCASP, na NBC TSP EC, na LC 101/2000 e na Ipsas 19.

5.2.4.4. Deficiências nas projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)

Foi realizada, por meio do TC 037.722/019-0 (relator ministro Bruno Dantas), auditoria financeira com o objetivo de determinar se as estimativas relativas às projeções atuariais do RGPS, do RPPS e do SPSMFA – registradas nas demonstrações financeiras de 2019 do Ministério da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Economia e do Ministério da Defesa (MD) – foram realizadas em conformidade com as normas e boas práticas aplicáveis, assim como se estavam livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.

No caso das pensões militares, foram encontradas quatro falhas: falta de reconhecimento, mensuração e evidenciação do passivo atuarial das pensões a conceder; inadequação do horizonte temporal (16 anos) da projeção das pensões concedidas; desconsideração dos efeitos da compensação financeira entre os regimes; e desconsideração dos efeitos da Lei 13.954/2019. A equipe estimou que as três primeiras geraram subestimação de R$ 123,3 bilhões do passivo do SPSMFA, 88% da provisão registrada (R$ 139,9 bilhões). Não foi possível quantificar a distorção decorrente da quarta falha, mas pode-se afirmar que possivelmente o seu efeito seja uma redução do passivo.

Também foram constatadas falhas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas futuras com militares inativos, quais sejam: não utilização de técnica atuarial para realizar a projeção; inadequação do horizonte temporal da projeção (27 anos); e falta de reconhecimento do passivo no Balanço Patrimonial (BP). Os auditores avaliaram que, em razão delas, o passivo do SPSMFA foi subestimado em mais R$ 467,5 bilhões.

Assim, o passivo atuarial total do SPSMFA foi estimado em R$ 730,7 bilhões ante a provisão registrada, em 31/12/2019, de R$ 139,9 bilhões. Após serem cientificados dessa distorção, a STN e o MD, em março de 2020, realizaram o reconhecimento do passivo relativo às despesas futuras com militares inativos, no valor de R$ 467,5, e um registro complementar de R$ 123,3 bilhões referente às pensões militares. Não foi lançado apenas o valor da compensação financeira, estimado em R$ 1,4 bilhão, a transferir para os demais regimes. Pontua-se que esses registros constaram como nota explicativa no BGU 2019.

A equipe da SecexPrevi propôs ao TCU expressar conclusão adversa sobre a projeção atuarial do SPSMFA examinada, tendo em vista que as distorções não foram corrigidas no BP divulgado, referente a 2019, e seus efeitos representam parcela substancial. Cabe ressaltar que a nota explicativa deu transparência à situação, permitindo aos usuários das demonstrações acesso a informações mais confiáveis sobre o passivo atuarial desse regime. Não obstante, há que se ressaltar a proatividade da STN em promover a adequação dos saldos contábeis no curso de 2020, o que permitirá a este Tribunal constatar uma evolução da qualidade da informação constante do BGU 2020, refletindo a realidade patrimonial da União de forma mais precisa.

Quanto ao RPPS, foram detectadas duas falhas de mensuração que geraram subestimação do seu passivo atuarial: desconsideração das despesas com o Benefício Especial previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012; e hipótese de composição familiar não aderente ao perfil da massa de segurados. O efeito de ambas foi estimado em R$ 11 bilhões e considerado relevante – 1% do valor provisionado (R$ 1.063,6 bilhões). Em função dessa distorção relevante, foi proposta a emissão de conclusão com ressalva sobre os elementos referentes ao RPPS. Registre-se que a maior parte desse efeito decorre da desconsideração da referida despesa (R$ 8 bilhões), a nota explicativa sobre a provisão dá transparência a isso e a SPREV procede desse modo com base em diversos pareceres jurídicos que concluem não se tratar de despesa previdenciária. No âmbito do TCU, essa interpretação passou a ser questionada somente em 2020, nos autos dos TC 036.627/2019-4 e 037.722/2019-0. Sem essa divergência de entendimento, não teria sido identificada distorção relevante na projeção atuarial do RPPS, pois foi estabelecido que efeito inferior a 1% do valor provisionado não seria considerado relevante.

No caso do RGPS, constatou-se que a projeção foi feita com base em dados desatualizados e série histórica curta, podendo ter gerado efeitos relevantes, mas não generalizados nas demonstrações contábeis. Não foi possível avaliar os efeitos dessa situação, em razão da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

complexidade e dos recursos que seriam demandados da unidade técnica. Além disso, foi encontrada falha de documentação sobre as hipóteses do modelo de projeção que impôs limitação considerável aos trabalhos de auditoria.

Tendo em vista a limitação e a probabilidade de efeitos relevantes na projeção do RGPS, a conclusão da equipe de auditoria também foi com ressalva. Impende salientar que não foi identificada distorção alguma na projeção atuarial desse regime, mas apenas oportunidades de melhoria, sendo que, antes do início da auditoria, a SPREV já havia iniciado ação para atualizar a base de dados administrativos e aumentar a série histórica desses dados.

Em resumo, verifica-se que o passivo do BP do BGU 2019 foi subavaliado, em valor estimado de R$ 602 bilhões, em virtude de falhas no reconhecimento, mensuração e evidenciação nas projeções atuarias do SPSMFA (R$ 590,8 bilhões); e na mensuração e evidenciação do RPPS (R$ 11 bilhões). Menciona-se ainda que as ocorrências relacionadas à projeção atuarial do RGPS podem ter ocasionado falhas de evidenciação.

5.2.4.5. Insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias concedidas em operações de créditos contratada por estados, estimada em até R$ 53,5 bilhões, e ausência de ajustes para perdas referentes aos direitos de execução de contragarantias

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se subavaliação do passivo, estimada em até R$ 53,5 bilhões, decorrente de provisão constituída em quantia insuficiente para representar a expectativa de desembolsos da União com a honra de garantias concedidas ao credor das operações de crédito (OC) contratadas pelos estados do Amapá (AP), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Norte (RN), conforme detalhado no item 5.3.1.1.

Por outro lado, foi constatada superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União, como disposto no item 5.3.1.2.

Em que pesem as obrigações estabelecidas nos contratos de garantia, os entes têm inadimplido de modo frequente parcelas sequenciais das operações de crédito garantidas; não têm ressarcido à União os valores honrados por ela; e nem permitido a execução imediata das contragarantias oferecidas, amparados na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no caso do Rio de Janeiro, e em liminares judiciais concedidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos demais casos.

Tal circunstância é indício da necessidade de honra pela União de parcelas futuras das operações de crédito contratadas por esses estados, fato que implica o consequente provisionamento diante da provável e iminente contingência de ela ter que solver tais compromissos.

Como consequência dos atrasos e inadimplências sequenciais, a União honrou, em 2019, R$ 8,3 bilhões de dívidas de responsabilidade de estados e municípios, e recuperou apenas cerca de R$ 15 milhões na execução de contragarantias. Quase a totalidade dessas honras, o equivalente 99,9%, referiu-se a valores despendidos para solvência das dívidas dos cinco estados inadimplentes sob exame.

Indícios apontam que a inadimplência continuada desses estados seja fomentada pelo fato de a União não poder acionar as contragarantias para reaver os créditos, barreira criada pelo RRF e por liminares judiciais concedidas pelo STF. Com isso, somam R$ 17,7 bilhões (99,9% do total) os haveres a recuperar em virtude de garantias concedidas a operações de créditos contratadas e não pagas por AP, GO, MG, RJ e RN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O estoque do saldo devedor das operações de crédito desses estados garantidas pela União é de R$ 69,9 bilhões. Assim, estima-se um passivo residual a provisionar que pode chegar a R$ 53,5 bilhões (R$ 4,3 bilhões no circulante e R$ 49,2 bilhões no não circulante), considerando-se, portanto, como insuficiente a provisão constituída, em 31/12/2019, de R$ 16,4 bilhões.

Tendo em conta o exercício de 2020, esses estados devem cerca de R$ 11,9 bilhões de parcelas de operações de crédito garantidas pela União, considerando os juros acumulados a vencer. Entretanto, verifica-se o provisionamento, em 31/12/2019, de somente R$ 7,6 bilhões para o curto prazo, valor suficiente para garantir apenas as parcelas a vencer do estado do Rio de Janeiro, deixando de fora, as prováveis inadimplências da parte da dívida fora do âmbito do RRF, que somam R$ 4,3 bilhões.

Os estados inadimplentes têm apresentado cenário fiscal com: (a) capacidade de pagamento níveis C e D, que lhes impede de contratar novas operações de crédito com garantia da União até meados de dezembro de 2020; (b) dívida composta por 68,5% em moeda estrangeira, em momento de alta volatilidade e depreciação do câmbio; e (c) parte importante das parcelas com vencimento já em 2020.

Logo, o quadro de desequilíbrio fiscal associado a questões legais e judiciais, que os impedem de ser penalizados por meio de execução de contragarantia, deixa os estados em situação de menor pressão quanto à quitação imediata junto ao credor e à União, estimulando a inadimplência. A inclinação crescente da curva de valores honrados não recuperados é o termômetro que indica o risco provável, iminente e elevado de a União ter que continuar a honrar as parcelas vincendas de 2020 em diante.

Por fim, por se apresentar como sendo mais provável que sim do que não que será necessária a saída de recursos da União para honrar parcelas das operações de crédito dos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, entende-se que o provisionamento se faz necessário não apenas para os casos de adesão ao RRF, mas sempre que houver risco provável de desembolso para honra de garantia por parte da União (item 5.3.1.1).

Em complemento, concluiu-se que, por prudência, é preciso avaliar as condições reais e efetivas de recebimento, pela União, dos direitos relacionados à execução das contragarantias, inclusive, também em relação a outros entes da federação, além do estado do Rio de Janeiro, que já apresentam situação atual de desequilíbrio econômico-fiscal, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização (item 5.3.1.2).

5.2.5. Responsabilidades da administração e da governança pelas demonstrações contábeis

A Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) e demais normas aplicáveis à contabilidade federal, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, e do art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009. Nessa condição, também é responsável pelos controles internos determinados como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

5.2.6. Responsabilidades do Tribunal de Contas da União pela auditoria do BGU

De acordo com o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que consistem no Balanço Geral da União e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No que se refere à auditoria do Balanço Geral da União, os objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecte todas as eventuais distorções relevantes existentes.

Contudo, devido aos assuntos descritos nos itens 5.2.2 e 5.2.4 do relatório de auditoria, não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis integrantes do BGU 2019.

5.3. Fundamentação Técnica Detalhada

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período. No caso da auditoria sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, tais demonstrações devem retratar o patrimônio da União, em 31/12/2019, e os fluxos financeiros e econômicos do exercício.

Por meio de uma auditoria de demonstrações, podem ser detectadas distorções que alteram a compreensão desse retrato patrimonial em 31/12/2019. Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

De acordo com essa classificação, são descritas a seguir as distorções identificadas pela auditoria realizada pelo TCU no Balanço Geral da União de 2019.

As circunstâncias relacionadas a algumas distorções levaram a equipe de auditores a avaliá-las como relevantes mesmo que estejam abaixo do limite de materialidade (Ifac, 2010). A equipe de auditoria deve acumular distorções identificadas durante a auditoria que não sejam claramente triviais. A equipe de auditoria pode estabelecer um valor abaixo do qual as distorções não serão acumuladas, de modo que, individualmente ou em conjunto com todas as outras distorções, não sejam relevantes para as demonstrações financeiras (MAF, 2016).

5.3.1. Distorções de Valor

5.3.1.1. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas (VPD) de até R$ 53.533.595.856,82, decorrente de provisão constituída em quantia insuficiente para representar a expectativa de desembolsos com honra de garantias concedidas ao credor de operações de créditos (OC) contratadas pelos estados do Amapá (AP), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Norte (RN).

As obrigações com OC garantidas são mensuradas pelo saldo devedor da dívida e pelas parcelas vincendas ao longo do período de vigência das obrigações. O primeiro representa o estoque da dívida, resultado do principal mais os encargos incorridos. Por sua vez, a soma das parcelas a vencer espelha o fluxo de pagamento, a posição futura considerando o principal e os encargos a vencer com o transcurso do tempo. O saldo devedor das OC garantidas é o parâmetro que melhor representa o valor presente dos desembolsos que se espera sejam exigidos para liquidar a obrigação. Na falta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

desse dado, será usada, de forma excepcional, a soma dos fluxos de pagamento das parcelas que compõem o principal e os juros a incorrer no valor futuro.

De acordo com informações da STN, os mencionados estados acumulam obrigações a vencer garantidas pela União no total de R$ 69,9 bilhões em 31/12/2019 (tabela "Provisão a constituir com base no saldo devedor"). Esse montante equivale ao saldo devedor das operações de crédito contratadas com garantia da União. A concessão da garantia está condicionada ao oferecimento de contragarantias pelo ente, pelo menos naquele valor, e à adimplência perante a União.

Em que pesem as obrigações estabelecidas nos contratos de garantia, os entes têm inadimplido de modo frequente parcelas sequenciais das operações de crédito garantidas, não têm ressarcido à União os valores por ela honrados e nem permitido a execução imediata das contragarantias oferecidas, amparados na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no caso do Rio de Janeiro, e em liminar judicial concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos demais casos.

Tal circunstância é indício da necessidade de honra pela União de parcelas futuras das operações de crédito contratadas por esses estados, fato que implica o consequente provisionamento diante da provável e iminente contingência de ter que solver tais compromissos futuros até o limite dos valores da tabela "Provisão a constituir com base no saldo devedor – em 31/12/2019".

O estoque do saldo devedor das operações de crédito dos estados, de R$ 69,9 bilhões, representa o limite superior a ser considerado para determinar a provisão total a constituir. Porém, não foi possível segregar a distribuição do saldo devedor no curto e longo prazos. Para essa finalidade, será utilizado, subsidiariamente, o fluxo de pagamento das parcelas a vencer em até doze meses, com o propósito de se estimar o provisionamento das obrigações garantidas no período circulante.

De acordo com o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2019 da STN, os estados pagarão, nos próximos doze meses, cerca de R$ 11,9 bilhões em parcelas de operações de crédito garantidas. Subtraindo-se esse valor do saldo devedor das operações, o remanescente de R$ 58 bilhões corresponde ao limite superior da provisão no Passivo não Circulante, como se segue demonstrado.

Provisão a constituir com base no saldo devedor – em 31/12/2019

R$ 1,00

UF	Saldo devedor OC Garantidas – Total	OC Garantida vincenda – até 12 meses	Provisão constituída CP	Provisão constituída LP	Provisão a constituir CP	Provisão a constituir LP
AP	1.486.048.645	190.920.000			190.920.000	1.295.128.645
GO	8.711.573.922	1.191.880.000			1.191.880.000	7.519.693.922
MG	22.215.116.968	2.723.700.000			2.723.700.000	19.491.416.968
RJ	36.029.735.764	7.641.990.000	7.604.377.764	8.861.489.280	37.612.235	19.526.256.484
RN	1.556.987.602	205.980.000			205.980.000	1.351.007.602
Total	**69.999.462.901**	**11.954.470.000**	**7.604.377.764**	**8.861.489.280**	**4.350.092.235**	**49.183.503.621**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Ressalta-se que o saldo devedor das OC garantidas do Rio de Janeiro informado pela STN de R$ 36.029 milhões difere dos R$ 36.033 milhões demonstrados no Relatório Quadrimestral, mas tal diferença não compromete a análise realizada. Ademais, a soma das parcelas de curto prazo expressa a posição futura do principal e juros a vencer no final de doze meses. Logo, os valores devem ser ajustados para que a provisão da obrigação circulante retrate a posição presente a cada Balanço emitido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Causas

Essa insuficiência de provisão deve-se à interpretação da STN de que somente as operações de crédito contratadas pelos entes com amparo no RRF possuem a probabilidade de honra. Em vista da provável necessidade de liquidação de obrigações garantidas, a STN constituiu provisão de curto e longo prazos (tabela seguinte), em que reconhece os prováveis desembolsos para pagamento das parcelas futuras das operações de crédito contratadas pelo estado do Rio de Janeiro, único ente a aderir ao Regime. Os registros, no entanto, mostram-se insuficientes, pois não está contemplada parte relevante do saldo devedor do estado, nem os saldos devedores dos outros entes com inadimplências assíduas perante a União.

Provisão das parcelas vincendas de OC garantidas a honrar – em 31/12/2019

R$ 1,00

Conta Contábil	31/12/2018	31/12/2019
217710501 Provisão Instituições Financeiras	4.297.683.975	7.604.377.764
227710501 Provisão Instituições Financeiras	20.305.550.997	8.861.489.280
Total	**24.603.234.973**	**16.465.867.044**

Fonte: Siafi.

Na posição de 31/12/2019, estima-se um passivo residual a provisionar que pode chegar a R$ 53,5 bilhões (R$ 4,3 bilhões no circulante e R$ 49,2 bilhões no não circulante) e, considerando-se, portanto, como insuficiente a provisão constituída de R$ 16,4 bilhões ante o potencial de honra que pode chegar a R$ 69,9 bilhões.

A necessidade de provisionamento das honras de garantias fundamenta-se na inadimplência reiterada dos estados, em consequência da situação fiscal deteriorada deles. Porém, isso por si só não é suficiente para justificar a inadimplência, porque a dificuldade econômico-financeira é o cenário padrão para grande parte dos entes que estão adimplentes com a União. Ocorre que os cinco estados referidos têm deixado de pagar as parcelas perante o credor principal – na convicção de que a União as honrará – e têm deixado acumular a obrigação de ressarcimento à União, pela perspectiva financeira desfavorável e, sobretudo, pela segurança de que o garantidor não poderá executar as contragarantias contratuais, devido à barreira imposta pelo RRF e por liminares concedidas pelo STF.

A análise do perfil dos mutuários, do saldo devedor e dos fluxos de pagamento de parcelas a vencer será útil para determinar a raiz da inadimplência e o nível de risco do passivo dos estados associado às garantias.

Os entes pleiteantes a OC garantidas são submetidos à análise prévia da capacidade financeira pela STN, que lhes atribui níveis de Capacidade de Pagamento (Capag) de A a D, com base em critérios objetivos. As classificações de níveis C e D os tornam inelegíveis para o processo de análise de concessão de novas garantias.

Para os que decrescerem de nível após a contratação do crédito com garantia da União, há a possiblidade de bloqueio temporário de novas contratações das operações, caso se tornem inadimplentes perante o credor. A necessidade de honra de garantia pela União, nos últimos doze meses, ou três atrasos de pagamento, nos últimos 24 meses, bloqueiam a concessão de novas garantias a operações de crédito.

Considerando esses dois critérios para análise do risco fiscal dos estados perante à União, verifica-se no Relatório Quadrimestral que esses entes possuem Capag insatisfatórias. Amapá, Goiás e Rio Grande do Norte se classificam na categoria C. Minas Gerais e Rio de Janeiro, em situação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

mais desfavorável, estão no nível D. Amapá decresceu um nível de capacidade de pagamento em relação a 2018, quando figurava na classificação B.

Além do mais, por atrasar ou não pagar a dívida garantida pela União, os estados mutuários sofreram sanções: até o fim de 2020 terão acesso bloqueado a novas contratações de operações de crédito com garantia da União, conforme dados a seguir.

Capag e período de bloqueio da contratação das operações de crédito

Estado Mutuário	CAPAG		Fim do Período
	2018	2019	
Amapá	B	C	18/12/2020
Goiás	C	C	23/12/2020
Minas Gerais	-	D	26/12/2020
Rio de Janeiro	D	D	-
Rio Grande do Norte	C	C	20/12/2020

Fonte: Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do 3º quadrimestre de 2019.

O estado do Rio de Janeiro, apesar das inadimplências mensais perante a União, pode contratar novas operações de crédito garantidas, prerrogativa garantida pela Lei Complementar (LC) 159/2017, que disciplina o RRF.

O saldo devedor das OC garantidas dos estados sob análise é composto por 68,5% de dívidas expostas à variação cambial, com base no câmbio de 31/12/2019. Assim, um aumento na taxa cambial afeta quase 70% da dívida, demonstrando a dimensão do risco de exposição desses entes e, consequentemente, da União às variações cambiais nos exercícios vindouros. A intensa volatilidade e velocidade de depreciação do Real frente a moedas estrangeiras afetam o risco fiscal especialmente de MG (93,5% da sua dívida), RJ (66,3%) e RN (68,1%).

Saldo devedor das operações de crédito – valor atual

R$ milhões

Natureza da OC	AP		GO		MG		RJ		RN		Total	
	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%
Interna	1.486,05	100	6.456,16	74,1	1.446,28	6,5	12.142,96	33,7	497,86	32	22.031,45	31,5
Interna Cambial			2.214,94	25,4	7.751,33	34,9	10.845,46	30,1	38,4	2,5	20.851,03	29,8
Externa			40,47	0,5	13.017,51	58,6	13.044,95	36,2	1.020,73	65,6	27.124,61	38,7
Total	**1.486,05**	**100**	**8.711,57**	**100**	**22.215,12**	**100**	**36.033,37**	**100**	**1.556,99**	**100**	**70.007,10**	**100**

Fonte: Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2019.

Conforme relatado, o saldo devedor das garantias a OC contratadas pelos estados inadimplentes encerrou 2019 com R$ 69,9 bilhões, ante R$ 72 bilhões em 2018, conforme relatório quadrimestral daquele exercício.

Os estados devem pagar, em 2020, cerca de R$ 11,9 bilhões de parcelas de operações de crédito garantidas pela União, considerando os juros acumulados a vencer. Esse valor corresponde a 12,2% das parcelas vincendas totais (tabela anterior), mas o percentual a vencer gira em torno de 9% a 10% para cada ente, aproximando-se de 15% no caso do Rio de Janeiro. A partir de 2021, as porcentagens decrescem para cada estado. Em todos os casos, mais da metade da dívida vencerá a partir de 2025.

Fluxo de pagamento do principal e juros – valor futuro a vencer

R$ milhões

PERÍODO	AP		GO		MG		RJ		RN		Total	
	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PERÍODO	AP		GO		MG		RJ		RN		Total	
em 2020	190,92	9,0	1.191,88	9,8	2.723,70	9,0	7.641,99	14,8	205,98	9,6	11.954,99	12,2
em 2021	184,25	8,7	1.159,12	9,5	2.636,01	8,7	3.471,19	6,7	152,13	7,1	7.603,11	7,7
em 2022	177,99	8,4	1.130,92	9,3	2.607,81	8,6	3.371,97	6,5	148,30	6,9	7.437,39	7,6
em 2023	171,74	8,1	1.103,01	9,1	2.487,21	8,2	3.257,50	6,3	144,45	6,8	7.164,29	7,3
em 2024	165,90	7,8	1.076,30	8,8	2.379,08	7,9	3.295,83	6,4	132,67	6,2	7.050,15	7,2
a partir de 2025	1.227,56	57,9	6.516,84	53,5	17.335,92	57,5	30.575,36	59,2	1.354,08	63,3	57.012,68	58,0
Total	**2.118,36**	**100**	**12.178,07**	**100**	**30.169,73**	**100**	**51.613,84**	**100**	**2.137,61**	**100**	**98.222,61**	**100**

Fonte: Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2019.

Percebe-se, a partir da Tabela anterior, que o ano de 2020 concentra valores ligeiramente maiores que os exercícios futuros, com exceção do estado do Rio de Janeiro, cujas parcelas superam a soma dos dois exercícios seguintes, demonstrando seu risco financeiro maior no curto prazo.

Efeitos

Como consequência dos atrasos e das inadimplências sequenciais, a União honrou, em 2019, R$ 8,3 bilhões de dívidas de responsabilidade de estados e municípios, e recuperou apenas cerca de R$ 15 milhões na execução de contragarantias.

Fluxo de pagamento e recebimento das operações de crédito

R$ 1,00

Estado/	2018			2019		
Município	Honrado	Recuperado	A Recuperar	Honrado	Recuperado	A Recuperar
AP				90.179.380		91.022.283
GO	33.593.465	33.608.623		770.147.862		782.978.919
MG	553.154.733	554.285.098		3.178.250.066		3.414.258.501
RJ	4.027.894.111	6.396.584	8.375.077.663	4.172.251.199		13.293.226.012
RN				139.409.140	11.099.399	129.833.025
Subtotal 1	**4.614.642.309**	**594.290.306**	**8.375.077.663**	**8.350.237.650**	**11.099.399**	**17.711.318.741**
PI	126.954.673	127.024.075				
RR	64.003.152	66.796.054				
Belford Roxo				1.592.885	1.595.605	
Cachoeirinha				1.834.683	880.605	955.195
Natal	17.488.228	17.513.489	2.178.131		2.180.277	
Subtotal 2	**208.446.054**	**211.333.619**	**2.178.131**	**3.427.569**	**4.656.487**	**955.195**
Total	**4.823.088.364**	**805.623.926**	**8.377.255.795**	**8.353.665.219**	**15.755.886**	**17.712.273.936**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A análise dos dados a seguir considerará os atuais devedores da União (Subtotal 1 da Tabela anterior). Cabe registrar que o município de Cachoeirinha/RS será excluído da lista dos créditos da União a recuperar, pois, segundo a STN, adimpliu sua obrigação na primeira semana de 2020.

Assim, quase a totalidade das honras, equivalente a R$ 8,350 bilhões (99,9%), refere-se a valores despendidos para solvência das dívidas dos cinco estados inadimplentes sob exame. O estado do Rio Grande do Norte foi o único a ressarcir a União, porém, apenas fração de uma parcela. Indícios apontam que a inadimplência continuada desses estados seja fomentada pelo fato de a União não poder acionar as contragarantias para reaver os créditos, barreira criada pelo RRF e por liminares judiciais concedidas pelo STF a eles. Com isso, somam R$ 17,7 bilhões (99,9% do total) os haveres

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a recuperar em virtude de garantias concedidas a operações de créditos contratadas e não pagas por AP, GO, MG, RJ e RN.

Retroagindo a 2018, verifica-se que, no curso da execução contratual, o estado do Rio de Janeiro acumulou parcelas inadimplentes de R$ 4.027 milhões, deixando que a União as honrasse sem conseguir recuperá-las. Goiás e Minas Gerais interromperam de forma episódica a quitação de parcelas de R$ 33 milhões e R$ 553 milhões, respectivamente, em um ou dois meses daquele ano. Nessas situações, a União assumiu a quitação dos débitos e logrou êxito em recuperá-los em ação regressiva contra os dois estados.

Em 2019, o estado do Rio de Janeiro não quitou os compromissos garantidos, em virtude do RRF, obrigando a União a assumir os pagamentos no total de R$ 4,1 bilhões. Da mesma forma, surgiram situações de inadimplência recorrente também de AP, GO, MG e RN. O passivo desses estados com a União somou R$ 4,1 bilhões, sendo que apenas R$ 11 milhões foram recuperados do estado do Rio Grande do Norte, equivalente a fração de uma parcela de julho de 2019.

O resultado do fluxo dos valores honrados e dos recuperados, em relação a esses entes em específico, fez o crédito a receber avançar para R$ 17,7 bilhões em 2019, mais que o dobro dos R$ 8,3 bilhões apurados em 2018 dos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Conforme demonstrado anteriormente na tabela que apresenta a provisão das parcelas vincendas de OC garantidas a honrar, a União havia se precavido, no final de 2018, com provisão de R$ 4,3 bilhões para quitação da honra de garantias no curto prazo e de R$ 20,3 bilhões para o longo prazo em 2019, com fundamento na provável necessidade de ter que assumir compromissos futuros do estado do Rio de Janeiro em virtude do RRF. Entretanto, observa-se que a provisão estimada para 2019 foi insuficiente para cobrir as honras de R$ 8.353 milhões realizadas no exercício, pois foram acrescidas as inadimplências reiteradas de mais estados além do Rio de Janeiro.

Em relação ao saldo final de 2019, verifica-se que o provisionamento de R$ 7,6 bilhões para o curto prazo é suficiente apenas para garantir as parcelas a vencer do estado do Rio de Janeiro, deixando de fora, como já demonstrado, as prováveis inadimplências da parte da dívida fora do âmbito do RRF, que soma R$ 4,3 bilhões, conforme Tabela 6.

Além disso, as provisões para o longo prazo decresceram para R$ 8,8 bilhões, para cobrir os compromissos do estado do Rio de Janeiro até o fim do RRF, apenas. Da mesma forma, não são consideradas as parcelas vincendas dos outros estados e parte das parcelas do RJ, possivelmente referente a fluxos de pagamento fora do âmbito do RRF.

Analisando os efeitos da subavaliação do passivo sob o ângulo da frequência com que têm ocorrido a honra da garantia de cada estado devedor e a respectiva recuperação do crédito, por mês, tem-se indicativo importante para se estimar a tendência de a inadimplência persistir a partir de 2020.

Garantias honradas e valores recuperados por período de competência

R$ 1,00

Estado	Garantia Honrada	Valor Recuperado	Mês de competência
Amapá	90.179.380	0	set/19 a dez/19
Goiás	33.593.465	33.608.623	set/18
	770.147.862	0	jun/19 a dez/19
Minas Gerais	553.154.733	554.285.098	jul/18 a ago/18
	3.178.250.066	0	jan/19 a dez/19
Rio de Janeiro		6.396.584	jun/17

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	4.027.894.111	0	jan/18 a dez/18
	4.172.251.199	0	jan/19 a dez/19
Rio Grande do Norte	49.797.837	11.099.399	jul/19
	89.611.303	0	ago/19 a dez/19

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Todos os estados sob análise encerraram 2019 com parcela pendente de pagamento ao credor, sendo que a diferença se refere ao início da inadimplência. Amapá, Goiás e Rio Grande do Norte compõem o grupo que começou, em meados de 2019, a inadimplência perante o credor e a União. Amapá é o mais recente a figurar na lista de devedores, acumulando parcelas não pagas desde setembro até dezembro de 2019.

Goiás teve parcela de setembro de 2018 honrada pela União, que conseguiu reavê-la integralmente. Voltou a inadimplir as parcelas a partir de junho de 2019, sem, todavia, ressarcir os cofres da União. Rio Grande do Norte tem descumprido parcelas a partir de julho de 2019, momento em que ressarciu à União parte do valor. A esse saldo remanescente juntam-se as parcelas de agosto a dezembro de 2019, ainda pendentes de ressarcimento perante o ente federal.

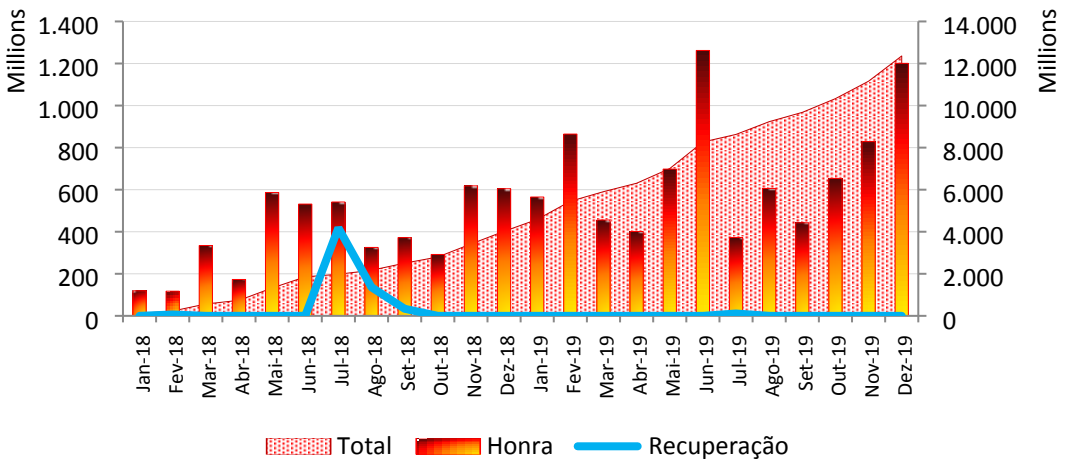
Minas Gerais e Rio de Janeiro têm descontinuado os pagamentos aos credores e à União por mais tempo. O primeiro, após ter descumprido as parcelas de julho e agosto de 2018 e tê-las saldado junto à União, voltou à condição de insolvente por todo o exercício de 2019. Rio de Janeiro, único a aderir ao RRF, interrompeu qualquer pagamento de parcelas de competência de 2018 e 2019, e até antes. Registra-se aqui o pagamento de uma parcela residual de junho de 2017, apenas.

O ponto comum nesses estados é que todos têm inadimplido suas dívidas sem ressarcir à União, de forma reiterada, mês após mês, com amparo em medida liminar judicial concedida pelo STF e, no caso do Rio de Janeiro, no RRF.

Nota-se que, em 2019, as interrupções de pagamento desses estados deixaram de ser casuais, como podia se arguir em 2018, para se tornarem regulares na sequência dos meses, semelhante ao que ocorre com o Rio de Janeiro há mais tempo.

As consequências da inadimplência recorrente dos estados podem ser ilustradas nos gráficos abaixo.

Honra, recuperação e total do deficit acumulado – AP, GO, MG, RJ e RN



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela STN.

As colunas e a linha azul representam, respectivamente, os fluxos de caixa de pagamento da garantia pela União e de recebimento do respetivo valor despendido, em 2018 e 2019. A área pontilhada indica o saldo acumulado mensalmente decorrente da diferença a maior da honra em

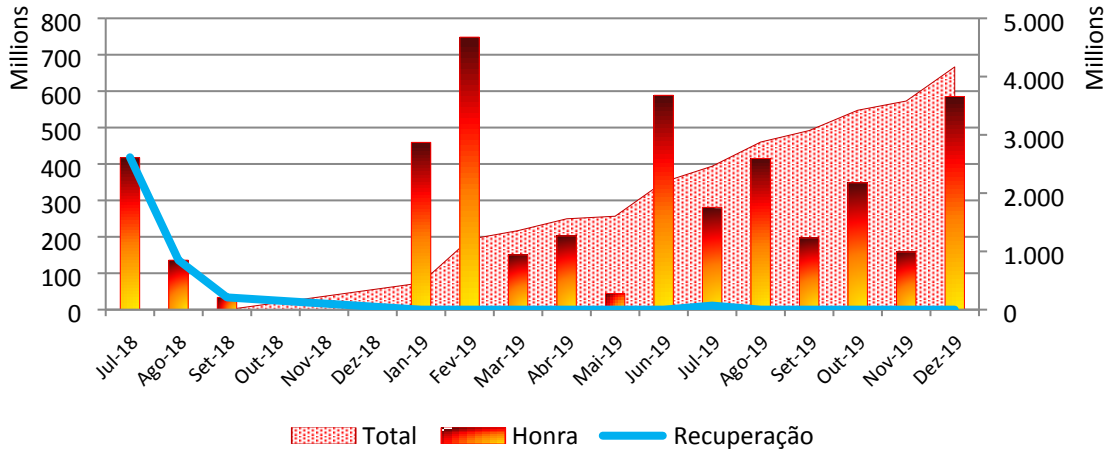
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

relação à recuperação. Os fluxos foram mensurados pelo eixo da esquerda e o saldo pelo eixo da direita.

Verifica-se que as honras superam as recuperações dos valores em todos os 24 meses analisados, fator que explica o acúmulo crescente do crédito a recuperar decorrente de honras não reembolsadas nesse período, acumulando mais de R$ 12 bilhões desde janeiro de 2018. Em 2019, as inadimplências assumiram valores maiores, como em fevereiro, junho e dezembro, aumentando a inclinação da curva de crescimento do deficit. Por outro lado, quase não ocorreu recebimento dos estados, com destaque para o pico de receita arrecadada no terceiro trimestre de 2018, mas nada que invertesse a trajetória de crescimento do deficit da União. Após isso, os recebimentos voltaram ao patamar próximo a zero, como antes.

Se excluirmos da análise o Rio de Janeiro, único a ter as honras provisionadas contabilmente, pode-se verificar o comportamento da curva conforme a seguir.

Honra, recuperação e total do deficit acumulado – exceto RJ



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela STN.

A exclusão dos valores referentes ao Rio de Janeiro mostra que as situações de inadimplência de AP, GO, MG e RN se iniciaram a partir de janeiro de 2019. As despesas da União com honra de garantias começaram em julho de 2018, sendo devidamente reembolsadas naquele exercício. Porém, em 2019, a União encontrou dificuldades em reaver as honras por causa de liminar judicial que a impede de executar as contragarantias. As inadimplências, fora do âmbito do RRF, viraram regra no exercício para os quatro estados e com valores expressivos, indicando tendência de aumento da inclinação da curva de inadimplência. Conforme mencionado anteriormente, a inclinação da área do deficit aumenta com o crescimento dos valores honrados em relação ao valor recuperado. Partiu de R$ 400 milhões, no final de janeiro, para mais de R$ 4 bilhões em dezembro de 2019, sem apresentar desaceleração.

À União não tem restado alternativa senão quitar a dívida desses entes, cuja honra garantiu em contrato na condição de devedor subsidiário. Portanto, as tabelas e gráficos anteriores apontam para a tendência crescente da curva de honras da União causadas pela inadimplência dos estados. Os entes, amparados por medida liminar que lhes protege da execução da contragarantia, têm optado por inadimplir de forma recorrente e ininterrupta, decisão menos onerosa para si no momento.

A inclinação da curva de honras acumuladas sem o reembolso imediato indica risco provável e relevante de a União ter de continuar a honrar, de modo constante, as parcelas vincendas em 2020 e exercícios vindouros das OC garantidas dos estados do AP, GO, MG e RN, sem perspectiva de recuperá-las pela execução da contragarantia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conclui-se, portanto, que os desembolsos crescentes não recuperados têm sido a regra nesses estados, fazendo aumentar o crédito a recuperar pela União. A escalada exponencial constante da curva de inadimplência dos estados serve como termômetro da necessidade de a União honrar OC sobretudo nos primeiros meses de 2020.

Comentários do gestor

A STN respondeu às distorções apontadas por meio da Nota Técnica-SEI 11.747/2020/ME, de 30/3/2020, da CCONT, e do Ofício-SEI 81.960/2020/ME, da CODIV, de 31/3/2020.

Preliminarmente, apresentou os aspectos contábeis exigidos na NBC TSP Estrutura Conceitual para reconhecimento da provisão, que deve caracterizar passivo de prazo e ou valor incerto, e atender aos requisitos de: (a) obrigação presente, (b) derivada de evento passado e (c) cuja extinção deva resultar na saída de recursos.

Afirmou que obrigação presente pode estar legalmente vinculada, caso em que a ela é exigível por força de lei. Nessa situação, a entidade não tem alternativa senão liquidá-la e, portanto, o passivo existe sem dúvidas. Se for obrigação não legalmente vinculada, as partes a quem as obrigações dizem respeito não podem tomar ações legais para liquidá-las.

Deduziu que devem ser reconhecidos os passivos assumidos pela União em virtude da lei que instituiu o RRF. Em vista disso, a LC 159/2017 seria o termo que torna a obrigação legalmente vinculada (exigível por força de lei), que dá a ela forma vinculada e jurídica e que se constitui no evento passado claramente identificável. Por conta disso, a adesão ao Regime é a única situação que cria expectativa de inadimplência das obrigações vincendas de responsabilidade do ente, com chance provável de serem assumidas pela União, o que justifica as provisões das garantias restritas à parte das operações de crédito amparadas pelo RRF.

Em relação à dívida dos estados não aderentes ao RRF, que inclui parte da dívida do RJ, pondera que suas obrigações garantidas não justificam o provisionamento. Entende que se trata de passivo contingencial, pois dependem de evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação. Pesa ainda o fato de não ser possível prever, com estimativa confiável e grau de probabilidade suficiente, que haverá saída de recursos da União para honrar garantias. A inadimplência pode ocorrer ou não, como no exemplo do RN, que em 2019 teve valores honrados em garantia, impedindo a União executar as contragarantias, mas que, em 2020, voltou a pagar as parcelas.

Essa característica seria corroborada pela natureza liminar da decisão judicial que suspendeu a execução das contragarantias pela União diante da inadimplência dos estados. Por se tratar de decisão interlocutória, que não garante em definitivo o direito pleiteado, é passível de revogação quando do julgamento do mérito. Por isso, na fase liminar, não seria legítimo avaliar que as obrigações podem ser evitadas pela União, nem que ocorreu evento passado que caracterize a obrigação.

Por fim, contesta o uso do saldo devedor das operações garantidas para fins de se calcular o provisionamento, por equivaler ao valor do principal da dívida caso ela fosse paga em determinada data. Alega que o correto é que a provisão seja afetada pelas parcelas vincendas garantidas, que representam o fluxo de pagamento de valores que podem vir a ser despendidos pela União em honras de garantia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conclusão

É conveniente que as regras NBC TSP Estrutura Conceitual sejam interpretadas de forma harmônica, em um contexto amplo que considere o pronunciamento do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) 00 (R2) – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro como informação complementar e referencial.

Cabe ressaltar que a NBC TSP é a norma de referência aplicável à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral (RCPG) das Entidades do Setor Público. Convém ainda reforçar que, no corpo do próprio CPC 00 (R2), é declarado que os seus conceitos não se sobrepõem a qualquer outro pronunciamento. Porém, em vista da sua recente atualização, em 2018, o CPC 00 (R2) será usado como parâmetro para interpretação extensiva das definições de passivo e de sua aplicabilidade, para fins de se extrair um sentido mais amplo e razoável acerca da definição de passivo.

Posto isso, a norma de referência da contabilidade geral prescreve que, para existir passivo, a entidade deve estar diante de: (a) obrigação presente (b) de transferir recurso econômico (c) como resultado de eventos passados (itens 4.26 a 4.47). O conceito é compatível com a NBC TSP Estrutura Conceitual, inclusive quanto ao requisito de transferência de recurso usado como indicativo de saída de recurso para extinguir a obrigação.

No caso em questão, a honra da garantia se reveste na responsabilidade, assumida em contrato, de transferir recurso, perante a qual a União não tem capacidade prática de evitar se for demandada. A questão crucial é determinar se estamos diante de obrigação presente na data das demonstrações contábeis. A obrigação existe se a entidade tem responsabilidade de transferir recurso e não tiver capacidade prática de evitar. A obrigação de transferir implica direito de outra parte de receber o recurso. Obrigações podem ser estabelecidas por contrato, legislação ou meios similares e são legalmente exigíveis pela parte (ou partes) para quem são devidas.

Na situação em referência, a União tem responsabilidade de transferir recursos para honrar a operação de crédito. Ela não possui capacidade prática de evitar a transferência, se demandada, por estar vinculada a termos contratuais que criam direitos e obrigações. Isso torna a obrigação legalmente exigível pela parte que tem o direito de receber o recurso. Nesse quesito, portanto, tem-se a obrigação presente.

Porém, pode haver incerteza da existência do passivo se for baixa a probabilidade de saída do recurso. Mas o passivo pode existir mesmo nessas circunstâncias (itens 5.14 a 5.17 do CPC). Se for esse o caso, a entidade pode fornecer informação relevante sobre a probabilidade de saída de recursos por meio do seu reconhecimento. Ou então, pode considerar como relevante evidenciar a informação em notas explicativas acerca da significância da saída possível e das incertezas que afetam sua ocorrência. O julgamento sobre quais são as informações mais relevantes que representam de forma fidedigna o que se pretende demonstrar ao usuário é, nestas circunstâncias, o que decidirá pelo reconhecimento do passivo ou não. Dado o exposto, a informação sobre a provável saída de recursos, que é relevante tanto do ponto de vista material quanto fiscal, qualifica a honra provável como obrigação presente.

Atendido esse critério, o outro exige que a entidade seja obrigada a transferir recurso para outra parte. Poderá atender à definição de passivo mesmo que a transferência não seja certa, caso em que a entidade pode ser obrigada a transferir somente se ocorrer evento futuro incerto especificado no contrato. Sabe-se que a provisão não exige que se espere a ocorrência de evento para a União constituí-la, desde que a transferência seja provável. Logo, a provável saída de recursos para honrar as prestações inadimplentes se enquadra perfeitamente como passivo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O último critério exige que a obrigação presente surja como consequência da tomada de decisão da União em eventos passados e que, dessa ação, ela tenha ou possa ter que transferir recurso econômico, que, de outro modo, não teria que transferir. A obrigação presente pode existir mesmo se a transferência de recursos não puder ser executada até uma data futura. Assim, a decisão passada da União em assumir contratualmente a honra de obrigação diante da inadimplência de um ente, que pode resultar em transferência de recurso, é evento capaz de gerar uma obrigação presente.

Acerca do conceito de obrigação vinculada, cabem considerações sobre a afirmativa de que a obrigação legalmente vinculada é aquela exigível somente por força de lei.

A NBC TSP (itens 5.18 a 5.26) trata das obrigações vinculadas, que podem ser legalmente vinculadas ou não legalmente vinculadas, sem ser objetiva na definição. O CPC 00 (R2), por sua vez, prescreve que muitas obrigações são estabelecidas por contrato, legislação ou meios similares e são **legalmente exigíveis** pela parte para quem são devidas. Em continuação, diz que as obrigações também podem resultar, contudo, de práticas usuais, políticas publicadas ou declarações específicas da entidade. Infere-se, pois, das premissas do CPC que, por serem legalmente exigíveis, as primeiras se enquadram como legalmente vinculadas, restando às segundas o atributo de obrigação não legalmente vinculada.

Então, considerar a literalidade do termo para incluir como obrigação legal somente aquela exigível por força de lei implica classificar no campo das obrigações não legalmente vinculadas aquelas estabelecidas em contrato e em decisões judiciais. A interpretação correta, em vista disso, traz consequências importantes para a definição de passivo, conforme será visto adiante.

Com base nas considerações sobre as definições do passivo e os conceitos envolvidos, conforme os normativos aplicáveis mencionados, não procede a posição da STN, que pretende provisionar as honras vinculadas ao RRF e desconsiderar o reconhecimento das demais dívidas.

É fato que as dívidas do estado do Rio de Janeiro honradas pela União no RRF se caracterizam como obrigação legal e devem ser provisionadas. A adesão ao Regime flexibiliza as condições de cumprimento das obrigações do ente de tal forma que cria para a União expectativa da inadimplência em obrigações vincendas de responsabilidade do estado federado.

Mas não é o fato de estarem vinculadas à lei que torna as obrigações do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do RRF, um passivo da União. A LC 159/2017 autoriza a contratação de operações de crédito com garantia da União em determinadas situações (art. 11) e garante ao RJ não ser executado em contragarantia caso deixe de adimplir as OC contratadas antes do Regime (art. 17). A lei, por si só, não suspende o pagamento das dívidas do RJ garantidas pela União e nem a obriga a assumir o passivo. Ela, sim, proíbe a União de executar a contragarantia caso o estado não quite a obrigação. O não pagamento tem sido a orientação seguida pelo estado do Rio de Janeiro, que deixa a União em alerta na expectativa para, a cada mês, assumir a dívida.

Portanto, não é correto tratar como passivo somente as dívidas vinculadas ao RRF pelo simples fato de estarem vinculadas à lei. Elas se caracterizam como obrigação legal devido a estarem, desde a sua origem, vinculadas aos termos do contrato de garantia assinado entre a União e o ente.

Em continuação, não convém desconsiderar integralmente como obrigação as dívidas dos outros estados e de parte das obrigações do estado do Rio de Janeiro fora do alcance da LC 159/2017, quer pelo fato de considerá-las indevidamente como obrigação não legalmente vinculada, quer por serem vistas, por exclusão, como passivo contingente.

Das alegações da STN, infere-se que as demais dívidas a honrar, por não advirem de dispositivos legais (entenda-se lei), não seriam obrigação legal. Por não serem exigidas por lei, sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

existência como passivo não é certa, havendo dúvida se a entidade tem ou não alternativa para evitar a obrigação. Logo, sua característica seria de passivo contingencial, reforçada pelo fato de sua ocorrência depender de evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação.

Convém reforçar a afirmação de que obrigação legal não significa necessariamente derivada da lei, pois inclui as que emanam de contrato, legislação, ordem judicial ou outra ação que torna a obrigação **legalmente exigível pelas partes** da relação jurídica. Ou seja, o contrato firmado e não a lei que instituiu o RRF é que dá à obrigação forma vinculada e jurídica.

Com base nisso, as operações de créditos garantidas, referentes aos estados amparados pelas liminares concedidas pelo STF, colocam-se em patamar semelhante às do estado do Rio de Janeiro, amparadas no RRF, em termos de obrigação presente. A Justiça blindou os entes pleiteantes contra a execução de contragarantia pela União se eles não quitarem a operação de crédito e esta tiver que garanti-la. Não tem relevância se a decisão da justiça é interlocutória e passível de alteração quando da decisão do mérito, porque se trata de mandado judicial. A decisão monocrática na fase liminar gera direito imediato ao ente e imprime obrigação à União de não executar a contragarantia, ou seja, tem a força cogente semelhante a da lei que instituiu o RRF. Embora não seja definitiva, é de cumprimento imediato e obrigatório até que venha a ser confirmada ou revogada por decisão em momento futuro, que pode demorar a vir.

Semelhante à atitude do estado do Rio de Janeiro no RRF, a dos estados têm sido no sentido de não pagar a parcela mensal, deixando a União em alerta na expectativa para assumir a dívida. Frisa-se que a União não tem capacidade de evitar a obrigação, caso o ente não cumpra sua parte de pagar a parcela, e a probabilidade (provável) da saída do recurso é situação suficiente para reconhecê-la.

Embora ambos os casos consistam em obrigações legalmente vinculadas, a vinculação legal advém das condições contratuais, enquanto a lei ou o Poder Judiciário atuam para flexibilizá-la em favor dos entes subnacionais.

Em relação à vinculação da obrigação a evento passado, o fato que gerou a exigibilidade presente não é determinado pelos dispositivos legais. A LC 159/2017, assim como as medidas judiciais liminares (mesmo que venham a ser confirmadas), não impõem obrigação de pagar à União. O fato gerador da exigibilidade presente se dá com a decisão da União em assumir a responsabilidade pela dívida no caso de inadimplência do estado, que o faz na certeza de não poder ser executado. O passivo nasce contingente e pode se transformar em obrigação presente, à medida que o risco de honra de parcela inadimplente se torne provável.

Portanto, a ação da União em firmar compromisso em contrato de garantia, se for demandada, constitui-se no evento passado identificável que gera a obrigação presente de provavelmente ter que transferir recurso.

A dependência de evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação deve ser interpretada com diligência. Tanto no RRF quanto nas liminares judiciais, a obrigação de desembolsar por parte da União depende de um evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação. Na mesma Nota Técnica-SEI 11.747/2020/ME, em comentário ao item "g", a STN informa que "dada a saúde financeira corrente do RJ, há mais chances de não cumprir com suas obrigações do que cumprir, acionando assim a garantia dada pela União para concretizar a operação de crédito". O passivo com as honras das operações do estado do Rio de Janeiro no RRF também decorre da ação futura deste, em cada mês, de não pagar a parcela da OC garantida, em mesma atitude dos estados amparados por liminar. No entanto, são provisionadas porque o evento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

futuro relacionado é previsível e provável, fato que permite à União se antecipar contabilizando o risco da inadimplência antes de ela se tornar certa.

Em conclusão às considerações de que inadimplências das operações fora do RRF não são previsíveis e nem prováveis, cita-se o exemplo do Rio Grande do Norte. Ao analisar os fluxos de financeiros de honra de garantia, verifica-se que o estado iniciou 2020 com obrigação total a ressarcir à União de R$ 129,83 milhões, honrou parcelas de janeiro e fevereiro de R$ 4,18 milhões, mas voltou a inadimplir a parcela de março em R$ 13,07 milhões. Como resultado, a União voltou a ter de honrar as dívidas garantidas, aumentando o crédito perante o estado para cerca de R$ 139 milhões.

Os demais estados, AP, GO, MG e RJ, continuam a inadimplir mensalmente as parcelas de 2020, que somaram R$ 1.914,83 milhões de janeiro a março, obrigando a União a honrar as dívidas sem conseguir ser ressarcida. Esse comportamento contribui para o aumento da inclinação da curva de inadimplência e reforça a tese de que, em 2019, deveria ter sido constituída provisão para suportar tais desembolsos.

Logo, tudo indica que essa situação de inadimplemento não tem perspectiva de arrefecimento no início de 2020. As honras de operações de crédito dos estados garantidas pela União tendem a aumentar no decorrer do exercício, em virtude da pandemia do coronavírus. Até o final de março, o STF havia suspendido em medida liminar o pagamento da dívida de doze estados com a União por 180 dias e havia projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional prevendo alívio financeiro aos estados.

Finalmente, para reforçar o argumento sobre o uso dos valores do saldo devedor das dívidas, cumpre salientar que os valores apresentados são estimativas realizadas no âmbito de trabalhos de auditoria financeira, no intuito de informar ao usuário da informação e tomadores de decisão uma distorção presente nos demonstrativos contábeis publicados. Os critérios e as bases de mensuração para efetivo provisionamento devem ser normatizados no âmbito da STN.

Ainda em relação aos parâmetros de mensuração, cabem considerações finais. Na construção do argumento sobre as distorções de provisionamento insuficiente, foi usado o saldo devedor das operações de crédito contratadas pelos estados e garantidas pela União, para fins estimar o limite a ser considerado caso as provisões sejam constituídas no valor total. Em complemento, foram usadas as parcelas vincendas para determinar os fluxos de pagamentos a ocorrer nos doze meses, por falta de informação sobre o saldo devedor de curto prazo.

No entanto, verifica-se que o fluxo de vencimentos não é a melhor medida a ser considerada para compor as demonstrações contábeis, visto que seu valor se compõe do principal da dívida mais juros a incorrer no futuro.

O MCASP, capítulo 3 – Mensuração de Ativos e Passivos, determina que o valor reconhecido como provisão deve corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar (ou extinguir) a obrigação presente na data das demonstrações contábeis. O passivo é tratado de forma mais detalhada no item 12.2 Provisões, no qual se determina que o valor da provisão deve corresponder ao valor presente dos desembolsos que se espera que sejam exigidos para liquidar a obrigação, quando o efeito do tempo no dinheiro for material.

A diferença entre os R$ 98,2 bilhões (tabela fluxo de pagamento do principal e juros), referentes aos valores das parcelas vincendas dos estados inadimplentes, e os R$ 69,9 bilhões (tabela provisão a constituir com base no saldo devedor), referentes aos valores do saldo devedor das operações de crédito, em valores de 31/12/2019, evidencia o efeito do dinheiro no tempo, já que o primeiro valor representa a dívida a valor futuro do principal e dos juros a vencer, e o segundo, a valor presente com juros incorridos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os valores de principal, atualização monetária, juros e demais encargos devem, pois, ser ajustados na data das demonstrações, semelhante ao critério de mensuração do saldo devedor de operação de crédito, que equivale ao valor do principal da dívida caso ela fosse paga em determinada data. Na hipótese de se considerar a soma das parcelas a vencer para fins de provisionamento da provável honra da União, a obrigação deve ser mensurada ajustando-se os juros e demais encargos vincendos a valor presente. Entretanto, cumpre repisar que a melhor forma de estimativa deve ser definida e formalizada pela STN.

Portanto, a classificação entre passivo contingencial e provisionamento deve levar em conta o dimensionamento do risco de inadimplência de um ente para seu reconhecimento. Sempre que se tiver, e se tem, informações consistentes de um evento com risco classificável como perda provável – quando as chances de a honra ocorrer forem maiores do que de não acontecer – a decisão deve ser pela provisão, independentemente se ocorrer no âmbito de RRF, de lei, de contrato ou de liminar judicial. Se há mais probabilidade de ocorrer do que de não ocorrer a honra, a obrigação deve ser reconhecida. Se não for provável, a evidenciação é indicada.

Para fins de sintetizar os argumentos sobre a necessidade provisão das honras de garantias às operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e, fora da esfera de influência do RRF, do Rio de Janeiro, as provisões podem chegar a R$ 69.999 milhões no total. Como já há provisão de R$ 16.465 milhões, resta limite de R$ 53.533 milhões. No curto prazo, as dívidas dos cinco estados somam R$ 11,9 milhões, considerando as parcelas de principal e juros vincendos.

Os estados inadimplentes têm apresentado cenário fiscal com: (a) Capag de níveis C e D, que lhes impede de contratar novas operações de crédito com garantia da União até meados de dezembro de 2020; (b) dívida composta por 68,5% em moeda estrangeira, em momento de alta volatilidade e depreciação do câmbio; e (c) parte importante das parcelas com vencimento já em 2020.

Em vista disso, os estados têm transferido para a União, de modo constante, o ônus de cumprir as obrigações de pagamento das parcelas de OC, e não as têm ressarcido. A inadimplência repetida e sequencial é provavelmente fomentada pela impossibilidade de a União acionar as contragarantias, barreira criada pelo RRF e por liminares judiciais concedidas pelo STF. Como resultado, os haveres a recuperar somam mais de R$ 17 bilhões em 2019, aproximando-se de R$ 20 bilhões até março de 2020, conforme Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito – março/2020.

Logo, o quadro de desequilíbrio fiscal associado a questões legais e judiciais, que os impedem de ser penalizados por meio de execução de contragarantia, deixa os estados em situação de menor pressão quanto à quitação imediata junto ao credor e à União, estimulando a inadimplência. A inclinação crescente da curva de valores honrados não recuperados é o termômetro que indica o risco provável, iminente e elevado de a União ter que continuar a honrar as parcelas vincendas de 2020 em diante.

O provisionamento é a orientação que se prescreve diante do cenário de desequilíbrio econômico-fiscal, que fomenta o risco de elevada probabilidade de a União ter que honrar os compromissos dos estados e dos municípios, sem perspectiva de poder executar a contragarantia, seja dos amparados pelo RRF, por leis ou medidas judiciais. Os desembolsos crescentes, e ressalte-se não recuperados, têm sido o padrão. Essa circunstância e os valores identificáveis permitem prever, com estimativa confiável e suficiente grau de probabilidade, que haverá saída de recursos da União para honrar garantias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em suma, verifica-se que a obrigação atende aos requisitos de passivo, pois a União tem responsabilidade de transferir recursos para honrar a operação de crédito e não pode evitar a saída dos recursos. Por conseguinte, reconhecimento traduz informação relevante do ponto de vista material e fiscal.

O instrumento contratual se constitui no evento passado do qual deriva a obrigação presente. A provável transferência de recursos para honrar as prestações dos estados do AP, GO, MG, RJ e RN decorre de ação passada da União, quando assumiu em contrato a honra da obrigação diante da inadimplência do ente.

Desse modo, é fato gerador do passivo, que se apresenta inicialmente como contingencial, em vista da baixa probabilidade de honra, e pode se converter em obrigação presente à medida que o risco de transferência se torna provável. A característica do passivo muda, o fato passado que o gerou, não. A parte das operações de crédito cuja transferência do recurso não for provável deve continuar a ser tratada como passivo contingente. À medida que passar a ter maior probabilidade de saída do recurso, a obrigação se torna presente e qualifica o provisionamento.

O dimensionamento do risco independe de a obrigação estar na situação do RRF ou de liminares judicias. Nem uma nem outra situação jurídica desobriga os entes de pagar e tampouco cria obrigação à União de assumir, apenas lhes garante não serem surpreendidos com a execução da contragarantia.

Para fins de estimar a extensão do valor passível de ser provisionado, o saldo devedor das OC contratadas pelos estados e garantidas pela União mostrou-se mais adequado, por considerar o valor presente das dívidas dos entes. A situação de inadimplência recorrente sugere que a União provisione as parcelas vincendas, com base em estimativas razoáveis e em montante adequado, para se precaver do provável desembolso de caixa que onerará o Erário. No entanto, cabe à STN normatizar os critérios e as bases de mensuração.

Enfim, por se apresentar como sendo mais provável que sim do que não que será necessária a saída de recursos para o pagamento da obrigação, o provisionamento se faz necessário para casos além do Regime de Recuperação Fiscal, a saber aqueles que apresentam risco provável de desembolso para honra de garantia por parte da União.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;

b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e

c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

5.3.1.2. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se superavaliação, em valor não estimado, do ativo circulante, em virtude da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União, conforme discriminado no quadro a seguir:

Valores devidos pelo estado do RJ à União

R$ 1,00

Código	Conta Contábil	Saldo em dez/2019
1.2.1.1.4.03.01	Empréstimos Concedidos a Receber – Estados	**21.500.889.871,92**
	P PF 1705451 - Cessão de Créditos União/BACEN-BANERJ	21.500.889.871,92
1.2.1.2.4.98.18	Créditos Sub-Rogados – Estado	**13.293.226.012,08**
	P ICTIPOARJ – Conta A – Estado do Rio de Janeiro	627.948.588,28
	P 42498600000171 – Estado do Rio de Janeiro	12.665.277.423,80
TOTAL GERAL		**34.794.115.884,00**

Fonte: Siafi Operacional.

De acordo com as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Operações de Haveres Financeiros (Coafi) da STN, os avais honrados no âmbito do RRF, registrados na conta Créditos Sub-rogados – Estado (1.2.1.2.4.98.18, conta corrente P 42498600000171 – Estado do Rio de Janeiro), não foram incluídos em contas de ajustes para perdas, haja vista que não podem ser considerados inadimplidos por haver previsão futura de recebimento, nos termos do inciso II, § 5, art. 9, da LC 159/2017.

De igual modo, também não há constituição desses ajustes em relação a valores registrados nas contas Créditos Sub-Rogados – Estados (1.2.1.2.4.98.18), conta corrente P ICTIPOARJ – Conta A – Estado do Rio de Janeiro, decorrentes do refinanciamento de dívidas oriundas da Lei 9.496/1997, não adimplidas pelo estado do Rio de Janeiro em 2019; e Empréstimos Concedidos a Receber – Estados (1.2.1.1.4.03.01), conta corrente P PF 1705451 – Cessão de Créditos União/BACEN-BANERJ, referentes a créditos contratuais detidos pelo Bacen junto ao estado do Rio de Janeiro, oriundos do Contrato de Assunção de Dívidas e outros pactos firmado entre o Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A (Banerj), em Liquidação Extrajudicial.

Portanto, não há registro de nenhum tipo de ajustes para perdas decorrentes das dívidas do estado do RJ, ente que aderiu ao RRF, com a União. Todos os valores discriminados compõem a intitulada conta gráfica, responsável por agregar os débitos do estado, cujas execuções encontram-se suspensas, nos termos da LC 159/2017.

Segundo o § 5º do art. 9º da LC 159/17, responsável por estabelecer regras para corrigir desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas dos entes federativos, os valores das parcelas das dívidas não pagas à União serão: a) controlados em conta gráfica pelo agente financeiro da União e pela Secretaria do Tesouro Nacional; e b) capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados.

Consoante a Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, para a apresentação da real situação patrimonial, é necessário que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade.

Fato que corrobora a incerteza sobre a expectativa de recebimento desses créditos é que os desembolsos futuros com honras de aval em nome do estado do Rio de Janeiro, a serem garantidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

pela União, estão sendo registrados em conta de Provisão na Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv) da STN, Unidade Gestora (UG) 170600.

Nesse cenário, nota-se uma contradição, pois os desembolsos futuros para garantir a honra de aval do ente estão sendo registrados em conta de provisão. Já os valores a receber não contam com conta de ajuste para perdas. De um lado, há o reconhecimento de que o estado do Rio de Janeiro não pagará seus credores, tanto que a União precisará honrar essas dívidas, e, por outro, há um registro de que o ente pagará integralmente tudo que deve à União.

Conforme destacado no item anterior, na mesma Nota Técnica-SEI 11.747/2020/ME, em comentário ao item "g", a STN informa que "dada a saúde financeira corrente do RJ, há mais chances de não cumprir com suas obrigações do que cumprir, acionando assim a garantia dada pela União para concretizar a operação de crédito". O passivo com as honras das operações do estado do Rio de Janeiro no RRF também decorre da ação futura deste, em cada mês, de não pagar a parcela da OC garantida, em mesma atitude dos estados amparados por liminar. No entanto, são provisionadas porque o evento futuro relacionado ao estado do Rio de Janeiro é previsível e provável, fato que permite à União se antecipar contabilizando o risco da inadimplência, antes de ela se tornar certa.

Ora, não parece coerente afirmar que o estado do Rio de Janeiro, dada a sua saúde financeira corrente, não pagará seus demais credores – obrigando a União a honrar parcelas das operações de crédito contratadas pelo estado e garantidas por ela – mas cumprirá integralmente suas obrigações perante à União.

Nos termos da Macrofunção Siafi 020342, faz-se necessário que os valores a receber que apresentem significativa probabilidade de não realização, bem como os ativos que possam não gerar os benefícios econômicos esperados, como no caso dos valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro, ente da federação que aderiu o Regime de Recuperação Fiscal em razão de desequilíbrios nas contas públicas, sejam ajustados a valor realizável, permitindo assim que a contabilidade evidencie com precisão e clareza o patrimônio da União, atendendo ao requisito da representação fidedigna da informação contábil previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Causas

Entendimento da STN de que os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União não podem ser considerados inadimplidos por haver previsão futura de recebimento, nos termos do inciso II, § 5, art. 9, da LC 159/2017.

Efeitos

Superavaliação do ativo em valor não estimado.

Comentários do gestor

Em resposta, a STN esclareceu:

> 9. No entanto, não há que se falar em ajuste para perdas de créditos em favor da União em 31/12/2019, visto que na data-base de elaboração do BGU de 2019 há previsão futura de recebimento. Essa previsão vai ao encontro do "espírito" da Lei Complementar nº 159, de 2017.
>
> 10. Desse modo, o objetivo é que ao final do período do RRF o estado do Rio de Janeiro alcance o equilíbrio das contas públicas, retomando assim o fluxo normal de pagamentos de suas obrigações.
>
> 11. De acordo com o entendimento preliminar do TCU, reconhecer o ajuste para perdas de créditos em 31/12/2019 implicaria antecipar equivocadamente e registrar sem evidências suficientes uma expectativa de perdas de créditos em razão do descumprimento da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Complementar e dos contratos firmados com a União, tomando como base tão somente a situação financeira atual do estado do Rio de Janeiro.

12. Consequentemente, o patrimônio líquido que consta no BGU de 2019 apresentar-se-ia distorcido e subavaliado, ferindo a qualidade da representação fidedigna da informação contábil. De acordo com a NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.10, a "representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material".

13. Além disso, é imprópria a relação induzida no documento produzido entre os valores registrados em conta de provisão de honras de aval e valores a receber do estado do Rio de Janeiro, pois dizem respeito a fatos diferentes.

Conclusão

O registro de uma conta de ajuste sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro nada tem de contrário ao "espírito" da LC 159/2017, uma vez que esse dispositivo legal apenas posterga os pagamentos dos entes federativos que a ele aderiram, em razão da adoção de medidas para o reequilíbrio de suas contas.

O fundamento subjacente à constituição da conta de ajustes para perdas é permitir a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade detentora do direito, no caso a União, e que seus demonstrativos financeiros registrem os créditos pelo valor provável de realização, em conformidade com as normas contábeis aplicáveis.

Também não se pretende antecipar, como pretendeu afirmar a STN, sem evidências suficientes, as perdas dos créditos devidos pelo estado, principalmente porque há evidência dessa possibilidade, inclusive produzidas pela própria STN, como é o caso do *rating* que classifica os estados e municípios da federação em razão da sua capacidade de pagamento (solvência do ente) e, ainda, informações destacadas pela equipe de auditoria na análise da distorção 5.3.1.1.

Conforme Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019, disponível no *site* do Tesouro, a avaliação dos indicadores econômico-financeiros do estado do Rio de Janeiro, a saber, endividamento, poupança corrente e liquidez, possui nota "D" desde 2017. De acordo com a STN, isso significa que "apresenta indicadores fiscais ruins nas três dimensões avaliadas, assim, sua situação fiscal é muito mais frágil que a dos entes que possuem *rating* C". Logo, essa informação evidencia que, segundo a metodologia usada pela STN, o estado do Rio de Janeiro possui baixa capacidade de pagamento.

Sobre a questão da insuficiência financeira do estado, a STN afirma categoricamente, ao discorrer sobre a provisão de honra de aval dos possíveis valores a serem honrados pela União em nome daquele ente, que:

> 17. **Dada a saúde financeira corrente do estado do Rio de Janeiro, há mais chances deste ente estadual não cumprir com suas obrigações do que cumprir**, **acionando assim a garantia dada pela União para concretizar a operação de crédito.** Contudo, isso não significa necessariamente que o Rio de Janeiro estará inadimplente com suas dívidas junto à União, dado que o montante não pago incorpora o saldo devedor no âmbito do RRF e será cobrado no prazo estabelecido no art. 9º da supracitada Lei Complementar nº 159, de 2017 (Grifamos).

Desse modo, endossa-se ser possível que parte dos valores do ativo da União, que estão vinculados ao estado do Rio de Janeiro, possam não gerar os benefícios econômicos esperados, já que o ente pode não cumprir com suas obrigações de pagamento, de acordo com o contexto atual e a avaliação de capacidade de pagamento elaborada pela própria STN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outra evidência real dessa possibilidade é caracterizada pela adesão ao RRF, regime responsável por estabelecer regras para corrigir desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas dos entes federativos, visto que os valores eram devidos em uma data específica, mas, devido a desequilíbrios nas suas contas, foi-lhes concedida, atendidas as imposições legais, a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do regime, ou seja, postergando os vencimentos das parcelas devidas para um momento futuro.

Conforme já registrado, a constituição de uma conta de ajuste para perdas não necessariamente resulta no não recebimento de valores, pois, segundo a Macrofunção Siafi 020342, esse ajuste não se confunde com o desreconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis. O ajuste reflete, na verdade, a possibilidade de que parte dos valores do ativo possam não gerar os benefícios econômicos esperados. Isso é, cogita-se uma possibilidade de não recebimento, em razão de diversas situações, como é o caso da suspensão provisória dos pagamentos em razão de lei e/ou decisão judicial, ou até mesmo insuficiência financeira.

Portanto, a constituição de ajuste para perdas "não significa necessariamente que o Rio de Janeiro estará inadimplente com suas dívidas junto à União", como afirmou a STN, uma vez que não representa uma afirmação categórica de que os valores não serão recebidos. Se assim fosse, seria desnecessária a criação de uma conta retificadora para redução do valor do ativo e, em contrapartida, o valor seria baixado diretamente do patrimônio.

No entanto, cabe ressaltar que não há quaisquer impedimentos para que futuramente os valores registrados possam ser revertidos às respectivas contas de empréstimos e financiamentos quando dos seus pagamentos.

Outro ponto apresentado pela STN para justificar a desnecessidade de constituição de uma conta de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro é o de que a interrupção do pagamento não significa o inadimplemento das dívidas do ente, dado que o valor passa a ser incorporado ao saldo devedor no âmbito do RRF, e será pago ao término do regime.

Essa afirmação da STN tenta vincular a constituição da conta de ajuste à data de realização dos valores, ou seja, ao vencimento das dívidas, pois considera que o ente não está inadimplente com a União durante a subscrição do RRF, ainda que as dívidas não estejam sendo pagas, e serão devidas após o término do Regime.

Nos termos do art. 9º da LC 159/2017, a União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – atual Ministério da Economia – por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do RRF. Esse prazo pode perdurar por 36 meses e ser prorrogado por igual período, nos termos do art. 2º, § 2º.

Isso demonstra, de acordo com a vinculação temporal feita pela STN, que é possível que parcelas sejam acumuladas na conta gráfica registrada no ativo da União por um período de 72 meses (seis exercícios financeiros), prazo máximo de duração do RRF permitido atualmente pela LC 159/2017, sem movimentos credores no saldo, decorrentes do pagamento, e que essa operação traduza com fidedignidade o patrimônio da União ao final de um exercício.

Entretanto, no caso de ajuste de perdas de créditos, a Macrofunção Siafi 020342 não faz a vinculação ventilada pela STN, mas estabelece que os registros em contas de ajustes podem ser oriundos do não recebimento de valores do ativo, por inadimplência de terceiros e outras, ou seja, não se trata apenas de inadimplência efetiva de obrigações, já que amplia a possibilidade para que outras situações possam ser razoavelmente consideradas quanto à realização ou não dos direitos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Sendo assim, no caso em análise, é preciso considerar as condições reais e efetivas de recebimento do saldo registrado no ativo da União, em 31/12/2019, as quais revelam que os valores registrados na conta gráfica se referem a refinanciamentos de dívidas e a assunção de créditos contratuais (Lei 9.496/1997) e a créditos detidos pelo Bacen junto ao estado do Rio de Janeiro, oriundos do Contrato de Assunção de Dívidas e outros pactos firmado entre o Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A., ou seja, saldos de direitos antigos, objetos de acordos de pagamentos anteriores, os quais estão atualmente com os pagamentos interrompidos.

Além disso, deve-se, por prudência, considerar, inclusive, créditos vinculados a outros entes da federação que já apresentam situação atual de desequilíbrio nas contas, abrindo a possibilidade de que a União ou o Poder Judiciário adotem outras medidas para postergar o pagamento dessas dívidas ou, até mesmo, conceda-lhes o perdão, o que invariavelmente endossa a possibilidade de que os direitos da União, repactuados no âmbito do RRF ou não, possam não se realizar.

Portanto, a informação registrada no ativo do BGU 2019, no que diz respeito exclusivamente aos valores registrados na conta gráfica em nome do estado do Rio de Janeiro, não retrata com fidedignidade o patrimônio da União em 31/12/2019, haja vista a possibilidade real de que tais valores não se realizem em parte ou no todo.

Em razão da insuficiência dos argumentos apresentados pela STN para justificar a não constituição de uma conta de ajustes para perdas sobre os créditos a receber do estado do Rio de Janeiro, conclui-se por ratificar a superavaliação não estimada do ativo circulante.

Diante do exposto, entende-se necessário propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e

b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas.

5.3.1.3. Subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do RPPS e do SPSMFA

Projeções atuariais das pensões militares e das despesas com militares inativos

Os relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2013 a 2016 discorreram sobre a necessidade de evidenciação, mensuração e reconhecimento das despesas futuras com militares inativos.

Nessas ocasiões, o TCU recomendou ao Ministério da Defesa que calculasse o valor presente das projeções atuariais das despesas com pagamento de militares inativos das Forças Armadas, bem como ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil, que tomassem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

mensuração e a evidenciação desse passivo atuarial, permitindo assim a apresentação da informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas.

Por sua vez, o Ministério da Defesa sempre alegou que os militares possuem regramento específico e peculiaridades da carreira militar, além da inexistência de um regime de contribuição, dentre outros aspectos.

Nas Contas do Presidente da República do exercício de 2017, a despeito da opinião da equipe de auditoria, que ressaltou a necessidade também do registro contábil do passivo, o Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (ministro relator Vital do Rêgo) expediu recomendação para que o MD fizesse constar em notas explicativas do BGU as projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para o próximos 75 anos, considerando critérios atuariais, salvo se apresentasse, no prazo de 180 dias, estudo que apresentasse horizonte de projeção mais adequado.

Nesse cenário, verificou-se que as notas explicativas do BGU 2018 apresentaram informações acerca das despesas com militares inativos, segundo recomendado pelo Tribunal no item 5.3.3.1 do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, no sentido de evidenciar, com base em estudo do Ministério da Defesa, projeção para despesas com militares inativos das Forças Armadas. Entretanto, o estudo apresentou horizonte de 27 anos para a projeção dessas despesas, tendo alcançado o montante de R$ 1,069 trilhão.

Na oportunidade, o entendimento da equipe de auditoria foi de que houve subavaliação do passivo em virtude do não registro contábil das despesas futuras com pagamento de militares inativos nas Demonstrações Financeiras Consolidadas da União de 31/12/2018, uma vez que o fato de as informações estarem presentes em notas explicativas não supre a necessidade de registro, consoante dispõe o item 6.9 da NBC TSP Estrutura Conceitual:

> 6.9 A falha ao se reconhecer itens que satisfazem a definição de elemento e os critérios de reconhecimento utilizados não é convalidada pela evidenciação das políticas contábeis, notas ou outro detalhe explicativo.

Em que pese o exposto, mesmo constatando a subavaliação do passivo, em virtude do não registro contábil dessas projeções, deixou-se de considerar esse ponto como ressalva ao BGU de 31/12/2018. Ademais, diante da insuficiência da recomendação prolatada no Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário ante as exigências das normas contábeis e do viés eminentemente técnico em que se sustentam os trabalhos de auditoria financeira, a equipe de auditoria propôs a recomendação abaixo, embora ela não tenha constado do Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes):

> Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério da Defesa, que, em consonância com a evidenciação realizada em notas explicativas, implemente as práticas de reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos, de forma a permitir a divulgação devida e evitar distorções materiais no Balanço Geral da União.

Após esse breve histórico, verifica-se que, no BP do BGU 2019, novamente a projeção das despesas futuras com militares inativos foi somente evidenciada na nota explicativa 64. Além do não registro contábil, há de se ressaltar que a projeção realizada pelo MD mais uma vez adotou um horizonte temporal de 27 anos.

Como destacado no relatório da auditoria financeira realizada no âmbito do TC 037.722/2019-0, que analisou as informações referentes às projeções atuariais do Sistema de Proteção Social do Militares das Forças Armadas (SPSMFA) apresentadas no BGU 2019, foram constatadas falhas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas futuras com militares

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

inativos, quais sejam: não utilização de técnica atuarial para realizar a projeção; inadequação do horizonte temporal adotado na projeção (27 anos); e falta de reconhecimento do passivo no Balanço Patrimonial (BP). Os auditores avaliaram que, em razão delas, o passivo do SPSMFA foi subestimado em mais **R$ 467,5 bilhões.**

No caso das pensões militares, foram encontradas quatro falhas: falta de reconhecimento, mensuração e evidenciação do passivo atuarial das pensões a conceder; inadequação do horizonte temporal (16 anos) da projeção das pensões concedidas; desconsideração dos efeitos da compensação financeira entre os regimes; e desconsideração dos efeitos da Lei 13.954/2019. A equipe estimou que as três primeiras geraram subestimação de **R$ 123,3 bilhões** do passivo do SPSMFA, 88% da provisão registrada (R$ 139,9 bilhões). Não foi possível quantificar a distorção decorrente da quarta falha, mas pode-se afirmar que possivelmente o seu efeito seja uma redução do passivo.

Assim, nas demonstrações financeiras examinadas, observou-se haver provisão de somente R$ 139,9 bilhões para o SPSMFA, sendo que o passivo atuarial desse regime foi estimado em R$ 730,7 bilhões. A situação foi comunicada à STN e ao MD, que, em março de 2020, realizaram o reconhecimento do passivo com despesas futuras com militares inativos, no valor de R$ 467,5 bilhões, e registro complementar de R$ 123,3 bilhões referente às pensões militares. Apenas não foi lançado o valor da compensação financeira, estimado em R$ 1,4 bilhão, a transferir para os demais regimes. Foi elaborada a nota explicativa 67, no BGU 2019, mencionando o registro.

Entretanto, como registrado naqueles autos, em que pesem os registros realizados, ainda há distorção no Balanço Patrimonial do BGU, relativo a 31/12/2019, em virtude da ausência do reconhecimento contábil dessa despesa futura, cujo efeito se revela relevante e material. Ou seja, em 31/12/2019, o patrimônio da União não foi adequadamente representado, o que ocasionou a proposição, pela equipe de auditoria, de opinião adversa.

Projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS)

Quanto ao RPPS, a equipe detectou duas falhas de mensuração, que geraram subestimação do seu passivo atuarial: desconsideração das despesas com o Benefício Especial, previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012; e hipótese de composição familiar não aderente ao perfil da massa de segurados. O efeito de ambas foi estimado em R$ 11 bilhões e considerado relevante – 1% do valor provisionado (R$ 1.063,6 bilhões).

Em função dessa distorção relevante, propõe-se a emissão de conclusão com ressalva sobre os elementos referentes ao RPPS.

Efeitos

Subavaliação do passivo, no montante de R$ 601,8 bilhões, em virtude de: a) falhas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas futuras com militares inativos, estimada em R$ 467,5 bilhões; b) falta de mensuração e registro do passivo atuarial das pensões a conceder e inadequação do horizonte temporal de projeção das pensões concedidas, em valor estimado de R$ 123,3 bilhões; e c) falhas de mensuração na projeção atuarial do RPPS, no importe de R$ 11 bilhões.

Comentários do gestor

No entendimento da equipe de auditoria, os comentários dos gestores, inseridos e analisados no TC 37.722/2019-0, não foram suficientes para justificar as falhas apontadas.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Sendo o patrimônio o objeto da contabilidade, verifica-se que, no caso da União, ele está contabilmente superavaliado em razão do não registro desse passivo. E, novamente, a apresentação em notas explicativas não supre a necessidade do devido registro contábil (item 6.9 da NBC TSP Estrutura Conceitual). Nesse viés, houve prejuízo à apuração do real resultado da União no exercício e aos processos de prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Assim, tendo em vista a obrigatoriedade de emitir opinião eminentemente técnica, não pode a equipe de auditoria financeira divergir dos preceitos contidos nas normas contábeis e de auditoria financeira, bem assim da melhor prática internacional sobre o tema. Nesse contexto, impossível não concluir pela subavaliação do passivo, em decorrência das falhas nas projeções atuariais do RPPS e do SPSMFA, no montante de R$ 601,8 bilhões.

Cabe observar que as devidas recomendações foram propostas nos autos de origem (TC 037.722/2019-0).

5.3.1.4. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União

Na auditoria financeira do BGU 2019, foram identificadas divergências no montante de R$ 663.053.221,80 entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento da Capital (Afac) registrado pela Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar) da STN e os saldos informados pelas empresas investidas, provocando uma superavaliação estimada em R$ 7.377.077,41 nos Investimentos (conta contábil 122110104 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - Consolidação) e em R$ 655.676.144,39 no Ativo Realizável a Longo Prazo (contas contábeis 121210106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - Consolidação e 121220106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Intra OFSS).

As estatais Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) informaram, em resposta a ofícios de requisição, seus saldos de Afac registrados em 31/12/2019.

Com base nas informações encaminhadas, foi apurada superavaliação do ativo da União de R$ 663.053.221,80, conforme demonstrado na tabela abaixo. O valor mais expressivo refere-se ao saldo de Afac da CPRM, que alega não possuir nenhum saldo nessa rubrica para a data-base apontada.

Distorções no registro de Afac em 31/12/2019

R$ 1,00

Conta	Empresa	Afac Siafi	Afac reconhecido pelas investidas (Ofícios)	Diferença
122110104	Emgepron	10.250.000.000,00	10.242.622.922,59	7.377.077,41
121210106	Eletrobrás	2.912.981.750,15	2.906.180.000,00	6.801.750,15
121210106	Telebrás	2.562.915.300,93	2.605.319.604,10	-42.404.303,17
121220106	CPRM	702.825.385,46	0,00	702.825.385,46
121210106	Codesp	571.571.227,25	583.117.915,30	-11.546.688,05
Total				**663.053.221,80**

Fonte: Siafi e peças 161 a 164 e 169 do TC 033.588/2019-8.

Causas

Ausência de controles eficazes que permitam reconhecer ativos de acordo com os critérios aplicáveis, quais sejam o art. 2º, parágrafo único, do Decreto 2.673/1998, o art. 74 do Decreto 8.945/2016, o MCASP e a macrofunção Siafi 021122, item 2.3.

Efeitos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Superavaliação do Ativo em valor estimado em R$ 663.053.221,80.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, com complementação por meio do Ofício-SEI 85.275/2020/ME.

Segundo aponta o gestor, o registro das transferências de recursos relativos aos saldos de Afac é competência dos Ministérios aos quais as estatais estão vinculadas, sendo necessário verificar com esses órgãos se todo o valor transferido foi efetivamente registrado na conta da empresa no Siafi, em casos de eventuais diferenças a maior verificadas entre o saldo de Afac registrado na contabilidade da empresa e o valor constante do Siafi. Já para diferenças a menor, a STN alega que haveria a possibilidade de que o valor registrado como Afac tenha sido reclassificado, competindo então à Copar verificar o histórico de registro junto à empresa e proceder à retificação, quando necessário.

Quanto às distorções apontadas no saldo de Afac de cada uma das empresas, a STN realizou avaliação individual, conforme segue:

a) Emgepron: em contato com o setor de contabilidade da empresa, obteve a informação de que a diferença se daria em vista da incorporação ao capital social de gastos com estrutura montada para fazer acompanhamento de licitação dos navios. Entretanto, a STN não logrou confirmar a origem dos recursos capitalizados e a correção dos lançamentos realizados pela empresa e alegou ser necessário buscar mais informações junto à companhia;
b) Eletrobrás: há indícios de que o valor apurado pela equipe de auditoria seja um resíduo do aumento de capital aprovado pela empresa em 2011, e promoverá uma análise mais aprofundada do caso, bem como o registro dos devidos ajustes necessários;
c) Telebrás: não foi possível tecer maiores considerações, pois não obtiveram memória de cálculo do Afac da referida empresa. Entretanto, aventou a possibilidade de que as Unidades Gestoras (UG) responsáveis pela transferência desses valores tenham repassado recursos em desconformidade com as rotinas estabelecidas na Macrofunção 021122. Foi solicitado maior detalhamento ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) sobre o assunto;
d) CPRM: o valor registrado no Siafi pôde ser obtido das demonstrações contábeis da empresa de 2012. Entretanto, após esse registro, a empresa entendeu que o recurso deveria ser classificado como receita, tendo tal entendimento sido ratificado pela Copar/STN por meio do Parecer 36/2014/COPAR/SUPOF/STN/MF-DF (SEI 7370107). Tais elementos seriam suficientes para proceder à baixa do Afac e sua operacionalização será discutida com a setorial contábil; e
e) Codesp: a diferença de saldo de Afac para 2019 se referia a um aporte vinculado incorretamente ao CNPJ do Ministério da Infraestrutura, tendo sido realizada correção de vinculação com efeitos em 2020. Foi identificada diferença de saldo para 2015, sem, contudo, ter sido detectada, entre as ordens bancárias listadas pela empresa, documento ou conjunto de documentos que perfizessem a diferença apurada. Ademais, a STN não conseguiu estabelecer relação entre a memória de cálculo enviada pela empresa e o saldo registrado no Siafi para repasses direcionados ao fundo de pensão Portus entre 2013 e 2015, e irá buscar maiores informações junto à empresa.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os procedimentos de auditoria envolvidos na distorção em análise foram realizados nas seis empresas com maiores saldos de Afac registrados no Siafi em 31/12/2019. Dessas, apenas a Infraero não apresentou distorção.

As alegações da Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar) da STN atestam a existência das distorções apuradas pela equipe de auditoria e demonstram a ausência de controles eficientes e de acompanhamento periódico dos registros relacionados aos recursos transferidos a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, com vistas a mitigar o risco de distorções nas demonstrações contábeis da União.

As distorções, em sua maioria, devem-se a eventos ocorridos há mais de cinco anos, fato que revela a ausência de conciliação periódica, por parte da Copar, dos valores registrados pelas UGs transferidoras de Afac, os quais possuem reflexo na própria UG. Tampouco houve apresentação de como e quando as distorções evidenciadas serão corrigidas.

Ademais, é importante ressaltar o risco de que haja distorções de igual ou maior montante nas demais contas correntes, que compõem as contas contábeis que registram os saldos de Afac, e que devem ser identificados e corrigidos tempestivamente para que as demonstrações contábeis possam representar com fidedignidade os ativos transferidos pela União às empresas e sociedades estatais.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

a) as providências adotadas para conciliação e correção dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União, inclusive para as distorções de classificação discorridas neste trabalho, que foram detectadas e discorridas no TC 033.588/2019-8; e

instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Afac realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1° do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

5.3.1.5. Subavaliação do ativo, estimada em R$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos AFAC

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se que a correção pela taxa Selic que incide sobre os valores transferidos pela União a título de Afac não está sendo apropriada tempestivamente, provocando subavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo e das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), em valor estimado de R$ 1.961.205.812,60.

De acordo com o art. 2° do Decreto 2.673/1998, incidem encargos financeiros equivalentes à Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) sobre os recursos transferidos pela União ou depositados por acionistas minoritários para fins de aumento de capital das investidas, desde o dia da transferência até a data da capitalização. O Decreto 8.945/2016 trouxe uma exceção a essa regra: a investida cujo capital social seja constituído com recursos provenientes exclusivamente do setor público está dispensada da atualização dos recursos de Afac transferidos a partir de 2017, sendo que o montante efetivamente investido deve ser capitalizado até a data limite de aprovação das contas do exercício em que ocorrer a transferência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Segundo a Copar, no caso de empresas dependentes, as próprias entidades lançam o valor referente à correção do Afac mensalmente no Siafi, sem prejuízo de posterior avaliação pela Coordenação quando da efetiva capitalização do recurso. Quanto às empresas não dependentes, foi informado que a Copar lança a atualização por ocasião da conversão do Afac em capital social, observadas as informações constantes da ata da Assembleia que autorizou a capitalização dos recursos.

Nota-se, portanto, que: a) não há previsão, nas rotinas contábeis executadas pela Copar, do registro tempestivo da correção dos valores transferidos às investidas a título de Afac, no caso das empresas não dependentes; e b) no caso das empresas dependentes, a Copar/STN realiza a correção apenas no momento da capitalização dos valores transferidos, o que pode levar anos para ser concluído.

Dessa forma, deixa-se de registrar e avaliar um ativo e de reconhecer uma variação patrimonial aumentativa, ambos referentes à atualização do Afac transferido, cujo registro contábil da correção pertence a determinado exercício, em contrariedade aos princípios da integralidade, da oportunidade, da competência e da representação fidedigna.

Segundo informações recebidas das próprias empresas investidas, que mantêm controles dos valores recebidos da União para aumento de capital e de sua atualização, foi possível apurar uma distorção estimada de R$ 1.961.205.812,60, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Distorções no registro de correção dos valores repassados a título de Afac

R$ 1,00

Conta	Empresa	Correção no SIAFI	Correção apurada pelas investidas	Diferença
121210108	Eletrobrás	31.976.644,29	1.198.082.102,67	1.166.105.458,38
121210108	Telebrás	R$0,00	380.258.623,34	380.258.623,34
121210108	Infraero	R$0,00	155.515.064,31	155.515.064,31
121210108	Codesp	R$0,00	259.326.666,57	259.326.666,57
		Total		**1.961.205.812,60**

Fonte: Siafi e peças 160, 163, 164 e 169 do TC 033.588/2019-8.

Causas

A atual rotina contábil não promove, quando cabível, o cálculo e o reconhecimento tempestivo da correção incidente sobre os saldos de Afac, em contrariedade aos princípios da integralidade, da oportunidade e da competência, e à característica da representação fidedigna.

Efeitos

Subavaliação do Ativo e das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) em valor estimado de R$ 1.961.205.812,60.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, com complementação por meio do Ofício-SEI 85.275/2020/ME.

A Secretaria alegou, no caso de empresas dependentes, que não seria necessária a atuação da Copar no processo de atualização dos saldos de Afac, visto que as referidas entidades possuem instrumentos para lançar a correção diretamente no Siafi. A conferência pela Copar, dos valores lançados, dar-se-ia apenas no momento da sua efetiva capitalização. Entretanto, reconheceu a possibilidade de aprimorar o processo mediante, por exemplo, a fixação de periodicidade mínima para atualização do Afac na Macrofunção 021122 e a possiblidade de realizar auditoria dos lançamentos efetuados pelas empresas no momento em que fossem atualizados os saldos de equivalência patrimonial da conta de investimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Com relação à atualização monetária dos saldos de Afac transferidos às empresas não dependentes, apontou que a rotina de atualização monetária vigente prevê o lançamento desses valores apenas no momento de sua efetiva capitalização. Contudo, propôs, como aprimoramento do processo, solicitar das empresas a memória de cálculo de seus saldos de Afac, dividindo o valor em principal e atualização monetária. Tal correção monetária seria lançada nos períodos de atualização dos saldos de equivalência patrimonial.

Na análise das distorções apontadas, alegou que há bons indícios de que o cálculo dos valores de atualização realizados pela Infraero estaria correto, mas que irá verificar junto à empresa se parcela desse saldo foi utilizada em capitalizações anteriores antes de realizar o registro deste ativo. Com relação ao saldo de atualização do Afac da Codesp, apontou que há necessidade de se apurar a origem da diferença no saldo do principal deste Afac, aportado em 2015, e de se obter mais informações acerca dos recursos destinados ao Portus antes de se prosseguir ao registro da correção.

A Secretaria não apresentou comentários em relação às outras duas empresas (Eletrobrás e Telebrás), visto não ter recebido as informações solicitadas às empresas a tempo. Por fim, alegou que dará conhecimento ao TCU quando a conferência dos saldos de atualização monetária for concluída.

Conclusão

A correção dos valores transferidos a título de Afac está prevista no art. 2° do Decreto 2.673/1998, posteriormente alterado pelo Decreto 8.945/2016. Essa atualização constitui ativo da União, bem como variação patrimonial aumentativa pertencente ao exercício em que é tempestivamente apurada, e, portanto, deve ser reconhecida contabilmente pela da União, em cumprimento aos princípios da integralidade, da oportunidade e da competência, e em atenção à característica qualitativa da representação fidedigna.

Nesta seara, destaca-se que a Secretaria do Tesouro Nacional possui competência para supervisionar a contabilização dos atos e dos fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União, preconizada no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

Entretanto, não há atualmente rotina contábil que preveja tal reconhecimento de forma tempestiva, tampouco a verificação dos registros realizados por empresas não dependentes. Os comentários do gestor demonstraram que a STN reconhece a ausência de tais procedimentos, apresentando inclusive proposições no intuito de aprimorar os processos envolvidos. Tais propostas possuem o potencial de atenuar os riscos de ocorrência de distorções futuras, desde que implementadas de forma a abranger todos os recursos de Afac transferidos pela União e que sejam passíveis de correção monetária, nos termos do Decreto 2.673/1998, c/c o Decreto 8.945/2016.

Ressalta-se, porém, o risco da existência de distorções similares para as demais empresas que receberam transferência de recursos para capitalização passíveis de atualização, nos termos do Decreto 2.673/1998, c/c o Decreto 8.945/2016, visto que os testes substantivos foram realizados apenas nas seis empresas com maior saldo de Afac em 31/12/2019. Ademais, até o momento não foram promovidas retificações das distorções apontadas.

Diante do exposto, faz-se oportuno propor a seguinte recomendação, que abrange também a distorção de classificação demonstrada no item 5.3.2.2 deste relatório:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias: a) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento da correção incidente sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram detectadas e discorridas no TC 033.588/2019-8;

b) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garantam o reconhecimento por competência da correção dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

5.3.1.6. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários

Na auditoria financeira do BGU 2019, apurou-se que participações societárias avaliadas, até então, pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP) foram transferidas para contas de ativos temporários com valores desatualizados, gerando subavaliação do ativo e das VPA no valor de R$ 331.187.261,65, e do passivo e das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) no valor de R$ 175.534.129,46.

No exercício de 2019, foram registradas transferências de participações acionárias da União na Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e na Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), ambas anteriormente classificadas como participações avaliadas pelo MEP (conta contábil 122110101 – Participações em Sociedades Controladas avaliadas pela Equivalência Patrimonial - Consolidação), para o ativo temporário Fundo Nacional de Desestatização (conta contábil 121310105 – Ações FAD/FND). A Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), classificada como perda com participações em empresas com patrimônio líquido negativo (conta contábil 228924101 – Perdas em Participações em Empresas com PL Negativo - Consolidação), também teve sua transferência autorizada.

No caso dessa última empresa, devido à conta contábil de destino não permitir o lançamento de conta corrente com saldo negativo, houve orientação da Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT), através do Comunica 2019/1058731, de 27/9/2019, emitido pela UG 170999, para que se mantivesse o saldo na conta de origem, ou seja, na conta 228924101, e para que a transferência fosse evidenciada em notas explicativas. A evidenciação foi devidamente promovida na Nota Explicativa 17-g do BGU 2019.

Após a transferência dessas participações, a Copar interrompeu a aplicação da equivalência patrimonial na atualização dos saldos dos investimentos relacionados, visto que os ativos temporários são avaliados ao custo de aquisição, acrescidos da atualização monetária, dos juros e de outros rendimentos auferidos, quando aplicável, conforme preconiza a Macrofunção Siafi 021122 – Participação da União no Capital de Empresas.

Ocorre que, no momento das referidas transferências, estavam disponíveis demonstrativos financeiros mais recentes que permitiriam à STN a aplicação do MEP para atualização de tais saldos, antes da transferência para o ativo temporário, em consonância com o princípio contábil da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim da característica da representação fidedigna da informação contábil.

No caso das empresas Emgea e ABGF, os pareceres da auditoria independente sobre o balanço patrimonial do segundo trimestre de 2019 foram assinados em 14/8/2019 e em 20/8/2019, respectivamente. Ambas as empresas foram transferidas no dia 12/9/2019 para o ativo temporário. Já no caso da CBTU, o balanço patrimonial do segundo trimestre foi assinado em 1/8/2019, também anterior à sua transferência para o ativo temporário, que ocorreu em 3/9/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dessa forma, apurou-se uma diferença no montante de R$ 506.721.391,11, distribuída como se demonstra abaixo:

Distorções na transferência de participações societárias para o ativo temporário

R$ 1,00

Conta contábil	Empresa	Data Transferência	Mês referência MEP	Valor transferido para o ativo temporário (R$)	Valor calculado após aplicação do MEP (R$)	Diferença
121310105	Emgea	12/09/2019	dez/18	10.276.484.484,35	10.446.241.000,00	169.756.515,65
121310105	ABGF	12/09/2019	dez/18	2.826.792.668,00	2.988.223.414,00	161.430.746,00
SubTotal						**331.187.261,65**
228924101	CBTU	03/09/2019	dez/18	990.851.499,13	1.166.385.628,59	175.534.129,46
SubTotal						**175.534.129,46**

Fonte: Siafi e peça 173 do TC 033.588/2019-8.

A atualização dos investimentos avaliados pelo MEP, segundo a rotina contábil atualmente estabelecida, ocorre em dois momentos no exercício: em abril, com base nas demonstrações contábeis de dezembro do exercício anterior; e em dezembro, com base nas demonstrações contábeis de setembro do próprio exercício. No caso de transferência do ativo permanente para o temporário em datas intermediárias, verificou-se que não ocorre o cálculo da equivalência patrimonial, mesmo existindo melhor informação disponível, indo de encontro ao disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, quanto às características qualitativas da informação do Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público, quais sejam a representação fidedigna e a tempestividade.

Causas

No caso de transferência do ativo permanente para o temporário em datas intermediárias, não ocorre o cálculo da equivalência patrimonial, mesmo existindo melhor informação disponível.

Efeitos

Subavaliação do ativo e das VPA no valor de R$ 331.187.261,65, e do passivo e das VPD no valor de R$ 175.534.129,46.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82786/2020/ME, em que considerou pertinentes os apontamentos do TCU e que estes ensejam, além da retificação dos registros apontados, aprimoramento da rotina de depósito de participações da União no Programa Nacional de Desestatização (PND), para que sejam atualizadas com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidas para a conta de participações temporárias. Quanto ao aprimoramento da rotina, ressaltou que a assinatura do Balanço pela auditoria independente não deve ser tomada como data de referência para aprovação do balanço, visto que o demonstrativo deve ser submetido posteriormente à apreciação das instâncias de governança da empresa.

Conclusão

A equipe de auditoria identificou que participações acionárias foram transferidas para o ativo temporário com valores desatualizados, dada a ausência de aplicação do método da equivalência patrimonial previamente à transferência dessas participações, quando havia informação contábil mais recente disponível. O gestor concordou com as falhas apontadas e propôs aprimoramento ao processo. Na visão da equipe de auditoria, o aprimoramento proposto é suficiente para mitigar o risco de que tais distorções voltem a ocorrer no futuro. Ressalta-se, porém, que até o momento não foram promovidas retificações das distorções apontadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova: a) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e b) o aprimoramento e a respetiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizadas com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil.

5.3.1.7. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas

Na auditoria financeira do BGU 2019, constataram-se divergências na aplicação do MEP, em virtude de contabilização duplicada de transferência de participação e de erros no percentual de participação e no cálculo, o que provocou superavaliação dos Investimentos estimada em R$ 178.326.504,22.

O saldo da participação societária no Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) está superavaliado em R$ 199.330.726,33. Na memória de cálculo encaminhada em resposta ao Ofício de Requisição 23-266/2019-TCU, por meio do Ofício-SEI 21.845/2020/ME, a Copar identifica uma participação de 55,38% da União no capital social da companhia, e, ainda, adiciona o valor referente à transferência das ações que estavam depositadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento (ext-FND), que foi extinto, correspondente a 4,45% de participação no BNB.

Entretanto, nos demonstrativos contábeis e no *site* do banco, a informação obtida é de que a participação da União era de 51%, antes da referida transferência do ext-FND, e passou a ser de 55,45% após a transferência. Ou seja, a participação de 55,38% já contempla as ações transferidas do ext-FND. Adicionar novamente o percentual de 4,45% ao cálculo provoca uma superavaliação do ativo.

Considerando que o cálculo deve excluir 65.495 ações ordinárias do BNB depositadas no FAD, conforme apontou a Copar/STN no Ofício-SEI 21.845/2020/ME, a participação da União no Banco é de 55,3782%. Ao aplicar esse percentual no cálculo do MEP, o saldo da participação no BNB seria de R$ 2.617.059.565,81, o que demonstra haver superavaliação do ativo em R$ 199.330.726,32.

Além disso, foi detectada divergência de saldo no caso da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), devido a erro no percentual de participação da União na empresa, bem como da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), por erro de cálculo, conforme demonstrado abaixo:

Distorções na aplicação do MEP em participações societárias – 31/12/2019

R$ 1,00

Conta	Empresa	Saldo Siafi	Saldo Calculado	Divergência
122110101	BNB	2.816.390.292,14	2.617.059.565,81	199.330.726,33
122110101	Codesp	1.046.668.928,66	1.046.995.998,34	-327.069,68
122110101	Novacap	273.170.580,83	275.869.813,54	-2.699.232,71
122120101	EBC	364.379.129,67	382.357.049,38	-17.977.919,71

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conta	Empresa	Saldo Siafi	Saldo Calculado	Divergência
		Total		**178.326.504,22**

Fonte: Siafi e equipe de auditoria.

Causas

Ausência de controles eficazes que previnam a utilização de dados e premissas incorretas no cálculo da equivalência patrimonial.

Efeitos

Superavaliação do ativo, estimada em R$ 178.326.504,22.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que confirmou a distorção relativa à participação acionária no Banco do Nordeste (BNB) e justificou sua ocorrência pelo fato de ter ocorrido transferência de participação do ext-FND e sua contabilização ter ocorrido posteriormente à aplicação do MEP com a nova participação acionária que já considerava tal transferência. Dessa forma, a Secretaria afirmou que buscará suporte documental necessário para proceder à baixa do valor registrado em duplicidade, e discutirá com a CCONT e a Inventariança do ext-FND nova metodologia de transferência de participações acionárias para a União.

Com relação à distorção no saldo de participação acionária na Codesp, afirmou ter sido aplicado o MEP com base em percentual defasado, que não considerou resgate de participações de acionistas minoritários que ocorreu em 2018, necessitando retificação do lançamento. Já na distorção identificada na participação na Novacap, a STN apontou para uma falha de registro que já teria sido corrigida no Siafi 2020 por meio do lançamento 2020NS000026. O gestor afirmou também estar em avaliação a necessidade de retificar o lançamento com vistas a refletir a situação como ajuste de exercício anterior.

Quanto à participação na EBC, a Secretaria do Tesouro Nacional entende que não houve erro de cálculo, dado que houve pagamento de dividendos no valor da distorção, o que acarretou redução do saldo de investimento no mesmo montante.

Conclusão

A conta 122110101 – Participações em Sociedades Controladas avaliadas pela Equivalência Patrimonial - Consolidação constitui-se na conta contábil de maior materialidade dentro dos Investimentos, registrando o saldo da participação da União em empresas não dependentes avaliadas pelo método da equivalência patrimonial.

Em busca de confirmar tais registros, procedeu-se ao recálculo de tais saldos com base nos demonstrativos financeiros das empresas investidas. Identificaram-se distorções em quatro empresas, das quais três se confirmaram, com exceção da distorção na participação na EBC, em que a alegação do gestor procede, visto que houve lançamento retroativo, realizado em 9/1/2020, por meio do qual foi apropriado montante referente à distribuição de dividendos da empresa, com redução no saldo de participação na companhia no mesmo montante.

As distorções se deveram à duplicidade no reconhecimento de transferência de participação do extinto Fundo Nacional de Desenvolvimento para a União (saldo da empresa BNB), utilização de percentual desatualizado de participação na investida (saldo da empresa Codesp), e erro de cálculo (saldo da empresa Novacap), o que acarretou superavaliação dos investimentos de R$ 196.304.423,94. Evidencia-se que os controles atualmente implantados não são suficientes para mitigar risco de falhas no cálculo do MEP para esta conta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto às medidas apontadas pelo gestor para retificar as distorções apontadas, não se identificou correção nos saldos do BNB e da Codesp. Houve lançamento realizado em fevereiro de 2020 retificando o lançamento de MEP na participação da Novacap, embora tal lançamento demande ajuste de exercício anterior, visto ser uma variação patrimonial aumentativa pertencente ao exercício de 2019. Portanto, ainda são necessárias providências por parte da STN para sanar as inconsistências apontadas.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros.

5.3.1.8. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se que as contas de Empréstimos e Financiamentos constaram superavaliadas, na data de 31/12/2019, em valor estimado de R$ 29 bilhões, pela sua não contabilização pelo custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, metodologia contábil prescrita pelas normas contábeis vigentes.

Atualmente, a STN utiliza metodologia própria de cálculo da apropriação de juros e encargos, apresentada em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, que engloba a metodologia de cálculo de juros descrita na Portaria-STN 442/2000. Todavia, será explanado no item 5.3.2.1, referente à distorção de superavaliação da despesa de juros e encargos, que a referida portaria não é aderente ao arcabouço contábil vigente – NBC TSP, IPSAS e NBC TG.

Dessa forma, utilizando os dados de leilões e emissões diretas encaminhados pela STN em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG – após exclusão de dados identificados como inconsistentes – buscou-se estimar o valor do estoque de títulos pela metodologia prescrita no arcabouço contábil atual.

Assim, chegou-se aos Preços Médios Unitários para os títulos NTN-F e NTN-B ainda em estoque – os principais afetados pela divergência entre a metodologia adotada pela STN e a baseada na TIR. A partir desses valores, foi utilizado o quantitativo em estoque apresentado pela STN também em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG para se chegar ao valor total em estoque desses títulos.

Com base nesse procedimento, encontrou-se valor total aproximado R$ 29 bilhões menor que o valor do estoque desses títulos apresentado pela STN. A tabela ao final deste item detalha os resultados obtidos.

A Nota Explicativa do BGU 2019 sobre os Empréstimos e Financiamentos informa que existe uma diferença de R$ 29 bilhões entre os valores de estoque da dívida pública apresentados nos relatórios da dívida – que utilizam a metodologia de cálculo do estoque da dívida baseado na Taxa Interna de Retorno (TIR) – e no Balanço Patrimonial – que utiliza a metodologia de cálculo própria da STN, de acordo com a Portaria-STN 442/2000.

Assim, constata-se que a estimativa obtida pela equipe de auditoria é próxima do valor calculado pela STN pela metodologia da TIR que, a princípio, é a metodologia prescrita pelos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

normativos contábeis. Ressalva-se, contudo, que o valor calculado pela equipe de auditoria inclui apenas os títulos NTN-F e NTN-B da dívida pública mobiliária interna.

Logo, entende-se que o valor calculado conforme a metodologia prescrita nas NBC TSP, IPSAS e NBC TG, é o que deve ser constar nas contas de Empréstimos e Financiamentos do Balanço Patrimonial. Portanto, conclui-se que há superavaliação dos Empréstimos e Financiamentos registrados no BP, estimada em R$ 29,7 bilhões, conforme sumarizado na tabela ao final deste item.

Causas

A STN adota metodologia de cálculo de juros descrita na Portaria-STN 442/2000 ao invés de metodologia com base na taxa interna de retorno.

Efeitos

Superavaliação das contas de Empréstimos e Financiamentos, em valor estimado de R$ 29 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	DADOS DA STN						RECÁLCULO TCU			
NTNF	**QTD MERCADO**	**QTD BACEN**	**QTD TOTAL**	**PMU MERCADO**	**PMU BACEN**	**VALOR TOTAL**	**PMU**	**TOTAL**	**DIFERENÇA**
01/01/2021	99.631.927,00	61.100.535,00	160.732.462	R$ 1.036,27	R$ 1.030,74	R$ 166.224.026.304,33	R$ 1.023,97	R$ 164.585.551.912,33	R$ 1.638.474.392,01
01/01/2023	124.504.714,00	51.587.518,00	176.092.232	R$ 1.032,38	R$ 1.031,72	R$ 181.760.041.632,16	R$ 1.017,36	R$ 179.148.506.299,93	R$ 2.611.535.332,23
01/01/2025	101.618.262,00	83.916.516,00	185.534.778	R$ 1.037,95	R$ 984,95	R$ 188.128.031.307,71	R$ 989,68	R$ 183.619.773.151,89	R$ 4.508.258.155,82
01/01/2027	72.088.328,00	71.075.391,00	143.163.719	R$ 998,24	R$ 1.001,32	R$ 143.131.182.303,98	R$ 973,39	R$ 139.354.495.692,41	R$ 3.776.686.611,57
01/01/2029	40.281.033,00	56.072.208,00	96.353.241	R$ 1.156,72	R$ 1.078,89	R$ 107.089.319.704,51	R$ 1.099,93	R$ 105.982.250.961,72	R$ 1.107.068.742,79
						R$ 786.332.601.252,69		**R$ 772.690.578.018,27**	**R$ 13.642.023.234,42**

NTNB	**QTD MERCADO**	**QTD BACEN**	**QTD TOTAL**	**PMU MERCADO**	**PMU BACEN**	**VALOR TOTAL**	**PMU**	**TOTAL**	**DIFERENÇA**
15/08/2020	18.352.766,00	12.671.454,00	31.024.220	R$ 3.351,21	R$ 3.351,89	R$ 103.977.217.757,20	R$ 3.246,34	R$ 100.715.202.380,64	R$ 3.262.015.376,56
15/05/2021	22.189.176,00	8.189.935,00	30.379.111	R$ 3.307,59	R$ 3.358,74	R$ 100.900.558.200,07	R$ 3.287,91	R$ 99.883.715.546,49	R$ 1.016.842.653,58
15/08/2022	42.815.439,00	11.173.061,00	53.988.500	R$ 3.440,94	R$ 3.399,41	R$ 185.307.331.437,63	R$ 3.409,85	R$ 184.092.443.146,24	R$ 1.214.888.291,39
15/05/2023	26.336.511,00	12.799.497,00	39.136.008	R$ 3.353,12	R$ 3.262,07	R$ 130.062.296.157,03	R$ 3.286,97	R$ 128.638.918.925,56	R$ 1.423.377.231,48
15/08/2024	29.980.970,00	12.600.000,00	42.580.970	R$ 3.455,56	R$ 3.313,62	R$ 145.352.671.930,22	R$ 3.477,61	R$ 148.080.167.154,17	-R$ 2.727.495.223,94
15/08/2026	13.157.373,00	10.280.000,00	23.437.373	R$ 3.440,74	R$ 3.393,14	R$ 80.152.519.582,26	R$ 3.392,61	R$ 79.513.957.740,00	R$ 638.561.842,27
15/08/2028	8.342.086,00	9.693.349,00	18.035.435	R$ 3.867,63	R$ 3.617,18	R$ 67.326.695.881,45	R$ 3.707,04	R$ 66.858.007.210,57	R$ 468.688.670,88
15/08/2030	10.394.604,00	7.415.000,00	17.809.604	R$ 3.435,43	R$ 3.317,64	R$ 60.310.222.289,66	R$ 3.337,99	R$ 59.448.320.679,91	R$ 861.901.609,75
15/05/2035	22.309.678,00	20.510.156,00	42.819.834	R$ 3.274,14	R$ 3.158,82	R$ 137.833.060.961,86	R$ 3.208,26	R$ 137.377.288.152,10	R$ 455.772.809,76
15/08/2040	13.244.042,00	7.420.000,00	20.664.042	R$ 3.642,14	R$ 3.300,23	R$ 72.724.396.564,18	R$ 3.392,30	R$ 70.098.542.938,57	R$ 2.625.853.625,61
15/05/2045	24.696.491,00	12.500.002,00	37.196.493	R$ 3.107,57	R$ 3.122,96	R$ 115.783.157.803,94	R$ 3.127,69	R$ 116.338.957.800,92	-R$ 555.799.996,98
15/08/2050	41.409.417,00	7.320.000,00	48.729.417	R$ 3.640,60	R$ 3.287,57	R$ 174.820.347.158,05	R$ 3.453,30	R$ 168.277.340.463,79	R$ 6.543.006.694,27
15/05/2055	12.543.463,00	12.660.000,00	25.203.463	R$ 3.575,58	R$ 3.487,82	R$ 89.005.988.636,51	R$ 3.497,30	R$ 88.144.090.249,28	R$ 861.898.387,23
						R$ 1.463.556.464.360,07		**R$ 1.447.466.952.388,24**	**R$ 16.089.511.971,84**

TOTAL	**R$ 2.249.889.065.612,77**		**R$ 2.220.157.530.406,51**	**R$ 29.731.535.206,26**

Cálculo do Estoque da Dívida em 31/12/2019 - Método da TIR

Fonte: Resposta a Oficio 26-226/2019-TCU-SEMAG e auditoria do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comentários dos gestores

Acerca desta distorção, a STN encaminhou o Ofício-SEI 85.910/2020/ME, no qual a Codiv esclarece que existe cronograma para implementação da metodologia baseada na TIR, o qual corresponde à contabilização pelo custo amortizado.

Conclusão

A distorção identificada existe e permanece, pois, apesar de existir plano para implementação da metodologia contábil correta, os empréstimos e financiamentos registrados no Balanço Patrimonial de 31/12/2019 foram contabilizados com base na metodologia da Portaria-STN 442/2000, incompatível com a legislação e com as normas contábeis aplicáveis.

Considerando a recomendação proposta no item 5.3.2.1 deste relatório, que trata da adoção de metodologia com base na taxa interna de retorno para apuração das despesas com serviço da dívida e sua amortização, entende-se desnecessário efetuar outra neste momento, uma vez que a divergência ora apontada sanar-se-á com a adoção da metodologia da TIR, a qual está em consonância com os arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e o art. 15 da Lei 10.180/2001, bem como com as NBC TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, com a Ipsas 29.

5.3.2. Distorções de Classificação

5.3.2.1. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se superavaliação da despesa orçamentária corrente com juros e encargos da dívida do exercício, em valor estimado de R$ 45 bilhões, em virtude da sua não contabilização pelo custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, metodologia contábil prescrita pelas normas contábeis vigentes. Em contrapartida, houve subavaliação da despesa orçamentária de capital com amortização da dívida em igual montante.

Cabe informar que a distorção em questão se refere aos aspectos contábeis relacionados ao registro e à evidenciação de transações que envolvem a dívida pública mobiliária federal. O centro da discussão contábil levantada reside na escolha pela STN de modelo de contabilização que considera inadequadamente parte da amortização do principal como despesa de juros, como será detalhado ao longo desta seção, resultando em problemas de classificação da despesa. Assim, cumpre enfatizar que os argumentos utilizados e as análises realizadas não evidenciaram qualquer irregularidade no fluxo de pagamento da dívida ou da sua própria gestão.

Consoante o *caput* do art. 1º da Lei 10.179/2001, o Poder Executivo Federal é autorizado a emitir títulos da Dívida Pública Federal (DPF) para, dentre outras finalidades, prover o Tesouro Nacional de recursos necessários para cobertura de seus deficits explicitados nos orçamentos ou para realização de operações de crédito por antecipação de receita, respeitados a autorização concedida e os limites fixados na Lei Orçamentária, ou em seus créditos adicionais.

Ao emitir títulos da DPF, o Tesouro Nacional capta recursos de terceiros para financiar as ações públicas e programas governamentais realizados pelos diversos órgãos e entidades federais, com o compromisso de pagar rendimentos a esses terceiros, além de restituir-lhes o valor captado.

O financiamento público com tais recursos é fato passível de registro contábil, haja vista que a contabilidade pública tem por finalidade registrar os atos ou fatos relacionados com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, evidenciando as operações realizadas pelos órgãos e entidades governamentais e seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União, conforme dispõem o *caput* do art. 3º e o inciso I do Decreto 6.976/2009.

A emissão e o resgate de títulos da DPF demandam, ainda, a execução de receitas e despesas orçamentárias, aspecto que enseja a adequada classificação orçamentária, nos termos da Lei 4.320/1964.

Além do registro patrimonial e orçamentário, a emissão de títulos da dívida pública requer também a verificação de sua influência nos aspectos fiscais envolvidos na gestão dessa dívida, em especial os estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) e pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em consulta aos dados do BP divulgado pela STN, os Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo, registrados no Passivo Circulante, atingiram, em 2019, o montante de R$ 1,098 trilhão, enquanto que a mesma rubrica, referente aos empréstimos e financiamentos de longo prazo, atingiu, naquele exercício, o valor de R$ 5,068 trilhões. Cabe destacar que praticamente a totalidade desses valores (99,99%) refere-se à DPF.

Ainda sobre os empréstimos e financiamentos, sejam de curto ou longo prazos, verificou-se na DVP que, no exercício de 2019, as variações patrimoniais diminutivas financeiras com juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos atingiram R$ 330 bilhões.

No que tange aos dados da DPF representados no Balanço Orçamentário (BO) do exercício em exame, é de se destacar o montante com o pagamento de despesas de capital com amortização da dívida, o qual alcançou R$ 277 bilhões, enquanto que o pagamento das despesas correntes com juros e encargos da DPF atingiu a cifra de R$ 285 bilhões. Em suma, a União executou em 2019 mais recursos com o pagamento de juros e encargos do que com a redução do montante principal da dívida pública.

Essa informação orçamentária é corroborada pela Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), uma vez que os desembolsos de caixa das atividades operacionais com juros e encargos da dívida atingiram R$ 271 bilhões decorrentes de despesas com juros e encargos da Dívida Interna, R$ 10,6 bilhões em despesas com a administração da Dívida Externa e aproximadamente R$ 3,3 bilhões com outros encargos da DPF.

Consoante o MCASP, as obrigações da União registradas nos passivos circulantes e não circulantes são evidenciadas por valores conhecidos ou calculáveis, acrescidos, quando aplicável, dos correspondentes encargos das variações monetárias e cambiais ocorridas, por competência, até a data das demonstrações contábeis.

Nesse sentido, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) é avaliada pelo valor a pagar ao final do exercício, incluindo os ágios/deságios, juros e encargos por competência devidos até o fechamento do ano. Por sua vez, a Dívida Pública Federal Externa (DPFe), além de seguir tal preceito, ainda é convertida da moeda estrangeira para a moeda nacional, de acordo com a cotação cambial da data de elaboração das demonstrações contábeis.

A tabela seguinte retrata a composição da DPF segundo seu prazo de exigibilidade:

Composição de DPF segundo seu prazo de exigibilidade

Valores em R$ milhões

Rubrica	31/12/2019 (R$)	31/12/2018 (RS)	AH (%)	AV (%)
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.098.497	808.496	35,87	17,81

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	5.068.110	4.894.795	3,54	82,19
Total	**6.166.607**	**5.703.291**	**8,12**	**100,00**

Fonte: STN (BGU 2019).

Os dados acima, oriundos do BGU 2019, dão conta de que aproximadamente 82% dos empréstimos e financiamentos obtidos pela União possuem exigibilidade de longo prazo, o que vai ao encontro de diretriz definida pelo Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2019, no tocante à estrutura ideal de longo prazo para a dívida pública.

Ainda acerca da composição da DPF, registra-se que a DPMFi atingiu 97,27% do total de empréstimos e financiamentos da União em 31/12/2019, enquanto a Dívida Externa representou apenas 2,72% daquela rubrica. Em suma, em se tratando de empréstimos e financiamentos obtidos pela União, predomina a obtenção de recursos por meio da emissão de títulos públicos no mercado nacional.

Diante da materialidade quantitativa representada pela DPMFi, foi definido que o escopo dos testes substantivos de auditoria se concentrasse na análise dos títulos públicos federais negociados no mercado competitivo (leilões), especificamente nos papéis emitidos no período de 1/1/2001 a 31/12/2019, uma vez que permitiria verificar, em quase sua integralidade, a exatidão dos dados contábeis referentes ao estoque da DPF, bem como as respectivas despesas com amortização e pagamento de juros e encargos.

Segundo dados extraídos do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD), relativo a dezembro de 2019, os principais títulos públicos que compõem o estoque da DPMFi são: Letra Financeira do Tesouro Nacional (LFT); Letra do Tesouro Nacional (LTN); Nota do Tesouro Nacional série F (NTN-F); e Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B).

A tabela a seguir sintetiza os dados de composição da DPMFi, cujos valores estão representados segundo os títulos públicos que a integram:

Composição da DPMFi

Valores em R$ bilhões

Títulos	Dez/19	%
DPMFi	**4.083,23**	**100,00%**
LFT	1.648,89	40,38%
LTN	855,03	20,94%
NTN-B	1.002,20	24,54%
NTN-F	449,98	11,02%
Demais	**127,14**	**3,12%**

Fonte: STN (RMD – Dez/19).

Como verificado, os quatro títulos públicos destacados acima representam aproximadamente 97% do valor correspondente à Dívida Pública Mobiliária Federal interna. O Decreto 9.292/2018 estabelece as características e valores nominais dos títulos públicos da DPF, os quais podem ser divididos, no que se refere à rentabilidade, em prefixados e pós-fixados.

A LTN e a NTN-F são os títulos prefixados. Nesses títulos a rentabilidade é conhecida previamente, sendo definida no momento da compra. A NTN-F é o título préfixado que paga cupom de juros, com periodicidade semestral, ao longo do seu período de aplicação.

No que toca aos títulos pós-fixados, as LFT e as NTN-B têm suas rentabilidades vinculadas, respectivamente, à taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) e à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(IPCA), consoante arts. 2º e 4º do Decreto 9.292/2018. A tabela adiante resume as características dos quatro títulos mencionados:

Características dos títulos

Título	Tipo de rentabilidade	Indexador	Juros	Prazos de emissão
LTN	Prefixado	Não há	Não há	Até 4 anos
NTN-F			10% ao ano, pagos semestralmente	Até 10 anos
LFT	Pós-fixado	Selic	Não há	Até 5 anos
NTN-B		IPCA	6% ao ano, pagos semestralmente	Até 40 anos

Fonte: STN.

Metodologia de Cálculo da STN

A STN apresentou documento com a metodologia de cálculo utilizada para apuração do estoque por apropriação de títulos da dívida pública, a qual utiliza como base a Portaria-STN 442/2000 para a apropriação de juros, em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, a qual utiliza como base a Portaria STN 442/2000 para a apropriação de juros.

Esse documento demonstra que a STN registra os valores de entrada, ou de emissão, como os "valores líquidos emitidos". Sobre esse valor, é aplicada a atualização do indexador do título (quando este possuir indexador associado); a apropriação do ágio ou deságio, dado pela diferença entre o valor líquido no momento da emissão e o valor nominal atualizado (VNA), conforme seja ela positiva ou negativa; e a apropriação da taxa de cupom de juros. Assim, o valor de um título é determinado pela seguinte fórmula:

$$\boldsymbol{PREÇO = PRINCIPAL + ENCARGOS} \quad \textbf{(1)}$$

$$\boldsymbol{PRINCIPAL = VLUM + AM} \quad \textbf{(2)}$$

$$\boldsymbol{ENCARGOS = ADF + AD + J} \quad \textbf{(3)}$$

Onde:

VLUM = Valor líquido médio de todas as emissões;

AM = Atualização do VLUM, atualmente pelo IGP-M, entre a data de cada emissão e a data de apuração do estoque, representando o preço médio de atualização monetária;

ADF = Acréscimo (+) ou Decréscimo (–) financeiro, que é a diferença entre o valor líquido atualizado pelo indexador do título e o valor líquido atualizado pelo IGP-M;

AD = Ágio (+) ou Deságio (–), que é apropriação *pro rata* da diferença (positiva ou negativa) entre o valor de emissão e o VNA, na data de apuração do estoque;

J = Valor dos juros vincendos na data do cálculo (apurado conforme Portaria-STN 442/2000)

A Portaria-STN 442/2000 define a metodologia de cálculo que aplica os juros sobre o valor nominal do título, de forma que ele coincida com o valor dos cupons dos títulos quando existam, os detalhes da metodologia forem inseridos no apêndice B deste relatório.

Inconsistências da Metodologia Atual

A metodologia atual utiliza taxas de juros que não são aplicadas sobre o capital recebido na operação de crédito, mas sobre o valor nominal definido no Decreto 9.292/2018. Além disso, para os títulos NTN-F, não é descontada a taxa de inflação da taxa de juros nominal.

Assim, ao aplicar a taxa de juros sobre um valor nominal, diferente do capital recebido na operação, a metodologia faz com que a parcela do principal da dívida que supere o valor nominal não seja amortizada, pois apenas o valor nominal atualizado é amortizado (maiores detalhes no Apêndice B – Item 2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ademais, a metodologia não desconta a taxa de inflação dos juros nominais para os títulos NTN-F. Desse modo, o cálculo do valor a ser pago pode superar o valor a ser pago definido nos termos do Decreto 9.292/2018 no momento do resgate. Caso isso ocorra, a diferença, denominada encargos negativos, é ajustada para corresponder ao valor previsto no Decreto, o que gera uma das duas situações a seguir apresentadas (maiores detalhes no Apêndice B – Item 3):

i) Registro de despesa orçamentária de capital com anulação subsequente

a. É creditada uma variação patrimonial aumentativa decorrente da variação monetária no valor dos encargos negativos, para compatibilizar o valor registrado no patrimônio com o valor a ser pago;

b. É realizada uma despesa orçamentária de capital no valor dos encargos negativos para compatibilizar o valor registrado com aquele a ser pago; e

c. A despesa orçamentária, mencionada na alínea 'b', é anulada em seguida por meio de ajuste contábil, já que não possui contrapartida financeira.

ii) Pagamento de encargos de cupons de outros títulos, com vencimentos na mesma data, como despesa de capital

a. Nesse caso, também é efetuado lançamento a crédito de uma variação patrimonial aumentativa decorrente da variação monetária no valor dos encargos negativos, para compatibilizar o valor registrado no patrimônio com o valor a ser pago; e

b. O valor dos cupons de outros títulos com vencimento de juros na mesma data é pago como despesa de capital até o limite do valor dos encargos negativos do título vincendo.

Portanto, a aplicação da metodologia atual, prevista na Portaria-STN 442/2000, gera inconsistências contábeis orçamentárias e patrimoniais, que incluem: a) diminuição de principal da dívida sem a correspondente despesa de amortização; b) registro de fatos inexistentes denominados "encargos negativos"; e c) exclusão de parcelas de atualização monetária calculadas.

O registro contábil de fatos inexistentes não encontra amparo no art. 89 da Lei 4.320/1964 ou no art. 15 da Lei 10.180/2001, segundo os quais a finalidade da contabilidade é **evidenciar fatos** ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial:

> Lei 4.320/1964
>
> (...)
>
> Art. 89. A contabilidade **evidenciará os fatos** ligados à administração orçamentária, financeira**,** patrimonial e industrial. (destacou-se)
>
> Lei 10.180/2001
>
> (...)
>
> Art. 15. O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade **registrar os atos e fatos** relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: (destacou-se)

Em mesmo sentido, a NBC TSP Estrutura Conceitual prevê ainda que, para ser útil, a informação contábil deve evidenciar de forma fidedigna os fenômenos econômicos que pretenda representar:

> Item 3.10 **Para ser útil** como informação contábil, a informação **deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar**. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. **A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação**, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. (destacou-se)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Contudo, pode-se constatar a discrepância entre o fenômeno econômico e o registro contábil nos casos de:

a) aplicação de taxa de juros sobre o valor que não foi recebido pela entidade, o que não representa o fenômeno dos juros, que são os encargos pela utilização do caixa ou disponibilidade de caixa de terceiro;

b) diminuição do valor de atualização monetária sem que haja deflação, representando evento econômico fictício, que não ocorreu;

c) pagamento de encargos e juros como despesa de capital, desconsiderando que juros e encargos são o custo do capital emprestado e, por isso, devem ser pagos como despesas correntes; e

d) encargos negativos de um título registrados como pagamento de juros e encargos de outro título com vencimento na mesma data, visto que os encargos de um título não se aplicam sobre o outro.

Ademais, a exclusão de parcelas de correção monetária faz com que a atualização da dívida não corresponda ao índice previsto no art. 89 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019):

> Art. 89. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar, no exercício de 2019, a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

Portanto, conclui-se que a metodologia adotada atualmente pelo Tesouro Nacional, regulada pela Portaria-STN 442/2000, é incompatível com as Leis 4.320/1964, 10.180/2001 e 13.707/2018.

Análise do GT do Estoque da DPF

É importante destacar que a STN constituiu, por meio da Portaria 214/2018, o Grupo de Trabalho (GT) Estoque da DPF, o qual teve por objetivo analisar as informações de estoque da DPF, com vistas a harmonizar e uniformizar as metodologias existentes, levando em consideração os impactos orçamentários, financeiros, patrimoniais, legais, fiscais e operacionais. Ademais, referido GT buscou ainda avaliar os critérios de atualização monetária do principal da DPMFi, a fim de estabelecer a adequada contabilização dos encargos negativos, verificando as implicações orçamentárias, legais e fiscais.

Segundo o relatório do GT Estoque da DPF, a precificação dos títulos públicos na apuração do estoque e dos juros da DPF é realizada pela STN utilizando dois critérios distintos. O primeiro, denominado "Estoque por Apropriação", tem enfoque contábil e refere-se à demonstração dos saldos de valores originais no momento da emissão, acrescidos da variação de seus indexadores, do cupom de juros e do ágio ou deságio apropriados. Esse método é utilizado para registro da DPF no Siafi.

Por outro lado, o segundo critério utiliza a taxa interna de retorno (TIR) das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos. Essa metodologia, denominada pela STN "Estoque pela TIR", é utilizada na apuração do estoque e no cálculo dos demais indicadores de endividamento que compõem os principais relatórios da dívida pública, a exemplo do Relatório Anual da Dívida (RAD) e do Relatório Mensal da Dívida (RMD). E, se aplicada para todos os fluxos de caixa de cada título, seria a aplicação do método dos juros efetivos.

Ainda conforme o relatório do GT, nas datas em que se apura o estoque da DPF, há divergência de valores caso se adote uma ou outra metodologia, embora no vencimento dos títulos seus pagamentos sejam idênticos, independentemente do método de cálculo adotado. Não obstante,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

o grupo de trabalho reconhece que o cômputo dos valores de estoque da DPF por duas metodologias diferentes acarreta "problemas para gestão da DPF, como retrabalho e dificuldade de entendimento pelo mercado, por órgãos de controle, pelo meio acadêmico e pela mídia em geral".

O relatório final destacou ainda que as diferenças são concentradas nos títulos que têm pagamento de cupom de juros, como as NTN-B e NTN-F, não sendo verificadas naqueles títulos que possuem apenas um fluxo de pagamento, como é o caso das LTN e LFT.

Quando o estoque das NTN-B e NTN-F é registrado por apropriação, há sobrevalorização de seus encargos, uma vez que o preço de emissão do título, isto é, o somatório do valor presente de todos os seus fluxos futuros, já contemplaria a parcela de juros decorridos entre a data de emissão e a data do último pagamento de cupom.

Desse modo, o valor do estoque, já no primeiro dia de emissão do papel, mostraria um valor superior ao valor de emissão, o que justificaria, em parte, as diferenças verificadas entre as metodologias pela taxa interna de retorno e por apropriação. Outros aspectos que explicam diferenças residuais seriam o padrão da contagem de dias do cupom de juros e a apuração de ágio/deságio.

A conclusão do GT é pela adoção da TIR como metodologia para apuração do estoque. Nesse sentido, as informações constantes no Siafi e publicadas nos relatórios de prestação de contas, como o BGU (anual e trimestrais), a Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) e o Relatório Quadrimestral de Avaliação do Cumprimento de Metas passarão a estar conciliadas com o estoque da DPF divulgado nos relatórios estatísticos. Entretanto, ocorrerá impacto patrimonial da ordem de 0,5% nos valores de estoque registrados no Siafi em janeiro de 2020, data prevista para implantação das alterações no Sistema Integrado da Dívida Pública (SID).

De fato, segundo informam as Notas Explicativas do BGU 2019, ainda está em andamento na STN projeto para adequação do SID visando, principalmente, a utilização da TIR como metodologia única para cálculo do estoque da DPF.

Assim, verifica-se que a própria STN estava a par das inconsistências contábeis e já estava tomando providências. Contudo, o relatório aponta para a manutenção do cálculo dos juros conforme a Portaria-STN 442/2000, conflitando diretamente com a nova metodologia proposta. E afirma, ainda, que não haverá impactos orçamentários, não obstante o valor dos juros e encargos a serem pagos segundo o método da TIR, aplicado aos títulos NTN-B e NTN-F, apresentar diferença quando comparado ao valor dos juros nominais definidos no Decreto 9.292/2018.

Dessa forma, observa-se que o GT do estoque da dívida recomenda a utilização do custo amortizado com aplicação do método dos juros efetivos, mas, ao descrever a sua forma cálculo, o grupo diverge do método que ele mesmo apresenta.

Análise Técnica

A contabilização da dívida pública, no âmbito patrimonial e orçamentário, deve se dar pelo custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, para correta aplicação das Leis 4.320/1964, 10.180/2001, 13.707/2018, da NBC TSP Estrutura Conceitual e da NBC TSP 02.

O art. 98 da Lei 4.320/1964 estabelece que a contabilidade patrimonial deve registrar os serviços de amortização e juros da dívida fundada, especificando, ainda, que eles devem ser escriturados de modo a permitir a verificação, a qualquer momento, da posição dos empréstimos, inclusive dos serviços de amortização e juros:

CAPÍTULO III - Da Contabilidade Patrimonial e Industrial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.
>
> Parágrafo único. **A dívida fundada será escriturada com individuação e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros**. (destacou-se)

Ademais, a Lei 4.320/1964 determina que os serviços da dívida a pagar devem ser registrados como despesa orçamentária, ao listá-los como dívida flutuante, consoante art. 92:

> CAPÍTULO II - Da Contabilidade Orçamentária e Financeira
>
> (...)
>
> Art. 92. A dívida flutuante compreende:
>
> I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
>
> II - os serviços da dívida a pagar;

Assim, a Lei 4.320/1964 prevê correlação entre os sistemas patrimonial e orçamentário, ao dispor de forma expressa que compete ao sistema patrimonial escriturar os juros e a amortização da dívida fundada, sem prejuízo de constar no orçamento as parcelas a serem pagas. Portanto, a metodologia de cálculo dos juros e amortização da dívida impacta nos sistemas patrimonial e orçamentário.

Nesse contexto, verifica-se que as normas contábeis NBC TSP e Ipsas preveem a aplicação do custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, para a contabilização dos juros acumulados e amortizações pagas – informação imprescindível para exatidão dos registros dos serviços da dívida a pagar no orçamento.

Tal metodologia é prevista no NBC TSP 02, incorporada pelo MCASP, que dispõe sobre a contabilização das receitas:

> 9. O uso por terceiros de ativos da entidade dá origem a receitas na forma de:
>
> juros – encargos decorrentes do uso de caixa ou equivalentes de caixa ou de valores devidos à entidade;
>
> (...)
>
> 34. A receita deve ser reconhecida usando os seguintes tratamentos contábeis:
>
> (a) os juros devem ser reconhecidos pro rata tempore com base na taxa efetiva de juros;
>
> (...)
>
> 35. A taxa de juros efetiva de ativo corresponde à taxa de juros necessária para se descontar os fluxos de recebimentos futuros esperados ao longo da vida do ativo, de modo a igualá-lo ao seu valor contábil inicial. A receita financeira inclui o montante da amortização de qualquer desconto, prêmio ou outra diferença entre o valor contábil inicial de instrumento de dívida e seu valor no vencimento (Destacou-se)

Desse modo, ao dispor sobre a forma de apropriação da receita de juros pela entidade que fornece o capital, depreende-se que a entidade que recebe o empréstimo deve realizar a apropriação da despesa de juros de forma análoga, permitindo a consistência contábil entre as entidades, representando fidedignamente o fenômeno econômico da apropriação dos juros e permitindo a comparabilidade da informação da entidade que aufere receita com a entidade que realiza despesa.

Em acréscimo, a Ipsas 29 descreve como deve ser a contabilização da despesa de passivos financeiros. O trecho a seguir foi retirado da versão traduzida pelo Conselho Federal de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Contabilidade em 2010, mantido pelo normativo atualizado, o qual ainda não disponível em versão traduzida para língua portuguesa:

> **Custo amortizado** de ativo financeiro ou de passivo financeiro é a quantia pelo qual o ativo financeiro ou o passivo financeiro é medido no reconhecimento inicial menos as amortizações do principal, mais ou menos **a amortização cumulativa usando o método dos juros efetivos** de qualquer diferença entre essa quantia inicial e a quantia no vencimento, e menos qualquer redução (diretamente ou por meio do uso de conta redutora) quanto à perda do valor recuperável ou impossibilidade de cobrança.
> (...)
>
> **Método de juros efetivos** é o método de calcular o custo amortizado de ativo financeiro ou de passivo financeiro (ou grupo de ativos ou de passivos financeiros) e de **alocar a receita ou a despesa de juros no período**. A taxa efetiva de juros é a taxa que **desconta exatamente os pagamentos ou recebimentos de caixa futuros estimados durante a vida esperada do instrumento** ou, quando apropriado, um período mais curto para o valor contábil líquido do ativo financeiro ou do passivo financeiro. Ao calcular a taxa efetiva de juros, a entidade deve estimar os **fluxos de caixa considerando <u>todos</u> os termos contratuais do instrumento financeiro** (por exemplo, pagamento antecipado, opções de compra e semelhantes), mas não deve considerar perdas de crédito futuras...
> (...)
>
> 49. Após o reconhecimento inicial, a entidade deve mensurar todos os passivos financeiros pelo **custo amortizado** usando o **método dos juros efetivos**... (Destacou-se)

Ainda no mesmo sentido estão as normas contábeis do setor privado, conforme dispõe a NBC TG 48:

> 4.2.1 A entidade deve classificar todos os passivos financeiros como mensurados subsequentemente ao custo amortizado
>
> (...)
>
> Apêndice A
>
> **Custo amortizado de ativo financeiro ou passivo financeiro** – O valor pelo qual o ativo financeiro ou passivo financeiro é mensurado no reconhecimento inicial, menos a amortização do principal, mais ou menos a amortização acumulada**, utilizando-se o método de juros efetivos**, de qualquer diferença entre esse valor inicial e o valor no vencimento e para ativos financeiros ajustados por qualquer provisão para perdas. (Destacou-se)

Diante do exposto, verifica-se que a contabilização dos serviços de juros e amortização da dívida deve ser realizada pelo custo amortizado, pelo método dos juros efetivos, de acordo com o prescrito pelas NBC TSP e Ipsas e com impacto no patrimônio e no orçamento.

Para esclarecer sobre a aplicação dessa metodologia, o Apêndice A deste capítulo apresenta exemplo da Orientação de Implementação da Seção B, item 25, da Ipsas 29, que tem considerável semelhança ao título NTN-F.

<u>Procedimentos de auditoria executados</u>

Como a metodologia própria da STN, doravante denominada "método por apropriação", é diferente da prevista pelas normas contábeis, a equipe buscou estimar os montantes de juros pagos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

derivados dos títulos públicos NTN-B e NTN-F utilizando o método dos juros efetivos, previsto pelas normas, com a finalidade de comparar o valor dos juros pelos diferentes métodos.

Para tal, primeiramente foram identificados os lançamentos no Siafi 2019, realizados pela UG 170600 – Codiv da STN, conforme movimentação das contas 8.9.9.9.1.22.04 (Títulos da Dívida Interna – Juros/Encargos Pagos – Mercado) e 8.9.9.9.1.22.09 (Títulos da Dívida Interna – Juros/Encargos Pagos – Banco Central), consoante disposto nas duas tabelas seguintes.

Vale frisar que, nas referidas contas de controle, é possível analisar toda a movimentação acerca do pagamento de juros em nível de conta corrente, refletindo os valores correspondentes a cada tipo de título público. Isso porque no caso de conta contábil de natureza patrimonial, como a 2.1.2.1.1.02.01 (Dívida Mobiliária – Mercado), por exemplo, não há nível de detalhamento por conta corrente, o que justifica a consulta àquelas contas de controle, já que individualizam o tipo de título a que se referem os registros contábeis. Não obstante as contas consultadas serem de controle, o que se buscou neste procedimento foi identificar os lançamentos individualmente, o que somente foi possível nesse grupo de contas, uma vez que subdivididas em contas correntes.

Juros e Encargos Pagos NTN-B – 2019

R$ 1,00

NTN-B		
Documento Siafi	**Mercado**	**Carteira Bacen**
2019OB800085	15.233.581.814,54	7.073.444.340,98
2019OB800249	12.132.281.348,20	6.771.866.723,30
2019OB800450	16.646.940.032,38	7.508.660.126,02
2019OB800670	10.393.966.804,28	6.387.008.613,71
Subtotal	**54.406.769.999,40**	**27.740.979.804,01**
Total	**82.147.749.803,41**	

Fonte: Siafi.

Juros e Encargos Pagos NTN-F – 2019

R$ 1,00

NTN-F		
Documento Siafi	**Mercado**	**Carteira Bacen**
2019OB800003	15.807.911.473,20	14.825.794.005,07
2019OB800360	19.984.301.449,85	15.313.882.505,07
Subtotal	**35.792.212.923,05**	**30.139.676.510,14**
Total Juros/Encargos	**65.931.889.433,19**	

Fonte: Siafi.

Levantados os valores pagos a título de juros e encargos com o pagamento de cupons das NTN-B e NTN-F em 2019, a equipe de auditoria realizou estimativa própria do valor pago em 2019 a título de amortização do valor principal da dívida, bem como das despesas correntes relativas aos juros incidentes sobre esses títulos, utilizando os dados fornecidos pela STN, contendo a lista dos leilões públicos ocorridos entre 1/1/2000 e 31/12/2019 e o histórico de emissões diretas de títulos.

A tabela seguinte apresenta os dados de valores totais dos cupons de títulos NTN-F e NTN-B pagos em 2019, de acordo com os Gabaritos do Banco Central, encaminhados pela STN em resposta ao Ofício 17-226/2019-TCU-SEMAG, os juros e encargos registrados no Siafi e a parcela desses cupons que foi amortizada, calculada pela diferença entre o primeiro e o segundo.

Total dos Cupons Pagos em 2019 – NTN-F e NTN-B

R$ 1,00

NTN-F

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Valor do Cupom (Gabarito BACEN)	Juros/Encargos Siafi	Amortização
69.965.003.715	65.931.889.433,19	4.033.114.282,04
NTN-B		
Valor do Cupom (Gabarito BACEN)	**Juros/Encargos Siafi**	**Amortização**
88.366.651.487	82.147.749.803,41	6.218.901.683,11
TOTAL		
Valor do Cupom (Gabarito BACEN)	**Juros/Encargos Siafi**	**Amortização**
158.331.655.202	148.079.639.236,60	10.252.015.965,15

Fonte: Resposta a Ofício 17-226/2019-TCU-SEMAG, Siafi e auditoria do TCU.

A tabela a seguir, por seu turno, apresenta o valor dos cupons dos títulos NTN-F e NTN-B, dos juros efetivos calculados pela equipe de auditoria com base nas disposições dos normativos contábeis – NBC TSP, Ipsas 29 e NBC TG 48, e o valor que deveria ter sido amortizado, que é a diferença entre os dois.

Total dos Cupons Pagos em 2019 – NTN-F e NTN-B – Cálculo TCU

R$ 1,00

NTN-F		
Valor do Cupom	**Juros Efetivos Reais**	**Amortização**
68.973.590.132,70	32.817.561.478,72	36.156.028.653,98
NTN-B		
Valor do Cupom	**Juros Efetivos Reais**	**Amortização**
68.834.740.014,51	49.744.182.488,94	19.090.557.525,57
TOTAL		
Valor do Cupom	**Juros Efetivos Reais**	**Amortização**
137.808.330.147,21	82.561.743.967,65	55.246.586.179,56

Fonte: Resposta a Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG e auditoria do TCU.

Nesse sentido, constata-se que foi registrado no Siafi, até 31/12/2019, o pagamento de cupons dos títulos NTN-B e NTN-F, em suas datas-bases, no montante aproximado de R$ 158,3 bilhões.

Por outro lado, o recálculo realizado estimou um valor de cupom de R$ 137,8 bilhões, dos quais R$ 82,6 bilhões deveriam ser contabilizados como despesa de juros e R$ 55,2 bilhões como despesa de amortização.

A diferença no valor dos cupons, entre o apurado nas duas tabelas anteriores, ocorreu porque o histórico de leilões e emissões diretas encaminhados pela STN à equipe de auditoria possui inconsistências. Assim, para o cálculo, procurou-se excluir as inconsistências identificadas, e obteve-se então uma quantidade de títulos menor que a registrada em estoque pela própria STN.

Todavia, mesmo com quantitativo de títulos inferior ao estoque, chegou-se a uma estimativa de R$ 55,2 bilhões que deveriam ter sido contabilizados como despesa de amortização em 2019, o que leva à constatação de que houve superavaliação das despesas orçamentárias com juros e encargos da DPMFi (despesa corrente) e consequente subavaliação da despesa com amortização (despesa de capital), no valor estimado de aproximadamente R$ 45 bilhões (R$ 55,2 bilhões – R$ 10,2 bilhões), em razão da adoção do cálculo pelo "método por apropriação" em detrimento do método da taxa efetiva de juros.

Causas

A STN adota a metodologia de cálculo de juros descrita na Portaria-STN 442/2000 ao invés de metodologia com base na taxa interna de retorno.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Efeitos

Superavaliação da despesa orçamentária corrente com encargos e juros da dívida, no valor estimado em R$ 45 bilhões, e consequente subavaliação da despesa orçamentária com amortização.

Comentários dos gestores

Acerca desta distorção, a STN encaminhou o Ofício-SEI 81.188/2020-ME e o Ofício-SEI 85.910/2020/ME contendo, respectivamente, os esclarecimentos prestados pela Coordenção-Geral de Contabilidade da União (CCONT) e pela Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv). O primeiro se pronunciou por meio da Nota Técnica-SEI 11775/2020-ME, anexa ao Ofício, e o segundo se pronunciou diretamente no Ofício.

Por meio da Nota Técnica-SEI 11.775/2020-ME, a CCONT dispõe que, de acordo com as Leis 4.320/1964 e Lei 10.180/2001, a contabilidade deve evidenciar fatos não apenas limitados à órbita patrimonial, mas também contemplar os aspectos orçamentários e financeiros.

Sustenta ainda que a Lei 4.320/1964 obriga que as despesas da dívida sejam classificadas, sob o aspecto orçamentário, em juros e amortização. Assim, o pagamento da atualização monetária e da devolução do valor tomado emprestado (resgate do principal), deve ser classificado orçamentariamente como despesas de capital. E os juros a serem pagos, desconsiderando a atualização monetária, devem ser classificados única e exclusivamente como despesa corrente.

Por fim, a nota ressalta que as normas NBC TG ou NBC TSP não tem o condão de tratar sobre classificação dos fluxos orçamentários e financeiros.

Já a Codiv, por meio do Ofício-SEI 85.910/2020/ME, além reforçar os pontos apresentados pela CCONT, afirma ainda que a metodologia de cálculo do pagamento de amortização e dos juros dos títulos da dívida obedecem estritamente às características descritas no Decreto 9.292/2018.

Conclusão

Ante os comentários apresentados, constata-se que a principal argumentação dos gestores é que os juros, encargos e amortizações da dívida são classificados conforme as normas aplicáveis e que os normativos contábeis utilizados pela equipe de auditoria são de caráter estritamente patrimonial, não aplicáveis sobre aspectos orçamentários. Dessa forma, se faz necessária análise das normas apresentadas nesses comentários e das normas utilizadas pela equipe de auditoria.

Das Leis

A CCONT afirma que a classificação das despesas de juros e amortizações é realizada conforme prescreve as Leis 10.180/2001 e 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) e a Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

É necessário esclarecer que a presente auditoria não questiona as classificações e imposições definidas nas leis citadas pela CCONT. A distorção apontada decorre da constatação de que, segundo as disposições legais e normativas, as despesas orçamentárias estão sendo classificadas incorretamente como juros e encargos (despesas correntes), quando se tratam, na essência e de fato, de despesas com amortização da dívida pública (despesas de capital).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conforme a Nota Técnica da CCONT dispõe, o pagamento da atualização monetária e da devolução do valor tomado emprestado (resgate do principal) deve se dar como despesa de capital. Mas não é isso que está ocorrendo com os títulos NTN-F e NTN-B, conforme detalhado no Item 2 do Apêndice B deste relatório.

Portanto, **não se constatam dispositivos nessas Leis que justifiquem os conceitos e a metodologia de cálculo da STN para registro dos juros e amortização da dívida**. Pelo contrário, a metodologia adotada atualmente é incompatível com a mencionada legislação.

Do Decreto 9.292/2018

Quanto ao Decreto 9.292/2018, cabe fazer o recorte de seu art. 7º, para expor como ele não ampara a metodologia adotada:

> Art. 7º As NTN-F terão as seguintes características:
>
> I - prazo: definido pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão do título;
>
> II - taxa de juros: definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão, em porcentagem ao ano, calculada sobre o valor nominal;
>
> III - modalidade: **nominativa**;
>
> IV - **valor nominal**: múltiplo de R$ 1.000,00 (mil reais);
>
> V - rendimento: definido pelo deságio sobre o **valor nominal**;
>
> VI - pagamento de juros: semestralmente, com ajuste do prazo no primeiro período de fluência, quando couber, e o primeiro cupom de juros a ser pago contemplará a taxa integral definida para seis meses, independentemente da data de emissão do título; e
>
> VII - resgate: pelo **valor nominal**, na data do seu vencimento. (destacou-se)

Desse trecho, pode-se verificar o cuidado que a redação do decreto teve ao prever que os valores listados são **nominais**, inclusive, com um item especifico: "modalidade". Ou seja, essas taxas de juros não representam o efetivo custo do capital disponibilizado para uso. **As taxas definidas não são aplicadas sobre o capital recebido**, mas sobre **um valor pré-definido** (detalhamento sobre a NTN-F consta no Anexo II - Item 1). Assim, essas taxas de juros possuem a finalidade apenas de definir o fluxo de pagamentos dos títulos.

Com base nos fluxos de caixa definidos pelos parâmetros nominais do Decreto 9.292/2018, as normas contábeis prescrevem que devem ser calculados os juros que de fato representam o custo do capital disponibilizado, denominados **juros efetivos**.

Ademais, com base nesses juros efetivos, deve-se ainda calcular os **juros reais**, que descontam a atualização monetária do principal da dívida devido à inflação, conforme previsto no art. 89 da LDO 2019:

> Art. 89. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar, no exercício de 2019, a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

Assim, não há qualquer incompatibilidade de normas mediante a utilização do Decreto 9.292/2018 em conjunto com o arcabouço contábil vigente. O primeiro define as taxas de **juros nominais** com a finalidade de definir o fluxo de pagamento dos títulos. O segundo define a forma de cálculo dos **juros efetivos**, com a finalidade de contabilizar o custo de fato do capital disponibilizado para uso.

Da Portaria-STN 442/2000

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A Portaria-STN 442/2000 define que os juros contabilizados (no sistema patrimonial e orçamentário) coincidem com os juros nominais prescritos pelo Decreto 9.292/2018. Contudo, como apresentado na seção anterior, os juros estabelecidos pelo decreto são taxas nominais, com a finalidade de definir o fluxo de caixa dos títulos.

Logo, ao considerar os juros nominais como os juros efetivos e reais que a União deve pagar para as notas NTN-B e NTN-F, o normativo gera duas inconsistências contábeis: a aplicação de taxa de juros que **não incide sobre o capital que lhe foi disponibilizado para uso**; e a **não amortização de uma parcela da taxa de inflação** apropriada.

O problema da aplicação da taxa de juros sobre um valor diferente do capital recebido faz com que **parcela do principal da dívida não seja amortizada como despesa de capital**: o capital recebido quando o título é emitido – o principal da dívida – vai sendo diminuído por uma Variação Patrimonial Aumentativa, por conta de encargos não descontados no pagamento dos cupons, e, assim, uma parcela do principal não é paga como Despesa de Capital – Amortização da Dívida (Maiores detalhes no Apêndice B – Item 2).

Ademais, a metodologia adotada para os títulos NTN-F registra o valor da atualização monetária, mas não a desconta no pagamento dos cupons. Ou seja, a taxa de inflação não é descontada dos juros nominais. Assim, no momento do resgate, **o valor a pagar calculado e registrado contabilmente pode superar o valor a ser pago definido nos termos do Decreto 9.292/2018. Quando isso ocorre, a STN precisa realizar um lançamento contábil corretivo, sem base factual, para excluir a parte do valor de correção monetária** que supera o valor a ser efetivamente pago (maiores detalhes no Apêndice B – item 3).

Portanto, verifica-se que a aplicação da metodologia prevista na Portaria-STN 442/2000 gera inconsistências contábeis que acarretam a) a diminuição de principal da dívida sem correspondente despesa de amortização; b) o registro de fatos e fenômenos econômicos inexistentes; e c) a necessidade de exclusão de parcelas de atualização monetária calculadas.

Assim, o registro de fatos inexistentes vai de encontro ao art. 89 da Lei 4.320/1964, e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, que dispõe que a finalidade da contabilidade é de **evidenciar fatos** ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial, conforme já afirmado anteriormente.

Outrossim, a exclusão de parcelas de correção monetária faz com que a atualização da dívida não corresponda ao índice previsto no mencionado art. 89 da LDO 2019.

Portanto, conclui-se que a aplicação de dispositivos da Portaria-STN 442/2000 se mostra incompatível com aspectos das Leis 4.320/1964, 10.180/2001 e 13.707/2018, bem como gera registros contábeis indevidos.

Das Normas Contábeis

Sobre as normas contábeis, verifica-se que sua correta aplicação impacta o patrimônio e o orçamento, visto que são aspectos que possuem correlação.

Conforme disposto no art. 15 da Lei 10.180/2001, a contabilidade deve **evidenciar os atos e fatos relacionados com a administração financeira, patrimonial e orçamentária**. Mas esses aspectos **não são completamente independentes**, visto que diversos fatos devem ser evidenciados em mais de um deles. Assim, tratando-se de **um mesmo fato** ou **fatos correlatos**, espera-se que sejam registrados com classificações e valores consistentes tanto no sistema patrimonial quanto no sistema orçamentário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No caso da dívida, verifica-se que o acúmulo de juros é um fato de caráter predominantemente patrimonial, pois eles podem se acumular por mais de um exercício. Ademais, é por meio do patrimônio que se verifica o saldo devedor de uma operação em um momento específico do tempo.

Por sua vez, o pagamento do valor devido é um fato de natureza patrimonial e orçamentária, pois gera a saída de recursos financeiros que devem baixar o valor da obrigação registrada no sistema patrimonial, mas depende de dotação, empenho e liquidação no orçamento para ser pago.

Dessa forma, o pagamento de juros e a amortização da dívida afetam tanto o sistema orçamentário quanto o patrimonial e, portanto, devem ser registrados em ambos de forma consistente, em classificação e valor. Além disso, a realização do pagamento pelo valor correto depende do registro prévio dos juros e amortizações acumulados, a ser realizado pelo sistema patrimonial.

Nessa lógica, a Lei 4.320/1964 coloca no capítulo da **Contabilidade Patrimonial e Industrial**, de forma expressa, a responsabilidade pela **escrituração de serviços de amortização e juros da dívida fundada**, especificando ainda que **ela deve ser escriturada de forma a verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, inclusive os serviços de amortização e juros**.

Ademais, referida lei estabelece que **os serviços da dívida a pagar** devem ser registrados como despesa orçamentária, ao listá-los como dívida flutuante no art. 92. Assim, a Lei 4.320/1964 prevê a correlação entre os sistemas patrimoniais e orçamentário, ao dispor que compete ao sistema patrimonial escriturar corretamente os juros e a amortização da dívida fundada, sem prejuízo de constar no orçamento as parcelas a serem pagas.

Portanto, não procede o argumento da CCONT de que as normas de caráter patrimonial sobre os juros e a amortização da dívida não possuem o condão de afetar o orçamento, visto que o pagamento do serviço da dívida é **um fato** que deve ser registrado nos **dois sistemas**, e que a classificação e o pagamento adequados **dependem do correto registro de juros e amortizações acumulados**, de **responsabilidade do sistema patrimonial**, conforme prescreve a Lei 4.320/1964.

Assim, as normas NBC TSP 00 e NBC TSP 02, já incorporadas ao MCASP, são diretamente aplicáveis ao assunto. Já as normas Ipsas 29 e NBC TG 48, são aplicadas em subsídio à lacuna decorrente da inadequação da Portaria-STN 442/2000.

Dessa forma, considerando: a) não haver normativos legais que imponham a adoção da atual metodologia de cálculo de juros utilizada pela STN; b) as inconsistências contábeis geradas pela metodologia da Portaria-STN 442/2000, incompatíveis com as Leis 4.320/1964, 10.180/2001 e 13.707/2018, além das normas contábeis aplicáveis; c) a escrituração de juros e amortização da dívida fundada ser atribuída pela Lei 4.320/1964 ao sistema patrimonial; e d) a necessidade de verificabilidade e de consistência na evidenciação de fatos ligados aos sistemas patrimonial e orçamentário, conclui-se pela manutenção da distorção.

Devido à contestação da base legal da distorção nos comentários apresentados, foram inclusos no relatório final os dispositivos legais questionados, além de um apêndice extra, detalhando as falhas da metodologia utilizada pela STN e sua incompatibilidade com a legislação aplicável.

Considerando que a aplicação da metodologia de apropriação de juros definida pela Portaria-STN 442/2000 distorce a informação contábil contida no BGU 2019, uma vez que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

superavalia a despesa orçamentária com juros e encargos da dívida pública mobiliária federal interna e, em consequência, subavalia sua despesa com amortização, entende-se necessário propor recomendação à Casa Civil da Presidência da República e à STN.

É importante ressaltar, contudo, que a mudança na metodologia de cálculo da despesa poderá requerer, por parte da STN, providências no sentido de efetuar alterações legais, fiscais, orçamentárias e operacionais, principalmente em decorrência das características dos diversos títulos que compõem a DPMFi.

Desse modo, considerando que poderá ser necessária a adequação da metodologia dos juros efetivos nos sistemas de controle e registros da DPF, além de eventual impacto, ainda não totalmente dimensionado, sobre regras fiscais, tais como a Regra de Ouro e a disponibilidade de fontes de recursos, entende-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias.

5.3.2.2. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R$ 1,9 bilhão

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se que o Afac realizado pela União em favor das empresas Infraero e Codesp, após 1/1/2017, foi contabilizado em conta indevida e em contradição com a rotina elaborada pela Copar, gerando distorção de classificação estimada em R$ 1.889.583.194,42.

Os critérios de classificação dos saldos de Afac foram encaminhados pela Copar/STN em resposta ao Ofício de Requisição 14-226 TCU/Semag por meio do Ofício-SEI 69.589/2019/ME. A tabela a seguir apresentada, retirada do mencionado ofício da STN, descreve os critérios de classificação dos saldos de Afac. Essa mesma tabela é também apresentada, de forma menos detalhada, na Macrofunção Siafi 021122, item 2.3.

Critérios de classificação dos saldos de Afac

Capital Social	Emissão de Ações	Correção de Afac	Prazo de Integralização	Registro Contábil (empresa)	Registro Contábil (União)	Contas Contábeis
100% União	Sem emissão	Sem correção	Até Assembleia Geral Ordinária do exercício	Patrimônio Líquido	Ativo Permanente (Investimento)	1221X0104
100% Público (União, Autarquias, Estados, DF e Municípios)	Com emissão	Sem correção	Até Assembleia Geral Ordinária do exercício seguinte	Passivo Circulante	Ativo Circulante	1131X1000
Público e Privado (regra geral) e, excepcionalmente, para as demais empresas, no caso dos AFACs recebidos antes de 2017.	Com emissão	Selic	Não definido	Passivo Não circulante	Ativo Não circulante	1212X0106 (principal) 1212X0108 (correção)

Fonte: Ofício-SEI 69.589/2019/ME – Resposta ao Ofício de Requisição 14-226 TCU/Semag.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Infraero

A Infraero é uma empresa não dependente que possui 100% do capital social pertencente à União. Dessa forma, o saldo de Afac transferido à empresa deveria ser classificado na conta 122110104 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado em Participações Permanentes. Para saldos transferidos até 31/12/2016, a classificação correta, segundo os critérios acima, seria na conta 121210106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado no Ativo Realizável a Longo Prazo.

Na data-base de 31/12/2019, o saldo da conta contábil 121210106 para a conta corrente da Infraero era de R$ 2.413.905.834,00. Entretanto, segundo a empresa, o saldo recebido após 31/12/2016 e ainda não integralizado foi de R$ 1.883.142.834,00. Esse saldo, portanto, deveria estar representado na conta 122110104, em participações permanentes, representando uma distorção de classificação de R$ 1.883.142.834,00.

Codesp

A Codesp é uma empresa não dependente que, até 28/6/2018, possuía capital público e privado. Após esta data, passou a ter capital 100% público. Assim, o saldo de Afac transferido após a data retromencionada à empresa deveria ser classificado na conta 113111000 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado nos Demais Créditos e Valores a Curto Prazo do Ativo Circulante. Para saldos transferidos até 28/6/2018, a classificação correta, segundo os critérios acima, seria na conta 121210106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado no Ativo Realizável a Longo Prazo.

Na data-base de 31/12/2019, o saldo da conta contábil 121210106 para a conta corrente da Codesp era de R$ 571.571.227,25. Entretanto, segundo a empresa, o saldo recebido após 28/6/2018 foi de R$ 6.440.360,42. Esse saldo, portanto, deveria estar representado na conta 113111000 (Ativo Circulante), representando distorção de classificação de R$ 6.440.360,42.

Causas

Ausência de controles eficazes que permitam reconhecer ativos de acordo com os critérios aplicáveis, quais sejam: o art. 2º, parágrafo único, do Decreto 2.673/1998, o art. 74 do Decreto 8.945/2016, e a Macrofunção Siafi 021122, item 2.3.

Efeitos

Distorção de classificação caracterizada por superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo, estimada em R$ 1.889.583.194,42; e subavaliação estimada dos Investimentos, de R$ 1.883.142.834,00, e do Ativo Circulante, de R$ 6.440.360,42.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que considera pertinentes os questionamentos do TCU. Entretanto, considera também que é competência das UGs dos Ministérios Supervisores que realizaram os aportes dos recursos em análise promover a retificação de tais lançamento. Por isso, afirmou que enviaria mensagem a essas UGs por meio do Siafi (Comunica) para dar ciência das distorções verificadas pelo TCU, bem como solicitar adequação das rotinas de transferências de Afac ao disposto na Macrofunção 021122.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A macrofunção 021122 define os procedimentos para registro das participações da União em empresas e detalha, em seu item 2.3, como devem ser contabilizadas as transferências de recursos para empresas estatais, conforme Tabela acima. A equipe de auditoria realizou testes substantivos a fim de confirmar a classificação dos recursos transferidos a título de Afac e identificou distorções de classificação estimadas no montante de R$ 1.889.583.194,42, confirmadas pela STN em seus comentários.

Cumpre ressaltar, porém, que os testes foram realizados em pequena amostra de empresas que receberam aportes de capital, havendo, portanto, risco de que existam distorções na classificação de Afac transferido a outras empresas investidas. Cabe à STN promover a verificação da classificação dos demais saldos, de acordo com os critérios existentes na macrofunção 021122, determinando sua retificação pelos órgãos competentes quando for necessário.

O gestor alegou ser das UG dos ministérios supervisores que realizaram as citadas transferências de recursos a competência para realizar a retificação dos lançamentos que promoveram distorções na contabilidade da União.

É importante destacar que, apesar de ser, de fato, competência de tais entidades realizar os lançamentos referentes aos aportes de Afac nas empresas investidas, a STN não deve se eximir de sua competência para normatizar tais procedimentos contábeis, como o fez por meio da Macrofunção 021122, e supervisionar a contabilização dos atos e dos fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União, preconizada no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

Portanto, é necessário que se instituam controles para a verificação dos registros referentes a aportes de capital em empresas investidas que, embora sejam realizados pelas Unidades Gestoras dos ministérios supervisores de cada empresa estatal, refletem diretamente na UG da Copar e, em última instância, no BGU.

Entretanto, considera-se suficiente para o momento o encaminhamento proposto no item 5.3.1.5. para sanar as atuais distorções e mitigar os riscos de novas ocorrências no futuro.

5.3.2.3. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de "correção monetária das dívidas mobiliária e contratual" utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R$ 7,1 bilhões

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se que as contas de VPD 343110100 – Variações Monetárias de Dívida Contratual e 343340100 – Variação Monetária Dívida Mobiliária Interna foram indicadas para registro da atualização monetária negativa das contas de empréstimos a receber, a saber: 112410100 – Empréstimos Concedidos a Receber; 112410301 – Crédito de Operações Especiais a Receber; 112410302 – Juros a Receber – Operações Especiais; 112410304 – Juros Pro-Rata sobre Financiamento a Receber – Exceto FAT; 121110301 – Empréstimos Concedidos a Receber; 121110314 – Créditos de Operações Especiais a Receber; 121110316 – Juros a Receber – Operações Especiais; 121110320 – Operações Especiais Securitizadas; e 121249818 – Créditos Sub-Rogados – Estado, no montante de R$ 7.086.672.044,62.

Causas

O PCASP e o Siafi, por meio da transação >CONCONTA, estabelecem que as contas de VPD 343110100 – Variações Monetárias de Dívida Contratual e 343340100 – Variação Monetária Dívida Mobiliária Interna se destinam a registrar exclusivamente a atualização monetária

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

incidente sobre as dívidas contratual e mobiliária internas, sem abrir exceção a qualquer outra classe de ativo ou passivo.

Os registros no Siafi são feitos a partir da indicação da "situação", conjunto de códigos estruturados que permite o lançamento automatizado do fato contábil. Na estrutura da situação que registra a variação monetária negativa, as contas de VPD 343110100 e 343340100 foram usadas indevidamente. Os documentos emitidos pelas UG executoras que registraram, de forma inadequada o fato contábil, foram listados no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8).

Efeitos

Subavaliação das contas de VPD destinadas ao registro de correção monetária negativa de empréstimos concedidos (conta de ativo), que deveriam ter recebido os valores lançados indevidamente na VPD de atualização monetária das dívidas contratual e mobiliária (conta de passivo), que, por sua vez, ficou supervalorizada no mesmo montante.

A distorção não implica alteração nos valores de nível agregado demonstrados nas Variações Monetárias e Cambiais diminutivas da DVP. Todavia, distorce a informação contábil em nível analítico, comprometendo as características qualitativas relativas a relevância, representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade da informação contábil, previstas na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Comentários do gestor

Por meio da Nota Técnica-SEI 11.844/2020/ME, a STN reconheceu o uso indevido das contas de VPD 343110100 e 343340100, referentes a variações monetárias da dívida, nas situações que registram ajustes e variações monetárias com efeitos financeiros negativos sobre empréstimos e financiamentos concedidos. Para corrigir o erro, tomou as seguintes providências:

a) substituição das contas 343110100 e 343340100, relativas à variação monetária da dívida, pela 3439x0103 Atualização Monetária Negativa, aplicada a empréstimos a receber; e
b) transferência do saldo de R$ 1.461.412.808,68, referente a 2020, da conta 343110100 para as contas 343910103 e 343910200, conforme documentos 2020NL000276 e 2020NL000277, da UG 170700.

Conclusão

As providências tomadas pela STN permitem que se corrija o erro de indicação de conta de VPD a partir das demonstrações contábeis de 2020, não surtindo efeito, porém, para corrigir a distorção apontada em 2019, em virtude de já terem sido finalizados os procedimentos para encerramento do exercício publicada a informação contábil relacionada.

5.3.2.4. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R$ 6 bilhões

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi observado que as contas de VPD 341110100 – Juros da Dívida Contratual com Instituições Financeiras; 341150100 – Juros da Dívida Contratada com Governos; 341840100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Estado; 341850100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Município; que são próprias de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos e financiamentos contraídos (contas de passivo), foram indicadas para apropriar juros e encargos negativos incidentes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

sobre empréstimos a receber, em contrapartida com as contas de ativo 112410203 – Juros a Receber – Financiamentos Concedidos; 112410401 – Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT; 112450401 – Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT – Município; 121110301 – Empréstimos Concedidos a Receber; 121140301 – Empréstimos Concedidos a Receber – Estado; e 121150301 – Empréstimos Concedidos a Receber – Município, no montante de R$ 5.993.344.498,53.

Causas

O PCASP e o Siafi, por meio da transação >CONCONTA, estabelecem que as contas de VPD 341110100 – Juros da Dívida Contratual com Instituições Financeiras e 341150100 – Juros da Dívida Contratada com Governos se destinam a registrar a apropriação de juros da dívida pública contratual. Já as contas 341840100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Estado e 341850100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Município se destinam a apropriar juros e encargos de dívida contratual e demais empréstimos e financiamentos contraídos.

Os registros no Siafi são feitos a partir da indicação da "situação", conjunto de códigos estruturados que permite o lançamento automatizado do fato contábil. As contas de VPD 341110100, 341150100, 341840100 e 341850100 foram usadas indevidamente na estrutura da situação que pretendia registrar juros e encargos negativos de empréstimos e financiamentos a receber. Os documentos emitidos pelas UG executoras que registraram, de forma inadequada, o fato contábil foram listados no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8).

Efeitos

Subavaliação das contas de VPD destinadas à apropriação de juros e encargos negativos de empréstimos concedidos, que deveriam ter recebido os valores lançados indevidamente como VPD de juros e encargos das dívidas e de empréstimos e financiamentos a pagar, que, por sua vez, ficaram supervalorizadas no mesmo montante.

A distorção afeta números demonstrados na DVP. Diferente dos casos das variações monetárias e cambiais, os juros e encargos são segregados por tipo de empréstimo, a saber: a) VPA Financeira – Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos **Concedidos**; e b) VPD Financeira – Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos **Obtidos**.

Assim, por terem sido lançadas como VPD de custo da dívida, as remunerações negativas de empréstimos a receber constaram indevidamente representadas no título VPD Financeiras – Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos **Obtidos** da DVP (ao invés de concedidos), sobrevalorizando-as em R$ 5,9 bilhões, conforme a seguir.

Segregação dos juros e encargos da STN

R$ 1,00

Juros e Encargos da STN	(a) VPA Financeira – juros e encargos empréstimos concedidos	(b) VPD Financeira – juros e encargos empréstimos obtidos	(c) VPD Financeira – juros e encargos negativos de empréstimos a receber
Juros e encargos na DVP/2019	53.924.301.727	324.971.541.533	
Juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber		-5.993.344.498	5.993.344.498
TOTAL	**53.924.301.727**	**318.978.197.034**	**5.993.344.498**

Fonte: Siafi.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O valor total representa os saldos adequados das variações incorridas com juros e encargos em 2019. Para isso, os juros e encargos negativos de empréstimos a receber (c) devem ser destacados e representados em título apropriado na DVP, para que a demonstração apresente de forma transparente informação relevante, fidedigna, comparável e compreensível.

Comentários do gestor

Por meio do Ofício-SEI 81.154/2020/ME, a STN reconheceu o uso indevido das contas 3411x0100 e 3418x0100 para lançamento dos efeitos negativos de juros e relatou que foram reestruturadas as situações no Siafi para que as contrapartidas dos lançamentos de atualização negativa ocorram somente na conta 3439x0103 (Atualização Monetária Negativa).

Além disto, verificou-se que a UG 170700 emitiu o documento 2020NL000275 para fins de reclassificar o saldo da conta 341110100 para a 349910100 (Outras VPDs Financeiras).

Conclusão

As providências da STN permitem que se corrija o erro de indicação de conta de VPD a partir das demonstrações contábeis de 2020, não surtindo efeito, contudo, para o saneamento das distorções apontadas em 2019, em virtude de já terem sido finalizados os procedimentos para encerramento do exercício.

Entretanto, as medidas de transferência dos saldos acumulados da conta 341110100 para a 349910100 e de reestruturação das situações no Siafi para substituir as contas 3411x0100 e 3418x0100 pela 3439x0103 não são coerentes.

Primeiro porque fatos semelhantes, referentes aos efeitos negativos dos juros e encargos de empréstimos a receber, serão retratados em contas distintas de códigos 349910100 e 3439x0103. Em segundo lugar, porque fatos típicos de juros e encargos financeiros de empréstimos e financiamentos deixarão essa qualificação para compor os grupos de VPD financeiras diversas e de variações cambiais e monetárias.

O resultado dessas medidas é lesivo à transparência e à compreensão plena da remuneração dos empréstimos concedidos. A DVP apresentará, em posição de destaque e de forma explícita, a VPA Financeira – Juros e Encargos (positivos) de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (saldo da conta 441000000), e, a contrário senso, fragmentará a VPD com os Juros e Encargos (negativos) de Empréstimos e Financiamentos Concedidos em títulos genéricos, como Outras VPDs Financeiras (agregado da conta 349000000), e em títulos inadequados, como Variações Monetárias e Cambias (agregado da conta 343000000).

As medidas anunciadas pela STN colidem com as orientações do critério de localização da informação, previstas no item 8.37 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Segundo esse critério, a localização pode afetar a maneira como os usuários interpretam e comparam a informação e tem impacto sobre a contribuição da informação para os objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil e para o atendimento das características qualitativas.

Em vista de uma classificação sugerida que desagrega de forma descoordenada, na DVP, os vários componentes da informação sobre juros e encargos de empréstimos e financiamentos a receber, faz-se necessário que os efeitos negativos sejam representados em posição adequada e clara, de modo que o usuário possa interpretar as informações sobre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas de empréstimos a receber em sua completude e de forma coerente e harmônica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Diante do exposto, faz-se oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.3.2.5. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de "correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber" utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R$ 2,3 bilhões

Na auditoria financeira do BGU 2019, apurou-se que a conta de VPD 343910103 – Atualização Monetária Negativa, destinada exclusivamente ao registro da atualização monetária referente a empréstimos e financiamentos concedidos (conta do ativo), foi utilizada para registro da atualização monetária das contas de passivo 218912600 – Entidades Credoras Federais, 228911600 - Obrigações com Entidades Federais – Consolidação e 218912902 – Custo das Operações Cambiais e Reservas, no montante de R$ 2.277.008.009,67.

Causas

O PCASP e o Siafi, por meio da transação >CONCONTA, estabelecem que a conta 343910103 se destina a registrar variações patrimoniais diminutivas decorrentes da atualização monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos concedidos, sem abrir exceção a qualquer outra classe de ativo ou passivo.

Os registros no Siafi são feitos a partir da indicação da "situação", conjunto de códigos estruturados que permite o lançamento automatizado do fato contábil. Na estrutura da situação que registra a variação monetária passiva, a conta de VPD 343910103 foi usada indevidamente. Os documentos emitidos pelas UG executoras que registraram, de forma inadequada, o fato contábil foram listados no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8).

Efeitos

Sobrevalorização da conta de VPD 343910103, destinada ao registro de variações monetárias negativas de empréstimos e financiamentos concedidos, por acumular valores que não lhe compete retratar. Em contrapartida, houve subavaliação da atualização monetária passiva de obrigações no mesmo montante.

A distorção não implica alteração nos valores de nível agregado demonstrado nas Variações Monetárias e Cambiais diminutivas da DVP. Todavia, distorce a informação contábil em nível analítico, comprometendo as características qualitativas de relevância, representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade da informação contábil, previstas na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Comentários do gestor

Por meio da Nota Técnica-SEI 11.844/2020/ME, expedida em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN admitiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

o uso incorreto da conta de VPD 343910103 para o reconhecimento das obrigações com o resultado negativo do Banco Central, na conta 218912902, e com entidades federais, na conta 228911600.

Explicou que o erro deveu-se à inexistência de conta para evidenciar os referidos fatos contábeis e que foram tomadas as seguintes providências:

a) criação da conta 343910104 Outras Variações Monetárias e Cambiais – Atualização Monetária – Demais Passivos, para fins de reconhecimento de obrigações não classificadas nos demais desdobramentos do grupo 343000000, que agrega as variações cambiais e monetárias diminutivas;
b) reclassificação dos saldos de 2020 da conta 343910103 para a 343910104, conforme documentos 2020NL000001, da UG 170600, e 2020NL000003, da UG 170512; e
c) correção das situações do Siafi que viabilizam o lançamento contábil, para evitar o registro indevido na VPD 343910103.

Conclusão

As providências tomadas pela STN permitem que se corrija o erro de indicação de conta de VPD a partir das demonstrações contábeis de 2020, não surtindo efeito, no entanto, para corrigir a distorção apontada em 2019, em virtude de já terem sido finalizados os procedimentos para encerramento do exercício e publicada a informação contábil relacionada.

5.4. Controles Internos Contábeis

A seguir estão descritas as principais deficiências encontradas nos controles internos, cujos reflexos ocasionaram inconsistências nos registros contábeis, em prejuízo à confiabilidade, à verificabilidade e à representação fidedigna da informação contábil.

5.4.1 Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se o não reconhecimento de obrigação referente a cauções recebidas pela União, bem assim a baixa de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) e o reconhecimento das respectivas receitas pelos valores líquidos de R$ 13.033.036,77 da Companhia Energética de Alagoas (Ceal) e da Companhia Energética do Piauí (Cepisa), e de R$ 28.359.706,51 relativo à Companhia de Abastecimento d'Água e Saneamento do Estado de Alagoas (Casal), conforme documentos 2019NS000634 e 2019NS001015.

Segundo a Macrofunção Siafi 021126 (Depósitos em Garantia), há que se observar os procedimentos a serem adotados em razão do tipo de garantia apresentada:

a) caução em dinheiro: apropriação e baixa dos valores por meio do registro em contas patrimoniais e de controle; e
b) caução em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária: apropriação e baixa por meio do registro em contas de controle.

No caso, a União tem a obrigação de restituir os valores quando satisfeitos os requisitos para sua devolução. Em contrapartida, no ato de entrada do dinheiro de terceiro na conta de disponibilidade, deve-se registrar a obrigação da União em devolver tais recursos.

Entretanto, constatou-se que a devolução referente às cauções apresentadas pelas empresas Ceal, Cepisa e Casal, no total de R$ 41.392.743,28, foi baixada por meio de débitos diretos na conta Outras VPD Financeiras (3.4.9.9.1.01.00) e de créditos na conta Empréstimos Concedidos a Receber (1.2.1.1.1.03.01), o que evidencia a não contabilização do passivo à época do recebimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dos valores, em contraposição às orientações da Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia.

Além disso, o recebimento dos empréstimos concedidos a essas empresas foi registrado pelos valores líquidos, uma vez que houve crédito na conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), conta corrente PPF 1705114 DMPL, UG 170512, em 9/7/2019, de R$ 1.471.646,78 ao invés de R$ 14.504.683,55; e de R$ 2.793.493,15, em 2/12/2019, ao invés de R$ 31.153.199,66, também em razão da restituição das cauções, conforme detalhado na tabela seguinte.

Recebimento dos Empréstimos concedidos à Ceal, Cepisa e Casal

R$ 1,00

Data	Entidade	Parcela amortizada (R$) (A)	Valor efetivamente pago pelas empresas (R$) (B)	Diferença (A) – (B) = (C)	Documento Siafi
9/7/19	Ceal-AL	1.813.085,40	183.956,21	1.629.129,19	2019RA004736
	Cepisa	12.691.598,15	1.287.690,57	11.403.907,58	2019RA004737
Subtotal		**14.504.683,55**	**1.471.646,78**	**13.033.036,77**	**-**
2/12/19	Casal	31.153.199,66	1.149.265,90	28.359.706,51	2019RA008034
			1.644.227,25		2019RA008051
Subtotal		**31.153.199,66**	**2.793.493,15**	**28.359.706,51**	**-**
TOTAL		**45.657.883,21**	**4.265.139,93**	**41.392.743,28**	**-**

Fonte: Mapas do BB, julho/2019 e dezembro/2019, e Siafi Operacional.

Assim, na prática, os recursos das cauções (coluna C), ao invés de serem restituídos às empresas, destinaram-se a amortizar parcela dos empréstimos concedidos pela União a elas (coluna A), que efetivamente pagaram apenas um valor complementar (coluna B).

Sobre esse assunto, a 8ª edição do MCASP, ao tratar das receitas, registra que as amortizações de empréstimos concedidos pelo ente público em títulos e contratos, que representam o retorno de recursos anteriormente emprestados pelo poder público, são receitas de capital, na espécie "amortização de empréstimos concedidos", portanto, na qualidade de receitas, submetem-se à regra geral de que as receitas devem ser registradas pelos valores brutos.

Assim, os valores arrecadados devem ser registrados pelos seus valores brutos e, nos casos de restituições, ser evidenciados em contas redutoras de receita. E, ao mencionar o tratamento a ser dado às devoluções dos valores de terceiros (cauções/depósitos), o MCASP menciona a devolução mediante o registro de baixa do passivo financeiro.

Sendo assim, o não reconhecimento à época da obrigação decorrente do recebimento de cauções, bem como o registro líquido de valores no patrimônio da União, não retratam as operações realizadas, contrariam o disposto no MCASP e, mais ainda, as características qualitativas da representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade da informação contábil, todas previstas na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Comentários do gestor

A STN confirmou a irregularidade ao registrar que nos casos de caução em dinheiro o procedimento correto é efetuar registros em contas patrimoniais e de controle, e comprometeu-se em adequar a rotina contábil adotada para contemplar o registro correto do fato.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Embora tenha havido o reconhecimento do fato irregular, qual seja, o registro líquido de antecipações financeiras, em razão da ausência de registro contábil de cauções recebidas, no montante de R$ 41.392.743,28, em contraposição às disposições da Macrofunção Siafi 021126 (Depósitos em Garantia) do MCASP e da NBC TSP Estrutura Conceitual, não houve a necessária correção dos registros apontados, permanecendo, dessa forma a falha constatada.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.4.2 Inobservância do regime de competência no registo dos juros a receber

Na auditoria financeira do BGU 2019, averiguou-se inobservância do regime de competência no registro dos juros dos programas regidos pela Lei 8.727/93 (janeiro, fevereiro, março, abril e junho), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT (1.1.2.4.1.04.01), e MP 2.185/01 (fevereiro e novembro), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT – Municípios (1.1.2.4.5.04.01), UG 170512 (2019NS000066, 2019NS000193, 2019NS000202, 2019NS000276, 2019NS000372, 2019NS000531, 2019NS000162 e 2019NS000992), em contraposição à 8ª edição do MCASP e ao arcabouço normativo vigente.

Comentários do gestor

A STN declarou que a correta apropriação dos juros depende da divulgação oficial dos índices de atualização referentes ao mês transcorrido. Ademais, destacou o exíguo prazo após essa divulgação para proceder aos registros no Siafi, alegando que isso inviabiliza muitas vezes o registro contábil dos juros no mês de competência em tempo hábil.

Conclusão

Considerando o reconhecimento do fato irregular, conclui-se que houve inobservância do regime de competência no registro dos juros dos programas regidos pela Lei 8.727/93 (janeiro, fevereiro, março, abril e junho), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT (1.1.2.4.1.04.01), e MP 2.185/01 (fevereiro e novembro), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT – Municípios (1.1.2.4.5.04.01), UG 170512 (2019NS000066, 2019NS000193, 2019NS000202, 2019NS000276, 2019NS000372, 2019NS000531, 2019NS000162 e 2019NS000992), em contraposição à 8ª edição do MCASP e ao arcabouço normativo vigente.

Entretanto, embora essa irregularidade tenha se confirmado, deixa-se de expedir nova recomendação, uma vez que, por meio do item 1.8 do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (relator ministro Vital do Rego), referente à apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2017, foi proferida recomendação para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizassem a contabilização de juros a receber na forma constante do subitem 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o que ainda está sob monitoramento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

5.4.3. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se o registro indevido dos juros a receber, durante todo o exercício de 2019, na conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), contas correntes P 33657248000189 – BNDES – e P 00360305000104 – CEF; conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01), conta corrente PESBB001 – Banco do Brasil; e conta Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03), conta corrente P 00000000000191 – Banco do Brasil.

Tal fato revela inobservância dos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, e falhas nas estruturas de controle internos.

Comentários do gestor

Segundo a STN, os créditos nas contas mencionadas foram recentemente segregados de acordo com a natureza da receita, contudo, consoante identificado pela auditoria, a atual rotina de contabilização permanece registrando o ingresso de recursos em uma única conta contábil. Diante disso, foi relatado que já estão sendo adotadas as providências necessárias para revisão da atual rotina de contabilização, de modo a apropriar os ingressos de principal e juros, conforme o caso, diretamente nas contas de destino.

Conclusão

A afirmação apresentada prescinde de análise, haja vista a confirmação do registro de amortização do principal e dos juros de forma conjunta em uma única conta contábil.

Assim, conclui-se que houve o registro indevido dos juros a receber durante todo o exercício de 2019 na conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), contas correntes P 33657248000189 – BNDES – e P 00360305000104 – CEF; conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01), conta corrente PESBB001 – Banco do Brasil; e conta Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03), conta corrente P 00000000000191 – Banco do Brasil, em contraposição aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, e revelando falhas nas estruturas de controle internos.

Diante do exposto, oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias.

5.4.4. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi observado o uso indevido de contas de variações patrimoniais para retificar o registro de capitalização dos juros do segundo semestre de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2018, em 31/5/2019, no valor de R$ 119.752,54, na conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.00), UG 170700, conta corrente P PF 20B003 – Basa, em detrimento da conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, conforme documento Siafi 2019NL000282.

Esse assunto é abordado pela Macrofunção Siafi 021141 – Ajuste de Exercícios Anteriores, segundo a qual o ajuste de exercícios anteriores ocorrerá pelo reconhecimento decorrente de efeitos da mudança de política contábil ou da retificação de erro imputável a determinado exercício anterior e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

O uso indevido de contas de resultado para promover ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 resultou na alteração qualitativa do resultado do período, revelando a ausência de controles internos capazes de garantir a correção e a confiabilidade da informação contábil.

Comentários do gestor

Sobre a questão, a STN afirmou que, em que pese a ocorrência do erro operacional, esse registro contábil representa um caso isolado e que para todos os demais registros contábeis foi utilizada a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Conclusão

Considerando a ratificação do fato irregular pelo gestor, conclui-se que houve o uso indevido de contas de variações patrimoniais para retificar o registro de capitalização dos juros do segundo semestre de 2018, em 31/5/2019, no valor de R$ 119.752,54, na conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.00), UG 170700, conta corrente P PF 20B003 – Basa, conforme documento Siafi 2019NL000282, ao invés da conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, em desconformidade com a Macrofunção Siafi 021141 – Ajuste de Exercícios Anteriores.

Embora a irregularidade tenha se confirmado, entende-se desnecessária a emissão de recomendação específica, uma vez que, a princípio, tratou-se de erro pontual e não de prática contábil reiterada. Cabe destacar que esse tipo de ocorrência é sempre objeto de verificação no curso das auditorias do BGU.

5.4.5. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se a inexistência de critérios formalmente estabelecidos para a constituição de ajustes para perdas no âmbito da STN, considerando as respostas apresentadas pelas Coordenações.

Verificou-se que não há normativos que estabeleçam os critérios que devem ser considerados para constituição do ajuste para perdas, nem a forma de mensuração dos valores a serem registrados. Há, sim, algumas diretrizes não formais, nas quais se balizam os servidores responsáveis pelo registro. Esse fato sujeita esses agentes à subjetividade e à utilização de critérios que não foram avaliados por instâncias competentes.

Ademais, a formalização, além de garantir uniformidade, auxilia na elaboração das informações divulgadas em notas explicativas e na compreensão de terceiros externos à administração, sendo assim, possível concluir pela sua urgente necessidade.

Comentários do gestor

Não foram apresentadas considerações.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em face da não apresentação de justificativas para a constatação, ratifica-se a necessidade urgente de formalização de uma política de constituição e mensuração dos valores a serem registrados na conta de ajuste para perdas com empréstimos e financiamentos concedidos pela União.

Contudo, como a recomendação proposta no item 5.3.1.2 contempla a correção da presente falha de controle, dispensa-se nova recomendação específica para o presente item.

5.4.6. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela STN e aquele divulgado pelas investidas

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se que as seguintes empresas possuem divergência entre o percentual de participação utilizado pela Copar para o cálculo do saldo de investimento e de ativo temporário, conforme encaminhado pelo Ofício-SEI 82639/2019/ME, e o apurado pela equipe de auditoria.

Divergências no Controle do Percentual de Participação da União em Empresas

Conta contábil	Empresa	Participação utilizada pela	Participação apurada (%)	Diferença (%)
122110101	CODESP	99,9687610	99,9999998	0,0312389
121310105	CHESF	0,3755563	0,3470173	- 0,0285391
121310105	Ceagesp	99,6819139	99,6835162	0,0016023

Fonte: peças 49 e 174 do TC 033.588/2019-8.

A participação da União na Codesp foi obtida das demonstrações financeiras de 30/9/2019, item 24 – Patrimônio Líquido. Com relação à Chesf, a informação adveio das demonstrações financeiras de dezembro de 2018, item 34.1 – Capital Social, sendo essa a informação mais recente disponível. Para a Ceagesp, a participação da União em seu capital social foi identificada no demonstrativo contábil intermediário de 30/9/2019, item 23 – Patrimônio Líquido.

Essa divergência sobre o correto percentual de participação da União nas referidas empresas provoca o registro de ativos com valor incorreto e revela deficiência nos controles internos da STN quanto à capacidade de garantir a adequação e a correção dos procedimentos que resultam em registros contábeis confiáveis e fidedignos.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que justificou as diferenças apontadas nas participações apuradas pela equipe de auditoria. Segundo o gestor, as diferenças relativas à Codesp e Ceagesp são devidas ao resgate de participações detidas por acionistas privados dessas empresas, o que elevou a participação da União. Para esses dois casos, haverá necessidade de atualizar o registro do saldo de investimentos, visto que a participação na Codesp é avaliada pelo MEP, e na Ceagesp o referido resgate ocorreu antes da transferência do saldo de participação para o ativo temporário.

No caso da Chesf, foi alegado que a empresa é avaliada pelo método de custo, sendo seu registro realizado em 2011, quando a participação da União na empresa correspondia ao percentual de 0,3755%. Como o aumento de capital da empresa, ocorrido em 2012, reduziu o percentual de participação da União na empresa, constata-se essa diferença, embora não seja necessária retificação alguma no saldo registrado no Siafi, visto que a empresa sempre foi avaliada pelo custo, dispensando atualização no caso mencionado.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Foram identificadas diferenças entre os percentuais de participação da União em empresas investidas nos controles da Copar/STN e nos demonstrativos contábeis das referidas empresas. A STN confirmou a ocorrência de tais diferenças, embora sejam necessárias retificações apenas para empresas avaliadas pelo MEP.

Dessa forma, considera-se suficiente acompanhar a retificação do saldo de investimento das empresas Codesp e Ceagesp. Ademais, como medidas de aprimoramento dos controles internos foram propostas nas distorções identificadas anteriormente, não são necessárias novas recomendações.

5.4.7. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi identificado lançamento referente ao recebimento de JCP antecipado, que foi creditado na conta de Investimentos. Em seguida, houve um registro de ganho de MEP a débito de investimento, no mesmo valor do JCP antecipado, para que, segundo a Copar/STN, o ativo não ficasse subavaliado.

Esse lançamento extemporâneo de MEP não foi baseado em demonstrações financeiras emitidas pela empresa e não está previsto nas macrofunções Siafi 021122 e 021123, tampouco consta no Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público (MCASP, 8ª Edição).

Nesse sentido, o Balanço Geral da União de 2019 evidenciou a situação em suas notas explicativas, mais especificamente no item 31:

> No caso do Banco do Brasil, cabe destacar que uma parcela da remuneração recebida pela União, no montante de R$ 252 milhões, foi paga em 30 de dezembro de 2019, tendo como referência o quarto trimestre de 2019. Tendo em vista que a rotina de apropriação de dividendos e juros sobre capital próprio pela União acarreta uma redução no saldo do investimento e que a posição utilizada para o cálculo da equivalência patrimonial dessa empresa foi o balanço do terceiro trimestre de 2019, para evitar que o saldo do investimento da União no Banco do Brasil ficasse subavaliado, foi necessário realizar um lançamento aumentativo de R$ 252 milhões no saldo da participação da União na empresa.

Dessa forma, tendo em vista tratar-se de lançamento que escapa às situações comuns e previstas de aplicação do MEP – conforme Macrofunção Siafi 021122, MCASP 8ª Edição, item 3.2.4, e procedimento descrito no BGU 2019, nota explicativa 10-a.1 – torna-se imperativo que esse procedimento seja normatizado para garantir a melhor técnica aplicável ao caso e a padronização contábil no âmbito da União.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que informa que será discutida junto à CCONT a elaboração de rotina para recepção desses pagamentos.

Conclusão

A auditoria financeira no BGU 2019 identificou lançamento atípico na conta de participações societárias avaliadas pelo MEP, em virtude de juros sobre capital próprio pago antecipadamente pela empresa investida. Tal evento promove a baixa do saldo da participação, em contrapartida a um lançamento de igual valor em juros sobre capital próprio a receber. Para que o saldo da participação não ficasse defasado em razão deste lançamento, a STN promoveu novo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

lançamento de ganho pelo método da equivalência patrimonial. Tal lançamento foge das situações comuns previstas de aplicação de MEP e não possui amparo nas normas e orientações de contabilidade emanadas da STN, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Conforme inciso XVI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018), compete à Secretaria estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro adequado dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração pública federal, de maneira a promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil.

Com vistas a corrigir as falhas apontadas e a fim de proporcionar economia processual, foi proposto encaminhamento consolidado no item 5.4.8, dada a similaridade dos assuntos tratados.

5.4.8. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi constatado lançamento intempestivo de dividendo e de juros sobre capital próprio a receber. Segundo o relatório final do Grupo de Trabalho Participações Societárias, instituído pela Portaria-STN 702, de 17/11/2016, item 15, a rotina contábil prevê que, no momento do compromisso de distribuição dos dividendos e dos juros sobre capital próprio (JCP), ou seja, na aprovação da distribuição pela Assembleia da empresa, estes devem ser registrados a crédito na conta de Investimentos (Participações MEP) e a débito nas contas de Dividendo/JCP/Debêntures a Receber, conforme o caso.

Ocorre que essa rotina não vem sendo adotada pela Copar. O lançamento dos Dividendos/JCP ocorre, em geral, na data do seu efetivo recebimento e não no momento de sua aprovação, em desacordo com os princípios da oportunidade, da representação fidedigna e da verificabilidade, previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual, e com o estipulado pela própria STN.

Como exemplo, tem-se o lançamento efetuado para a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), no dia 30/12/2019, apropriando dividendos referentes ao exercício de 2018 no dia do recebimento, conforme 2019NS000251, da UG 170510, embora tais dividendos tenham sido aprovados em Assembleia Geral da empresa no dia 29/4/2019 (Aviso aos Acionistas emitido no mesmo dia), ou seja, oito meses antes.

Situações como essa podem promover uma distorção de classificação, visto que parcela do ativo não circulante (subgrupo Investimentos) deveria estar registrada em ativo circulante (subgrupo demais créditos e valores a curto prazo), prejudicando a qualidade e a utilidade da informação contábil.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que alega ser factível a implementação da rotina de registro dos dividendos e juros sobre capital próprio a receber no momento do compromisso de distribuição desses valores em casos normais nos quais a empresa declara dividendos e efetua o pagamento no mesmo exercício. Entretanto, apontou para a existência de dúvidas para os casos em que esse pagamento é postergado para exercícios seguintes, ou até mesmo antecipado, como ocorre normalmente para instituições financeiras. Assim, o gestor afirmou que deve verificar junto à CCONT como a implementação dessa nova metodologia de registro de dividendos/JCP a receber impactará os casos extraordinários retro mencionados.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A auditoria financeira no BGU 2019 apurou que dividendos e juros sobre capital próprio a receber não estavam sendo reconhecidos no momento do compromisso de sua distribuição. Embora a STN tenha alegado, em seus comentários, que possui dúvidas quanto a essa metodologia de registro desses valores, o procedimento em análise foi proposto pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito da própria STN, que possuía como objetivo avaliar e aprimorar os procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes ao registro de participações societárias e seu reconhecimento nas demonstrações contábeis consolidadas da União.

O procedimento contábil está descrito no item I – Rotina contábil dos Dividendos e JCP a Receber, parágrafos 15 e 16 do relatório final do referido Grupo de Trabalho, que teve como encaminhamento a sugestão para que fosse alterada a macrofunção 021123 – Recolhimento de Dividendos, Juros sobre Capital Próprio e Debêntures, entre outros. Há necessidade de se aprimorar o procedimento relacionado ao reconhecimento destes valores, e de promover sua normatização, de forma a garantir a representação fidedigna e a tempestividade das informações contábeis.

Diante do exposto neste item e no anterior, faz-se oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019.

5.4.9. Atualização da participação em fundos avaliados pelo MEP sem documentação de suporte adequada e suficiente

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se que os lançamentos de MEP relacionados às participações societárias da União em fundos foram efetuados sem correspondente documentação de suporte.

Conforme esclarecimentos da Copar/STN, o cálculo do MEP para a participação da União em Fundos é realizada, em sua maioria, com base em informações como valor da cota e patrimônio líquido dos fundos, encaminhadas via ofícios e por correio eletrônico pela Superintendência Nacional de Fundos de Governo da Caixa Econômica Federal, gestora de fundos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies), Fundo Garantidor da Habitação Popular (FG-Hab), entre outros, bem como pela ABGF, antiga detentora de participações transferidas à União, no caso do Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).

Embora as informações utilizadas para o cálculo do MEP tenham em sua maioria data-base de setembro de 2019, não há demonstrativos financeiros ou documentação análoga que suportem e deem confiabilidade a tais registros.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME. O gestor afirma que a Copar/STN passou a utilizar os extratos enviados pelas instituições gestoras dos fundos em virtude: i) da existência de defasagem na publicação dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

balanços, o que implicaria uma data-base de registro mais antiga; ii) do processo de redução de capital da ABGF, que implicou na recepção de cotas de quatro fundos garantidores; e iii) das informações contidas nos balanços, em alguns casos, não serem suficientes para apurar a participação da União no fundo (em cotas), como ocorreu no FGHAB.

Apesar dos pontos levantados, a STN considera factível voltar a utilizar as demonstrações financeiras como documentos de suporte para atualização dos investimentos avaliados pelo MEP, embora tal alteração possa implicar maior defasagem no cálculo da equivalência patrimonial.

Conclusão

O método da equivalência patrimonial para aferir a participação da União em fundos tem sido aplicado com base em informações contidas em extratos enviados pelas instituições financeiras gestoras de tais fundos. Tais extratos se limitam a apontar o valor da cota em determinada data, a quantidade de cotas totais e detida pela União e o patrimônio líquido do fundo. Eventualmente, quando da necessidade de esclarecimentos e retificações de valor, as comunicações são realizadas via e-mail entre a Copar e a instituição financeira envolvida.

Em que pese o gestor ter alegado utilizar tais informações, em grande parte, em virtude da defasagem entre a data-base dos balanços disponíveis e o cálculo da equivalência patrimonial, não se afasta a possibilidade de que tais extratos venham acompanhados de informações mais detalhadas que permitam à Copar confirmar a integridade e a confiabilidade dos dados utilizados para a aplicação do MEP.

Cita-se, como exemplo, a utilização de um balancete de verificação intermediário, receitas e despesas apuradas mensalmente pelos fundos, alterações na quantidade de cotas totais e detidas pela União, bem como memória de cálculo que permita verificar o valor do patrimônio líquido mais recente e os eventos que provocaram sua alteração (entre esse e o patrimônio líquido apurado na última publicação de balanço patrimonial disponível), de forma análoga a uma Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial.

5.4.10. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos

Na auditoria financeira do BGU 2019, apurou-se que os dados de leilões de títulos apresentados pela STN divergem dos dados do BACEN em 39 dias de leilões de um total de 850 dias analisados, totalizando mais de 4,5% dias com inconsistências.

Em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, a STN encaminhou ao Tribunal a lista de todos os leilões de compra e venda de títulos da dívida realizados, de 1/1/2000 a 31/12/2019, dos títulos LFT, LTN, NTN-B e NTN-F.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Além disso, em resposta ao Ofício 18-226/2019-TCU-SEMAG, o Bacen encaminhou a sua lista de leilões referente aos mesmos títulos, também de 1/1/2000 a 31/12/2019.

Para verificar a consistência dos dados, comparou-se o quantitativo de títulos leiloados ainda em estoque no ano de 2019 contido nas duas listas, o que resultou em quantitativos discrepantes em 39 dias, conforme apresentado na tabela a seguir:

Inconsistências da Lista de Leilões

DATA	QTD STN	QTD BACEN	DIFERENÇA
14/11/2003	-5.000	0	5.000
12/02/2004	0	107.000	107.000
11/03/2004	0	19.600	19.600
14/05/2004	-17.000	0	17.000
14/06/2004	-17.000	0	17.000
14/07/2004	-17.000	0	17.000
13/08/2004	-3.150	0	3.150
14/09/2004	-20.000	0	20.000
14/10/2004	-5.000	0	5.000
12/11/2004	-21.000	0	21.000
14/01/2005	-21.000	0	21.000
14/10/2005	-500	0	500
14/11/2005	-3.241	0	3.241
14/03/2006	-47.000	0	47.000
12/04/2006	-128.000	0	128.000
10/05/2006	-112.100	0	112.100
28/06/2006	52.746	149.500	96.754
23/08/2006	-1.000	0	1.000
27/09/2006	-26.336	0	26.336
25/10/2006	-10.000	0	10.000
06/12/2006	-30.000	0	30.000
10/01/2007	-21.020	0	21.020
14/03/2007	-60.000	0	60.000
09/05/2007	-150.000	0	150.000
13/06/2007	-91.483	0	91.483
24/07/2007	1.749.159.027	1.055.000	1.748.104.027
25/07/2007	-130.996.218	0	130.996.218
21/08/2007	757.010.095	514.764	756.495.331
11/09/2007	1.584.258.304	1.000.978	1.583.257.326
12/09/2007	-53.026.311	0	53.026.311
02/10/2007	820.726.470	500.050	820.226.420
03/10/2007	-56.161	0	56.161
11/06/2008	0	-20.000	20.000
13/08/2008	0	-52.967	52.967
10/09/2008	0	-23.000	23.000
08/03/2012	1.000.000	1.499.998	499.998
10/04/2012	0	1.625.327	1.625.327
27/01/2016	0	-500.000	500.000
31/01/2018	0	-100.000	100.000

Fonte: STN, Bacen, e auditoria do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Verifica-se, ainda, que a lista apresentada pela STN contém quantidades de títulos leiloados desarrazoadas em algumas datas, como no dia 24/7/2007, em que são apresentadas quantidades de títulos leiloados maiores que um bilhão, o que resultaria em leilão de valor superior a um trilhão de reais.

Se esses quantitativos fossem reais, a quantidade de títulos em estoque de mercado seria de mais de cinco bilhões, quantidade 180% superior ao estoque de mercado atual de 1,8 bilhão de títulos apresentado pela própria STN em resposta a outro item do mesmo Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG.

Portanto, diante dessa divergência em 4,5% dos dias analisados e da existência de números incompatíveis com o estoque atual da dívida, constata-se que existe falha de controle sobre os dados de leilões da dívida pela STN.

Comentários dos gestores

Acerca da falha apontada acima, a STN encaminhou o Ofício-SEI 86.238/2020-ME, de 3/4/2020, no qual apresentou os seguintes esclarecimentos, prestados pela Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip), por meio do Ofício-SEI 85.599/2020-ME, de 3/4/2020.

Segundo a unidade, a maior parte dos registros mencionados pela auditoria financeira do TCU corresponde a divergências cujas causas foram explicitadas pela unidade na "Planilha Histórico de Leilões" – SEI 7389487. Dentre as causas apresentadas, verificou-se decorrerem de:

a) duplicação dos registros de troca, com possível erro no momento de colagem dos registros disponíveis no site do Tesouro para títulos leiloados em 31/1/2018;
b) informação errada sobre a quantidade de NTN-F aceitas no leilão de 8/3/2012, uma vez que se refere a 1.499.998 em vez de 1.000.000;
c) falha operacional da informação acerca do quantitativo de NTN-B comprada em 3/10/2007 em face de seu valor financeiro; e
d) falha no arquivo encaminhado ao Tribunal, uma vez que inserido valor financeiro no campo relativo à quantidade de títulos leiloados em 24 e 25/7, 21/8, 11 e 12/9 e 2/10/2007, dentre outras datas.

Nesse sentido, a STN destaca que as retificações dos registros divergentes se encontram disponíveis na "Planilha Retificações Leilões" – SEI 7389536.

Quanto aos dados do Bacen, esclarece que, após entrar em contato com a instituição para verificar as causas das divergências dos registros, obteve como resposta a Mensagem Bacen-SEI 7388517, a qual afirma que os dados que não constam das planilhas enviadas ao TCU durante a execução da auditoria se referem a leilões de compra restritos a *dealers*. Segundo o Bacen, até outubro de 2007 essas operações não faziam parte da base de dados do Departamento do Operações do Mercado Aberto (Demab).

Conclusão

No que se refere aos esclarecimentos apresentados pela Codip, há de se destacar que a maioria das falhas verificadas pela equipe de auditoria financeira do Tribunal decorre do recebimento de arquivo com dados contendo erros, não obstante as informações constantes do site do Tesouro Nacional estarem corretas, segundo defendido pelo Órgão.

Ademais, restou evidente não haver pleno alinhamento entre as bases de dados da STN e do Bacen no tocante aos títulos públicos leiloados e resgatados, principalmente quando se trata de época pretérita, isto é, anterior a 2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto a essas constatações, entende-se oportuno destacar que o erro na extração de dados compartilhados com o TCU revela que os atuais controles internos da STN sobre o gerenciamento de dados contêm falhas, ante a frequência e tipos dos erros nos dados por ela própria apontados.

Nesse sentido, para fins de assegurar que seus dados possam ser extraídos de suas bases sem que haja comprometimento da fidedignidade, deve a STN reavaliar os controles internos relativos a esse processo de trabalho para assegurar a convergência entre os dados constantes de sua base e os compartilhados com outras instituições.

Quanto ao desalinhamento entre informações apresentadas pela STN e o Bacen, há que se destacar que, em resposta ao Ofício de Requisição 15-226/2019-TCU-SEMAG, de 30/10/2019, o Tesouro Nacional apresentou o Ofício-SEI 82.574/2019-ME, de 29/11/2019, com esclarecimentos acerca dos controles estabelecidos pelo órgão para mitigar os riscos relacionados ao processo de gestão da DPF e aos registros no Sistema Integrado da Dívida e Siafi.

Restou claro o empenho da STN na implantação de controles, já que realiza, sistêmica e diariamente, a conciliação de informações sobre a quantidade de títulos registrada no SID com a gerada pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). A conferência dos preços dos títulos também é realizada regularmente, sendo que a conferência das operações financeiras registradas no SID ocorre com base nos fatos geradores, dependendo do tipo de operação realizada com títulos públicos. Fato é que tais controles se mostraram satisfatórios, no sentido de que a maioria das divergências constatadas pela equipe de auditoria referem-se a dados pretéritos, como já informado.

Dessa maneira, entende-se oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados.

5.4.11. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se que 382 dos 604 registros de emissões diretas de títulos públicos das séries LFT, LTN, NTN-B e NTN-F, ainda em estoque, não puderam ser apresentadas ao Tribunal por não estarem registrados no SID.

Em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, a STN encaminhou ao TCU a lista de todas as transações diretas – emissões, resgates e trocas – envolvendo os títulos LFT, LTN, NTN-B e NTN-F em estoque até 31/12/2019.

Contudo, não puderam ser apresentadas as informações das portarias de emissões e resgastes realizadas dentro do prazo da auditoria, apesar de serem de registro obrigatório no atual sistema da dívida.

Destaca-se a importância dessa informação, visto que é o ato oficial que comprova a regular emissão e resgate direto de títulos, conforme previsto na Lei 10.179/2001, em conjunto com as delegações da Portaria-MF 183/2003 e da Portaria-STN 143/2004.

Dessa forma, diante da importância dessas portarias como substrato que comprova as emissões e resgates diretos de títulos, com suas informações, a falta de seu registro no sistema atual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

prejudica a característica qualitativa da verificabilidade das informações contábeis, prevista na NBC TSP Estrutura Conceitual. Portanto, constata-se uma falha de controle.

Comentários dos gestores

Acerca da falha apontada acima, a STN encaminhou o Ofício-SEI 86.238/2020-ME, de 3/4/2020, no qual apresentou os seguintes esclarecimentos, prestados pelo Coordenador-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública, por meio do Ofício-SEI 85.910/2020-ME, de 3/4/2020.

A Codiv ressalta que o arquivo Excel enviado inicialmente para o TCU com os dados de emissão direta solicitado continha 604 linhas, cada uma se referindo a um vencimento de título. Considerando que uma única portaria pode, por exemplo, autorizar uma emissão, resgate ou cancelamento de diversos títulos, não se pode concluir que 382 das 604 portarias enviadas não foram apresentadas. Na verdade, segundo a unidade destaca, as 382 linhas com informações de operações envolvendo títulos públicos pelo Tribunal referem-se a 172 portarias.

Além disso, a Coordenação-Geral salienta que todas as operações de emissões, resgates e cancelamentos objeto do levantamento realizado pelo Tribunal foram realizadas em observância à Lei 10.179/2001 ou à legislação específica, bem como às delegações da Portaria-MF 183/2003 e da Portaria-STN 143/2004, isto é, acompanhadas das respectivas portarias autorizativas de emissão e resgate chanceladas por autoridade competente.

Destaca, ainda, que a ausência da especificação do instrumento legal (número de portaria) no SID não significa que a operação tenha sido realizada sem portaria autorizativa, tampouco que os títulos não tenham sido devidamente registrados. E salienta que todas as operações foram integralmente incluídas no sistema, estando apenas o campo "instrumento legal" sem o preenchimento devido nos casos apontados pelo Tribunal.

Esclarece, também, que os casos em que os números das portarias não foram informados se devem ao fato de que no sistema utilizado anteriormente ao SID, denominado DPI (Dívida Pública Interna), não havia preenchimento obrigatório do número da portaria autorizativa da emissão, a qual era publicada no Diário Oficial da União (DOU) e arquivada fisicamente. Nesse sentido, embora obrigatória a autorização das operações por meio da portaria, o seu registro no DPI era feito sem referência ao número do ato normativo.

Informa que no SID, por sua vez, o número da portaria autorizativa para qualquer operação de emissão e resgate é campo de preenchimento obrigatório. Dessa maneira, quando o sistema DPI foi substituído pelo atual SID, em 2013, as operações cadastradas no DPI foram migradas para o SID com o campo "Instrumento legal" preenchido com o termo genérico "Portaria", sem especificar numeração e data.

Isso teria ocorrido devido ao grande volume de operações a serem transportadas do DPI para o SID, bem como para agilizar o processo e reduzir o risco operacional envolvido, razão pela qual optou-se por efetuar a migração por meio de carga de dados, e não pelo preenchimento manual de cada operação. Assim, durante a migração, alguns campos padronizados no SID não tinham a mesma correlação no DPI, ocasionando registros incompletos.

A Codiv afirma ainda que a inclusão de um campo obrigatório para o número da portaria das operações no SID foi uma decisão da STN com o intuito de melhorar o controle das operações da DPF. E destaca que não existe qualquer norma que obrigue o registro do número dessas portarias no sistema interno de controle da Dívida Pública, uma vez que a publicidade dessas portarias é feita tempestivamente por sua publicação no DOU ou no site da STN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Assim, no entender da unidade, a falha apontada pelo Tribunal se trata, tão somente, de ausência de detalhamento de um dado qualitativo (número de portaria), ocorrido em função da migração de informações de operações para o novo sistema.

Conclusão

Os comentários apresentados pela Codiv são esclarecedores das causas da divergência verificada pela auditoria financeira na DPF.

Há que se destacar, ainda, que a STN reconheceu a relevância da falha apontada pelo TCU, pois se comprometeu a incluir desde já, em sua base de dados do SID relativa aos títulos emitidos outrora, a necessária informação sobre o número do instrumento normativo que comprova a regularidade das emissões e resgates de títulos.

Salienta, no entanto, que essa inclusão demandará prazo, pois necessita ser realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), o que pode competir com outras prioridades desenvolvidas por aquela empresa pública.

Não obstante, a unidade já se prontificou e enviou ao Tribunal novo arquivo com os dados de emissões e resgates solicitados, atualizado com a numeração das portarias faltantes, o que demonstra a regularidade dessas operações.

Considerando todo o exposto e tendo em vista que os campos com ausência da informação sobre a numeração do ato normativo possuem apenas caráter qualitativo, não impactando as estatísticas da Dívida Pública Federal, entende-se que a STN adotou as devidas providências para regularização da falha apontada, razão pela qual se conclui dispensável a formulação de recomendação. Entretanto, registra-se a necessidade de monitorar a implementação dessa informação na base de dados da DPF, quando da realização da auditoria financeira do BGU 2020.

5.4.12. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo.

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se a ocorrência de registros de dívida de longo prazo, no montante de R$ 24.446.459.516,62, por meio de evento que é próprio do registro da dívida de curto prazo.

O evento 59.1.313 Variação Cambial Negativa em Títulos – Curto Prazo tem sido indicado para apropriação da variação cambial negativa da dívida mobiliária.

A Tabela de Eventos do Siafi, acessada pela transação >CONEVENTO, estabelece que o evento 59.1.313 se destina a Apropriação da Variação Negativa do Principal de Empréstimos a Curto Prazo de Operações de Crédito Externas em Títulos.

No entanto, na ausência de evento específico para registro da variação cambial negativa da dívida de longo prazo, a STN tem indicado no campo classificação conta de Passivo não Circulante.

As falhas são evidenciadas nos seguintes documentos emitidos pelo UG Executora 170600, que movimentam a conta 222210100 Empréstimos Externos em Títulos: 2019NS000272; 2019NS001214; 2019NS001511; 2019NS001514; 2019NS001786; 2019NS002339; 2019NS002636 e 2019NS003230.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A falha identificada não distorce os valores e as classificações das contas de passivo do Balanço Patrimonial. Ocorre, no entanto, comprometimento da compreensibilidade do fato que originou o registro da informação contábil.

Comentários do gestor

Por meio do Ofício-SEI 81.960/2020/ME, em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN relatou que a divergência entre o título do evento (de curto prazo) e sua utilização (de longo prazo) se restringe à descrição incorreta da função do evento, não ocasionando qualquer prejuízo às informações divulgadas no BGU. Em adição, anunciou que a CCONT alterou o título e a descrição do evento 59.1.313 para que fiquem compatibilizadas com sua utilização.

Conclusão

A alteração na descrição do evento 59.1.313 permitiu que o título fique compatível com a utilização de contas de curto e longo prazos. A providência da STN corrige a falha identificada.

5.4.13. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R$ 36.066.332,36, registrada em VPA própria de créditos em geral.

Na auditoria financeira do BGU 2019, observaram-se registros de atualização monetária incidente sobre a conta 121110320 – Operações Especiais Securitizadas, no montante de R$ 36.066.332,36, com contrapartida na conta de VPA 443910320 – Atualização Monetária Positiva, que não é condizente com esta modalidade de crédito.

O PCASP e a transação >CONCONTA do Siafi estabelecem que a conta 443910320 Atualização Monetária Positiva se destina a registrar o valor das VPAs decorrentes da atualização monetária positiva de créditos e valores a receber, com exceção de empréstimos e financiamentos concedidos. Não obstante essa prescrição, a conta tem sido indicada de forma incorreta no campo classificação dos documentos que registram a atualização monetária das operações especiais securitizadas, espécie do gênero empréstimos e financiamentos concedidos.

As evidências são encontradas nos documentos do Siafi de número 2019NL000267 e 2019NL000344, emitidos pela UG Executora 170700.

A classificação incorreta provoca superavaliação da VPA de variação monetária ativa de empréstimos gerais a receber, por registrar valores que são próprios de empréstimos e financiamentos concedidos. Em contrapartida, a VPA de atualização monetária específica fica subvalorizada em igual montante.

Além disso, há comprometimento das características qualitativas da informação contábil, como a relevância, a representação fidedigna, a comparabilidade e a compreensibilidade da informação contábil.

Comentários do gestor

Por meio da Nota-SEI 3/2020/GEREF/COGEF/SUGEF/STN/FAZENDA-ME, de 30/3/2020, em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN ponderou que se trata de inconsistência que interfere apenas na análise qualitativa da informação, sem impacto no resultado da DVP, pois os saldos das variações totais e de seu efeito no ativo permanecem o mesmo.

Alegou que serão revistos os procedimentos contábeis para registro de atualização monetária incidente sobre os empréstimos a receber e será analisada eventual necessidade de ajustes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

em eventos, contas contábeis e reclassificação em lançamentos realizados, desde o início do exercício até o presente momento, para evitar distorções nas demonstrações contábeis de 2020.

Conclusão

Considerando que a STN informou que analisará e adotará as devidas providências para regularização da falha apontada, conclui-se dispensável a formulação de recomendação. Entretanto, registra-se a necessidade de monitorar a implementação dessa alteração quando da realização da auditoria financeira do BGU 2020.

5.4.14. Apropriação de juros a receber, no montante de R$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos.

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificaram-se registros de ganho de variação cambial de empréstimos a receber em moeda estrangeira no montante de R$ 48.793.044,87. Entretanto, para registro do fato, foi indicada a conta VPA 443110100 – Variação Monetária e Cambial de Empréstimos Internos Concedidos, em contrapartida com a conta 112410301 – Crédito de Operações Especiais a Receber. No campo descrição do documento relatou se tratar a operação de apropriação de juros a receber.

Verifica-se divergência de informação entre a descrição do campo e as contas indicadas no lançamento contábil.

O PCASP e a transação >CONCONTA do Siafi estabelecem que a conta de VPA 443110100 – Variação Monetária e Cambial de Empréstimos Internos Concedidos destina-se a informar o ganho patrimonial decorrente da variação cambial positiva do empréstimo concedido. Já a conta 112410301 deve registrar valores relativos a operações especiais a receber, incluindo multas e juros, que se presume englobar os encargos de mora. A conta 112410302 – Juros a Receber Operações Especiais objetiva registrar os juros relativos a operações especiais.

A Nota Técnica-SEI 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 25/5/2018, propõe padrão de procedimentos contábeis para registro de empréstimos e financiamentos concedidos e encargos a receber. Segundo a STN, as orientações servem de base para a contabilização de encargos a receber decorrentes de outras espécies de acordos geridos pela Secretaria.

Com base nos normativos acima, os empréstimos e financiamentos do tipo operações especiais devem ser registrados nas contas 112410301 – Credito de Operações Especiais a Receber e 112410302 – Juros a Receber Operações Especiais, dentre outras.

A primeira conta se presta, precipuamente, para registro dos valores referentes ao principal do empréstimo concedido. A segunda apropria os encargos a receber em contrapartida com conta de VPA própria de juros, à medida que o direito se torna realizável com o transcurso do tempo, em observância ao regime de competência. Ela será realizada na oportunidade do recebimento do crédito, em conta contábil separada do principal. Estas contas são passíveis de atualização monetária e cambial.

Porém, diferentemente dos procedimentos propostos na Nota, os aumentos de juros a receber têm sido acrescidos diretamente à conta representativa do principal (112410301), divergindo do histórico do lançamento, que indica a intenção de apropriar ou corrigir os juros a receber. Esse lançamento faz presumir que, em parte dos lançamentos, os juros a receber são previamente capitalizados na conta do principal antes do efetivo recebimento e que qualquer variação posterior

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dos juros é refletida diretamente na conta que representa o principal. As ocorrências estão evidenciadas no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8), referente ao evento 54.0.959 da UG executora 170700.

O conflito entre a intenção manifestada na observação do documento de registro contábil, que indica a essência da informação, e o efeito gerado pelas contas sensibilizadas pelo evento 54.0.959 traz implicações para as demonstrações. A DVP demonstra a variação cambial positiva, porém oculta a informação sobre a apropriação de ganho com juros. Por seu turno, o Balanço Patrimonial reporta a valorização do principal das operações especiais, em vez dos juros a receber. Logo, o objetivo de reportar o ganho auferido com juros a receber pela variação cambial não é alcançado.

A inconsistência interfere na análise qualitativa da informação, pois há que se escolher entre demonstrar a valorização do principal ou dos juros a receber. E, no campo das variações patrimoniais, acatar o registro do ganho com variação cambial ou com o aumento de juros. No conflito entre as formas de demonstração, a essência deve prevalecer para garantir a fidedignidade da representação.

Deve haver uniformização dos procedimentos contábeis da Nota Técnica-SEI 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 25/5/2018 e dos de registro da apropriação de juros de operações especiais a receber.

Como ponto de partida, os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma, conforme prescreve o capítulo 3 - Mensuração de Ativos e Passivos, da Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, do MCASP, 8ª edição.

Logo, se o fato contábil diz respeito a aumento dos juros a receber em virtude da variação cambial positiva, a essência da relação econômica deve ser retratada nos registros contábeis, prevalecendo sobre a forma.

Comentários do gestor

Por meio da Nota-SEI 3/2020/GEREF/COGEF/SUGEF/STN/FAZENDA-ME, de 30/3/2020, em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN ponderou que se trata de inconsistência que interfere apenas na análise qualitativa da informação, sem impacto no resultado da DVP, pois os saldos das variações totais e de seu efeito no ativo permanecem o mesmo.

Alegou que serão revistos os procedimentos contábeis para registro de atualização monetária incidente sobre os empréstimos a receber e será analisada eventual necessidade de ajustes em eventos, contas contábeis e reclassificação em lançamentos realizados, desde o início do exercício até o presente momento, para evitar distorções nas demonstrações contábeis de 2020.

Conclusão

Considerando que a STN informou que analisará e adotará as devidas providências para regularização da falha apontada, conclui-se dispensável a formulação de recomendação. Entretanto, registra-se a necessidade de monitorar a implementação dessa alteração, quando da realização da auditoria financeira do BGU 2020.

NOTA: Apêndices no documento original (peça 5 destes autos).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2019 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas contas de 2015 a 2018.

Relativamente aos anos de 2015 a 2017, estão sendo monitorados apenas os itens que não foram considerados atendidos ou observados nas Contas do Presidente da República de anos anteriores.

Com vistas a delimitar o conjunto de deliberações a serem monitoradas, em consonância com as diretrizes do Acórdão 2964/2018-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), foram estabelecidas as seguintes especificações:

- Abrangência: exercícios de 2015 a 2018;
- Situação das recomendações: a monitorar, em atendimento, não atendida e parcialmente atendida;
- Situação dos alertas: observado, observado parcialmente, não observado e em atendimento.

Cumpre esclarecer que, de acordo com os Padrões de Monitoramento do TCU (aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009), a situação "em atendimento" se caracteriza quando as providências para implementar a recomendação ainda estão em curso. Já as situações consideradas "parcialmente atendida" e "observado parcialmente" se referem a casos em que os gestores consideraram concluídas as providências referentes à implementação da recomendação ou à observância do alerta, sem implementá-la ou observá-lo totalmente.

A seguir, apresenta-se a análise circunstanciada acerca das medidas adotadas em atenção a cada um dos alertas e recomendações monitorados.

6.1. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2015

6.1.1. ao Ministério da Fazenda que, em conjunto com os órgãos responsáveis pelos respectivos registros contábeis, envide esforços no sentido de regularizar passivos que não estão adequadamente evidenciados nas demonstrações contábeis da União, como é o caso dos passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aos programas habitacionais e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

Situação Atual: Atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018, uma vez que os passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aos programas habitacionais já haviam sido registrados em atendimento à Nota Técnica GAB/STN/MF 26/2015. Neste exercício, verificou-se que a nota explicativa 16 – Provisões do BGU 2019, item b, apresenta as provisões para perdas judiciais e administrativas, nas quais se inclui o passivo do Fundef, classificado como perda provável e com estimativa de impacto de R$ 33,9 bilhões (peças 48, 82 e BGU 2019 do TC 033.588/2019-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.1.3. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que efetuem o levantamento e o registro contábil de todos os imóveis funcionais da União, mensurados de acordo com os critérios contábeis aplicáveis

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU), antiga Secretaria de Patrimônio da União (SPU), informou que, em 2019, não houve avanços significativos no desenvolvimento dos diversos módulos que fazem parte do projeto de desenvolvimento do Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPUnet), em virtude da reforma administrativa e da mudança da empresa prestadora de serviços de criação do *software*. Em complemento, informou que ainda estão em andamento os processos de levantamento cadastral e avaliação dos bens, cuja previsão de conclusão é 2022, e de correção de classificação do regime de utilização dos imóveis (peças 48 e 66 do TC 033.588/2019-8).

6.1.6. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que definam e coordenem ações a fim de aperfeiçoar a gestão dos imóveis funcionais da União, promovendo a publicidade e a transparência sobre sua existência e situação nos meios oficiais.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. O novo sistema unificado de gestão de imóveis da União, SPUnet, que viabilizará a complementação e o aprimoramento das informações no Portal da Transparência e também a gestão dos imóveis funcionais, ainda não entrou totalmente em operação. Paralelamente ao desenvolvimento do novo sistema, a SCGPU informa que tem empreendido ações no sentido de sanar as inconsistências cadastrais dos imóveis funcionais no sistema em operação atualmente (SpiuNet), o que permitirá o melhor acompanhamento das informações relativas a esses imóveis mesmo antes do pleno funcionamento do SPUnet. Por fim, esclarece que as informações sobre os imóveis ora disponíveis são publicadas em três diferentes Portais: da SCGPU, da Transparência e de Dados Abertos do Governo Federal (peças 48, 65 e 66 do TC 033.588/2019-8).

6.1.4. ao Poder Executivo Federal que adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras, decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações

Situação atual: não atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Em 2017, foi instituído Grupo de Trabalho (GT-IF), mediante a Portaria Interministerial 81, de 14/3/17, com o intuito de impedir o surgimento de novos passivos e também para aprimorar o controle e a transparência das relações dos órgãos com as instituições financeiras, no tocante a aspectos como contratação, gestão, registros contábeis e execução orçamentária e financeira de serviços de instituições financeiras. O relatório do GT-IF foi concluído em 2018 e elaborada uma minuta de Decreto, que, desde 2018, permanece tramitando no Ministério da Economia. Assim, conclui-se que, até o momento, não houve quitação do passivo e nem adoção de medidas que efetivamente impeçam o surgimento de novos débitos da União com as instituições financeiras (peça 48 do TC 033.588/2019-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.2. Alertas e Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016

6.2.2. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com os órgãos setoriais, que, na seção da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao desempenho das metas do PPA, apresentem e considerem os parâmetros esperados para cada meta no exercício

Situação atual: atendida.

Comentários: na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019 (PCPR 2019), a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME) informa que foi criado campo específico no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) para registro dos valores anuais de referência das metas do PPA. Verifica-se que, de fato, o Siop possui campo para registro dos valores anuais, e que foram preenchidos no processo de elaboração do PPA 2020-2023. Diante disso, considera-se atendida a recomendação.

6.2.5. aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda que adotem medidas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal

Situação atual: em atendimento.

Comentários: na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, consta manifestação da Casa Civil da Presidência da República, segundo a qual a classificação orçamentária "localizador de gastos" ou "subtítulo" seria suficiente para localização da execução da despesa. Por seu turno, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) ressalta que a localização da despesa por município engessaria a execução orçamentária.

A recomendação em tela decorreu do emprego de localizador "nacional" para 66,3% do montante empenhado e, no limite, poderia ter sido empenhado em favor de qualquer unidade da Federação não especificada no momento da elaboração e/ou aprovação da LOA. O uso indiscriminado do localizador "nacional" distorce a análise da distribuição da despesa por região do país. O Poder Executivo deve tomar providências para que o localizador da despesa seja tão preciso quanto possível, ensejando o acompanhamento, pela sociedade, das regiões atendidas por despesas federais com irrigação, à luz do previsto no art. 42 do ADCT.

Outrossim, na PCPR 2019, a Secretaria de Orçamento Federal aventa possíveis avanços que poderiam evitar tal descumprimento no futuro, a exemplo da inserção de filtro orçamentário relativo à subfunção Irrigação, de modo a criticar e rejeitar as propostas que contribuam para o descumprimento dos percentuais mínimos, e de previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que determine a não alocação de recursos em localizador Nacional, "de forma a garantir, desde a proposta orçamentária, até o empenho e pagamento, uma maior transparência para aferição do desígnio constitucional de regionalização deste tipo de despesa nesse sentido." Diante da possibilidade de aperfeiçoamentos que favoreçam o cumprimento do art. 42 do ADCT, considera-se a presente recomendação em atendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.2.6. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República que adote as providências necessárias, a fim de possibilitar o devido registro dos ativos da União referentes aos créditos a receber decorrentes dos títulos de domínio emitidos para regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal, em observância aos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Com a extinção da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, incluindo a expedição de títulos e o seu posterior controle, foram transferidas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O Incra apresentou cronograma e informou o prazo de 1º/7/2020 para conclusão das atividades a serem desenvolvidas para atender à recomendação, quando terá início o fornecimento de relatório para fins de registros contábeis, por UG/gleba/beneficiário, conforme Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR).

6.2.7. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que, em conjunto, adotem as providências necessárias para que os imóveis já titulados sejam baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informou que já encaminhou as orientações com as rotinas contábeis necessárias para que os imóveis titulados fossem baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, de forma que, em 2018, houve redução de R$ 4,3 bilhões no saldo das glebas. Tal baixa refere-se ao processo de alienação de partes dessas glebas, que culminou no registro dos créditos a receber decorrentes do processo de titulação nos exercícios de 2009 a 2018. Por sua vez, a SCGPU registrou que compete às Unidades Gestoras a manutenção dos registros de imóveis sob suas responsabilidades nos sistemas corporativos SpiuNet e Siafi e que, no caso em questão, a gestão dos imóveis no âmbito da reforma agrária é de competência do Incra. Já o Incra, que assumiu as atribuições da extinta Serfal, asseverou que está elaborando ajustes no sistema para realizar os cálculos dos títulos emitidos, o que deve ser concluído em 2020 (peças 48, 66, e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.8. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, em conjunto, adotem as providências necessárias para o desenvolvimento de metodologia e o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável e ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo a STN, já foram encaminhadas as orientações com as rotinas contábeis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

necessárias para o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável. O Incra, por seu turno, que assumiu as atribuições da extinta Serfal, afirmou que está elaborando ajustes no sistema para realizar os cálculos dos títulos emitidos, o que deve ser concluído em 2020 (peças 48, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.9. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que adotem as providências necessárias, a fim de que os ajustes para perdas relativos aos créditos a receber de regularização fundiária sejam devidamente calculados e reconhecidos, em observância ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo a STN, já foram encaminhadas as orientações com as rotinas contábeis necessárias. Já o Incra, que assumiu também as atribuições da extinta Serfal, pontuou que está elaborando ajustes em seu sistema para recepcionar os dados dos títulos emitidos, visando, além da cobrança, a geração de informações para a elaboração de metodologia para estimar e calcular o ajuste para perdas, o que deve ser concluído em 2020 (peças 48, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.10. ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo a STN, o Ofício Conjunto 84.522/2017-MP orientou que os imóveis rurais sob as respectivas administrações fossem avaliados de acordo com a Planilha de Preços Referencial (PPR) e que os imóveis de uso especial deveriam ser avaliados por meio de laudo de avaliação, conforme estabelecido na Portaria Conjunta SPU/STN 703/2014. Por sua vez, o Incra afirmou que a recomendação foi acatada na medida em que o Incra normatizou a metodologia para estabelecer o valor patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária e realizar a contabilização, consoante Nota Técnica 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA/2018 (e respectivos anexos), em consonância com a Portaria Conjunta STN/SPU 703/2014 e a Nota Técnica 3.349/2017-SPU/MP. Em complemento, o Instituto esclareceu que, em relação aos 1.740 imóveis englobados no lançamento contábil único realizado em 2018, 204 foram excluídos de necessidade de cadastro e 1.298 imóveis glebas devem ser registrados contábil e patrimonialmente, perfazendo um total de R$ 49 bilhões, de acordo com os valores de PPR mais atuais disponíveis, o que deverá ocorrer no exercício de 2020 (peças 48, 61, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.11 ao Incra que corrija a divergência de dados do quantitativo da área destinada à reforma agrária constante do Sipra e do seu acervo fundiário disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Naquele exercício, o Incra iniciou o assessoramento às Superintendências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Regionais para a promoção dos ajustes. Em 2019, foram publicadas 92 retificações. Entretanto, quanto ao saldo a ser analisado/retificado, o Incra ressalta que as publicações dependem de análise e estudo técnicos preliminares, em muitos casos envolvendo vistorias *in loco*, com elaboração de mapas e outras peças técnicas, o que dificulta a estimativa de prazos para sua finalização (PCPR).

6.2.14. à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que implemente os ajustes necessários para a regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias.

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A STN registrou que as orientações acerca dos registros contábeis de provisão para pagamento do salário do período de férias foram formalizadas e disseminadas no exercício de 2018, de acordo com o item 5 da Macrofunção do Manual Siafi 021142, porém, a implantação integral por parte das setoriais contábeis das novas rotinas estavam pendentes da adequação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape). Por seu turno, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal informou que os ajustes necessários à regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias já foram implementados na evolução no Demonstrativo de Despesas com Pessoal (DDP) disponibilizado pelo Siape (peças 62 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.15. à Secretaria do Tesouro Nacional que, por ocasião da publicação das demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício de 2017, evidencie nos demonstrativos o acerto efetuado para correção da distorção gerada em 2016 pela classificação indevida de bens dominiais destinados à reforma agrária como se fossem de uso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018. Essa distorção do registro de bens destinados à reforma agrária (bens dominiais) decorre do registro no SpiuNet, que foi um sistema criado para registrar os bens de uso especial. O pleno atendimento ocorrerá com a implantação do novo sistema SPUnet, como abordado na recomendação 6.1.3 de 2015. De todo modo, a STN informou que as notas explicativas do BGU vão trazer a ressalva de que há bens dominiais registrados como se fossem de uso especial até que o projeto de desenvolvimento do sistema SPUnet seja concluído (peça 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.17. aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Cultura, do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no item 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais).

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018. A depreciação dos bens móveis pertencentes ao MCTIC vem sendo realizada desde 2018. Por sua vez, o Incra, que absorveu as atribuições da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, informou que segue realizando a depreciação de seus bens regularmente. Os Ministérios da Cultura e do Esporte foram incorporados pelo atual Ministério da Cidadania. Em razão desse fato, o Ministério da Cidadania informou que está

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

realizando processo de inventário e identificação de responsáveis pela guarda dos bens, bem como concluindo a implantação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads), com previsão de conclusão para maio/2020 (peça 116 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

Alertas

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

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: este alerta foi considerado parcialmente observado quando do exame das Contas de 2017. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, a RFB informou que atendeu ao disposto na LDO, especialmente quanto à demonstração de que as renúncias tributárias entrariam em vigor somente quando implementadas as respectivas medidas de compensação, ressaltando que o início da vigência de cada medida desonerativa é fixado pela própria lei que a instituiu e que a suspensão de sua eficácia ainda carece de regulamentação. Ademais, foram apresentadas as estimativas dos impactos e as medidas de compensação adotadas, com vistas a comprovar o atendimento dos requisitos do art. 14 da LRF referentes à concessão ou ampliação de renúncias tributárias em 2019.

Por sua vez, a Casa Civil informou que, em conjunto com os demais órgãos do Poder Executivo, foram realizadas tratativas em busca de se estabelecer mecanismos eficientes para a instituição de renúncias tributárias, a fim de assegurar o cumprimento das exigências legais. Com efeito, o Ministério da Economia encaminhou à Casa Civil minuta de decreto objetivando regulamentar o § 2º do art. 14 da LRF, que dispõe sobre a vigência de benefícios tributários e a implementação das respectivas medidas compensatórias. Tal proposta normativa encontra-se em análise no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, a Casa Civil relatou que, nos casos em que há proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à instituição de benefícios tributários, devem ser editados decretos específicos para cada renúncia fiscal, a fim de atender ao disposto no art. 14 da LRF. Como exemplo, citou a publicação do Decreto 9.682/2019, o qual disciplinou a entrada em vigor das medidas implementadas pela Lei 13.799/2019 (prorrogação de benefícios tributários para projetos nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e da Amazônia – Sudam).

Não obstante as providências adotadas, verificou-se que não ficou demonstrado pelo Poder Executivo, quando da edição das Medidas Provisórias 877, 905 e 907, todas de 2019, que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

criaram ou ampliaram benefícios fiscais, o cumprimento integral das exigências contidas nos dispositivos constitucionais e legais para instituição desses benefícios, bem como quando da sanção da Lei 13.799/2019, oriunda do Congresso Nacional.

As irregularidades constatadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019 dizem respeito ao não atendimento por completo das normas prescritas nos art. 113 do ADCT e 14, caput, incisos I e II, da LRF, bem como nos arts. 114 e 116 da LDO 2019, em face da ausência dos requisitos legais para concessão ou ampliação de benefícios tributários, como: concessão de novos benefícios durante o exercício, projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas fiscais ou a apresentação de medidas de compensação, cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, e indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

Ante o exposto, conclui-se pela observância parcial do alerta em comento, ressaltando-se a recorrência das desconformidades observadas nos últimos quatro exercícios (2016, 2017, 2018 e 2019). Assim, foi proposto novo alerta sobre o assunto na seção 4.1.2.9 deste Relatório, rechaçando-se a reiterada conduta em desacordo com a legislação pertinente.

6.3. Alertas e Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017

6.3.2. ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

Situação atual: não atendida.

Comentários: conforme informações da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, foi observado, na elaboração do projeto de lei orçamentária e na aprovação da lei orçamentária anual para o exercício, o patamar mínimo de aplicação no Centro-Oeste de 20% do total destinado a ações de irrigação. Todavia, na etapa de execução orçamentária, a destinação de recursos ao Centro-Oeste permaneceu abaixo de 20%. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), as despesas com irrigação no Centro-Oeste em 2019 foram afetadas pela abertura de créditos adicionais por meio da Portaria ME 169 e Lei 13.888, ambas de 2019, tendo como fonte de recursos o cancelamento de dotações orçamentárias para a irrigação na região. Com efeito, no exercício de 2019, verifica-se que o empenho de recursos na região Centro-Oeste para irrigação foi de 18,8% (R$ 27.530.499,20, de um total de R$ 146.469.751,27). Diante do efetivo descumprimento de previsão constitucional, considera-se não atendida a recomendação formulada pelo Tribunal.

6.3.3. ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação: de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: nos termos da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) apresenta informações, provenientes da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), que comprovariam a aplicação preferencial de recursos para irrigação no semiárido nordestino, e de no mínimo 50% em favor de agricultores familiares. Adicionalmente, tais informações comprobatórias foram, segundo a Casa Civil, inseridas no sistema Governa pelo MDR.

Com efeito, logrou-se, por meio da análise de dados orçamentários complementares, obter evidências de que, para o exercício de 2019, a alocação mínima no semiárido e na agricultura familiar foi atendida. No entanto, em razão do regramento previsto no ADCT para a destinação de recursos da irrigação, e das disposições constitucionais e legais que tutelam a publicidade e a transparência na administração pública, impõe-se a publicação, de forma clara e acessível, de informações que permitam acompanhar a proporção de recursos disponibilizada: na agricultura familiar, como proporção do total aplicado no Nordeste e no Centro-Oeste; e no semiárido nordestino, do total aplicado no Nordeste. Diante disso, considera-se a recomendação em atendimento, sendo necessária a divulgação estruturada de informações à sociedade, que evidenciem cabalmente a proporção de recursos para irrigação que foi destinada ao semiárido nordestino e a agricultores familiares no Nordeste e Centro-Oeste, tendo em vista os requisitos previstos no art. 42 do ADCT.

6.3.6. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2)

Situação atual: atendida.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.2.2 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016.

6.3.8. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp. (seção 5.3.1.3a).

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018, uma vez que a Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT) elaborou a Nota Técnica 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, o que viabilizou a padronização recomendada pelo TCU, restando pendente somente a adoção integral pela Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS). No exercício de 2019, conforme relatado pela STN e Casa Civil, a CGFIS finalizou o processo de conciliação junto a instituições financeiras e os ajustes foram realizados (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.9. à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b).

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Com a extinção da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead/Serfal), concretizada pela Lei 13.844/2019, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedição de títulos e seu posterior controle, foram transferidas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Assim, o Incra informou que, devido a essa transferência e a ainda não estarem totalmente definidas as competências para cada fase da titulação/cobrança, os procedimentos de registro dos títulos emitidos no âmbito da Amazônia Legal ainda não foram iniciados. Em complemento, a Casa Civil ressaltou que solicitou ao Incra a definição e apresentação de cronograma, com prazos inicial e final, para cumprimento da recomendação (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.10. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos. (seção 5.3.1.3 c).

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A STN informou que a atualização dos créditos a serem recuperados anteriores à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal já estavam sendo devidamente registrados e contabilizados no Siafi. Quanto aos valores honrados posteriormente à adesão, foram concluídos os protótipos necessários para controlar as regras de atualização, de modo que os respectivos lançamentos também passaram a ser periodicamente realizados em 2019 (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.13. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5).

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo dados do Incra, 81% dos Mercados Regionais de Terras (MRT) estão com planilhas de preços referenciais (PPR) atualizadas em até dois anos, mas o contingenciamento de recursos e a necessidade de análises aprofundadas têm retardado o processo. A área prevê que até junho/2020 será possível alcançar a total atualização em todas as superintendências (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.16. à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Advocacia- Geral da União, promova: a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).

Situação Atual: não atendida.

Comentários: A presente recomendação está sendo tratada no TC 036.129/2019-4. No entanto, cumpre ressaltar que foi considerada não atendida, uma vez que a Portaria AGU 514/2019, que alterou a Portaria AGU 40/2015, permitiu a classificação de ações pendentes de julgamento de embargos de declaração ou de modulação de efeitos como risco possível, contrariando os conceitos contábeis de provisão e os critérios definidos para passivos contingentes.

6.3.22. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF. (seção 2.3.5.4).

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, foram informados os valores restituídos ao Tesouro Nacional tanto pelo Fies/FNDE, quanto pelas demais agências financeiras oficiais de fomento que realizam operações de crédito com recursos orçamentários da União.

6.3.23. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário

Situação atual: em atendimento.

Comentários: o Tribunal de Contas da União acompanhou a elaboração do novo plano plurianual, referente ao período de 2020 a 2023, em fiscalização que resultou no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rego). No trabalho, constatou-se que algumas recomendações prévias do Tribunal foram incorporadas ao PPA, como a previsão de valores anuais de referência para as metas, enquanto outras, a exemplo da estipulação de metas para a dimensão estratégica, deixaram de ser implementadas.

Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME) descreve as linhas gerais que fundamentaram a formatação do PPA 2020-2023. Também é informada a intenção, por parte do governo federal, de elaborar estratégia nacional de desenvolvimento. Por outro lado, a Lei 13.971/2019 e o Manual Técnico do Plano Plurianual preveem uma série de medidas, em nível gerencial, para aperfeiçoamento do ciclo de planejamento de médio prazo instituído pelo PPA 2020-2023. Entre essas medidas, cabe mencionar a edição de planos institucionais por órgãos e entidades federais. Considerando a necessidade de novas medidas, como ressaltado no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, para a implementação do PPA 2020-2023, considera-se a presente recomendação em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

atendimento. Ressalta-se que o referido acórdão será objeto de monitoramento tanto em processo específico como ao longo da análise das prestações de contas do Presidente da República referentes aos exercícios de vigência do PPA 2020-2023.

Alertas

6.3.25. alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017. (seção 4.1.2.9).

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: conforme já relatado, as medidas adotadas pelo Poder Executivo não evitaram a ocorrência de novos casos de inobservância de requisitos constitucionais e legais quando da instituição de renúncias de receitas tributárias, razão pela qual se conclui que o alerta em comento foi observado parcialmente, ensejando a proposição de novo alerta na seção 4.1.2.9 deste Relatório.

6.3.26. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. (seção 4.1.1.5).

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: este alerta foi considerado parcialmente observado quando do exame das Contas de 2018. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, informa-se a adoção de medidas que visam minimizar ou até mesmo eliminar o desequilíbrio da "Regra de Ouro". Nesse contexto, destacam-se: a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, que alterou o sistema de previdência social; a realização do leilão do excedente da Cessão Onerosa, que gerou arrecadação de R$ 70 bilhões em 2019; e a PEC 188/2019, em que se propõe âncora fiscal de longo prazo, de forma a manter o estoque da dívida abaixo de determinado valor prudencial.

Somam-se às mencionadas medidas a busca por fontes alternativas de receita, de modo a minimizar a utilização de operações de crédito, como os pagamentos antecipados do BNDES em favor do Tesouro Nacional e a utilização de recursos provenientes do resultado positivo do Bacen.

Mesmo se valendo desses esforços, o Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional autorização para realizar operações de crédito em montante superior às despesas de capital no exercício de 2019. Para o exercício de 2020, já tramita no Congresso Nacional projeto de lei versando sobre nova autorização para suprir o desequilíbrio da "Regra de Ouro". Desta vez, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

insuficiência apontada é de R$ 343,6 bilhões, portanto, superior ao valor apurado em 2019 (R$ 248,9 bilhões).

Ademais, as projeções da STN indicam a insuficiência da "Regra de Ouro", pelo menos, até o exercício de 2026. Agravam a situação os impactos da pandemia internacional causada pela Covid-19, a qual, além dos trágicos efeitos humanitários, acarreta significativa piora das contas públicas, seja em razão da necessidade de se realizar novas despesas, seja em função da queda de arrecadação. Com efeito, o cumprimento da "Regra de Ouro" em 2020 e nos exercícios subsequentes tornar-se-á desafio ainda mais complexo.

Nesse sentido, reconhece-se que as medidas até então adotadas pelo Poder Executivo não mitigaram definitivamente o risco iminente de descumprimento da "Regra de Ouro", concluindo-se que o alerta em comento foi observado parcialmente, fato que ensejou a proposição de novo alerta sobre o assunto consoante análise efetuada na seção 4.1.1.5 deste Relatório.

6.3.28. alertar o Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas. (seção 5.3.1.1).

Situação Atual: não aplicável.

Comentários: Esse alerta foi considerado como não observado quando do exame das contas do exercício de 2018. Entretanto, por haver alerta de teor semelhante nas contas do exercício de 2018, a questão é analisada no item 6.4.20.

6.4. Alertas e Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2018

6.4.1. Ao Ministério da Economia que, na elaboração do PPA 2020-2023, incorpore correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos, de modo que o projeto de lei do PPA a ser encaminhado ao Congresso Nacional, de fato, seja 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.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.3.23 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

6.4.2. Ao Ministério da Economia que, na abertura de créditos adicionais, utilize o indicador de resultado primário vigente para definição dos parâmetros adotados no Siop quanto à classificação do tipo de alteração orçamentária.

Situação atual: atendida.

Comentários: na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019 (PCPR 2019), a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia, informou que o art. 4º, § 9º, da Lei 13.587/2018 (LOA 2018) exige que os limites de suplementação e de anulação de dotações devam ser calculados em relação aos valores e classificações inicialmente fixados na LOA. Dessa forma, considerando que a alteração obedeceu aos limites classificatórios iniciais da LOA, apesar de o Siop

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

indicar inconsistência, o procedimento possui respaldo legal e, portanto, a recomendação pode ser considerada como atendida.

6.4.3. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir, e comprovar, que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação contida no subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017.

Situação atual: não atendida.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.3.2 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

6.4.4. Ao Poder Executivo Federal que adote, ainda, providências efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa, quanto à subfunção de governo irrigação, no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e a atender à recomendação do subitem 3.1.8 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2016.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.2.5 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016.

6.4.5. Ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à recomendação do subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017, inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação inequívoca de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal se destinou a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme as exigências daquele dispositivo constitucional.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.3.3 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

6.4.6. À Casa Civil e a Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal nos estados-membros, seja priorizada a realização de auditoria no Estado durante a intervenção e certificação de contas, fazendo constar em capítulo próprio na prestação de contas anual do Presidente da República diagnóstico circunstanciado da situação que justificou à intervenção, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Lei 8.443/1992 com as adaptações necessárias para a realidade estadual, tendo em vista a competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X da Constituição da República.

Situação Atual: não monitorável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comentários: A recomendação refere-se à providência a ser tomada pela Casa Civil e pela Controladoria-Geral da União em caso de futura, eventual e imprevisível intervenção federal, que pode inclusive, em hipótese, nunca voltar a ocorrer.

6.4.7. À Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal plena ou parcial no Poder Executivo dos Estados-membros, adotem as medidas necessárias de monitoramento das despesas mínimas com educação e saúde nos entes que passam pela intervenção, assim como os limites e condições fixados pelas normas gerais de finanças públicas, com vistas a prevenir o descumprimento dos percentuais constitucionais e as regras fiscais ao longo da execução orçamentária e financeira, em razão da competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X da Constituição da República.

Situação Atual: não monitorável.

Comentários: A recomendação refere-se à providência a ser tomada pela Casa Civil e pela Controladoria-Geral da União em caso de futura, eventual e imprevisível intervenção federal,

6.4.8. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que efetue o registro contábil do direito à garantia relativa ao saldo devedor de operações inadimplidas no âmbito do Fies a mais de 360 (trezentos e sessenta) dias consecutivos, as quais devem ser honradas por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), consoante estabelece o art. 21 do Estatuto do FGEDUC.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O FNDE realizou o registro contábil do direito à garantia do saldo devedor dos contratos com inadimplência superior a 360 dias consecutivos na fase de amortização (conta contábil 113814700), em valor estimado de R$ 6,5 bilhões na data-base de 31/12/2019 (peças 48 e 99 do TC 033.588/2019-8).

6.4.9. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que providencie a normatização relacionada à contabilização das participações da República Federativa do Brasil em Organismos Internacionais, bem assim proceda à análise de todos os instrumentos de subscrição ou de compromisso firmados, a fim de verificar a necessidade de registro contábil das respectivas participações e obrigações, bem assim do reconhecimento de eventuais passivos contingentes.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN informou que elaborou a Nota Técnica-SEI 22/2019/CCONT/SUCON/STN/FAZENDA-ME com as novas diretrizes de contabilização das participações em Organismos Internacionais e atualizou a Macrofunção 021122 – Participação da União no Capital de Empresas. A Nota Técnica foi encaminhada à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), secretaria do Ministério da Economia responsável pelo registro contábil (UG 170191), e, conjuntamente, as áreas levantaram os valores a serem reconhecidos no passivo de curto e de longo prazos, bem como evidenciados como contingentes. De fato, em 2019, houve o registro de R$ 2,9 bilhões em obrigações de curto prazo (contas 213210400 e 218915000) e R$ 2,9 bilhões em obrigações de longo prazo (conta 228915000) relacionadas com organismos internacionais. Entretanto, a certificação dos valores deverá ser realizada nas próximas auditorias financeiras do BGU (peça 48, 82 e 141 do TC 033.588/2019-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.4.10. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que aprimore a metodologia para apuração dos custos do patrimônio rodoviário federal de modo a contemplar os custos com projetos de implantação das estradas, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), supervisão de obras e outros custos diretamente atribuíveis.

Situação Atual: atendida.

Comentários: No âmbito do DNIT, foi aprovada a Nota Técnica 2/2019/ASSESSORIA/DPP/DNIT SEDE definindo que o ativo não circulante/imobilizado/bem imóvel referente a "estradas", no ato da sua estimativa com vistas ao registro contábil, deve ser calculado com o subsídio da metodologia de Custo Médio Gerencial (CMG), considerando, inclusive, a parcela referente a projetos, estudos, supervisão de obras e demais itens aplicáveis. Além disso, também foram ajustados os devidos registros contábeis individualizados por unidade da federação e rodovia (peças 48, 60 e 168 do TC 033.588/2019-8).

6.4.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que: a) adote medidas para registrar no Siafi as parcelas de glebas públicas federais certificadas, consoante informado no Ofício nº 17.207/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA; e b) adote medidas visando à revisão dos perímetros das glebas federais do Incra já certificadas, uma vez que contêm parcela significativa de áreas destinadas à criação de territórios indígenas e unidades de conservação federal, assim como das faixas de domínio sob gestão do Dnit e das áreas inalienáveis pertencentes à SPU, de modo a reduzir o risco de sobreposição da área de imóveis da União e, consequentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no Siafi.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: O Incra informou que foi publicada a Portaria 1.946, de 9/9/2019, com a constituição de Grupo de Trabalho responsável pelas diversas ações necessárias ao atendimento das recomendações destinadas ao órgão. Decidiu-se, então, proceder à análise e ao cadastro prioritário de 389 glebas não contabilizadas, para, posteriormente, lançar individualmente as 1.740 glebas já registradas no Siafi de forma global. Após as conciliações necessárias, concluiu-se que, das 389 glebas, 155 deveriam ser registradas no Siafi e no SpiuNet, no montante de R$ 4,2 bilhões. Em relação aos 1.740 imóveis englobados no lançamento contábil único realizado em 2018, verificou-se que 204 deveriam ser excluídos de necessidade de cadastro e 1.298 registrados, perfazendo R$ 49 bilhões, de acordo com os valores de PPR mais atuais disponíveis, o que deverá ocorrer no exercício de 2020. Em complemento, a Casa Civil ressaltou que solicitou ao Incra a definição de cronograma para a realização e conclusão do trabalho (peças 48, 61, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.4.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que: a) apresente, em 60 dias, informações sobre as provisões constituídas para 2018 e 2019 relativas a precatórios e RPV, no modelo proposto no subitem 12.2.3, Parte II – Procedimentos Contábeis, do Mcasp, 8ª edição; b) evidencie e oriente as setoriais contábeis responsáveis a evidenciar, nas próximas notas explicativas, para fins de favorecer a transparência e a a*ccountability* públicas: (i) o saldo final, dos exercícios anterior e corrente, dos precatórios e RPV cancelados por força da Lei 13.463/2017, mas não requisitados pelo credor; (ii) o montante dos precatórios e RPV cancelados no exercício; (iii) o montante dos precatórios e RPV reincluídos no exercício (pagos e a pagar); (iv) o montante dos precatórios e RPV com execução extinta no exercício em virtude de prescrição intercorrente disposta no art. 924, inciso V, da Lei 13.105/2015, e de demais circunstâncias; (v) as perspectivas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

extinção da execução de processos relativos a precatórios e RPV em vista da expectativa de prescrição intercorrente do direito do credor; c) apresente, em 180 dias, resultado dos estudos que delineiem a natureza da obrigação da União com os credores de precatórios cancelados por força da Lei 13.463/2017 e que estabeleçam procedimentos contábeis de controle, registro e evidenciação desses compromissos da União.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: Em relação ao item "a", a STN afirmou que as informações solicitadas na recomendação, na forma do item 12.2.3 do MCASP, não são possíveis de serem apresentadas, devido à inviabilidade de sincronizar e conciliar os registros de fluxo das obrigações referentes a precatórios com aqueles das provisões, tendo em vista a sistemática atual de constituição de provisões de ações judiciais estipulada na Portaria AGU 40/2015. No entanto, a área enfatiza que essa sistemática se constitui na melhor informação possível disponível e útil para compor o balanço patrimonial da União, considerando os critérios de relevância e relação custo-benefício.

No que se refere à evidenciação requerida no item "b", a STN assevera que ela passou a constar em nota explicativa do BGU, exceto os itens "b.4" e "b.5", tendo em vista a limitação da Secretaria em obter tais informações, pois são de competência dos próprios tribunais. Já a orientação para que as setoriais contábeis responsáveis também evidenciem os dados em notas explicativas de seus relatórios contábeis foi formalizada na Macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício, item 5.6.7.1.

Quanto ao item "c", a STN apresentou a Nota Técnica-SEI 11360/2019/ME com o resultado de estudo sobre a natureza dos precatórios e RPVs concluindo que tais recursos são caracterizados, no momento de seu recebimento, como obrigações que podem ou não ser exigidas pelos credores, fato que caracteriza o registro de passivos contingentes – bem assim a forma de contabilização, controle e evidenciação desses valores.

Em análise quanto ao resultado do estudo da STN, certamente há casos em que os valores pagos pela União não são levantados, retirados ou sacados pelos credores da obrigação, situação que, por imposição legal, enseja o seu recolhimento para a conta única do Tesouro Nacional. Entretanto, a titularidade do recurso não deixa de ser do credor que pode requerer a expedição de novo precatório ou RPV.

Ademais, não é correto dizer que o reconhecimento de passivo somente se dará quando a União, de fato, não puder mais evitar o adimplemento da obrigação, porque, na verdade, ela não pode, já que a faculdade de requerimento ou não é do credor. Ou seja, na prática, a União se vale de recursos de terceiros enquanto não requeridos pelos verdadeiros beneficiários.

Assim, não há como prosperar a tese de que não se trata de passivo, visto que é uma obrigação presente (a União está se utilizando de recursos de terceiros), derivada de evento passado (decisão judicial definitiva), cuja extinção resultará em saída de recursos (pagamento do precatório ou RPV).

A dúvida pode residir no montante, considerando que parcela dos credores da obrigação pode não requerer a expedição de novo precatório/RPV. Para tanto, pode a STN lançar mão de estimativas com premissas razoáveis, a fim de que seja constituída pelo menos uma provisão para cobrir esses desembolsos futuros da União (peças 42, 48, 50, 51, 52 e 127 do TC 033.588/2019-8).

6.4.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Conselho de Justiça Federal, que em 180 dias, revise os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 a 31/12 que resulte em precatório, no sentido de reconhecer a obrigação no exercício de sua ocorrência, e não na expedição formal do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

precatório, para que o fato seja refletido no passivo não circulante do exercício em que tenha ocorrido.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O Conselho de Justiça Federal (CJF) revisou os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 e 31/12 que resulte em precatório, a fim de que a obrigação seja reconhecida no exercício de sua ocorrência e não naquele de expedição formal do precatório. Além disso, elaborou a Nota Técnica SPO/CJF 001/2019 para orientar as áreas técnicas dos tribunais regionais federais quanto aos novos procedimentos a serem adotados (peças 48, 50 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho Nacional de Justiça, que oriente os órgãos do Poder Judiciário a reconhecer as obrigações com sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 a 31/12 que resulte em precatórios, para permitir que sejam reconhecidas no passivo não circulante do exercício financeiro em que tenham ocorrido.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN informou que as orientações sobre os procedimentos de registro contábil e a necessidade de reclassificação foram reiteradas na Macrofunção 020318 – Encerramento do exercício, item 5.3.4.1. Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) informou que, em reunião realizada em 19/11/2019, os representantes do CNJ, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), anuíram usar como referência a Nota Técnica SPO/CJF 001/2019, expedida pelo CJF aos tribunais regionais federais, na qual foram estipulados os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 e 31/12 que resulte em precatório, a fim de que a obrigação seja reconhecida no exercício de sua ocorrência e não naquele de expedição formal do precatório (peças 48, 51 e 52 do TC 033.588/2019-8).

6.4.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho de Justiça Federal, que: a) reclassifique para o passivo circulante o montante de R$ 23.954.337.381,00, referente aos precatórios e RPV previstos na LOA para serem pagos em 2019; b) retifique as orientações sobre os procedimentos de registro contábil dos precatórios para que seja reclassificada a obrigação do longo prazo para o curto prazo antes do encerramento do exercício, de forma que as demonstrações contábeis reflitam com fidedignidade os compromissos a pagar no circulante e não circulante.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN informou que as orientações sobre os procedimentos de registro contábil e a necessidade de reclassificação foram reiteradas na Macrofunção 020318 – Encerramento do exercício, item 5.3.4.1. Por sua vez, em relação aos precatórios a serem inclusos no orçamento a partir de 2020, o CJF emitiu a Nota Técnica SPO/CJF 001/2019 com orientação às áreas técnicas dos tribunais regionais federais para o registro da obrigação no curto prazo, estabelecendo, ainda, que o registro de obrigações relativas a precatórios deve ocorrer em função da sua exigibilidade (peças 48, 50 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que, ao efetuar o registro contábil dos ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, observe os critérios de segregação do ativo em circulante e não circulante constantes no Mcasp e no Manual Siafi, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

modo que o referido ajuste, relativo aos contratos com prazo de vencimento final da amortização com até doze meses da data das demonstrações contábeis, seja devidamente evidenciado no ativo circulante da entidade.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O FNDE realizou atualização na contabilização do ajuste para perdas estimadas decorrentes do risco de não recebimento (inadimplência) dos valores dos financiamentos concedidos no âmbito do Fies, observando o critério de segregação entre ativo circulante (R$ 163 milhões) e não circulante (17,2 bilhões) (peças 48, 51 e 99 do TC 033.588/2019-8).

6.4.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que divulgue nas notas explicativas do Balanço Geral da União o retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de modo a evidenciar em que medida os aportes do ente federal são suficientes para manter a saúde financeira do fundo e mitigar o risco de insolvência em razão dos recentes e recorrentes resultados negativos e do elevado nível de inadimplência verificado no programa habitacional gerido com recursos do FAR.

Situação Atual: atendida**.**

Comentários: A nota explicativa 10 do BGU 2019, item a, evidenciou várias informações relativas ao FAR, inclusive sua dependência dos sistemáticos aportes da União, bem assim seu risco de insolvência (peças 48 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.18. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas as informações mínimas exigidas pelo Manual Siafi, seção 020300 - macrofunções, assunto - 020318 - encerramento do exercício, subitens 5.2.3.1, alínea "e", e 5.2.6.3.

Situação Atual: atendida.

Comentários: As informações foram apresentadas e divulgadas na nota explicativa a.4 do BGU 2019, havendo incremento substancial na evidenciação desses empréstimos. Cumpre observar que está em curso, no FNDE, auditoria financeira integrada com conformidade (TC 023.708/2019-0), cuja conclusão está prevista para o 1º semestre de 2020 (peças 48, 51, 99 e 171 do TC 033.588/2019-8).

6.4.19. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas informações relativas à sustentabilidade financeira do Fies, a exemplo do impacto no endividamento público decorrente do Fies em razão dos subsídios creditórios concedidos (subsídios implícitos) e do Índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução CG-Fies 27/2018.

Situação Atual: atendida.

Comentários: As informações foram apresentadas e divulgadas na nota explicativa a.4 do BGU 2019 (peças 48, 51, 99 e 171 do TC 033.588/2019-8).

6.4.20. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de eliminar a defasagem do valor constante do ajuste para perdas estimadas com o Fies no Siafi, uma vez que os dados utilizados para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

memória de cálculo, informados pelos agentes financeiros do aludido Programa, se referem ao mês imediatamente anterior ao do reconhecimento contábil, o que está em desacordo com o regime de competência, consoante estabelece o subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e o Mcasp.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O FNDE solicitou aos agentes financeiros do Fies (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) que a base de dados sobre os financiamentos concedidos fosse apresentada até 15/1/2020, a fim de eliminar a defasagem do valor constante do ajuste para perdas estimadas.

6.4.21. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de que as variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional sejam reconhecidas em observância ao regime de competência, consoante o disposto no subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no Mcasp.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: a STN informou que está desenvolvendo projeto de aprimoramento do Siafi, a fim de que a rotina automática reconheça o direito referente à remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional integralmente no exercício de competência. Embora o projeto não tenha sido concluído, os lançamentos foram realizados manualmente no encerramento do exercício de 2019 (peças 48 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.22. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda à análise da sistemática dos aportes realizados pela União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro de obrigação ou de provisão, divulgando a motivação em notas explicativas, conforme o caso, tendo em vista a peculiaridade da questão.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN expediu a Nota Técnica-SEI 12020/2019/ME com a conclusão de que, mesmo havendo intenção por parte da União de realizar futuros aportes ao FAR (quando a medição física indicar que as obras foram executadas), isso representa apenas a expectativa de realização de um evento futuro (e os passivos só devem ser reconhecidos quando decorrentes de eventos passados), não se configurando, portanto, no caso concreto, uma obrigação presente que possa ser registrada, sob pena de superestimar os passivos e prejudicar assim a fidedignidade das informações evidenciadas no BGU. Cumpre registrar que, a partir de 2019, houve a inclusão no BGU de nota explicativa específica sobre o FAR, conforme recomendação 6.4.10, destacando-se que, apesar da natureza privada, o Fundo é totalmente dependente dos aportes realizados pela União tanto para consecução das políticas públicas quanto para sua solvência (peças 48, 51 e 80 do TC 033.588/2019-8).

6.4.23 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Patrimônio da União, que proceda à análise das deficiências apontadas pela auditoria relacionadas à caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha, a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro contábil de tais bens, de forma a evidenciar a real situação do patrimônio da União.

Situação Atual: não aplicável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comentários: A STN concluiu que os terrenos marginais e terras de marinha devem ser registrados. No entanto, tal registro somente deverá ocorrer após a demarcação das terras, mensuração de valores em base confiável (seja por custo ou valor justo) e desde que tenham potencial para gerar benefícios econômicos ou sociais. Por sua vez, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia registrou que vem desenvolvendo uma série de ações voltadas para o incremento das caracterizações e registros das áreas da União, com o compromisso de atender às recomendações do TCU relativas ao Plano Nacional de Caracterização (PNC), conforme Acórdão 726/2013-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes). Além disso, informou que a SPU adota como procedimento não contabilizar as áreas que ainda não estejam devidamente caracterizadas, ou seja, os registros contábeis de terrenos marginais e terras de marinha ocorrerão gradativamente conforme a devida caracterização destes bens (identificação, cadastro, registro e avaliação). Ressalta-se que o aludido acórdão é monitorado pela SecexAdministração e que, em decorrência do quarto monitoramento do PNC, foi exarado o Acórdão 1492/2019-TCU-Plenário, o qual determinou a sua revisão e a elaboração de cronograma de metas físicas de demarcação dos terrenos marginais e de marinha da União para o horizonte temporal de 2021 a 2025. Assim, tendo em vista que o tema já é objeto de monitoramento pela SecexAdministração, bem como o longo prazo requerido para conclusão, deixa-se de monitorar a presente recomendação no âmbito da auditoria financeira do BGU (peças 48 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.24. À Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que avalie a compatibilidade da Macrofunção Siafi 020330 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público com as disposições da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, especialmente no que se refere à transferência de bens pelo valor líquido contábil ante a necessidade de divulgação de informações do valor bruto e depreciação acumulada dos bens.

Situação Atual: atendida.

Comentários: a Macrofunção 020330 foi alterada, em 22/11/2019, de acordo com a Nota Técnica-SEI 11702/2019, definido os procedimentos a serem adotados quando da transferência de bens entre as unidades gestoras (peça 82 do TC 033.588/2019-8).

6.4.25. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, Conselho Superior da Justiça do Trabalho e Tribunais da Justiça do Trabalho, que: a) demonstre, em 180 dias, a adoção de controles sistemáticos dos precatórios e RPV cancelados pela Lei 13.463/2017 que possibilitem: (i) monitorar a ocorrência do fato gerador do cancelamento previsto no caput do art. 2º; (ii) fiscalizar a operacionalização da transferência à Conta Única do Tesouro Nacional imputada ao banco depositário contratado, referente aos recursos de precatórios e RPVS de responsabilidade da Justiça do Trabalho, em obediência ao §1º do art. 2º; (iii) identificar os precatórios e RPV reincluídos em virtude do requerimento de novo ofício requisitório previsto no caput do art. 3º; b) evidencie, a partir do exercício de 2019, nas notas explicativas, as informações objeto do controle requerido acima; c) dê ciência da determinação ao Conselho Nacional de Justiça, ao Banco do Brasil S.A. e aos bancos depositários contratados para a operacionalização da gestão dos recursos.

Situação Atual: atendida.

Comentários: Em atenção ao item a, o CSJT expediu a Resolução CSJT 248/2019 e a Nota Técnica Seof/CSJT 02/2019, a fim de regulamentar os procedimentos da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus para monitorar o fato gerador do cancelamento e fiscalizar a transferência dos valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

à Conta Única do Tesouro Nacional (CTU), bem assim os procedimentos a serem observados pelos bancos para realização do cancelamento e recolhimento dos saldos. Outrossim, a identificação dos precatórios e RPV reincluídos foi estabelecida no artigo 2º, § 3º da citada Resolução. Quanto ao item b, o CSJT orientou os tribunais, por meio da Mensagem Seofi/CSJT 46/2019, a elaborarem nota explicativa específica relativa aos cancelamentos, que foi publicada no sítio eletrônico desses tribunais. Relativamente ao item c, os expedientes de comunicação foram devidamente encaminhados ao CNJ, ao Banco do Brasil e demais bancos depositários.

6.4.26 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Banco do Brasil S.A, que, em 30 dias, realize as transferências para a Conta Única do Tesouro Nacional dos valores dos cancelamentos de precatórios e RPV de responsabilidade da Justiça do Trabalho incorridos desde a edição da Lei 13.463/2017 e a incorrer no futuro, em obediência ao disposto no §1º do art. 2º da Lei 13.463/2017, que deve incidir, de forma irrestrita, sobre quaisquer precatórios e RPV dos quais a União é devedora.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O Banco do Brasil realizou, em 6/12/2019, o cancelamento dos precatórios trabalhistas e a transferência do montante de R$ 406,9 milhões para a Conta Única do Tesouro Nacional, conforme orientações fornecidas pelo CSJT por meio da Nota Técnica Seofi/CSJT 2, de 20/9/2019. O cancelamento mensal dos precatórios trabalhistas que completarão dois anos ocorrerá sempre no quinto dia útil do mês subsequente, assim como ocorre com os precatórios federais.

Alertas

6.4.27. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficit primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

Situação: observado parcialmente.

Comentários: conforme já relatado, as medidas adotadas pelo Poder Executivo não mitigaram definitivamente o risco iminente de descumprimento da "Regra de Ouro", concluindo-se que o alerta em comento foi observado parcialmente, o que ensejou a proposição de novo alerta na seção 4.1.1.5 deste Relatório.

6.4.28. Alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Situação: observado parcialmente.

Comentários: Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, os órgãos centrais de orçamento (SOF) e de administração financeira (STN), bem como a Casa Civil, relatam a necessidade de reformas legislativas estruturantes que sejam capazes de conter a trajetória de crescimento insustentável das despesas obrigatórias, em especial a Reforma da Previdência,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

consumada na forma da Emenda Constitucional 103/2019, e as Reformas Administrativa e Tributária, em discussão no âmbito do Poder Executivo.

Em paralelo, outras medidas voltadas ao reequilíbrio das contas públicas são mencionadas, com destaque para as seguintes Propostas de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso Nacional: PEC 186/2019, denominada PEC Emergencial; PEC 187/2019, a PEC dos Fundos Públicos; e PEC 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo. Segundo o Poder Executivo, tais proposições, se efetivamente aprovadas e implementadas, contribuirão sobremaneira para o ajuste fiscal federal.

Com efeito, as principais despesas obrigatórias que acarretam riscos ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal são as previdenciárias e as relativas a pessoal. Em que pese ter-se atestado a conformidade da execução orçamentária da União em relação tais limites no exercício de 2019, conforme disposto na seção 4.1.1.8 deste Relatório, os achados descritos naquela seção denotam a ocorrência de situações pouco aderentes aos propósitos de disciplina fiscal subjacentes à Emenda Constitucional 95/2016.

6.4.29. Alertar o Poder Executivo acerca do não cumprimento das disposições do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e/ou dos artigos 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, uma vez que a concessão ou a ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita não observaram todos os requisitos legais 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.

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: conforme já relatado, as medidas adotadas pelo Poder Executivo não evitaram a ocorrência de novos casos de inobservância de requisitos constitucionais e legais quando da instituição de renúncias de receitas tributárias, razão pela qual se conclui que o alerta em comento foi observado parcialmente, ensejando a proposição de novo alerta na seção 4.1.2.9 deste Relatório.

6.4.30. Alertar o titular do Poder Executivo Federal, com base no art. 71, inc. I da Constituição da República e art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que eventuais irregularidades cometidas durante a intervenção federal nos Estados-membros, bem como distorções que venham a ser detectadas nas demonstrações financeiras do ente, podem se refletir no parecer prévio conclusivo a cargo desta Corte de Contas, por se tratar a execução da intervenção federal de matéria inserida no rol de competência privativa nos termos do art. 84, inciso X do Texto Constitucional.

Situação Atual: não monitorável.

Comentários: O Alerta não exige providência por parte do titular do Poder Executivo Federal.

6.4.31. Alertar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: As providências adotadas no decorrer do exercício de 2019 e no início de 2020 ainda não se mostraram suficientes, ocasionando limitação ao alcance da fiscalização e levando a equipe de auditoria do Tribunal a se abster de expressar conclusão de auditoria sobre os demonstrativos avaliados, o que inclui a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conforme consta do relatório de auditoria do TC 036.129/2019-4, bem como o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), TC 036.275-2019-0, todos de relatoria do ministro Bruno Dantas. Assim, em que pese a publicação do Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, ratificado pelo Despacho do Consultor-Geral da União 00955/2019/GAB/CGU/AGU, e a edição do Decreto 10.209, de 22/1/2020, verifica-se ainda a necessidade da formalização de instrumento próprio, nos termos do art. 3º do aludido Decreto, entre este Tribunal e o Ministério da Economia, para que efetivamente se torne viável a auditoria financeira dos registros sob responsabilidade da RFB.

6.5. Conclusão sobre o nível de atendimento das deliberações

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável, e duas não são monitoráveis. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar a sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal.

Nível de atendimento das deliberações

Exercício / **Recomendações**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Atendida	1	3	4	16	**24**
Parcialmente Atendida	-	-	-	-	**-**
Em Atendimento	2	8	4	6	**20**
Não Atendida	1	-	2	1	**4**
Não Aplicável	-	-	-	1	**1**
Não monitorável	-	-	-	2	**2**
Total	**4**	**11**	**10**	**26**	**51**
Exercício / **Alertas**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Observado	-	-	-	-	**-**
Observado Parcialmente	-	1	2	4	**7**
Não Observado	-	-	-	-	**-**
Não Aplicável	-	-	1	-	1
Não Monitorável	-	-	-	1	1
Total	**-**	**1**	**3**	**5**	**9**

Fonte: elaboração própria.

Destaque-se que não houve alertas na situação "não observado" e que as quatro recomendações "não atendidas" consistiram, em resumo, na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para: i) quitação do passivo existente junto a instituições financeiras decorrentes de tarifas na operacionalização de políticas públicas e programas do governo (6.1.4. de 2015), ii) assegurar que a União aplique, no mínimo, 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste (6.3.2. de 2017) e iii) que garante e comprove a aplicação deste mínimo (6.4.3 de 2017) , bem como pela Casa Civil da Presidência para iv) promover **:** iv.i) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; iv.ii) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (6.3.16. de 2017)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Não obstante as quatro recomendações não atendidas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações "não atendida", "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como os alertas considerados "não observado" ou "parcialmente observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020.

10.7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao País diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que passou. É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 85ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição.

Consoante a Lei 8.443/1992, as Contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal. As Contas ora analisadas se referem ao período de 1/1 a 31/12/2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), o Relatório sobre as Contas contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, panorama abrangente da administração pública federal.

Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do País; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os objetivos do Relatório contemplam:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

- fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- analisar a atuação setorial, com ênfase na confiabilidade das informações de desempenho das ações governamentais;
- fundamentar a opinião sobre a conformidade do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2)

Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R$ 7,26 trilhões no exercício de 2019, resultado 1,1% superior, em termos reais, ao de 2018 (R$ 6,89 trilhões). Houve retração da taxa de crescimento do PIB real *per capita* em 2014, 2015 e 2016 nos percentuais equivalentes a -0,3%, -4,4% e -4,1%, respectivamente. Em seguida, a tendência foi alterada e observou-se crescimento real de 0,5% em 2017 e 2018, e de 0,3% em 2019 (R$ 34.533), já descontando a inflação.

O consumo das famílias registrou 64,9% no PIB em 2019, com elevação de 1,8% em relação a 2018, enquanto o consumo da administração pública teve retração de 0,4%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve a maior alta entre os componentes da demanda, de 2,2% no ano, após registrar resultados negativos de 2014 a 2017 e aumento de 3,9% em 2018.

A carga tributária brasileira em percentual do PIB em 2019 foi de 33,17%, superior em 0,02 p.p. à de 2018 e a maior do período analisado (2010 a 2019). A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 4,11% em comparação ao ano anterior. As três esferas apresentaram crescimento das receitas tributárias, com destaque para os municípios, em que houve aumento real de 4,88%, seguidos pelos estados (2,89%) e pelo governo federal (0,21%), resultando em aumento real de 1,21% em relação a 2018.

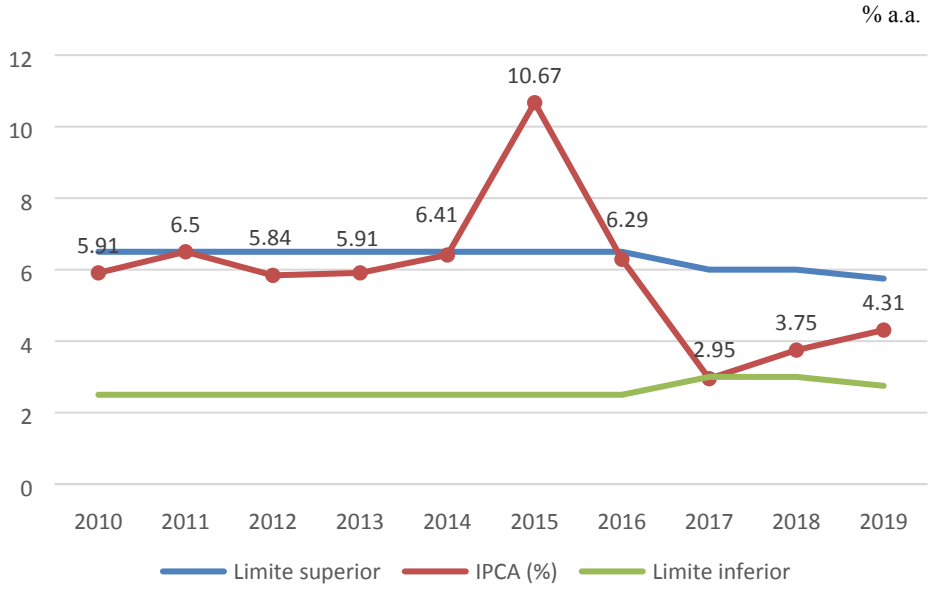
As exportações dos produtos brasileiros em 2019, no total de US$ 225,4 bilhões, tiveram redução de 5,8% se comparadas a 2018. Os maiores compradores de produtos brasileiros no ano foram: China, com US$ 62,9 bilhões ou 28,1% do total exportado; Estados Unidos, com US$ 29,7 bilhões (13,2% do total); Holanda, com US$ 10,1 bilhões (4,5%); Argentina, com US$ 9,7 bilhões (4,3%); Japão, com US$ 5,4 bilhões (2,4%); e Chile, com US$ 5,1 bilhões (2,3%).

As importações, por sua vez, atingiram US$ 177,3 bilhões em 2019. Assim, a balança comercial brasileira apresentou superavit de US$ 48 bilhões no encerramento de 2019. O saldo das reservas internacionais atingiu US$ 356,9 bilhões em 2019, com redução de 4,8% em relação ao final de 2018, que foi de US$ 374,7 bilhões.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2019 foi de 4,31%, superior ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (4,25%) e ao índice verificado em 2018 (3,75%). Os grupos de maiores impactos no índice foram Alimentação e Bebidas (alta de 6,37% e impacto de 1,57 p.p.), Transportes (alta de 3,57% e impacto de 0,66 p.p.), Saúde e Cuidados Pessoais (alta de 5,41% e impacto de 0,65 p.p.), Habitação (alta de 3,9% e impacto de 0,62 p.p.), e Despesas Pessoais (alta de 4,67% e impacto de 0,51 p.p.). Esses grupos somaram 4,01%, equivalentes a 93% do IPCA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

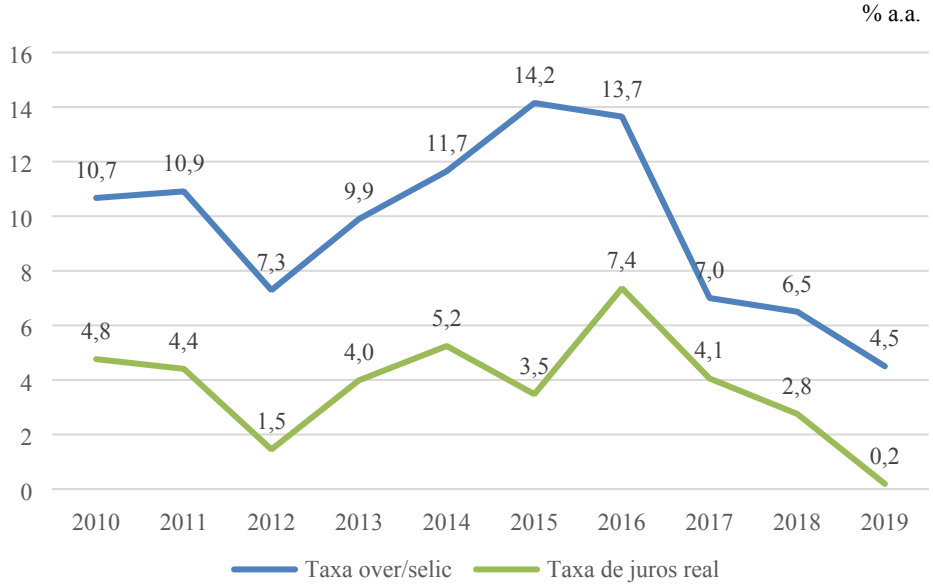
Evolução anual da taxa de inflação (IPCA)



Fonte: IPEADATA/FGV/IBGE.

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil na política monetária para o controle do nível geral de preços, aumentou de 7,29% em 2012 para 14,15% em 2015, para em seguida ser sucessivamente reduzida até encerrar 2019 em 4,4%. Observou-se também forte redução da taxa de juros real *ex-post* (Taxa Selic a.a. menos taxa do IPCA a.a.), de 7,36% a.a. em 2016 para 4,05% em 2017, 2,65% em 2018 e 0,09% em 2019. Em decorrência da redução das expectativas inflacionárias, a autoridade monetária teve condições de diminuir de forma direta a taxa Over/Selic, assim como de reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

Evolução anual da taxa de juros Selic/over x real (*ex-post*)



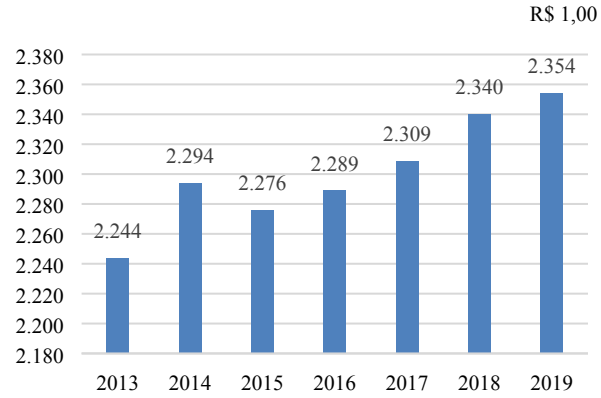
Fonte: Bacen.

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta entre 2014 (6,8%) e 2017 (12,8%). Nos anos seguintes, caiu para 12,3% em 2018 e 11,9% em 2019. A taxa está associada ao nível de atividade econômica do país, que enfrentou tendência de queda no crescimento do PIB após o exercício de 2010, potencializada pela recessão em 2015 e 2016 e por uma fraca e gradual recuperação econômica desde então. A evolução da taxa de desocupação mensal em 2019 registrou queda entre março (12,7%) e dezembro (11,0%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

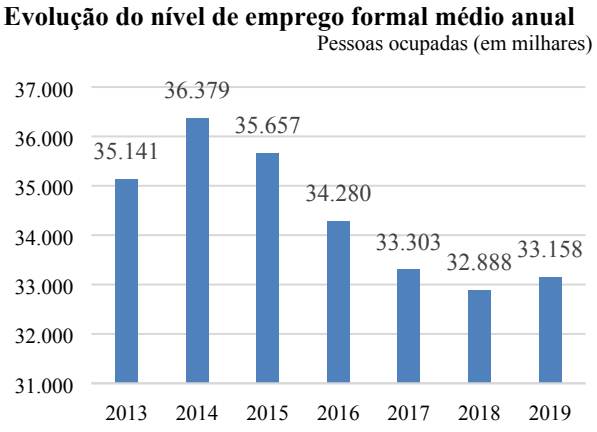
O rendimento médio real anual foi de R$ 2.354 em 2019, valor que tem crescido desde 2015. Por outro lado, a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) apresentou sucessivas quedas de 2014 (36,4 milhões) a 2018 (32,9 milhões), seguida de pequena recuperação em 2019 (33,2 milhões).

Evolução do rendimento médio real mensal



Fonte: IBGE/IPEA.

Evolução do nível de emprego formal médio anual



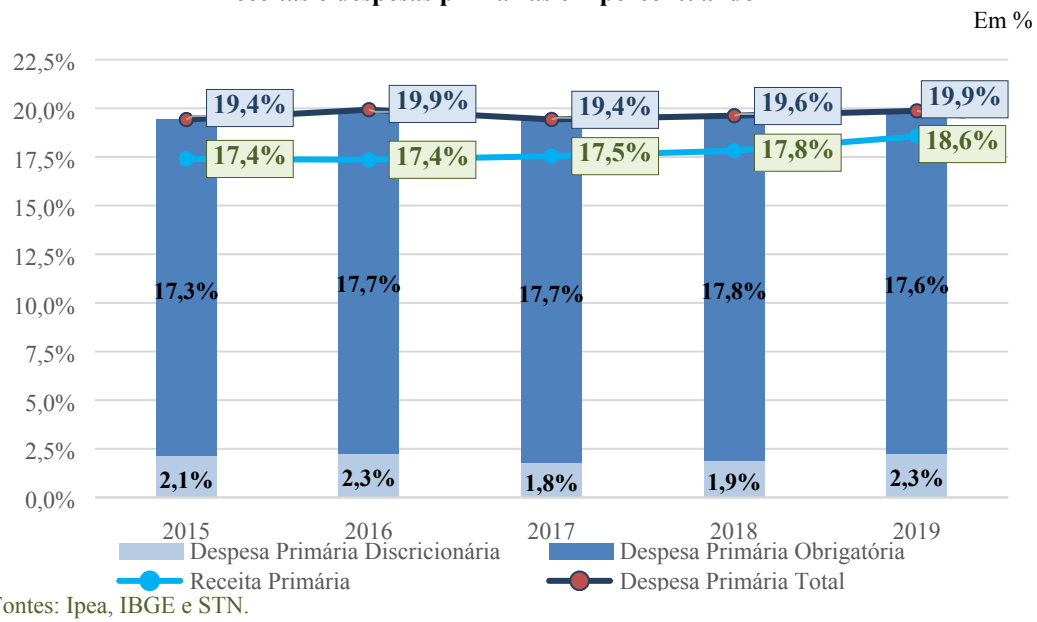
Fonte: IBGE/IPEA

Política fiscal (item 2.3)

Com relação à política fiscal, a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 13.808/2019 (LOA 2019), foi de R$ 1.299,7 bilhões e a efetiva arrecadação totalizou R$ 1.346,8 bilhões (104% da previsão da LOA). Já as despesas primárias fixadas na LOA 2019 totalizaram R$ 1.438,7 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R$ 1.441,8 bilhões (R$ 3.152 milhões a mais que o valor fixado na LOA, em virtude de alterações orçamentárias).

Nos últimos cinco anos, a despesa primária em percentual do PIB tem ficado relativamente estável. Registre-se que o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, impede o crescimento real do total das despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos, de modo que eventual crescimento do PIB não resulta em ampliação dos limites de despesa, visto que o Teto de Gastos é insensível à variação da arrecadação.

Receitas e despesas primárias em percentual do PIB



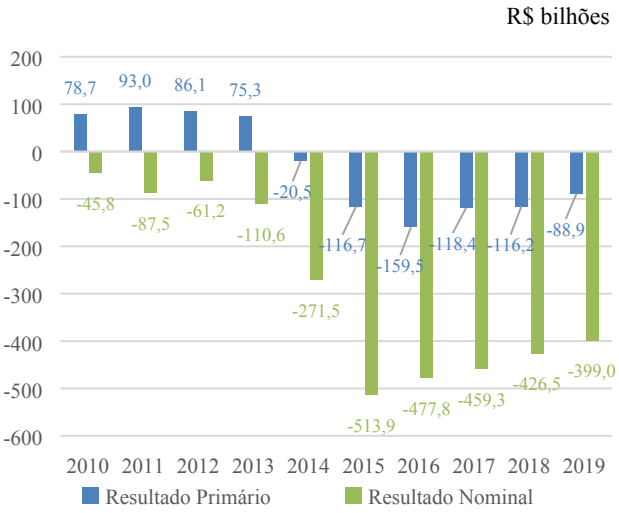
Fontes: Ipea, IBGE e STN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

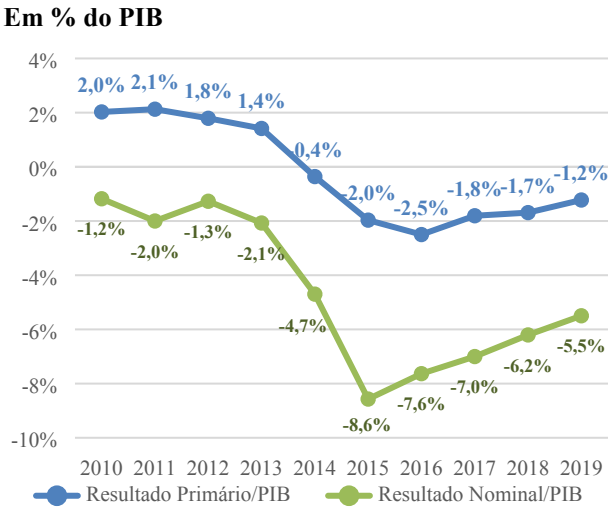
Ao término de 2019, o resultado primário totalizou deficit de R$ 78,7 bilhões, composto de deficit do governo central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das estatais federais de R$ 10,2 bilhões.

Após um período de superavit primário entre 2010 (R$ 78,7 bilhões) e 2013 (R$ 75,3 bilhões), houve sucessivos deficit a partir de 2014. No que tange ao resultado nominal do governo central, verificou-se deficit de R$ 399,0 bilhões em 2019, ante deficit de R$ 426,5 bilhões em 2018.

Resultados primário e nominal do Governo Central



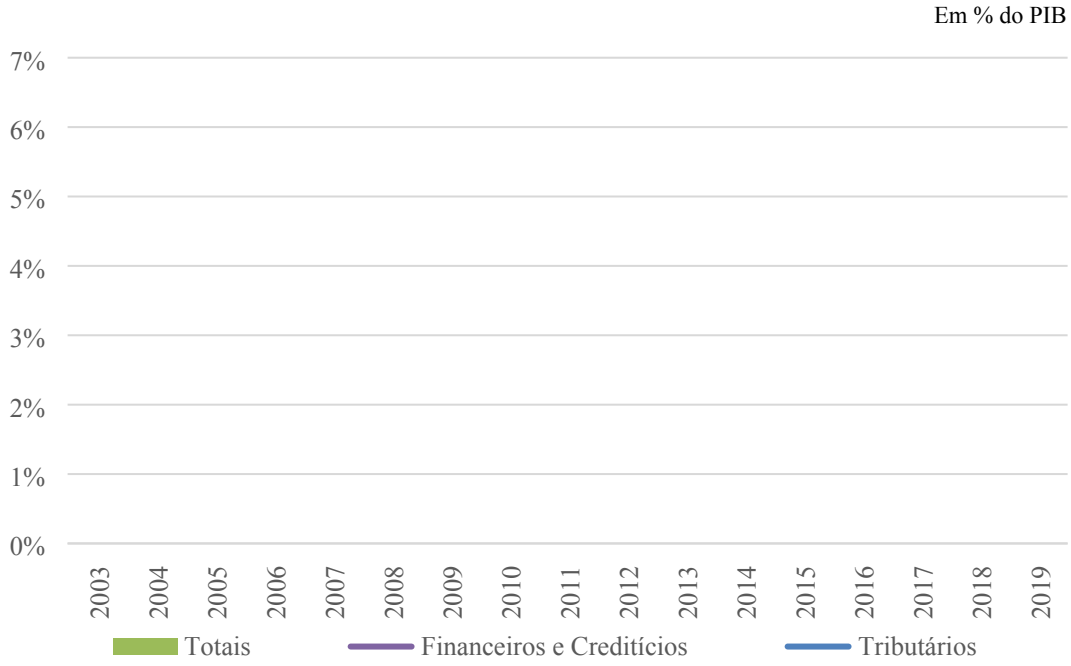
Fontes: STN e Bacen



Fontes: STN e Bacen

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 348,4 bilhões em 2019, o que corresponde a 25,9% sobre a receita primária líquida e a 4,8% do PIB, sendo: R$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios



Fontes: ME/Sefel e MF/RFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os gastos tributários em 2019 corresponderam a 21,4% da arrecadação total. Em 2011, esse percentual era 16,2%, tendo atingido o maior índice em 2015, quando chegou a 22,7%. Os cinco maiores representam 61,78% do total de gastos tributários no ano:

Ranking gastos tributários – projeções 2019

Valores em R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação
1	Simples Nacional	75.868	24,60%
2	Agricultura e Agroindústria	32.257	10,46%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	31.716	10,29%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	28.450	9,23%
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	22.188	7,20%
6	Deduções do Rendimento Tributável- IRPF	21.672	7,03%
7	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.848	4,49%
8	Benefícios do Trabalhador	12.482	4,05%
9	Desenvolvimento Regional	10.314	3,34%
10	Desonerações da Folha de Salários	9.774	3,17%
11	Outros (51 gastos tributários com valores menores do que R$ 9 bilhões)	49.793	16,15%
	Total	**308.362**	**100,00%**

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Com relação à regionalização das renúncias de receitas federais em 2019, houve maior participação da região Sudeste, a qual ficou com 48,7% do total das renúncias, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram a menor participação no total dos benefícios, com percentual de 11,2% cada.

Renúncias de receitas federais – regionalização em 2019

Valores em R$ milhões

Benefícios		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	Valores absolutos	33.256	40.984	33.367	153.198	47.558	308.362
	Valores relativos	10,8%	13,3%	10,8%	49,7%	15,4%	100,0%
Financeiros e Creditícios	Valores absolutos	5.799	11.980	5.772	9.448	6.982	39.982
	Valores relativos	14,5%	30,0%	14,4%	23,6%	17,5%	100,0%
Totais	Valores absolutos	**39.055**	**52.964**	**39.139**	**162.646**	**54.540**	**348.344**
	Valores relativos	**11,2%**	**15,2%**	**11,2%**	**48,7%**	**15,7%**	**100,0%**

Fontes: Secap e RFB.

Em 2019, foram beneficiados 37 fundos ou programas, dos quais nove representam cerca de 90% do total. Em relação a 2018, os fundos constitucionais continuam como os mais beneficiados, enquanto os empréstimos ao BNDES caíram do segundo para o oitavo lugar, devido à diminuição da diferença entre os juros dos empréstimos concedidos ao BNDES e o custo de oportunidade do Tesouro, bem como em face da devolução de R$ 100 bilhões feita por esse banco ao Tesouro.

Principais fundos e programas beneficiados

Valores em R$ milhares

Fundos/Programas	Benefícios	% s/total	Segmento
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	11.272.510	28,2%	Produtivo
Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV	4.642.393	11,6%	Social
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	3.704.640	9,3%	Social
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	3.342.273	8,4%	Social
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	3.261.635	8,2%	Produtivo
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf	2.765.470	6,9%	Agropecuário
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	2.489.707	6,2%	Social
Empréstimos da União ao BNDES	2.202.167	5,5%	Produtivo
Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	1.975.058	4,9%	Produtivo

Fonte: Secap.

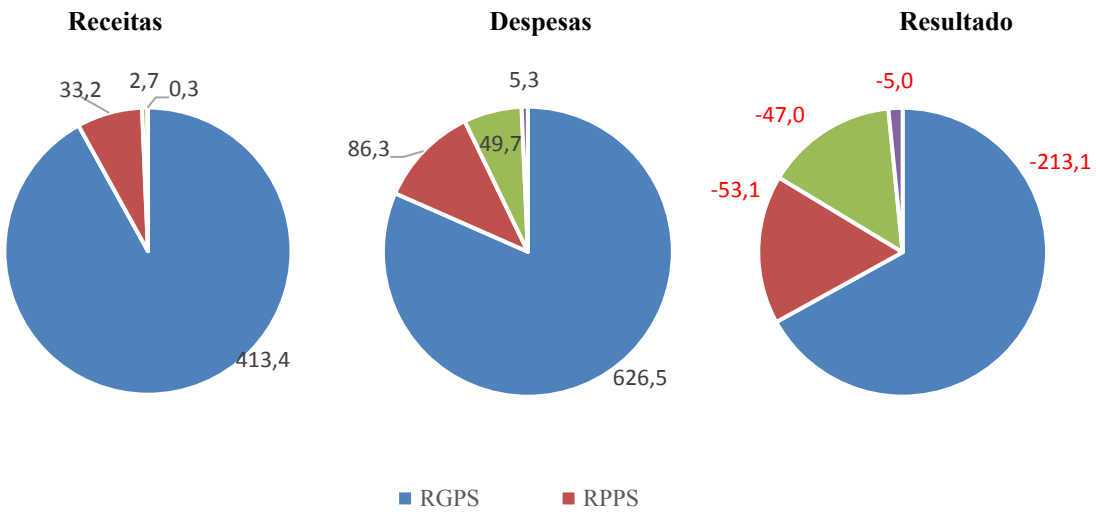
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o regime dos militares) tiveram deficit de R$ 318,2 bilhões em 2019. A partir de 2011, o deficit tem se deteriorado a uma taxa média de 11,9% ao ano, enquanto a despesa não previdenciária aumentou em média 1,6% ao ano e o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,6% ao ano.

A participação da previdência no total das despesas primárias aumentou de 45% em 2010 para 53% em 2017, permanecendo nesse percentual desde então (R$ 762,5 bilhões do total de R$ 1.441,8 bilhões em 2019). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R$ 626,5 bilhões em 2019 (deficit de R$ 213,1 bilhões). O resultado do Regime Próprio (RPPS), voltado aos servidores civis da União, por sua vez, foi deficitário em R$ 53,1 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram deficit de R$ 47 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve deficit de R$ 5 bilhões.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2019

R$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2019) e BEPS (dez/2019).

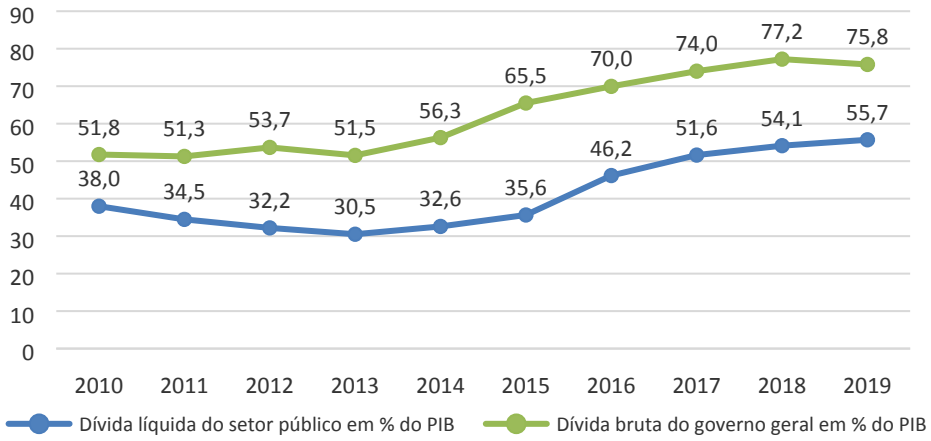
Dívida pública (item 2.4)

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida e a exclusão, ou não, de algumas empresas. A Dívida Pública Federal, em mercado, aumentou R$ 371,8 bilhões em 2019, alcançando R$ 4.248,9 bilhões. O prazo médio foi de quatro anos e o percentual vincendo em doze meses alcançou 18,7%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dívidas Bruta do Governo Geral e Líquida do Setor Público

% do PIB



Fonte: Bacen.

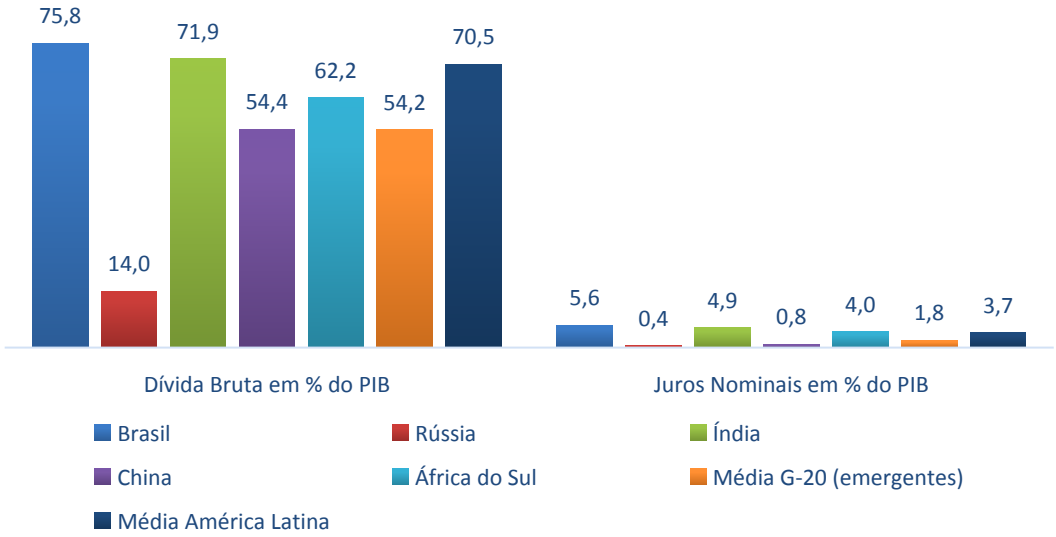
A dívida bruta do governo geral (DBGG), que abrange os governos federal, estaduais e municipais, embora tenha aumentado R$ 228,1 bilhões em termos nominais e atingido R$ 5.500,1 bilhões, reduziu-se em relação ao PIB (de 77,2% em 2018 para 75,8% em 2019), devido principalmente à redução das operações compromissadas e ao efeito crescimento do PIB no período. Já a Dívida Líquida do Setor Público aumentou R$ 345,9 bilhões em 2019, atingindo R$ 4.041,8 bilhões (55,7% do PIB).

O expressivo endividamento nacional é pressionado pelos sucessivos resultados primários negativos, pelo baixo crescimento do PIB e pelas taxas de juros nominais pelas quais o Brasil remunera seus credores. Os juros nominais do governo geral alcançaram R$ 409 bilhões em 2019, o que equivale a 5,6% do PIB. Ao final de 2019, o Brasil continuou com um dos maiores percentuais de endividamento bruto em relação ao PIB e, por consequência, também um dos maiores percentuais de juros nominais entre os países emergentes e de renda média.

O Brasil teve o maior percentual de juros nominais e dívida bruta entre os países que integram o grupo dos Brics. O gráfico seguinte mostra os percentuais de dívida bruta e juros nominais em proporção do PIB desses países e a média dos países emergentes integrantes do G-20 e da América Latina.

Dívida bruta e juros nominais em 2019

Em % do PIB



Fontes: Monitor Fiscal do FMI - abril/2020 e Notas para Imprensa do Bacen - março/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Orçamento público (item 2.5)

A Lei Orçamentária Anual (Lei 13.808/2019) estimou receitas e fixou despesas de R$ 3.382,22 bilhões, sendo R$ 758,67 bilhões (22,4%) referentes ao refinanciamento da dívida pública federal.

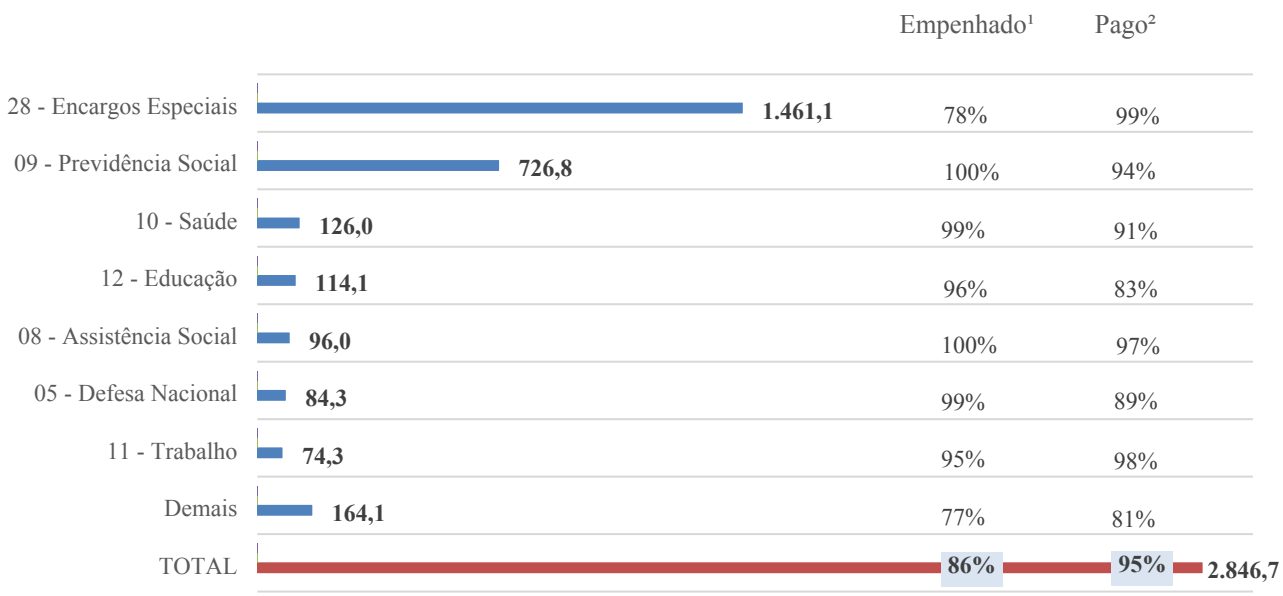
Em 2019, as receitas arrecadadas somaram R$ 2.990,87 bilhões (8,3% abaixo da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R$ 1.720,86 bilhões) ficou 3,76% acima do estimado, e de receitas de capital arrecadadas (R$ 1.270) ficou 20,81% abaixo das previsões, defasagem concentrada principalmente nas operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, que ficaram 50,58% (R$ 383,73 bilhões) abaixo do inicialmente previsto.

A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi de R$ 3.314,2 bilhões, dos quais foram empenhados R$ 2.846,79 bilhões (85,9%). Contribuíram para essa diferença a não realização de despesas previstas com o refinanciamento da dívida pública (foram empenhados R$ 468,63 bilhões, 68,3% da dotação atualizada, que foi de R$ 686,56 bilhões) e com os juros e encargos da dívida (R$ 285,23 bilhões empenhados, 71,4% dos R$ 366,65 bilhões autorizados).

Na ótica das funções de governo, 78,4% do valor empenhado foram destinados às funções "Encargos Especiais" (R$ 1.461,1 bilhões) e Previdência Social (R$ 726,8 bilhões). A função Encargos Especiais engloba a dívida pública, as transferências constitucionais a estados e municípios e a cobertura de resultados negativos do Banco Central. A função Previdência Social abrange os gastos com benefícios previdenciários, aposentadorias e pensões civis da União e pensões militares das Forças Armadas (não contempla as despesas com inativos militares das Forças Armadas, de R$ 25,56 bilhões em 2019, as quais estão classificadas na função Defesa Nacional).

Execução da despesa por função

Valores em R$ bilhões (empenhados)



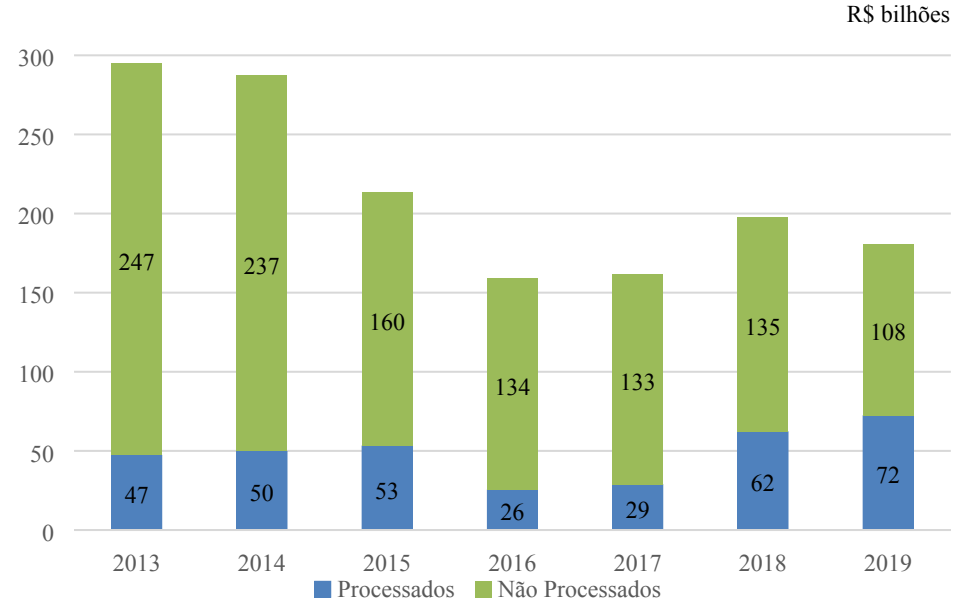
Fonte: Tesouro Gerencial.
1. Despesa empenhada em relação à dotação atualizada (LOA + créditos adicionais).
2. Despesa paga em relação aos valores empenhados.

Houve redução de R$ 16 bilhões (8%) nos restos a pagar inscritos e reinscritos, em decorrência de queda expressiva dos restos a pagar não processados (20%), fato ocorrido em virtude do grande volume de liquidações, sobretudo em despesas relativas a transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse). Observou-se aumento nos restos a pagar processados, principalmente os referentes a: auxílios a investimentos de municípios (R$ 7,4 bilhões);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na área urbana (R$ 1,9 bilhão); e concessão de empréstimos e financiamentos (R$ 1,4 bilhão).

Estoque de restos a pagar (valores reais)



Fontes: Siafi e Tesouro Gerencial.

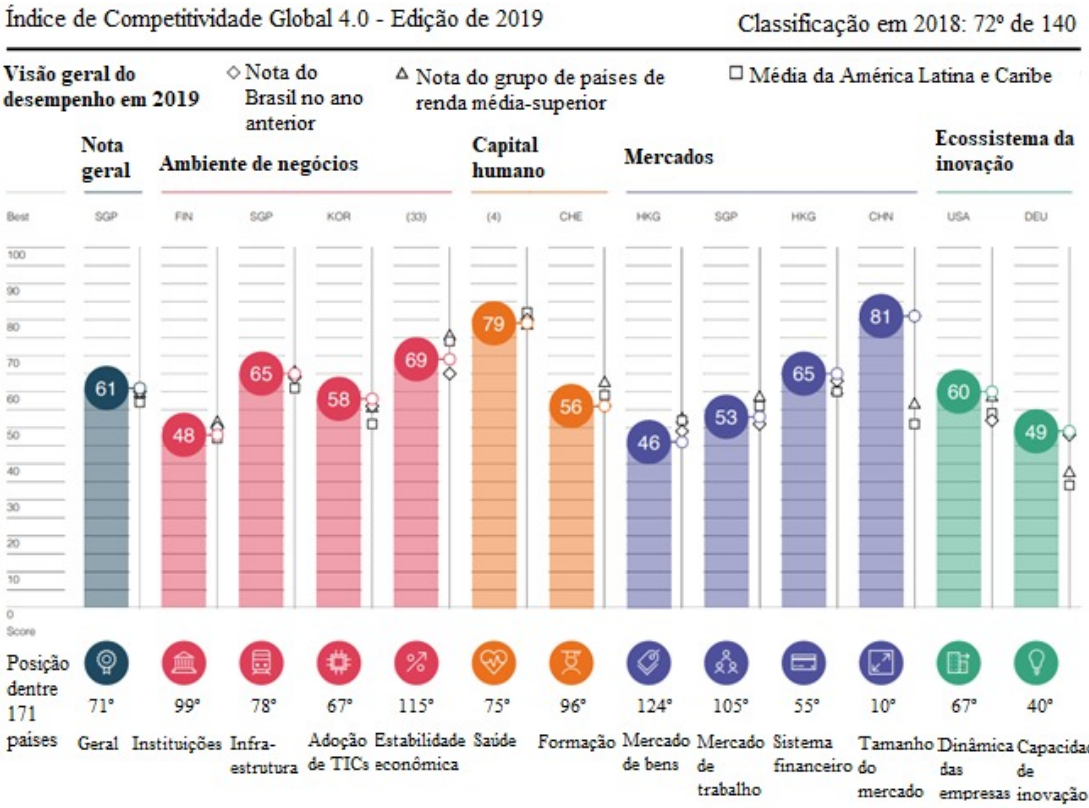
Resultados da atuação governamental (Capítulo 3)

Indicadores de desenvolvimento econômico e social (item 3.1)

Com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil no cenário internacional em termos de desenvolvimento econômico e social, analisou-se a posição do País no Índice Global de Competitividade 4.0 (IGC 4.0, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial), o qual busca refletir, anualmente, o contexto do Brasil com base em doze pilares que retratam o ambiente institucional, o capital humano, os mercados e o ecossistema de inovação. O Brasil ocupou a 71ª posição em 2019 entre 141 países:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultado[1] do Brasil no IGC 4.0 em 2019



Fonte: Fórum Econômico Mundial (adaptado).

Também se buscou a posição do país no Índice de Progresso Social, publicado pela entidade internacional sem fins lucrativos *Social Progress Imperative* e definido como a capacidade de uma sociedade atender às necessidades humanas básicas dos cidadãos, a partir de 51 indicadores sociais e ambientais. O Brasil vem apresentando piora de 2016 (74,12) para 2019 (72,87), com piores desempenhos nas áreas de segurança pública, educação e inclusão social. Registra-se que na Rússia, na Índia, na China e na África do Sul, países que compõem o grupo dos Brics, os índices evoluíram de 2016 para 2019, assim como ocorreu no índice apurado para o mundo todo.

Plano Plurianual (item 3.2)

Sobre o Plano Plurianual (PPA), o exercício de 2019 foi o último de vigência do quadriênio 2016-2019 e também o ano em que foi elaborado e aprovado o plano do quadriênio seguinte. Em fiscalização que acompanhou a elaboração do PPA 2020-2023, o TCU identificou esforços para corrigir, no plano válido para 2020-2023, parte das falhas encontradas no PPA 2016-2019, com destaque para os seguintes aprimoramentos: o plano adotou parâmetros macroeconômicos alinhados aos de mercado, eliminou categorias cujas definições eram imprecisas, buscou utilizar o marco lógico como base para o planejamento e vinculou metas aos indicadores de cada programa finalístico.

Por outro lado, a dimensão estratégica foi comprimida, não ficou claro quais ações governamentais terão alocação prioritária de recursos e há uma lacuna relevante sobre os atos intermediários necessários para o alcance das metas. Esse último ponto resulta da simplificação metodológica adotada, a qual deve ser complementada por instrumentos de planejamento em nível setorial, imprescindíveis para que o sistema de planejamento governamental funcione de forma efetiva.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise setorial (item 3.3)

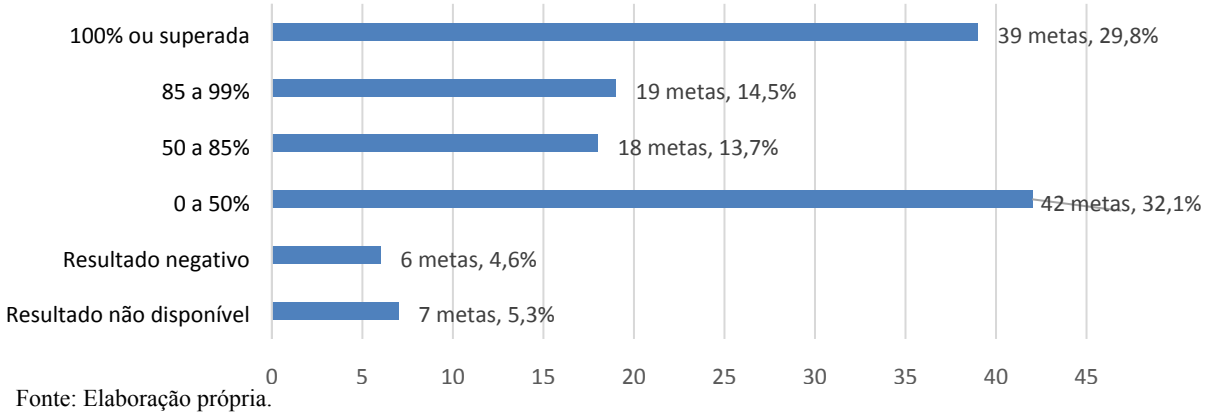
Quanto à ação setorial do governo, analisaram-se as informações de desempenho (metas), as quais demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no plano plurianual, pois tais instrumentos destacam as realizações e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

Por ter sido o último ano de vigência do PPA 2016-2019, o enfoque da análise setorial recaiu sobre os seguintes aspectos: i) confiabilidade dos dados apresentados; ii) atingimento das metas e seus reflexos no alcance dos objetivos; e iii) quando possível, desempenho da política pública representada no respectivo programa temático. O aspecto da qualidade não foi analisado para a maioria das metas selecionadas, por já ter sido examinado nos relatórios anteriores

Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas, em relação a 2019, 131 (12%), pertencentes a quinze programas temáticos, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, **dezenove metas (15%) apresentaram problemas de confiabilidade,** tais como contabilização de casos de forma indevida e fragilidade na coleta dos dados, **tendo sido registrada distorção no Parecer Prévio referente às referidas falhas.**

Das metas analisadas, 29,8% foram alcançadas ou superadas e 36,7% atingiram resultado inferior a 50% do planejado.

Alcance das metas, por faixa (em quantidade e em percentual das analisadas)



Fonte: Elaboração própria.

Para algumas metas, o alcance decorreu da alteração de valores por meio da Portaria 612/2019 do Ministério da Economia, editada em 25/11/2019. Foi o caso de quatro das 22 metas analisadas do programa Educação de Qualidade Para Todos, sendo que outras três metas não foram alcançadas mesmo após redução dos valores pela referida portaria. Embora não expressamente proibida pela legislação que rege o PPA, **a alteração de metas a menos de dois meses do encerramento do plano contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo a confiabilidade, comprometendo a avaliação do alcance das metas, razão pela qual foi tratada como impropriedade**.

Informações de desempenho deficientes não devem ser entendidas como falhas de menor importância, visto que maculam a transparência e distorcem a base das escolhas públicas. Tais instrumentos devem ser confiáveis e úteis aos processos de tomada de decisão, prestação de contas, ciclo de políticas públicas (da formação da agenda até a avaliação) e alocação de recursos públicos.

Importa destacar ainda o diagnóstico realizado no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República sobre as **lacunas, inconsistências e limitações do Sistema de Informações de Custos** do Governo Federal. Não obstante a evolução gradativa nas possibilidades de reconhecimento e mensuração de custos, **faz-se necessária a implementação de iniciativas para**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

fortalecer a informação gerencial de custos nos processos de tomada de decisão e de alocação de recursos públicos, razão pela qual foi proposta recomendação.

Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4)

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam a verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2019 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO 2019), à Lei Orçamentária Anual de 2019 (LOA 2019) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Não foram identificadas impropriedades ou irregularidades na gestão com relação aos seguintes pontos: abertura de créditos adicionais, aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde; aplicação do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual; execução de despesas do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, limites do Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos); limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (metas fiscais, contingenciamento, despesas com pessoal, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa e inscrição em restos a pagar); cumprimento do art. 42 da LRF; e, por fim, execução de metas e prioridades do exercício previstas na LDO 2019.

Quanto aos demais itens de verificação, foram apontadas desconformidades, as quais estão sintetizadas na sequência.

Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)

Em 2019, houve abertura de créditos adicionais no montante de R$ 454,9 bilhões, sendo 89% (R$ 402,9 bilhões) referentes a remanejamento de dotação. Foram abertos, via créditos extraordinários, R$ 402,8 milhões em casos que respeitaram os critérios constitucionais de imprevisibilidade e urgência, sendo R$ 269,71 milhões para assistência emergencial e acolhimento humanitário a pessoas advindas da Venezuela, R$ 131,7 milhões para auxílio emergencial pecuniário a pescadores artesanais afetados pelo derramamento de petróleo na costa brasileira e R$ 1,37 milhão de auxílio emergencial pecuniário assistencial a afetados pela calamidade de Brumadinho.

Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)

Em 2019, a União aplicou R$ 63,02 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo, portanto, o mínimo exigido pelo art. 212 da CF/1988, c/c os arts. 60 e 110 do ADCT, que foi de R$ 52,67 bilhões no ano.

Quanto ao "mínimo constitucional da saúde", em que pese o cumprimento tenha sido demonstrado, verificou-se que, em 2019, dos R$ 122,27 bilhões aplicados pela União, quase 67% (R$ 81,53) foram executados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na Lei Complementar 141/2012, sem que a União disponha de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle, fato que mereceu recomendação no Parecer Prévio.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 89/2015, o *caput* do art. 42 do ADCT dispõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na região Centro-Oeste e 50% na região Nordeste, preferencialmente no Semiárido. Em consulta ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Siafi, observou-se que 68,88% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à região Nordeste e **18,8%, à região Centro-Oeste, abaixo do mínimo constitucional de 20%, sendo consignada irregularidade**.

Verificou-se que os recursos aplicados na Região Nordeste foram preferencialmente destinados a projetos no Semiárido e que no mínimo 50% dos percentuais tiveram como público-alvo os agricultores familiares. Todavia, essas informações também não são oferecidas à sociedade com o grau desejável de transparência, o que representa um obstáculo para o controle social sobre o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 42 do ADCT. Assim, registrou-se **impropriedade acerca do uso de localizador nacional genérico para classificar despesas**.

Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)

Em 2019, foram empenhados 99,4% do montante ajustado de execução obrigatória para as emendas individuais (R$ 49,5 milhões não foram empenhados) e 96,8% para as emendas de bancada estadual (R$ 146,5 não foram empenhados). Em ambos os casos (emendas individuais e de bancada estadual), a execução financeira superou o mínimo exigido. Ao longo do exercício, foram impostos limites de execução orçamentária e financeira, os quais foram restabelecidos nos montantes originais pelo Decreto 10.079, de 23/10/2019, e mantidos até o final do exercício.

É certo que as dificuldades operacionais devem ser consideradas, mas faz-se necessário **alertar que a execução inferior aos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade no Parecer Prévio**.

Regra de Ouro (item 4.1.1.5)

Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada 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. Tal princípio, comumente denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes, e deve ser observado tanto na elaboração e aprovação da LOA, com base nos valores propostos e autorizados, quanto após o encerramento do exercício, com base nos valores realizados.

Em 2019, pela primeira vez na vigência da CF/1988, as operações de crédito superaram as despesas de capital, tanto em termos orçamentários, quanto em termos de execução.

A LOA 2019 foi aprovada com R$ 1.424 bilhões em operações de crédito estimadas e R$ 1.175 bilhões em despesas de capital. A diferença (R$ 249 bilhões) foi consignada como despesas condicionadas à aprovação legislativa por maioria absoluta via crédito adicional, na forma exigida pela Constituição:

Receitas e despesas condicionadas – LOA 2019

R$ milhões

Receita Condicionada		Despesa Condicionada	
Fonte 944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - CONDICIONADOS	201.705,3	Benefícios Previdenciários Urbanos do RGPS	201.705,3
	30.000,0	Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social	30.000,0
	6.551,1	Subsídios e Subvenções Econômicas	8.185,0
	8.185,0	Transf. de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza - Bolsa Família	6.551,1
	2.474,2	Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011)	2.474,2
Total	**248.915,6**	**Total**	**248.915,6**

Fonte: Tesouro Gerencial.

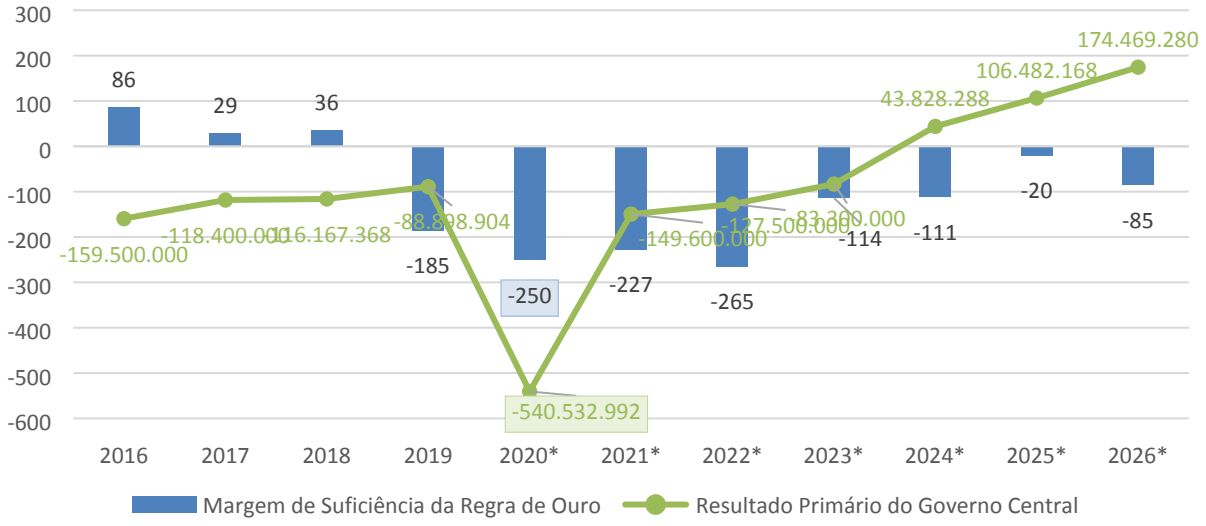
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao final do exercício, constatou-se um desequilíbrio de R$ 185 bilhões, o qual não se coaduna com o postulado da Regra de Ouro, mas inferior aos R$ 249 bilhões autorizados pelo Parlamento, considerando-se cumprida portanto, a norma constitucional.

Destaque-se que, até 2018, a "Regra de Ouro" foi formalmente cumprida mesmo no cenário fiscal deficitário, em meio à redução significativa de investimentos e inversões financeiras da União, devido ao ingresso de receitas financeiras não recorrentes e ao amplo conceito de despesas de capital. Receitas como o resultado positivo do Banco Central e os pagamentos antecipados do BNDES foram utilizadas para executar despesas com amortizações (tipo de despesa de capital) ou outras despesas financeiras (como juros da dívida), liberando fontes para o custeio de outras despesas de capital.

Margem de suficiência da Regra de Ouro x Resultado Primário do Governo Central

R$ bilhões



Fonte: STN e Siga Brasil.
* Projeções para 2020 consideram os efeitos da pandemia causada pela Covid-19. Para 2021 a 2026, as projeções não consideraram os efeitos da pandemia.

Com a escassez dos recursos a serem pagos antecipadamente pelo BNDES e as restrições impostas pela Lei 13.820/2019 às transferências de resultados do Banco Central ao Tesouro Nacional, as projeções indicam que as operações de crédito excederão as despesas de capital pelo menos até 2026. Ou seja, a partir de 2019, o país precisa contrair empréstimos para pagar despesas correntes, fato que se agrava no cenário de sucessivos deficits fiscais, potencializado pelos efeitos da pandemia referente ao Covid-19.

Foram apontadas ainda **duas impropriedades referentes a falhas formais na apuração de itens da Regra de Ouro**, constantes do Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, o qual integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (item 4.1.1.6)

A execução das despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais (OI) respeitou os limites globais de dotação, autorizados por fonte e por ação orçamentária em 2019.

Analisou-se, a partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. De acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que 52 empresas tiveram deficit corrente (53% a mais do que as 35 empresas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

constatadas em 2018), sendo que em 22 delas o deficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o deficit corrente com o caixa inicial.

Verificou-se que, assim como ocorreu em 2018, a Telebras utilizou aportes de capital da União para cobrir o deficit corrente, fato tratado pelo TCU como indício de dependência. Na LOA 2020, a Telebras foi incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), em virtude do enquadramento da empresa no conceito definido pelo art. 2º, inciso III, da LRF.

Destaque-se ainda que não foram examinados aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa e que a análise se restringiu ao exercício de 2019, de modo que não foi verificado se os recursos da rubrica "disponível inicial" eram decorrentes de aportes de capital realizados em anos anteriores, o que também sinalizaria possível dependência.

Pela materialidade, merecem registro os aportes capital de R$ 7,6 bilhões realizados na Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), estatal vinculada ao Ministério da Defesa cujo capital já pertence 100% à União, para aquisição de equipamentos navais a serem utilizados pela Marinha do Brasil. Verificaram-se indícios de que os aportes na empresa em 2019 foram destinados à formação de caixa na estatal, a fim de que a empresa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico, o que pode configurar afronta a normas que regem os aportes de capital da União em estatais não dependentes.

Diante dos indícios, a serem apurados em processo específico, e dos riscos que prática como essa representam ao cumprimento efetivo de normas orçamentárias e regras fiscais, emitiu-se **alerta ao Poder Executivo de que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais, voltados para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas**.

Teto de Gastos (item 4.1.1.8)

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência por vinte anos, fixando limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. No exercício de 2019, o Teto de Gastos foi cumprido por todos os órgãos federais.

O ano de 2019 foi o último em que foi possível aos órgãos utilizarem a compensação prevista no art. 107, §§ 7º e 8º do ADCT. Os órgãos do Ministério Público da União e do Poder Judiciário, com exceção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), precisaram utilizar a compensação para cumprirem seus limites. Os demais (Poder Executivo, órgãos do Legislativo, STJ e Defensoria Pública da União) adequaram suas despesas aos limites individuais sem recorrer à compensação.

Em que pese a regra ter sido cumprida em 2019, foram noticiadas ocorrências que sinalizam a adoção de procedimentos que não se coadunam com os pressupostos do NRF e constituem verdadeiros riscos ao seu cumprimento.

Como já citado, a Emgepron recebeu R$ 7,6 bilhões em aportes de capital da União em 2019 para aquisição de equipamentos navais a serem utilizados pela Marinha do Brasil. Para além dos indícios de afronta à disciplina sobre aportes da União em estatais não dependentes, a capitalização não sensibilizou o Teto de Gastos, o qual somente será impactado quando a Marinha pagar à Emgepron pela utilização dos equipamentos na modalidade de arrendamento.

A modelagem atípica constitui engenhosa medida que representa, objetivamente, escape à EC 95/2016 para se executar despesas em favor de órgãos da administração direta. Isso porque o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

texto constitucional prevê como uma das exceções ao Teto de Gastos as despesas com aumento de capital em estatais não dependentes. Assim, em que pese a medida não contrastar com a literalidade do texto constitucional, se adotada por outros órgãos, há risco de esvaziamento dos efeitos da EC 95/2016, pois despesas primárias seriam executadas à margem dos limites impostos pelo Novo Regime Fiscal.

Destacam-se ainda os compromissos assumidos que excederam as dotações orçamentárias, ordinárias ou decorrentes de créditos adicionais. Ou seja, obrigações geradas sem previsão orçamentária, as quais resultam em passivo que somente poderá ser honrado em orçamentos de exercícios futuros. Houve insuficiência orçamentária de R$ 1,48 bilhão em 2019 nas despesas do Instituto Nacional do Seguro Social relacionadas a benefícios previdenciários. Tais despesas foram realizadas com dotação da LOA 2020 via elemento de despesa 92 – Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), o que permitiu espaço fiscal em 2019 para custear despesas primárias do mesmo montante.

Irregularidade semelhante ocorreu no custeio de obrigações com organismos internacionais. A dotação da LOA 2019 para tais compromissos foi inferior em R$ 561 milhões às obrigações do exercício, de modo que o montante ficou sem o devido suporte orçamentário.

Registra-se também a Medida Provisória (MP) 900/2019, a qual visava à criação de um fundo privado para gerir recursos decorrentes de multas aplicadas por autoridades ambientais. Segundo a MP, os recursos do fundo e as respectivas despesas não comporiam o Orçamento Geral da União, consequentemente não seriam contabilizadas no Teto de Gastos nem estariam sujeitas aos demais controles orçamentários vigentes. Não obstante a vigência da MP ter se encerrado sem apreciação do Congresso Nacional, faz-se necessário o registro sobre a dissonância da medida em relação ao ordenamento que rege as finanças públicas e os riscos de ações dessa natureza para o compromisso com a responsabilidade e a higidez na gestão fiscal.

Outro fato digno de relato é o Projeto de Lei 7.063/2017 e seus apensados, intitulado "Lei Geral das Concessões", que está pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Apesar de visar modernizar as normas atinentes à concessão e à permissão de serviços públicos, o projeto contém dispositivo que afronta regras e princípios de finanças públicas estabelecidos na CF/1988, notadamente ao dispor que editais de licitação poderão contemplar cláusula prevendo que o pagamento pela outorga "envolverá, ainda que sem relação com a prestação do serviço público, a obrigação, de pagar a terceiro, a execução, integral ou parcial, de obra pública, o depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública, ou a dação ou cessão de bens". Se aprovado, o dispositivo permitirá que, ao invés de ingressar como receita, parcela relevante da contrapartida financeira da concessão passe a ser adimplida mediante a assunção de compromisso por parte do concessionário junto a fornecedores privados, com consequente realização de despesas públicas ao arrepio das leis orçamentárias.

As medidas acima não inviabilizaram o cumprimento formal do "Teto de Gastos" em 2019. Contudo, caso adotadas reiterada e indiscriminadamente, fragilizam sobremaneira a credibilidade da norma, colocando em xeque a sua finalidade precípua, de conter o crescimento das despesas primárias em patamar compatível com a sustentabilidade das contas públicas. Com o crescimento real das despesas obrigatórias nos últimos anos e a pressão cada vez maior sobre a margem disponível para as despesas discricionárias, o risco de fragilização do Novo Regime Fiscal torna-se ainda mais elevado.

Nesse sentido, não basta o mero cumprimento formal do Teto de Gastos, é preciso que os princípios basilares da norma sejam observados. Do contrário, os impactos negativos podem extrapolar as fronteiras das finanças públicas, refletindo na macroeconomia do país e prejudicando a sustentabilidade da dívida. Além disso, a rigor, deve-se atentar para a essência de operações que porventura venham a ocorrer com o propósito de burlar a norma, pois sua real repercussão nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dimensões econômica e fiscal pode vir a caracterizar, de fato, afronta ao que determina a regra fiscal, motivando inclusive a responsabilização de agentes públicos.

Assim, **cabe alertar que a prática reiterada de ações que afastam os pressupostos do Novo Regime Fiscal pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, e acarretar violação ao próprio dispositivo constitucional**.

Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2019 (Lei 13.707/2018) foi de deficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R$ 139 bilhões, que representou 1,84% do PIB projetado à época. Foram estimadas receitas primárias de R$ 1.543,2 bilhões (20,44% do PIB) e despesas primárias de R$ 1.682,2 bilhões (22,28% do PIB).

Em obediência ao art. 8º da LRF, foi publicado o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019, tendo como referência os valores fixados na LOA 2019. Ao longo do ano, o Decreto 9.711/2019 sofreu alterações como resultado das reavaliações realizadas bimestralmente. Dessa forma, foram realizadas restrições e ampliações nos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias, em consonância com a meta de resultado primário estabelecida.

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o governo federal atingiu deficit primário de R$ 78,6 bilhões, composto de deficit do governo central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das empresas estatais federais de R$ 10,3 bilhões, o que comprova o cumprimento da meta fiscal.

O superavit das empresas estatais federais decorreu de capitalização havida em dezembro na Emgepron (R$ 7,6 bilhões), na Infraero (R$ 1,5 bilhão) e na Telebras (R$ 1,0 bilhão).

Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)

A receita corrente líquida (RCL) cresceu aproximadamente R$ 100 bilhões (12%) em relação a 2018, em parte decorrente de incremento na receita patrimonial resultante, especialmente, do recebimento de recursos da cessão onerosa e das rodadas de concessão de campos de petróleo, bem como da elevação da distribuição de dividendos de empresas nas quais a União tem participação societária, principalmente BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2019, todos os órgãos, individualmente, cumpriram os limites prudencial e máximo estabelecidos na LRF, considerando como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho os fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se sob a análise deste Tribunal.

A despesa líquida com pessoal (DLP), despesa bruta menos despesas não computadas, apresentou elevação, em termos correntes, de R$ 9 bilhões em relação aos gastos em 2018, ou seja, de 3%, sendo que, em termos reais, houve redução estimada de 1%. A RCL cresceu mais do que a DLP, de modo que o indicador DLP/RCL passou de 34,42% em 2018 para 31,63% em 2019.

Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)

A dívida consolidada líquida (DCL) aumentou 11,88% em relação a 2018, variação inferior ao crescimento da RCL, de modo que a relação DCL/RCL apresentou pequena redução (397,78% em 2018 para 395,74% em 2019). Registra-se que o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que previa o limite de 350% para esse indicador, foi arquivado definitivamente ao final de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Já a dívida mobiliária do Tesouro Nacional (DM), que representa mais de 99% do total da dívida consolidada, aumentou R$ 462 bilhões (8,13%) em 2019, variação também inferior à da RCL, de modo que o indicador DM/DCL passou de 705,78% em 2018 para 678,66% em 2019. Da mesma forma, o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, o qual previa limite de 650% da RCL, foi arquivado, de modo que ambos os indicadores carecem de limites legais.

Os limites e condições para a contratação de operações de crédito e concessão de garantias pela União foram estabelecidos em 60% da RCL pela Resolução do Senado Federal 48/2017. As operações de crédito contratadas em 2019 totalizaram R$ 226 bilhões, 24,92% da RCL, enquanto as contragarantias concedidas pela União totalizaram R$ 279,5 bilhões, 30,86% da RCL.

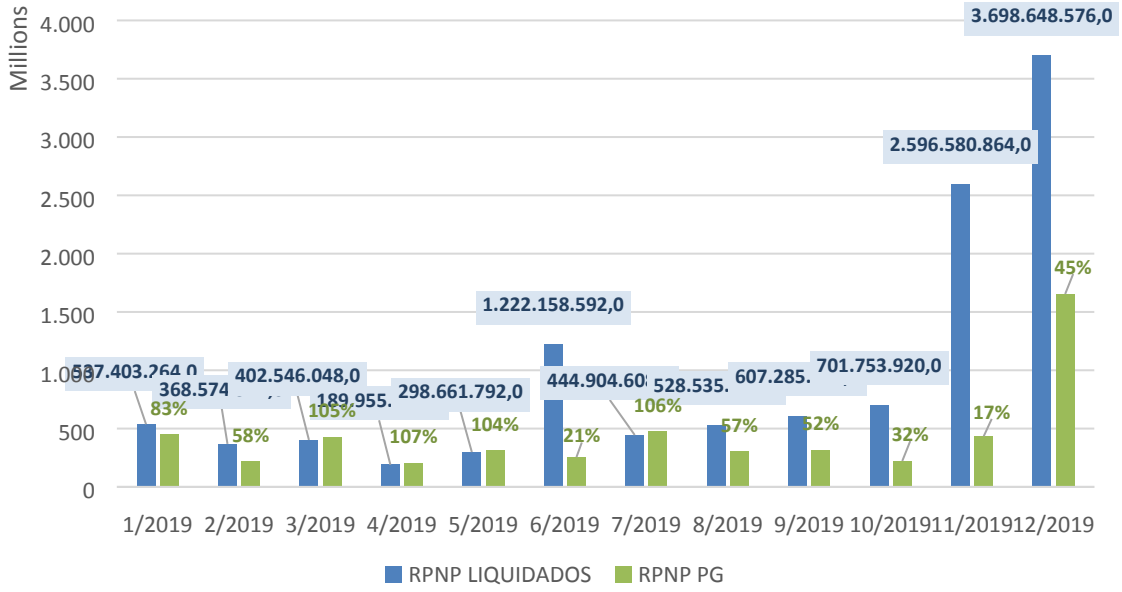
Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)

Em 2019, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) era de R$ 1.420,9 bilhões, tendo sido inscritos R$ 78,5 bilhões em RPNP, restando, portanto, uma suficiência de R$ 1.342,4 bilhões, o que aponta, em termos consolidados, para o cumprimento da regra do art. 42 da LRF. Quanto à verificação por grupos de destinação de recursos, a regra também foi cumprida pelo Poder Executivo Federal, considerando os critérios adotados pelo TCU.

Liquidações de restos a pagar não processados em 2019 (item 4.1.2.8.2)

Foram liquidados, em 2019, R$ 129 bilhões de restos a pagar não processados, sendo R$ 13,4 bilhões (19%) pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Desse montante, R$ 6,3 bilhões (47%) concentraram-se nos meses de novembro e dezembro:

Liquidação de restos a pagar não processados pelo MDR – 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Grande parte das liquidações do último bimestre foram feitas por unidades gestoras (UGs) da Caixa Econômica Federal (Caixa), e 92% foram referentes a transferências voluntárias a estados Distrito Federal e municípios, no âmbito de contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cuja liquidação requer análise exaustiva de uma série de regras e exigências de execução.

O principal fundamento para as execuções foi a edição do Comunicado 26, de 15/10/2019, pelo Departamento de Transferências Voluntárias da União (Detru), que passou a orientar as UGs a realizar a liquidação integral dos empenhos quando verificado o cumprimento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

apenas três critérios: ausência de condição suspensiva, conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório. Ou seja, o comunicado orientava que se realizasse a liquidação antes de cumpridos os requisitos para seu pagamento.

Contudo, a orientação vai de encontro aos critérios e às condições para liquidação de despesas definidos pela Lei 4.320/1964, pelo Decreto 93.872/1986 e por normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central de contabilidade e de administração financeira federal, nos termos dos arts. 12, 15 e 17 da Lei 10.180/2001. Assim, conclui-se que o Comunicado 26 do Detru orientou erroneamente as UGs sobre a liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias, com impactos indesejáveis para a execução orçamentária e financeira do exercício e nas demonstrações contábeis da União, como a superavaliação das variações patrimoniais diminutivas e, consequentemente, a subavaliação do resultado patrimonial do período de reconhecimento do passivo.

Em decorrência, registra-se irregularidade decorrente de **liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento**, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, e com as orientações da STN e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2019 com relação ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, no art. 113 do ADCT (Emenda Constitucional 95/2016), no art. 14 da LRF e nos arts. 114 e 116 da LDO 2019.

O dispositivo constitucional exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, sendo que o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

A LRF, por sua vez, acrescenta que a concessão ou a ampliação desses benefícios devem: conter estimativa do impacto orçamentário-financeiro; atender ao disposto nas LDOs; demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou, alternativamente, conter indicação de medidas de compensação tributária.

Adicionalmente, a LDO 2019 exige: demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo, metas e indicadores relativos à política pública fomentada; justificação fundamentada para a aprovação do projeto de lei ou para a edição da medida provisória; vigência máxima ou prorrogação do benefício por até cinco anos; redução do montante do benefício prorrogado em pelo menos 10% ao ano; e indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação.

Foram instituídas em 2019 novas renúncias no valor total estimado de R$ 182,86 milhões, montante significativamente menor que o estimado para 2018, de R$ 13,2 bilhões. O TCU analisou essas renúncias quanto à observância das normas constitucionais e legais aplicáveis:

Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2019

Legislação	ADCT (art. 113)	LRF (art. 14)	LDO 2019 (arts. 114 e/ou 116)	CF/1988 art. 150, § 6º
Lei 13.799/2019	Não	Não	*	Sim
MP 877/2019	Não	Não	Não	Sim
MP 905/2019	Não	Não	Não	Sim
MP 907/2019	Sim	Sim	Não	Sim
Lei 13.970/2019	Não	Não	Não	Sim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Decreto 9.897/2019	*	*	*	*
Decreto 9.971/2019	*	*	*	*
Portaria-ME 559/2019	*	Sim	*	Sim
Portaria-ME 601/2019	*	Sim	*	Sim

* Não se aplica.
Fonte: Receita Federal do Brasil.

A Lei 13.799/2019 e as Medidas Provisórias (MPs) 877, 905 e 907 de 2019 deixaram de observar um ou mais requisitos exigidos. Quanto à Lei 13.970/2019, houve veto integral ao PL 888/2019, mas o Congresso Nacional rejeitou o veto e a lei foi promulgada.

A despeito das deliberações desta Corte de Contas em anos anteriores, não houve atendimento integral aos requisitos para concessão e renovação de benefícios tributários em 2019. Ademais, em que pese tais exigências serem requisitos prévios para a exequibilidade das renúncias, nos casos das Medidas Provisórias 905 e 907 de 2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores para conferir a devida adequação orçamentária e financeira às medidas.

Convém destacar o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Raimundo Carreiro e proferido em sede de consulta realizada ao TCU, cujo item 9.1 assevera que:

> (...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Cabe, portanto, consignar **irregularidade referente à inobservância de requisitos do ADCT, da LRF e da LDO 2019 quando da concessão ou ampliação de benefícios tributários na edição das MPs 877, 905 e 907 de 2019 e na sanção da Lei 13.799/2019**.

O retorno à prática reiterada de concessões irregulares de renúncias tributárias demonstra que os alertas feitos por esta Corte de Contas não têm se mostrado suficientes, o que indica a necessidade de que providências adicionais mais rigorosas sejam adotadas com o propósito de conter, de forma consistente e perene, essa conduta reprovável na gestão dos recursos públicos federais.

Registra-se ainda que, em atenção ao art. 21, §§ 3º e 4º, alínea "b" da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022. Entretanto, a situação superveniente da calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus pode dificultar a implementação da estratégia.

Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.10)

A LRF define despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) como despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

O inédito acompanhamento das DOCCs realizado pelo TCU em 2019 constatou a dificuldade prática em se caracterizar uma despesa como obrigatória, bem como a inexistência de informações consolidadas sobre a criação de DOCCs.

Foram analisados no TC 031.445/2019-5 (relatado pelo ministro Bruno Dantas e pendente de apreciação conclusiva pelo TCU) dez processos, tendo sido apontada **irregularidade referente à inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da CF/1988, 113 do ADCT, 16 e 17 da LRF, e 104, inciso IV, e 114 da LDO 2019,** quando da sanção da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

13.856/2019 – que criou a Universidade Federal do Norte do Tocantins –, diante da inexistência de previsão, na LOA 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Ações de recuperação de créditos (item 4.1.2.11)

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciados na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF. Registrou-se, em 2019, o montante de R$ 4.218,3 bilhões em créditos com potencial recebimento (58,1% do Produto Interno Bruto do ano, ou R$ 7.257 bilhões), crescimento de 11,7% em relação ao valor de 2018. São R$ 2.498,2 bilhões inscritos em Dívida Ativa, R$ 1.509 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R$ 214,1 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

O grau de realização da dívida ativa vem apresentando quedas anuais – 2,4% em 2017, 2,2% em 2018 e 1,9% em 2019 –, o que decorre em parte de causas estruturais como natureza ou categoria do crédito, restrições legais e aspectos econômicos e institucionais. Além disso, há fatores comportamentais decorrentes da edição de sucessivos e generosos programas especiais de parcelamentos tributários ao longo dos últimos anos.

Faz-se necessário assinalar também **impropriedade acerca da insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa sob gestão da Procuradoria-Geral Federal**. Em que pesem os sucessivos aumentos anuais do controle da arrecadação no âmbito do sistema Sapiens Dívida, com crescimento, em relação ao correspondente exercício anterior, de cerca de 80% em 2018 e de 128% em 2019, verifica-se que ainda são controlados fora do sistema Sapiens Dívida 63,5% do estoque e 58,9% da arrecadação. Há entidades que ainda controlam de forma manual ou por meio de sistemas próprios créditos inscritos de expressivas quantidade e materialidade.

Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve definir as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. As prioridades definidas pelo Anexo VII da LDO 2019 contemplaram treze programas e 23 ações orçamentárias, além das metas inscritas no Plano Nacional da Educação (PNE) e das ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher.

Metas e prioridades 2019 – ações orçamentárias constantes do Anexo VII da LDO[1]

R$ milhões

Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	773,29	760,98	611,25	609,07
8855 – Fortalecim. e Moderniz. das Instit. de Segurança Pública	702,24	657,89	16,55	16,49
2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias Federais	335,64	330,92	153,63	151,01
2586 – Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte	304,63	284,65	247,18	246,88
2726 – Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas	292,69	278,19	133,44	133,12
20I4 – Fomento à Pesq. e Desenvolv. em Áreas Básicas Estratégicas	223,06	223,06	172,86	166,02
12QB – Implantação do Cemaden[2]	0,10	0,00	0,00	0,00
Demais Ações Orçamentárias	1.172,94	1.105,19	659,42	653,87
Valor Total	**3.804,49**	**3.640,88**	**1.994,33**	**1.976,46**

Fonte: Tesouro Nacional.

1. Exclusive ações do Programa 2016 – de Políticas para as Mulheres e ações do PNE não constantes do Anexo VII da LDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2. Cemaden: Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais.

As ações constantes do Anexo VII – de Prioridades e Metas da LDO 2019 tiveram execução orçamentária (empenhado em relação à dotação atualizada) de 95,7% e financeira (pago em relação ao liquidado) de 99,1%. O programa temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos, que concentra as ações do PNE, teve 97,67% de execução orçamentária (R$ 47,7 bilhões de R$ 49,34 bilhões) e execução financeira de 99,62%. Já o programa temático 2016 – Política para as Mulheres apresentou 95,91% de execução orçamentária (R$ 57,88 milhões de R$ 60,35 milhões) e financeira de 100%.

No Orçamento Geral da União, a execução orçamentária foi de 85,89%, ao passo que a financeira foi de 97,92%. Do exposto, é possível concluir que as prioridades e metas estabelecidas pela LDO 2019 tiveram execução orçamentária e financeira priorizada.

Bônus de Eficiência e Produtividade – Lei 13.464/2017 (item 4.2.1)

A partir de representação no âmbito do TC 005.283/2019-1, realizou-se inspeção para avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Concluiu-se que a instituição da referida parcela remuneratória da forma como ocorreu resultou em possível afronta à Constituição e inequívocas violações à LRF e às respectivas LDOs.

Verificou-se a exclusão dos valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, em desacordo com o art. 113 do ADCT e com o art. 14 da LRF.

A Lei 13.464/2017 foi aprovada conservando a metodologia de cálculo do BEP, contudo, sem definir qual seria a sua base de cálculo, de modo que inexiste um valor absoluto sobre o qual os respectivos índices de eficiência institucionais iriam incidir. O Poder Executivo encaminhou ao TCU proposta de decreto com a definição de parâmetros delimitadores de bases de cálculo para o BEP da carreira Tributária e Aduaneira; entretanto, a CF/1988 exige que a remuneração de servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica.

Assim, a implementação do bônus variável exige a edição de lei formal específica, que veicule expressamente as bases de cálculo do BEP, acompanhada da demonstração do cumprimento das exigências legais acerca da criação/majoração de uma despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF.

Destacou-se também que eventual instituição de base de cálculo referenciada em índices móveis de arrecadação de determinadas receitas não se coaduna com os princípios do Novo Regime Fiscal, o qual é insensível à elevação de receitas.

Por meio do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Bruno Dantas, o TCU fez determinações e recomendações ao Poder Executivo, sendo que, devido a pedido de reexame interposto e cujo mérito está pendente de julgamento, os efeitos de diversos itens do referido Acórdão estão suspensos.

Registre-se ainda que, a partir de 2019, o TCU passou a realizar de forma permanente fiscalização do tipo acompanhamento, com o objetivo de verificar a conformidade dos requisitos legais para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como é o caso do BEP, buscando atuação tempestiva que previna eventuais danos ao erário ou permita a correção mais célere caso sejam constatadas irregularidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Compromissos sem cobertura orçamentária (item 4.2.2)

O TCU analisou ainda o cumprimento de um dos postulados basilares do Direito Financeiro, consagrado no art. 167, inciso II, da CF/1988: a vedação à realização de despesas e à assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Os direitos assegurados pela Constituição que constituem dever do Estado são demanda progressiva cujo pleno atendimento está sujeito à reserva do financeiramente possível, nas acepções fática e jurídica. A peça orçamentária concentra as alocações de recursos e apresenta as escolhas públicas feitas pelo Congresso Nacional, legítimo representante da sociedade. A LOA autoriza e fixa limites de despesas, podendo ser alterada via créditos adicionais, desde que cumpridas as exigências normativas.

Dada a relevância, o instituto protegido pelo art. 167, inciso II, da CF/1988, é disciplinado em normas infraconstitucionais e as consequências de seu descumprimento possuem repercussão na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Improbidade Administrativa e na esfera penal, razão pela qual a LDO 2019 vedou a adoção de qualquer procedimento que viabilize a realização de uma despesa sem observar a referida disponibilidade.

Conforme já citado na análise sobre as medidas que contrariam os pressupostos do Teto de Gastos, **houve insuficiência orçamentária de R$ 1,48 bilhão em 2019 nas despesas do INSS referentes a benefícios previdenciários,** de modo que foi necessário honrar a despesa com dotação da LOA 2020 via elemento de despesa 92 – Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), em razão de falhas no processo de alocação orçamentária ao final do exercício encerrado.

No mesmo sentido, **a assunção de obrigações com organismos internacionais em 2019 excedeu em R$ 561,3 milhões a dotação do exercício**.

Foram, portanto, consignadas duas irregularidades no Parecer Prévio, em virtude da realização de despesas com benefícios previdenciários e da assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos créditos orçamentários e adicionais do exercício, o que permitiu que houvesse espaço fiscal em 2019 para custear outras despesas primárias no mesmo montante.

Destaque-se a importância de coibir esse tipo de infração constitucional, em virtude da violação de múltiplos princípios da gestão fiscal responsável, em face do comprometimento do planejamento fiscal que enseja reflexos nos resultados fiscais, no nível de endividamento público, na Regra de Ouro, no Teto de Gastos e nos orçamentos futuros, podendo fragilizar sobremaneira a higidez das contas públicas.

Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2019 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2019.

O escopo do trabalho é o exame da confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Frise-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

A auditoria foi conduzida em consonância com: as Normas de Auditoria do TCU (NAT), o Manual de Auditoria Financeira (MAF) do TCU, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) Técnicas do Setor Público (TSP), as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai) atinentes à Auditoria Financeira e emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), e, subsidiariamente, as normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os objetivos da auditoria no BGU são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecte todas as eventuais distorções relevantes existentes.

Com base na análise detalhada no Capítulo 5 deste Relatório, a equipe técnica concluiu que não seria possível emitir opinião sobre a totalidade das demonstrações contábeis integrantes do BGU 2019. A Secretaria de Macroavaliação Governamental consignou ter havido limitação aos trabalhos, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) de 2019. A limitação aos exames atingiu R$ 1,2 trilhão em créditos a receber da União e R$ 541 bilhões em receitas tributárias com impostos e em receitas de contribuições.

Não obstante os fatos trazidos pela equipe de fiscalização, cabe trazer à luz alguns aspectos institucionais relevantes para que esta Corte de Contas possa emitir seu Parecer Prévio.

Trata-se, em essência, de buscar reconhecer o contexto em que a Administração Pública atua, evidenciando circunstâncias, registrando avanços e, sobretudo, elaborando juízo de ponderação entre as conclusões da equipe de auditoria financeira e a conduta dos responsáveis pela gestão e transparência das contas públicas.

Reputo que as limitações relatadas no Capítulo 5 deste Relatório se assemelham às que levaram o TCU, ao apreciar as Contas de Governo de 2018, a alertar à Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas capazes de viabilizar a auditoria das demonstrações financeiras federais, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

Em decorrência da atuação deste Tribunal, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas identificados pelas auditorias financeiras, culminando no entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Consultoria-Geral da União favorável ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal com este Tribunal e com a Controladoria-Geral da União. Referido entendimento foi consolidado pela Advocacia-Geral da União por meio do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, regulamentado em seguida pelo Decreto 10.209, de 22/1/2020.

Esses avanços permitem vislumbrar a superação, ao menos sob o ponto de vista jurídico, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento das informações protegidas por sigilo fiscal com o controle externo.

Dessa forma, cumpre reconhecer que o Ministério da Economia, sobretudo durante o exercício de 2019, a que se referem estas contas, envidou esforços necessários no sentido de permitir a auditabilidade sobre as demonstrações contábeis administradas pela RFB.

Não obstante sejam necessárias providências e um considerável esforço operacional para a completa reversão do quadro anterior, é certo que as medidas encetadas revelam expressiva mudança na compreensão do Poder Executivo Federal sobre o sigilo fiscal oposto aos órgãos de controle, o que permite vislumbrar maior transparência e efetividade na fiscalização da matéria.

Tendo em vista esse conjunto de fatos, que permitem sopesar o rigor metodológico da auditoria financeira do Tribunal, que se alinha às normas e padrões internacionais da área, com os relevantes avanços institucionais alcançados, conclui-se, de um lado, pela impossibilidade de emitir opinião quanto à totalidade das informações do BGU de 2019, mas, de outro, que o Tribunal pode registrar que, exceto quanto às distorções e sobretudo limitações destacadas previamente, as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019.

Além disso, por serem significativos na auditoria realizada, destacam-se também os seguintes assuntos de auditoria:

- impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes (item 5.2.4.3);
- deficiências nas projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) (item 5.2.4.4);
- insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias concedidas em operações de créditos contratada por estados, estimada em até R$ 53,5 bilhões, e ausência de ajustes para perdas referentes aos direitos de execução de contragarantias (item 5.2.4.5);
- subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do RPPS e do SPSMFA (5.3.1.3);
- não registro do estoque de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado, provocando uma superavaliação do passivo em valor estimado de R$ 29 bilhões (item 5.3.1.8);
- ausência da atualização pela taxa Selic dos saldos transferidos pela União como Adiantamento para Futuro Aumento da Capital (Afac), provocando uma subavaliação de R$ 2 bilhões do Ativo Realizável a Longo Prazo (5.3.1.5); e
- superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (5.3.2.1).

Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

Além das distorções identificadas, foram constatadas também deficiências nos controles internos cujos reflexos ocasionaram inconsistências nos registros contábeis, com prejuízo à confiabilidade, à verificabilidade e à representação fidedigna da informação contábil.

Não obstante tais constatações, cumpre registrar que as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se revelado importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública. Como exemplo, destaco o efetivo registro contábil, em março de 2020, de passivos atuariais do SPSMFA no valor de R$ 467,5 bilhões, referentes às despesas futuras com militares inativos, e de R$ 123,3 bilhões referentes às pensões militares, mencionados nas notas explicativas do balanço de 31/12/2019.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2018 (Capítulo 6)

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2019 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2015 a 2018.

Assim, conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável; e duas não são monitoráveis. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar sua observância com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal.

Nível de atendimento das deliberações

Exercício / **Recomendações**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Atendida	1	3	4	16	**24**
Parcialmente Atendida	-	-	-	-	**-**
Em Atendimento	2	8	4	6	**20**
Não Atendida	1	-	2	1	**4**
Não Aplicável	-	-	-	1	**1**
Não monitorável	-	-	-	2	**2**
Total	**4**	**11**	**10**	**26**	**51**
Exercício / **Alertas**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Observado	-	-	-	-	**-**
Observado Parcialmente	-	1	2	4	**7**
Não Observado	-	-	-	-	**-**
Não Aplicável	-	-	1	-	1
Não Monitorável	-	-	-	1	1
Total	**-**	**1**	**3**	**5**	**9**

Fonte: elaboração própria.

Destaque-se que não houve alertas na situação "não observado" e que as quatro recomendações "não atendidas" consistiram, em resumo, na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para:

- quitar o passivo existente junto a instituições financeiras decorrentes de tarifas na operacionalização de políticas públicas e programas do governo (6.1.4 de 2015);
- assegurar que a União aplique, no mínimo, 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste (6.3.2 de 2017);
- garantir e comprovar a aplicação do mínimo citado no item anterior (6.4.3 de 2017);
- promover: i) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; ii) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (6.3.16 de 2017, direcionada à Casa Civil da Presidência da República em conjunto com a Advocacia-Geral da União).

Não obstante as quatro recomendações não atendidas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações "não atendida", "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como os alertas considerados "não observado" ou "parcialmente observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019, e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo Tribunal de Contas da União em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes com o objetivo de zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela Constituição Federal. Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2000 estatuiu, logo em seu primeiro artigo, a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Em 2019, a gestão fiscal ocorreu em um contexto macroeconômico ainda desafiador, em que pese a melhoria de alguns indicadores. Houve crescimento real de 1,1% do PIB, enquanto o PIB real *per capita* cresceu 0,3%, mantendo-se o baixo desempenho apresentado em 2017 e 2018, precedido de taxas negativas de 2014 a 2016. Por seu turno, a carga tributária em percentual do PIB (33,17%) foi a maior observada de 2010 a 2019. As receitas tributárias cresceram nas três esferas, com destaque para a municipal.

A inflação do exercício (4,31%) foi superior ao centro da meta (4,25%). Porém, a taxa de juros Over/Selic, que foi de 14,15% em 2015, encerrou 2019 em 4,5% e, já em 2020, sofreu três cortes, estando atualmente no patamar histórico de 3%, em meio às medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus.

Quanto aos níveis de emprego, a taxa de desocupação média anual diminuiu em 2019, mas permanece alta, 11,9%, ante 6,8% em 2014. Enquanto o rendimento médio real anual tem crescido desde 2013, chegando a R$ 2.354, a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada diminuiu de 2014 a 2018, encerrando 2019 com pequena alta.

Os desafios para consolidar a ainda tímida trajetória de recuperação da economia brasileira em 2019 certamente serão maiores a partir de 2020, devido aos efeitos da pandemia de Covid-19. Paralelamente e intrinsecamente relacionados a eles, estão os desafios no campo fiscal, os quais já se mostravam preocupantes ao final de 2019.

O Brasil apresenta sucessivos deficit primários desde 2014. O resultado primário do governo central em 2019 foi deficitário em R$ 88,9 bilhões, em que pese a realização de receitas extraordinárias vultosas, como as decorrentes do leilão de excedentes da cessão onerosa de petróleo. Ao mesmo tempo, a despesa primária em percentual do PIB permanece relativamente estável nos últimos cinco anos, sendo que apenas parte das reformas para reduzir esse percentual foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

implementada em 2019 (a da previdência). O país registra deficit nominais superiores a R$ 400 bilhões por ano desde 2015, tendo alcançado deficit nominal de R$ 399 bilhões em 2019.

A análise sobre a Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2019 evidencia uma série de riscos ao esforço de se restaurar o equilíbrio das contas públicas, os quais tendem a se agravar consideravelmente no contexto da pandemia que marca a emissão do parecer prévio sobre as referidas contas.

Observa-se ainda alto volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, R$ 348,4 bilhões, 25,9% da receita primária líquida ou 4,8% do PIB. A maior parte desses benefícios decorrem de desonerações de natureza tributária (R$ 308,4 bilhões), com significativo impacto sobre as receitas tributárias, principais fontes para financiamento das despesas públicas. Como esses benefícios têm efeito fiscal similar à despesa direta, é imprescindível que haja avaliação dos potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

Apesar disso, houve em 2019 concessão ou ampliação de renúncias de receitas em desacordo com os critérios legais exigidos – estimativa de impacto orçamentário e financeiro, medidas de compensação, prazo de vigência e redução gradual do benefício até sua extinção –, os quais buscam mitigar o impacto fiscal decorrente da redução de receitas e, mais ainda, são requisitos para o debate político informado e transparente, que deve permear toda a sociedade, com potencial para afetar a própria aprovação de medidas cujo custo deve ser de prévio e amplo conhecimento dos atores políticos.

Medidas semelhantes são exigidas para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC). E, igualmente, verificou-se a criação de DOCC sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sem indicação da origem dos recursos e sem demonstração das medidas de compensação. Da mesma forma que ocorre no caso das renúncias, a criação de despesas que onerarão as contas públicas de forma permanente deve receber atenção especial da sociedade e do Parlamento, assim como serem ponderadas à luz dos custos que geram e das compensações que requerem. Por conseguinte, também nesse caso mostra-se preocupante a persistência da falta de transparência e do rigor no cumprimento das regras procedimentais para a criação de despesas públicas.

Tendo em vista o seu impacto para a sustentabilidade das contas públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O deficit previdenciário dos regimes públicos federais em conjunto alcançou R$ 318,2 bilhões em 2019. Desde 2011, o deficit se deteriorou a uma taxa média de 11,9% ao ano, ao passo que a despesa não previdenciária aumentou em média 1,6% ao ano. A parcela da previdência no total das despesas primárias, que era de 45% em 2010, passou para 53% em 2017, percentual que se repete até 2019.

Diante do agravamento da situação fiscal da União, foi instituído o chamado Teto de Gastos, com a publicação da Emenda Constitucional 95/2016, que impede o crescimento real de despesas primárias. A partir de 2017, a regra deixou mais evidente a proporção das despesas obrigatórias no orçamento federal e, desde então, o crescimento dessas despesas pressiona cada vez mais o cumprimento do Teto de Gastos. Assim, ao tempo em que a regra mostra-se como âncora relevante e necessária para evitar o crescimento insustentável das despesas primárias, fica mais evidente a compressão das despesas discricionárias, com risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Diante disso, tem-se disseminado a busca por medidas alternativas para se evitar o Teto de Gastos, como as que foram detectadas em 2019, as quais colocam a credibilidade da regra em risco. Embora não afrontem a literalidade do texto constitucional, tais medidas configuram objetivamente escape à norma do Teto de Gastos e, se adotadas reiterada e indiscriminadamente, podem esvaziar os efeitos da EC 95/2016, visto que despesas públicas com impacto primário seriam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

executadas à margem dos limites do Novo Regime Fiscal, pressionando o endividamento público e comprometendo a sustentabilidade fiscal.

Para além de fragilizarem o Teto de Gastos, os artifícios verificados em 2019 afrontam outras normas de natureza fiscal, igualmente relevantes para assegurar o controle, a transparência e, em última instância, a conformação das despesas ao compromisso intertemporal de equilíbrio das contas públicas.

A insuficiência orçamentária de R$ 1,48 bilhão nas despesas do INSS referentes a benefícios previdenciários e a assunção de obrigações com organismos internacionais que excederam em R$ 561,3 milhões a dotação do exercício violam a vedação constitucional de que despesas excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ou seja, na prática, foram realizadas despesas e assumidas obrigações sem previsão orçamentária e todos os pressupostos nela envolvidos, a exemplo de aprovação pelo Congresso Nacional, observância das metas fiscais, sujeição ao Teto de Gastos e possibilidade de contingenciamento.

A MP 900/2020, em que pese não convalidada pelo Congresso Nacional, e o Projeto de Lei 7.063/2017, pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, também tratam de mecanismos que, além de contornar a regra do Teto de Gastos, acabam por afastar esses pressupostos. Fragilizam-se, assim, a integridade e a credibilidade de normas fundamentais para garantir que os recursos públicos estejam disponíveis para serem usados como fonte de financiamento de políticas públicas, bem como para garantir a alocação eficiente de tais recursos, considerando todo o universo de despesas que compõem o orçamento da União.

Por seu turno, a capitalização em R$ 7,6 bilhões da Emgepron, empresa estatal não dependente vinculada ao Ministério da Defesa, embora formalmente compreendida entre as exceções ao Teto de Gastos, representou, objetivamente, a realização de despesas que não seriam possíveis de outra maneira, tendo em vista as restrições da norma. Os aportes foram realizados para aquisição de equipamentos para um órgão da administração federal direta, a Marinha do Brasil, e não para aumento típico da capacidade operacional da própria empresa. Para além disso, os indícios apontam que a operação tenha ocorrido em desacordo com a condição de empresa estatal não dependente, o que será devidamente apurado em ação de controle específica.

Referidos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos relatórios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. Da mesma forma, cumpre agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora. Assim, não é demasiado lembrar: se as regras fiscais não se mostram adequadas, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas formalmente mas em sua essência, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos mas terminem, ao cabo, revelando falta de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional.

Por oportuno, registra-se que, na análise do Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes – isto é, aquelas que não dependem de recursos da União para arcar com despesas de custeio e de pessoal – observou-se que a Telebras, assim como ocorreu em 2018, utilizou aportes de capital para cobrir deficit corrente, o que a enquadra no conceito de empresa estatal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dependente do art. 2º, inciso III, da LRF. Na LOA 2020, a Telebras já está classificada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, portanto, sujeita às mesmas regras aplicadas a estatais que dependam de recursos da União para manter a sua capacidade operacional.

Outra regra fiscal cujo cumprimento ocorreu de forma excepcional em 2019 foi a chamada Regra de Ouro. Pela primeira vez na vigência da Constituição Federal de 1988, as operações de crédito foram maiores que as despesas de capital: na aprovação da LOA, a diferença foi de R$ 249 bilhões e, ao final do exercício, de R$ 185 bilhões. Assim, de forma inédita foi lançada mão da única medida prevista para contornar o descumprimento da Regra de Ouro, que é a aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de crédito adicional com finalidade precisa. A projeção do Tesouro Nacional é de que as operações de crédito superem as despesas de capital pelo menos até 2026, o que significa que o país não conseguirá honrar suas despesas correntes sem ter que recorrer a empréstimos.

Esse conjunto de fatores torna a situação das contas públicas federais extremamente delicada, com desdobramentos nos demais entes federativos. A constante elevação das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem sofrer prejuízos em virtude da impossibilidade de aplicação de recursos em despesas de natureza discricionária.

Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, sobretudo considerando o cenário atual de pandemia decorrente do coronavírus, o qual exige medidas de enfrentamento relacionadas à saúde e à economia. Com efeito, além de conter o avanço da doença e tratar os casos de infecção, faz-se necessário socorrer financeiramente os setores e sobretudo a população afetada, sem prejuízo de continuar prestando serviço público de qualidade em áreas nas quais não pode haver interrupção.

Nesse contexto, as medidas que estão sendo adotadas em diversas áreas aumentam sobremaneira a despesa pública. Essas despesas naturalmente constituem situação excepcional e não se sujeitam às mesmas regras fiscais e orçamentárias de uma situação de normalidade. Entretanto, esse cenário excepcional não deve ser entendido como um abandono do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública, condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar suas políticas públicas para atender às necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde e segurança pública. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, em termos de recursos para a consecução dos programas governamentais e, assim, oferecer condições para a melhoria da qualidade de vida da população de forma compatível com a sustentabilidade fiscal.

Diante disso, e em que pese o contexto de crise, cumpre ressaltar as melhorias relevantes ocorridas na condução da gestão orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, especialmente no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2015 a 2018. Verificou-se alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em evidente aperfeiçoamento da transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2019, o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da Regra de Ouro e do Teto de Gastos. Por meio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir deliberações para o Poder Executivo com o intuito de evitar o descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam em grande parte desses acompanhamentos, o que robustece os achados e as conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas e das entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, dessa forma, tenha condições de demandar de seus representantes, com propriedade, opções de soluções para enfrentar e superar tais desafios.

Nesse sentido, observaram-se problemas de confiabilidade e alcance insatisfatório em parcela relevante das informações de desempenho, o que fragiliza a *accountability*, o processo de tomada de decisão, a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos públicos. O PPA 2020-2023, em que pesem os aperfeiçoamentos em relação ao modelo anterior, sofreu processo de simplificação de elementos e de alcance. A escolha do novo desenho é válida, mas o sistema de planejamento atual como um todo contém lacunas e fragilidades que precisam ser trabalhadas para que o PPA seja compatível com os planos regionais e setoriais e útil para a prestação de contas e o monitoramento e avaliação de programas, considerando os componentes custos, entregas e efetividade.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019, constataram-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Desse modo, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião **com ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, a equipe técnica concluiu que não seria possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria sobre a totalidade das informações do BGU de 2019. Diante das limitações, mas registrando os relevantes avanços institucionais que podem vir a propiciar a transparência devida sobre todos todas as informações acerca da arrecadação e dos créditos tributários, propõe-se ao Tribunal concluir que, exceto quanto às distorções e sobretudo limitações destacadas previamente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do referido exercício.

Diante do exposto, apresentam-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2019

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 53, inciso V, da Lei 13.844/2019.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2019;

- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento 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.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;

- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas do Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas constatadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves, em 10 de junho de 2020.

Ministro Presidente José Mucio Monteiro

Ministro Relator Bruno Dantas

Ministro Walton Alencar

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Raimundo Carreiro

Ministra Ana Arraes

Ministro Vital do Rêgo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

1. Fundamentos para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

1.1. Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

1.3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2);

1.5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

1.6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, em razão da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

1.7. Realização de aportes de capital da ordem de R$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais (seção 4.1.1.6).

Impropriedades

1.8. Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e aqueles lançados no Siafi (seção 2.5.1);

1.9. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

1.10. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

1.11. Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7);

1.12. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11);

1.13. Edição da Portaria 612, 25/11/2019, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do Plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 (seção 3.3).

Distorção

1.14. Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencadas as limitações e distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

2.1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1); e

2.2. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).

Distorções de valor

2.3. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias (seção 5.3.1.1);

2.4. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União (seção 5.3.1.2);

2.5. Subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3):

2.6. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União (seção 5.3.1.4):

2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (seção 5.3.1.5);

2.8. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários (seção 5.3.1.6);

2.9. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas (seção 5.3.1.7);

2.10. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado (seção 5.3.1.8).

Distorções de Classificação

2.11. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (seção 5.3.2.1);

2.12. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R$ 1,9 bilhão (seção 5.3.2.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

2.13. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de "correção monetária das dívidas mobiliária e contratual" utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R$ 7,1 bilhões (seção 5.3.3.1);

2.14. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R$ 6 bilhões (seção 5.3.3.2);

2.15. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de "correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber" utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R$ 2,3 bilhões (seção 5.3.3.3).

Controles Internos Contábeis

2.16. Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores (seção 5.4.1);

2.17. Inobservância do regime de competência no registo dos juros a receber (seção 5.4.2);

2.18. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil (seção 5.4.3);

2.19. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 (seção 5.4.4);

2.20. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos (seção 5.4.5);

2.21. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional e o divulgado pelas investidas (seção 5.4.6);

2.22. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente (seção 5.4.7).

2.23. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber (seção 5.4.8);

2.24. Atualização da participação em fundos avaliados pelo método da equivalência patrimonial sem documentação de suporte adequada e suficiente (seção 5.4.9);

2.25. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos (seção 5.4.10);

2.26. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos (seção 5.4.11);

2.27. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo (seção 5.4.12);

2.28. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R$ 36.066.332,36, registrada em conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) própria de créditos em geral (seção 5.4.13);

2.29. Apropriação de juros a receber, no montante de R$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos (seção 5.4.14);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

3.1. Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3° e 4°, inciso III, alínea "b", da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19 (2.3.5.1.2);

3.2. Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita (seção 2.5.1);

3.3. À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que:

a) adotem medidas para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de planejamento associados ao Plano Plurianual 2020-2023;

b) nas alterações dos atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como dos atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, todos do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017;

c) coordenem as ações da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001 (seção 3);

3.4. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

3.5. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo "irrigação" no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2);

3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986 (seção 4.1.2.8.2);

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

3.9. Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.2.11);

3.10. Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2);

3.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;

b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e

c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1);

3.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e

b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas. (seção 5.3.1.2);

3.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

c) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União para refletir os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

d) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1° do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.4);

3.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

e) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

f) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Selic incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5);

3.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova:

g) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e

h) o aprimoramento e a respetiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6);

3.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

i) promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros (seção 5.3.1.7);

j) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);

k) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);

l) no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.4.1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

m) adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias (seção 5.4.3);

n) aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019 (seção 5.4.8);

o) estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial (seção 5.4.9);

3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que:

p) promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados (seção 5.4.10).

q) avalie a conveniência e oportunidade de elaborar e dar transparência a um plano de gestão da dívida pública federal, que sinalize para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente em tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios (Voto do Ministro Relator);

3.18. Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os *sites*, *blogs*, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator);

3.19. Ao Ministério da Educação que encete medidas novas tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema (Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro);

3.21. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura que considerem a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam (Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

4.1. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);

4.2. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);

4.3. Alertar o Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas (seção 4.1.1.6);

4.4. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional (seção 4.1.1.8);

4.5. Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

4.6. Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

4.7. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 (seção 4.2.2).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente da República, Srs. Presidentes da Câmara e do Senado,
Sr. Presidente do TCU
Srs. Ministros
Sra. Procuradora-Geral
Demais Autoridades, Sras. e Srs.

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. Relator, Ministro Bruno Dantas, 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 2019, ora submetido ao prudente descortino deste Colegiado.

A apreciação pelo TCU das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), bem como 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 Parlamento e a toda a 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. Na qualidade de relator de parte da área da educação pública no Brasil, já tendo antes atuado em todos os quadrantes deste importante setor, apresento meu voto, com o objetivo de realizar uma releitura da educação pública, em tempos de pandemia, sobre deficiências históricas e atuais, bem como de propostas e perspectivas para o País.

A educação pública no Brasil sempre foi uma de nossas mais gravosas deficiências.

Conforme o Relatório sobre as contas do Presidente da República, no exercício de 2019, foram empenhados R$ 114 bilhões para despesas com educação. Foi a terceira função de governo que mais geriu recursos do orçamento federal, só perdendo para previdência, saúde e encargos.

Entre as prioridades da administração pública federal, para o exercício de 2019, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, estão incluídas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como, no Plano Plurianual 2016-2019, a "Educação de Qualidade", como um de seus quatro eixos estratégicos.

A cargo do Estado, nas três esferas federativas, mostra-se a educação o palco de insuficiências lamentáveis, que impedem às novas gerações de brasileiros divisar os horizontes amplos, a que poderiam ter acesso, a partir da instrução adequada e tempestiva, desde os níveis primevos do ensino básico. No âmbito dos 27 estados e 5.570 municípios, componentes da federação brasileira, a percepção da má-qualidade do ensino fundamental e médio, bem como da politização das escolas e universidades, é quase absoluta. Os brasileiros com poder econômico e descortino utilizam-se sempre, no ensino médio e fundamental, das melhores instituições privadas que, na prática, os habilitam a si e a seus familiares a aspirar às melhores instituições públicas, gratuitas, de ensino superior. E é tempo de providências por parte do governo federal no setor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

Desta forma, no Brasil, a educação pública descumpre suas finalidades clássicas de inserir os jovens no mundo em que vivem, contribuir para que obtenham profissão digna e habilitá-los a constituir sólida formação, em que o conhecimento seja reconhecidamente elemento importante e assimilado, em franco antagonismo com as prioridades estabelecidas na Constituição e na legislação orçamentária.

De qualquer modo, no contexto atual, a palavra crise significa oportunidade. E vislumbro oportunidades imensas para a educação no Brasil, a partir das novas necessidades causadas pela crise da pandemia do coronavírus, uma vez que vários conceitos e convicções sociais estão sendo revisitadas, a exemplo do trabalho em casa, julgamentos virtuais e educação pela internet, dentre tantos outros. As mudanças comportamentais na sociedade legitimam-se, por assim dizer, pelo maior ou menor sucesso que patenteiam. E a oportunidade é complementar o estamento do ensino tradicional que não funciona, ou funciona muito mal, com outro, de eficácia já comprovada.

Educação é investimento essencial para o desenvolvimento econômico e social do País. Sem ela, nenhuma Nação progride e adquire estabilidade. Ela ajuda o desenvolvimento do ser humano pela incorporação de ideias e conhecimentos e permite a ele realizar suas finalidades fundamentais. E a educação, aliada à democracia e à tecnologia, proporciona a perfeita valoração do ser humano que passa a poder atingir suas finalidades, permitindo o desenvolvimento de todo o País.

Nesse sentido, verifico que as principais instituições privadas de ensino dos grandes centros do País - tanto no ensino médio, como fundamental - em menos de dois meses de paralisação, conseguiram desenvolver e/ou aprimorar consistentes plataformas digitais de ensino, a par de nelas inserir conteúdo sólido, em grande parte feito agora, pelos próprios professores de cada instituição, que permitem a seus alunos, mesmo em meio à grave pandemia, aprendizado tão suficiente e adequado, quanto nas aulas presenciais. E vejam que a crise da pandemia é algo muito recente e remete, incontinenti, para a experiência da tecnologia da informação, aplicada ao ensino, ora muito bem-sucedida. A pretensão futura é de que, a par das aulas presenciais, o material virtual ocupe cada vez mais espaço.

Essa experiência não é nova. Há décadas, permite, em países muito pobres, resultados extremamente bem-sucedidos, como na Índia, cujos técnicos, muitas vezes egressos da miséria absoluta do interior, com o aprendizado eletrônico, passaram a ser contratados em diversos países, como mão-de-obra qualificada, possibilitando ostensiva ascensão social e econômica. Tais resultados devem-se à inquebrantável força de vontade de alguns, e tantos dentre nós, brasileiros, a temos igual, sem semelhantes possibilidades de estudo e progresso, devido à ineficácia de nossas escolas públicas.

Citem-se, a propósito, os notáveis resultados atingidos pela “Khan Academy”, na difusão do ensino de disciplinas técnicas, como a matemática, que permite a todos o conhecimento profundo da ciência, mediante acesso generalizado, gratuito e traduzido para o português, desde os níveis mais básicos da instrução.

Se as plataformas e conteúdo, desenvolvidas pelas escolas de excelência do País, são os melhores meios de aprendizado, para os melhores estudantes, creio que meios semelhantes também se poderiam implantar e ser acessíveis a todos os demais estudantes brasileiros, do Monte Caburaí ao Arroio Chuí, com conteúdo técnico qualificado e informativo, equivalente ao das melhores escolas privadas, sem laivos de politizações e ideologias. Busca-se a eficácia do ensino e só ela, como o fazem a maior parte das escolas privadas, cujo conceito e sobrevivência, em ambiente competitivo, decorre exclusivamente de sua efetiva capacidade de ensinar bem.

Se o objetivo da educação básica e fundamental é o aprimoramento do ser humano, todos os brasileiros devem ter a perspectiva de atingi-lo, pois o exercício da democracia exige conhecimento, educação de boa qualidade e todos temos o dever de tentar ajudar os estudantes brasileiros a obtê-la,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

uma vez que, só assim, deixarão de formar uma turba nas mãos de aproveitadores, para constituir um conjunto de cidadãos habilitados a discernir o melhor para o País.

Em 2019, o STF proferiu decisão que determinou ao Governo Federal que transferisse algo em torno de 90 bilhões de reais aos Municípios brasileiros, a título de complementação das verbas do antigo Fundef. Estudos mostram que um excelente *tablet* poderia ser adquirido por algo em torno de US$ 100 (cem dólares), com significativa redução de preços também para outros equipamentos de informática. Isto significa que políticas públicas poderiam ser implementadas para proporcionar aos estudantes brasileiros acesso a equipamentos, nas escolas ou em casa, com conteúdo informativo equivalente ao das melhores escolas do País, pela internet, por uma fração dos recursos ora transferidos aos municípios brasileiros.

O acesso à internet e a conteúdos de estudo passaria a diferençar os estudantes brasileiros apenas entre os que estudam e os que não estudam, ao invés de fazê-lo entre ricos e pobres, moradores da periferia e de bairros nobres, habitantes da cidade e do interior. Seria a verdadeira democratização do ensino, pois a custosa e ineficaz estrutura atual cederia espaço para aqueles cuja vocação para o conhecimento e aprendizado ultrapasse suas dificuldades exteriores.

Os valores para o programa são, portanto, factíveis. Poderiam ser empregados, a partir de acordo do governo federal com os municípios e estados, em vista da realização de licitação, em que predomine a rigorosa avaliação técnica do material adquirido, necessariamente robusto, durável e de qualidade, em que os municípios, aptos a receber os recursos do Fundef, adeririam a atas de registro de preços de licitações processadas pela União. Em processos de tal monta, salvaguardas vigilantes tenderiam a lhe garantir o sucesso, embora não sejam garantia absoluta dele.

Não compete ao TCU, obviamente, a gestão operacional de medida governamental, mas, sim, sugerir providências, recomendar as melhores práticas, ou, mesmo, determiná-las, em face de expressa disposição legal, em vista da possibilidade de seu descumprimento. Nesse sentido, o opúsculo "Política Pública de Inclusão Digital", produzido pelo TCU, é leitura obrigatória para quem atua na área.

Todas as conformações de políticas públicas, no passado, nessa área do suprimento de cursos por via da internet, foram baldadas por razões diversas. Muito embora haja propostas consistentes do Ministério da Educação, do presente e do passado, as compras que, no passado, se efetuaram trouxeram *tablets* de deletéria qualidade, sem os benefícios esperados, o que muito se lamenta, mas absolutamente não desaconselha a política pública. Da mesma forma, em relação a pacotes de dados para estudantes, que se poderiam obter a baixíssimo custo, no contexto de programas federais que já foram estudados, mas não implementados.

Relativamente ao ensino promovido à distância, no que diz com o ensino superior, obstáculos vários têm sido impostos pelas universidades federais, a partir de miríades de justificativas. Em Brasília, houve laudáveis tentativas de vários professores diligentes da UNB, comprometidos com o ensino, de evitar a total paralisação das aulas, a partir da utilização de aplicativos gratuitos, de alta qualidade, como Teams, Zoom e tantos outros, que permitem a intensa percepção dos temas tratados e a participação adequada e efetiva de todos os alunos, com sucesso absoluto na difusão de conteúdo. O aprimoramento e a eficácia desses aplicativos são atestadas pelo próprio TCU que os utiliza como plataforma de TI para suas sessões de julgamento semanais e reuniões.

Ocorre que houve, na Universidade de Brasília, determinação do conselho superior para que tais aulas virtuais deixassem de ser proferidas, pelos professores diligentes, ao argumento de que, talvez, algum estudante carente, por não ter os meios, não as pudesse assistir, em grau de igualdade com os demais. Bloqueou, então, a UNB, a totalidade das notáveis iniciativas individuais de professores que não se prenderam ao arcaísmo de uma burocracia de entraves, geradora de problemas e propagadora das deficiências no ensino superior, problemas que ela mesma acicata e promove.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

Muitas universidades federais encontram-se, então, inteiramente paralisadas, realizando todos os seus gastos ordinários, sem cumprir suas importantes funções de ensino superior, em situação de patente desperdício de recursos públicos. O interesse nessa paralisação, ao tempo em que normalmente estão a funcionar as universidades congêneres privadas, patenteia a motivação de propagar a insatisfação social e a ineficiência generalizada.

As medidas prejudiciais ao ensino superior parecem ter sido concertadas entre as várias universidades federais, em prol da geral paralisação. Por este meio, sobre prejudicar os estudantes, as universidades federais prejudicam toda a sociedade brasileira, uma vez que lacunas no conhecimento universitário quase sempre perduram nos profissionais graduados e geram, no futuro, efeitos danosos e perversos para todos. Os prejuízos derivados de tais medidas ruinosas de gestão deverão ser, posteriormente, objeto de rigorosa apuração pelo Tribunal, com a avaliação de responsabilidades dos reitores e conselhos.

Em que pese ser o Brasil um dos países que mais gastam com educação pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), os resultados pretendidos não vêm sendo atingidos. O país ocupa a 57ª colocação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), possui ainda expressivo contingente de analfabetos (6,8%) e considerável número de estudantes de níveis médio e superior com baixo desempenho acadêmico.

A exemplo dos exercícios anteriores, a grande maioria das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) não foi alcançada. De 22 metas analisadas pelo TCU, apenas 5 atingiram o desempenho planejado; 13 não foram alcançadas; e 4 foram alcançadas apenas com a edição da Portaria-ME 612/2019, que ajustou as metas do PPA 2016-2019.

Tudo isso mostra que a frustração da evolução dos indicadores da educação não se deve à insuficiência de recursos, nem à falta de priorização, mas à baixa eficiência dos gastos, que precisam ser qualificados, mediante ações que possam fazer a diferença.

Em síntese, propõe-se aqui encete o Ministério da Educação medidas novas, tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Pela 85ª (octogésima quinta) vez, o Tribunal de Contas da União aprecia as Contas do Presidente da República, sua primeira e mais relevante competência, inserta no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

2. Como salientado na introdução do relatório, o exercício dessa competência "*constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por se configurar em instrumento de* ***accountability*** *perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude dos temas tratados no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União*".

3. O parecer prévio anualmente elaborado pelo Tribunal é solidamente fundamentado nos trabalhos realizados pelas competentes unidades técnicas, em especial pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a qual saúdo na pessoa de seu Secretário, Leonardo Rodrigues Albernaz. Também não poderia deixar de estender meus cumprimentos às equipes das Secretarias de Infraestrutura, na pessoa de seus respectivos titulares — Manoel Moreira de Souza Neto (SeinfraElétrica), Uriel de Almeida Papa (SeinfraCOM), Jairo Misson Cordeiro (SeinfraPortoFerrovia), Luiz Fernando Ururahy de Souza (SeinfraRodoviaAviação) —, que em muito contribuíram para o exame dos resultados dos programas de governo no quadriênio findo.

4. Esse exame imparcial deve fornecer os elementos técnicos que permitem ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre as contas anuais do Presidente da República.

5. O relator, Ministro Bruno Dantas, nos apresenta um trabalho sólido e extenso, no qual são examinadas a fidedignidade das demonstrações contábeis — Balanço Geral da União (BGU) — e a regularidade da execução orçamentária.

6. Além disso, o relatório produzido pela Semag, com o apoio de diversas unidades técnicas, é uma rica fonte de informações sobre as finanças públicas, economia brasileira e diversas ações governamentais de relevância para o desenvolvimento econômico do País.

7. O exercício de 2019, o primeiro do mandato presidencial do Exmo. Sr. Jair Messias Bolsonaro, foi o último ano do Plano Plurianual (PPA) 2016/2019 e também o ano de elaboração do novo PPA 2020/2023.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

8. Na sistemática atual, o Orçamento Geral da União (OGU) de todos os anos que compõem a abrangência do PPA deve estar refletido neste último, à exceção das operações especiais, voltadas para o refinanciamento e o serviço das dívidas internas e externas.

9. O PPA, por sua vez, é um instrumento que se destina ao planejamento orçamentário de médio prazo. Além de dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, o PPA deve prever despesas de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

10. Essa peça abrange as ações financiadas com receitas orçamentárias e as provenientes de gastos tributários e de créditos subsidiados, como aqueles oriundos de bancos públicos e cooperações financeiras internacionais.

11. Sendo o Brasil um país em desenvolvimento e com escassez de poupança, é imprescindível acompanhar o resultado efetivo das políticas públicas, inclusive daquelas financiadas com renúncias de receitas, já que essas corresponderam ao significativo montante de R$ 308,4 bilhões, ou 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2019. Veja-se que a poupança interna bruta, no ano de 2019, foi de apenas 12,2%, expressivamente inferior à de 2011, quando atingiu o patamar de 18,6%. Essa taxa foi insuficiente para cobrir os gastos com a formação bruta de capital fixo (FBCF) do exercício, no percentual de 15,4%, 26% inferior à taxa observada em 2013.

12. A fiscalização que o Tribunal de Contas da União vem realizando no PPA tem contribuído sobremaneira para seu aperfeiçoamento, de modo a permitir que essa peça orçamentária cumpra seu papel central no planejamento de médio prazo. Dentre as consequências dessa fiscalização, citem-se a inclusão dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos e a evolução do PPA 2020/2023, o qual passou a adotar parâmetros macroeconômicos similares aos do mercado, em linha de concordância com as recomendações do Tribunal, que apontava a utilização de parâmetros não realistas no PPA.

13. Todavia, é preocupante que o Poder Executivo tenha alterado as metas do PPA 2016/2019 no último bimestre do quadriênio. Esse tipo de alteração é um desvirtuamento do processo de planejamento e tem por único objetivo adequar as metas aos resultados atingidos, em prejuízo da transparência. À guisa de ilustração, citem-se os seguintes programas que tiveram metas ou iniciativas alteradas pela Portaria do Ministério da Economia 612, de 25/11/2020:

i) Programa 2077 (Agropecuária Sustentável), no qual diversos objetivos foram alterados ou tiveram iniciativas excluídas, a exemplo de projetos de irrigação, produção de biomassa, pavimentação e conservação de estradas vicinais etc.;

ii) Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (2025), especialmente no que se refere à ampliação da cobertura em sinal digital da TV Brasil, das rádios públicas; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

iii) Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (2078), com exclusão de iniciativas relativas à "*implementação do Sistema Eletrônico de Documento de Origem de Pescado*" e da "*avaliação do **status** de uso das principais espécies da biodiversidade aquática brasileira afetadas pela atividade pesqueira*".

14. O eminente relator, sabidamente, aponta essa impropriedade no seu parecer prévio (subitem 1.12).

15. O relatório examina de forma acurada quinze programas temáticos, abrangidos pelas seguintes áreas: social e segurança pública, infraestrutura e desenvolvimento produtivo e ambiental.

16. Dada a relevância da matéria para o desenvolvimento econômico do País, farei breve comentário sobre alguns desses programas, notadamente da área de infraestrutura.

17. O primeiro programa digno de nota é o Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (2025). A prestação de contas encaminhada pelo Presidente da República informa que, até a conclusão daquela peça, 99% dos municípios brasileiros já haviam sido atendidos por rede de banda larga móvel (3G/4G).

18. Contudo, a despeito de o governo apontar o alcance de mais de 400% de inclusão digital, não se pode deixar de registrar que apenas 262 municípios brasileiros foram alcançados pelas ações do governo federal, no âmbito do programa Cidade Digital, que tinham por objetivo oferecer conexões gratuitas com a **internet** em banda larga (via terrestre ou satélite) em órgãos e áreas públicas. Outro programa federal de inclusão é o GESAC (Governo Eletrônico — Serviço de Atendimento ao Cidadão) que atende um total de 11 mil áreas de vulnerabilidade digital — que abrange escolas, telecentros, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira, dentre outros. Ressalte-se que 7.850 (sete mil oitocentos e cinquenta) desses pontos referem-se ao programa Educação Conectada, com alcance de 2,4 milhões de estudantes da rede pública (de um universo de mais de 30 milhões). Ademais, o exame empreendido pela unidade técnica aventa problemas de confiabilidade na metodologia de apuração da meta, decorrente das inúmeras fontes utilizadas, bem assim a utilização de estimativas inconsistentes para apurar os resultados.

19. E, no tocante ao aumento da velocidade da banda larga fixa, que passou de 13,8 para 45 Mbps, o número apresentado é apenas uma média nacional e não reflete a diferença de velocidade observada entre os diversos municípios e segmentos da população. Nesse ponto, cumpre mencionar que o Acórdão 2.053/2018-Plenário (relatora Ministra Ana Arraes) recomendou ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que alocasse os recursos da política pública de banda larga com base em critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, bem como adotasse medidas para melhorar o planejamento e o acompanhamento do programa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

20. De outro lado, apesar da visão otimista do Governo Federal (o relatório da prestação de contas) quanto ao número de usuários de banda larga e fixa, incluindo residências — 64,7% da população e 70% das residências, ao final de 2016 —, o só fato de não existir informações mais atualizadas é preocupante, pois significa falhas no monitoramento do programa.

21. Ademais, pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), das Nações Unidas, indica que 20 milhões de domicílios não possuem acesso à **internet** (pesquisa TIC de domicílios 2019, disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf).

22. Outro ponto preocupante é o decréscimo observado de 2016 a 2019 na produção industrial em alguns segmentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), em especial os bens de telecomunicações incentivados pela Lei de Informática, que tiveram uma baixa de 7,28% em relação a 2018, segundo informação contida na prestação de contas encaminhada.

23. Nestas contas, nenhuma das metas do programa Energia Elétrica selecionadas para exame da unidade técnica (Secretaria de Infraestrutura Elétrica) foi rejeitada no critério confiabilidade, que revela evolução no sistema de planejamento desse setor no Governo Federal.

24. No tocante às metas, consta que cinco das doze selecionadas para exame não foram atingidas. São elas:

i) inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica (meta 001Q);

ii) realizar leilões para expansão da transmissão em 34.000 km (meta 044O);

iii) realizar leilões para expansão da geração em 28.700 MW (meta 044P);

iv) realizar leilões para expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA (meta 04NP); e

v) implantar 27.500 MVA de novas subestações no sistema elétrico nacional (meta 0026).

25. No caso das metas 001Q (inventariar 7.200 MW de capacidade de geração) e 044O (realização de leilão para expansão da transmissão em 34.000 KM), teria ocorrido falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento das metas.

26. O não atingimento da meta 0026 (implantação de 27.500 MVA de novas subestações) teria decorrido de postergações de entrada em operação e da declaração de caducidade de empreendimentos.

27. O não atingimento das metas 044P (realização de leilões para expansão da geração em 28.700 MW) e 04NP (realização de leilões para expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA) foi justificado pelo governo como consequência da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

redução expressiva no consumo de energia elétrica, decorrente da retração da atividade econômica do País, associada à descontinuidade da estratégia da política pública durante a vigência do PPA 2016/2019.

28. Cabe registrar que houve crescimento de 20,8% na oferta de geração de energia elétrica centralizada, que passou de 140.857 MW para 170.118 MW ao longo da vigência do último PPA. Nada obstante, houve um aumento da tarifa média de 38,5% no período, o que vai de encontro à busca da modicidade tarifária.

29. O relatório aponta melhoria da qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica, exceto na região Centro-Oeste, que registrou 18,21 horas/ano de duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC), ao passo que a meta era de 15,3 horas/ano. No País, esse número foi de 13,08 horas/ano em 2019.

30. De mencionar que o Acórdão 1.126/2017-Plenário (relator Ministro José Múcio), prolatado em processo de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), revelou a baixa qualidade do serviço prestado aos usuários dessas áreas de concessão e a insustentabilidade econômico-financeira de sete empresas distribuidoras de energia elétrica do grupo Eletrobras. Essas empresas foram privatizadas, uma vez que a **holding** optou por não aceitar as condições para prorrogação das concessões. São elas: Amazonas Energia, Eletroacre, Cepisa, Bovesa (Boa Vista, Roraima), Ceron, Ceal e Celg.

31. No que se refere à segurança energética, o relatório salienta que Boa Vista/RR é a única capital não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN) e tem sido atendida integralmente por geração local em decorrência da situação política e econômica da Venezuela, antigo fornecedor. Essa matéria está sendo examinada no TC 012.176/2019-2 (da relatoria da Ministra Ana Arraes), pendente de deliberação.

32. O programa de Transporte Terrestre teve 66,7% de suas despesas liquidadas no exercício de 2019 (R$ 4,7 bilhões da dotação orçamentária de R$ 6,9 bilhões), ante um percentual de 68% em 2018 e 48,4% em 2016.

33. Das dez metas selecionadas para exame, 2 foram rejeitadas, relativas ao objetivo 0280 (melhoria da trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida), foram refutadas, a saber, 00IQ (implantação e operação de 23 equipamentos de medição de peso) e 00IR (implantação e operação de 2.500 equipamentos de controle de velocidade), em razão das discrepâncias entre as informações contidas na prestação de contas do Presidente da República e aquelas prestadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), relativas ao exercício de 2019. Essas discrepâncias referem-se ao percentual de execução das metas e ao parâmetro a ser atingido para as referidas metas ao final do quadriênio.

34. O Ministério da Infraestrutura reconheceu que apenas duas das dez metas avaliadas foram cumpridas, a saber, 03ZZ (implantação e operação integrada de 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros) e a já citada 00IQ, cuja confiabilidade foi rejeitada pelas unidades técnicas, já que, segundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

informação do DNIT, ela foi reprogramada para 64 equipamentos. Segundo o relatório técnico, apenas 57,81% dessa meta foram alcançados, o que equivale à implantação e operação de 37 aparelhos.

35. Outras metas que não foram alcançadas, das avaliadas, na vigência do PPA 2016/2019, são:

a) concessão de 6.944,9 km de rodovias (006X), tendo sido concedidos apenas 13,11% do programado;
b) duplicação de 2.772,5 km de rodovias federais concedidas (049C), tendo sido apurados apenas 12,21% da meta;
c) construção ou pavimentação de 1.133 km de rodovias (0079), tendo sido alcançados 75,1% do previsto;
d) construção de duas pontes internacionais (007C), não tendo sido alcançado nenhum resultado;
e) construção de duas pontes (007G), não tendo sido alcançado nenhum resultado;
f) implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (03ZK), tendo sido alcançado 59%; e
g) manutenção permanente de 100% da malha rodoviária sob administração federal (040E), tendo ocorrido cumprimento de 77%.

36. Como se vê, os resultados obtidos em diversos setores de infraestrutura estão muito aquém do desejado e do planejado.

37. Parte desse resultado pouco animador pode ser atribuída às dificuldades fiscais enfrentadas pelo Estado.

38. Contudo, são inegáveis as falhas de planejamento e acompanhamento, como demonstram as informações constantes do relatório.

39. É de fundamental importância para o desenvolvimento econômico nacional que o governo federal adote medidas tendentes ao aprimoramento de sua gestão, tanto no que se refere à qualidade de seus gastos como na criação de oportunidades para a atração de capitais privados e na melhoria dos marcos regulatórios, em especial no que se refere à infraestrutura de transporte terrestre. Nesse sentido, é preocupante observar que apenas 12,21% da meta de duplicação de rodovias federais concedidas foram atingidos.

40. Não poderia deixar de mencionar o orçamento de investimento (OI) das empresas estatais, que respondem pela maior parte do investimento público. Basta dizer que o OI contemplava R$ 127 bilhões de dotação, dos quais foram executados R$ 51,6 bilhões, sendo R$ 44,2 bilhões do grupo Petrobras. Veja-se que os investimentos do OGU, que abrangem todos os Poderes da administração federal, somaram apenas R$ 42,4 bilhões e muitas vezes não estão voltados apenas para ampliação da capacidade produtiva do País.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

41. Nada obstante, o grau de execução do OI foi de apenas 40,6%. Em comparação com o total executado no ano de 2018, atualizado monetariamente, houve um decréscimo de 41,7%.

42. De outro giro, não se pode deixar de observar que as despesas de capital de algumas empresas foram inferiores ao aporte de capital realizado pela União, o que pode sinalizar eventual situação de dependência dessas empresas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso III, o qual define empresa estatal dependente como aquela que recebe do ente controlador "*recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária*". São elas:

i) Emgeprom (recebeu aporte de R$ 7,6 bilhões e realizou despesas de capital de R$ 19,5 milhões);

ii) Infraero (recebeu R$ 1,5 bilhão e realizou despesas de capital de R$ 0,56 bilhão); e

iii) Telebras (recebeu R$ 1 bilhão e realizou despesas de capital de R$ 0,1 bilhão).

43. De mencionar que o Ministério da Economia reconheceu a situação de dependência da Telebras, de modo que, no presente exercício, não se encontra no OI.

44. No tocante à Infraero, sua situação de dependência está sendo discutida no TC 007.142/2018-8 (relator **a quo** Ministro Vital do Rêgo).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator, sem prejuízo de endossar a sugestão da eminente Ministra Ana Arraes, no sentido de deixar consignado, dentre os fundamentos do parecer prévio, as limitações encontradas na fiscalização das demonstrações financeiras do Ministério da Economia, decorrentes das alegações de sigilo fiscal por parte da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhora Ministra

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes e representadas,

Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2019, 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, nos termos do art. 49, inciso IX, da Carga Magna.

2. Ao manifestar desde logo minha aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República, gostaria de tecer considerações a respeito de uma questão que considero crucial para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos: a governança pública.

3. Ao ressaltar que boas práticas relacionadas ao tema são fundamentais para a boa e regular gestão de recursos públicos, tanto no aspecto da fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, quanto no tocante à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto às diretrizes estabelecidas na lei orçamentária anual, destaco, em especial, o papel fundamental da governança pública, nas suas vertentes de Planejamento Estratégico, Liderança e Controle, nos resultados da ação governamental, tratadas no Capítulo 3 do Relatório das Contas do Presidente da República.

4. Entre os diversos aspectos associados às boas práticas de governança, teço considerações, nesta oportunidade, afetas ao planejamento de longo prazo do país.

5. Alinhar, mediante ações de coordenação do centro de governo, prioridades de longo prazo, é essencial para assegurar a criação de valor público, definido no Decreto 9.203/2017 como

> "produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos".

6. Do exame de resultados apresentados no Relatório das Contas do Presidente, chamo à atenção dois direcionadores de boa governança, essenciais para a formulação de um planejamento de longo prazo adequado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886399.

7. O primeiro, examinado no item 3.1 do relatório, contempla o Índice de Competitividade Global (ICG) 4.0, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, lançado em 2018 em substituição ao Índice de Competitividade Global, que existia há quarenta anos.

8. Esse índice permite orientar o planejamento de longo prazo para aprimorar a competitividade do país, e tem como objetivo integrar um conjunto emergente de fatores de produtividade e crescimento de longo prazo, decorrentes da Quarta Revolução Industrial, na definição de competitividade, agregando à metodologia anterior elementos relacionados à inovação, à flexibilidade e à capacidade de adaptação às mudanças.

9. O ICG 4.0 é relevante pela sua composição em doze pilares de competitividade: 1. Instituições; 2. Infraestrutura; 3. Adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); 4. Estabilidade Macroeconômica; 5. Saúde; 6. Habilidades; 7. Mercado de Produtos; 8. Mercado de Trabalho; 9. Sistema Financeiro; 10. Tamanho do Mercado; 11. Dinamismo Empresarial; e 12. Capacidade de Inovação.

10. Esses doze pilares são desdobrados em 98 indicadores com dados de organizações internacionais e de pesquisa de opinião executiva realizada pelo próprio Fórum Econômico Mundial, sendo relevantes para a formulação de cenários de longo prazo para a formulação da estratégia do país objetivando aprimorar sua competividade. Conforme informado no Relatório, a posição do Brasil no ranking do ICG 4.0 em 2019 foi de 71º. A avaliação de cada um dos pilares e indicadores que integram o ICG 4.0 é um insumo relevante para uma a priorização de políticas públicas em horizonte de longo prazo, objetivando a melhoria da competitividade do país.

11. Nesse particular, anoto que o ICG 4.0, muito bem incorporado ao relatório que ora se aprecia, é um direcionador relevante que permite priorizar e monitorar as políticas públicas em prol de uma boa governança, para identificarmos os entraves que dificultam o ambiente de negócios e dificultam a boa prestação de serviços públicos em prol dos cidadãos.

12. O segundo direcionador de boa governança que destaco, pela sua relevância para um planejamento de médio e longo prazo, é o Plano Plurianual, tratado na seção 3.2 do Relatório.

13. Nos termos consignados pelo Relator,

> "em 2016, primeiro ano de vigência do PPA 2016-2019, fiscalização deste Tribunal apontou, por um lado, falhas no modelo do plano, como o baixo realismo das premissas adotadas, a falta de desdobramento dos valores globais dos programas, fragilidades das metas, imprecisão conceitual e desconexão entre indicadores e objetivos".

14. Tais constatações sinalizavam, contudo, avanços em relação ao PPA 2012-2015,

> "como a especificação dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos, o incremento da participação social na construção do plano e a maior clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano (eixos e diretrizes estratégicas) e os programas temáticos".

15. Ao tratar do PPA 2020-2023, o Relatório registra que sua dimensão estratégica foi comprimida, "*centrando-se eminentemente como instrumento de médio prazo*". Nesse contexto, conforme bem destacado no Relatório, ganha ainda mais relevância a edição de uma estratégia nacional de longo prazo (Endes), objeto do projeto de lei PL 9.163/2019, apensado ao PL 622/2011.

16. A propósito, ressalto que instrumentos como a Endes, que permitam a formulação de estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social para um período de doze anos, são essenciais para a formalização de prioridades de Estado de longo prazo que perpassem os governos, mitigando riscos de descontinuidade das principais políticas públicas priorizadas nesse instrumento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886399.

17. Conforme consignado no portal do Ministério da Economia (https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/governo-convida-sociedade-a-pensar-o-pais-dos-proximos-12-anos), pela sua relevância, a Endes foi submetida a consulta pública, esperando-se que esse instrumento possa ser usado "*na transição de Governo com vistas a orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, regionais e setoriais, além do Plano Plurianual – PPA)*", para fomentar o crescimento do PIB e ainda "*para a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)*".

18. Assim, pela relevância do PPA para as boas práticas de governança, em especial para o planejamento de médio e longo prazo, destaco as recomendações apresentadas pelo Relator objetivando seu aperfeiçoamento no item 3.3 do Parecer Prévio, para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de seu planejamento; garantir a confiabilidade dos atributos (objetivos, metas e indicadores) e possibilitar a gestão de custos de seus programas finalísticos, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública.

Reiterando minha aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, 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, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886399.

Aviso nº 701 - GP/TCU

Brasília, 19 de junho de 2020.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1.437/2020 prolatado pelo Plenário desta Corte, na Sessão Extraordinária Telepresencial de 10/6/2020, ao apreciar processo nº TC-018.177/2020-4, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que trata do "*Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro*", consoante competência estabelecida no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Por oportuno, envio-lhe também cópia dos seguintes documentos:

- Relatório e Voto do Relator, Ministro Bruno Dantas;
- Parecer Prévio;
- Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler;
- Declaração de Voto do Ministro Augusto Nardes;
- Declaração de Voto do Ministro Aroldo Cedraz;
- Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro;
- Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes;
- Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo;
- Pronunciamento do Presidente do TCU; e
- Pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU.

Respeitosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Congresso Nacional
Brasília - DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901156.

ACÓRDÃO Nº 1437/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.177/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Responsáveis: Jair Messias Bolsonaro.
4. Órgão: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36, da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. aprovar o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, na forma do documento anexo;

9.2. ordenar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e unidades técnicas responsáveis que monitorem as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as distorções e limitações à auditagem do Balanço Geral da União pelo Tribunal de Contas da União, reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021.

10. Ata n° 20/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/6/2020 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1437-20/20-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827094.

VOTO

Senhor Presidente,

Senhora Ministra,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Dignas Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Submeto à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas da União, em observância ao prazo constitucional, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro, referentes ao período de 1/1 a 31/12/2019.

2. Esta é a 85ª vez que o TCU exerce seu mais nobre mister no intuito de ofertar ao Congresso Nacional elementos técnicos para que desempenhe sua competência constitucional de julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, inciso IX), em atenção ao crescente anseio da sociedade por transparência, correção e impessoalidade na gestão dos recursos públicos.

3. Quando iniciei o rascunho das primeiras anotações que viriam a corporificar este voto, ciente do enorme significado político deste momento, me questionei sobre a mensagem que esta Casa de Ruy Barbosa e Serzedello Corrêa deveria transmitir ao país em momento tão desafiador e de tantas tensões na vida nacional.

4. Revisitei as constituições do Brasil República para buscar inspiração. Iniciando na de 1891, que previu expressamente, pela vez primeira, a existência desta Corte, até a de 1988, que nos reservou inéditas e relevantíssimas atribuições da mais alta envergadura, como a fiscalização operacional da União e o controle da legitimidade do gasto público.

5. Todas as nossas cartas republicanas, sem exceção, consagram o equilíbrio, a harmonia, a independência e a cooperação mútua dos Poderes constituídos, dentro de um sólido modelo de freios e contrapesos que funciona como anteparo do Estado de Direito contra eventuais fantasias arbitrárias de algum governante. Esse arcabouço civilizatório, porém, não foi inventado por nós e nasceu muitos séculos atrás.

6. A própria concepção de orçamento público – que advém da clarividência de Sir Robert Walpole na Inglaterra de 1720 – remete à necessidade de o governante ter o seu poder de disposição sobre os bens e dinheiros públicos limitado àquilo que foi expressamente autorizado pelos representantes do povo.

7. Trata-se de uma expressão relativamente recente daquela que é a verdadeira fonte da moderna concepção de Estado e das liberdades civis: a Magna Carta assinada pelo Rei João Sem Terra em 1215. Naquele documento histórico repousam duas das mais significativas garantias do que se consolidou posteriormente como movimento constitucionalista.

8. O artigo 39 garante um julgamento justo segundo o devido processo legal: "*No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgment of his equals or by the law of the land". Por sua vez, o artigo 40 veda que o Estado recuse a administração tempestiva dos direitos e da justiça: "*To no one will we sell, to no one deny or delay right or justice*".

9. Senhor Presidente, senhora Procuradora-Geral, Senhores Ministros, minhas senhoras e meus senhores: esta Corte de Contas não nasceu há 129 anos do sonho de Ruy Barbosa. Ela nasceu quando aqueles barões, numa época longínqua, numa ilha longínqua da Europa, se ergueram contra a falta de limites do déspota que os governava.

10. A democracia brasileira pode ser jovem, mas seu conceito não é recente e nem é efêmera sua construção. O abalo dos alicerces de nosso Estado de Direito Democrático não é um mero recuo à década de sessenta do século passado. É um recuo de oito séculos, ao período medieval.

11. Os caminhos da história são curiosos e surpreendentes. Se os princípios nos guiam por linhas retas, o curso da história muitas vezes nos faz percorrer linhas tortas. As dificuldades vividas pelo povo inglês sob o jugo do tirano João Sem Terra não culminaram em obscurantismo como um apressado poderia supor, mas no fim da Idade Média, na construção dos alicerces do constitucionalismo moderno e na semente do devido processo legal.

12. Não fosse o temperamento irascível do déspota João Sem Terra, talvez as mais expressivas conquistas civilizatórias do milênio passado tivessem que aguardar alguns séculos a mais para nascer. Portanto, senhoras e senhores, não devemos temer as turbulências de determinado momento histórico – qualquer que seja – porque a história mostra que as reações da sociedade, quando maduras, são sempre na direção da liberdade e contra o absolutismo, o arbítrio e a negação da ciência.

13. Esse é o legado da Carta Magna do Rei João Sem Terra que mais do que nunca deve estar presente hoje porque somos frutos, oito séculos depois, deste mesmo sentimento. Portanto, não podemos esquecer que neste sombrio ano de 2020 estamos vivendo com intensidade inimaginável as tragédias do século XXI e as conquistas do século XXI. A marcha da história e da civilização não permite que temamos as crises institucionais do século XIII.

14. Aprender com as lições do passado, cumprir as obrigações do presente e apontar o melhor caminho para o futuro é o que nos cabe fazer. Por tudo isso tenho tranquilidade em afirmar que os Poderes constituídos encontrarão o justo ponto de equilíbrio para reduzir as iniquidades e promover o bem-estar de nossa sofrida população.

15. Nosso povo quer paz para voltar a sonhar com dias melhores. Não podemos frustrar nossa gente num momento em que postulam tão pouco.

16. É neste contexto que o Plenário, excepcionalmente neste ano de 2020, se reúne em sessão telepresencial para exercer esta relevante competência, em atenção ao prazo fixado para apreciação do feito no art. 71, da Constituição Federal.

17. Diante das condições singulares de trabalho que o mundo vivencia, não poderia deixar de agradecer ao empenho dos servidores desta Casa que tornaram possível a disponibilização deste processo para apreciação em tempo tão exíguo. Refiro-me, sobretudo, aos auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, a quem cumprimento na pessoa do Secretário Leonardo Rodrigues Albernaz, bem como aos servidores e colaboradores de nossa qualificada equipe de tecnologia da informação que, de forma eficiente e tempestiva, viabilizaram a continuidade dos serviços prestados por esta Corte de Contas totalmente à distância.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

I – INTRODUÇÃO

18. 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.

19. Por seu turno, o art. 36 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), 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.

20. 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 da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Carta Magna, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

21. 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 Prévio.

22. 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. A norma prevê ainda 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, ou os possíveis efeitos de distorções não detectadas sobre as demonstrações contábeis possam ser materialmente relevantes e generalizados (art. 13, § 3º).

23. Destaco 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 desta Casa em processos específicos, em consonância com decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Apesar disso, o Parecer Prévio contempla informações sobre todos os Poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas federais.

24. 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 referentes ao exercício de 2019.

II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Desempenho da Economia Brasileira

25. Em linhas gerais, o exercício de 2019 se caracterizou por acompanhar a melhora no desempenho da economia observada em 2018.

26. O **Produto Interno Bruto** (PIB) do país alcançou R$ 7,2 trilhões, 1,1% superior, em termos reais, ao do PIB de 2018, de R$ 6,9 trilhões. O PIB *per capita* também foi acrescido em 0,3% comparado ao valor registrado em 2018, já descontada a inflação. Embora tenha havido evolução do indicador, o patamar do PIB de 2019 apenas se aproximou do valor de encerramento de 2012, em termos reais, devido às retrações significativas ocorridas em 2015 e 2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

27. Sob a ótica da **demanda**, a despesa de consumo das famílias, que possui a maior participação no PIB (64,9%), teve expansão de 1,8%. O resultado pode ser explicado pelo crescimento da massa salarial real aliada à redução da taxa Selic ao longo de 2019, à concessão de parcelas do FGTS e ao aumento do saldo de operações de crédito para pessoas físicas. Tiveram também variação positiva: a formação bruta de capital fixo (FBCF), com aumento de 2,2% em relação ano de 2018, e as importações de bens e serviços (1,1%). Sofreram retrações, todavia, o consumo da Administração Pública (-0,4%) e as exportações de bens e serviços (-2,5%).

28. A **balança comercial brasileira** manteve-se superavitária em US$ 48 bilhões. O saldo das reservas internacionais atingiu US$ 356,9 bilhões, com redução de 4,8% em relação ao final de 2018, que foi de US$ 374,7 bilhões.

29. A **taxa de desocupação** de 2019 apresentou leve queda em relação a 2018, saindo de 12,3% para 11,9%, em virtude do reaquecimento da economia. O índice, no entanto, continua a ser elevado se levarmos em consideração a taxa alcançada pelo Brasil em 2013, de 7,2% ao ano, e a meta de muitos países de economia saudável, que gira em torno de 4%.

30. O **rendimento médio real** anual foi de R$ 2.354 em 2019, valor que tem crescido desde 2015.

31. A **carga tributária brasileira** em percentual do PIB em 2019 foi de 33,17%, superior em 0,02 p.p. à de 2018 e a maior do período analisado (2010 a 2019). Registro, todavia, que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2011 a 2019, queda de 3,37 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,26 p.p. no mesmo intervalo.

32. No que tange à **taxa de inflação**, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 4,31%, sendo superior ao de 2018, de 3,75%, mas permanecendo próximo ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional. Dentre os diversos grupos de produtos e serviços que compõem o IPCA, os maiores impactos no índice de inflação decorreram dos grupos Alimentação e Bebidas, Transportes, Saúde e Cuidados Pessoais e Habitação.

33. A **taxa de risco-país**, representada pelo indicador EMBI+ (Índice de Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo Banco JP Morgan, apresentou melhora em 2019, caindo de 276 no final de 2018 para 214 no final de 2019.

34. Progressos também ocorreram na **taxa de câmbio real**, interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras, que saltou de 141,07 em 2018 para 145,65 em 2019.

Política Monetária

35. A **política monetária** conduzida pelo governo contribuiu para o controle da inflação em valores próximos ao centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. A taxa Selic foi reduzida de 6,5% em 2018 para 4,5% em 2019. A base monetária teve aumento de R$ 14.537 milhões em relação ao saldo do ano anterior, saltando de R$ 302.049 milhões para R$ 316.587 milhões em 2019, o que sugere uma política monetária expansionista.

Política Fiscal

36. A **meta fiscal** de resultado primário fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei 13.707/2018) foi de deficit primário do Governo Federal em R$ 142,5 bilhões, composta de deficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) no valor de R$ 139 bilhões e de deficit de empresas estatais federais de R$ 3,5 bilhões.

37. Finalizado o exercício, verificou-se que o resultado primário foi deficitário em R$ 78,7 bilhões, composto do deficit do Governo Central de R$ 88,9 bilhões e do superávit das empresas estatais federais de R$ 10,2 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

38. Esse sucesso no cumprimento da meta fiscal deveu-se, principalmente, ao aumento de arrecadação da receita primária líquida em R$ 73,4 bilhões (5,6%), resultante de receitas advindas de leilões de áreas de exploração de petróleo e da arrecadação de dividendos.

39. Ressalto que as despesas primárias também cresceram em relação ao previsto, embora em percentual menor (2,7%).

40. Portanto, o alívio observado no resultado primário em 2019 foi momentâneo e não permite concluir que tenha havido mudanças estruturais no intuito de melhorar o equilíbrio das contas públicas para os anos vindouros.

41. As projeções de resultados primários para os orçamentos futuros continuam a ser deficitárias até 2024, segundo a Secretaria de Tesouro Nacional. Isso sem contar com os impactos da pandemia da Covid-19, que devem agravar bastante tais resultados.

42. Nesse cenário, de sucessivos deficits, não se pode deixar de mencionar a evolução do endividamento público nos últimos anos. Em 2019, a Dívida Pública Federal cresceu de R$ 3,877 trilhões para R$ 4,249 trilhões (9,59%). A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) aumentou em R$ 345,9 bilhões entre 2018 e 2019, quando alcançou o montante de R$ 4,041 trilhões. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP de 54,1% em dezembro de 2018 para 55,7% ao final de 2019.

43. Cumpre frisar que o conceito de sustentabilidade da dívida pública está atrelado ao entendimento de que uma política fiscal é sustentável se a razão entre a dívida líquida e o PIB for constante ou, no caso de aumento dessa razão, se são projetados resultados primários superavitários. Assim, a situação se mostra bastante preocupante.

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

44. Diante da situação de restrição orçamentária-financeira, julgo pertinente trazer alguns pontos do Relatório acerca dos **Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios**.

45. Em 2019, esses benefícios atingiram o montante projetado de R$ 348,4 bilhões, o que corresponde a 25,9% da receita primária líquida e a 4,8% do PIB. Foram R$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Embora tenha havido decréscimo de sua representatividade em relação ao PIB a partir de 2016, tais valores ainda impactam consideravelmente o resultado das contas públicas.

46. Não se pode negar que, em geral, os benefícios representam distorções ao livre mercado e resultam em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Assim, a adoção desses instrumentos deve ter como pressuposto rigoroso estudo de sua utilidade para o desenvolvimento do país ou para a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo.

47. Há muitos anos, o TCU vem apontando uma série de problemas na instituição desses benefícios, desde a inobservância de normas constitucionais e legais até a falta de qualquer análise acerca da eficiência, eficácia ou efetividade desses institutos.

48. No presente processo, chama atenção um estudo comparativo realizado entre o benefício de "desoneração da cesta básica", criado em meados dos anos 2000 e ampliado pela Lei 12.839/2013, e o Programa Bolsa Família.

49. O benefício de desoneração da cesta básica teve como objetivo reduzir a carga tributária sobre itens considerados essenciais e, dessa forma, favorecer as classes de menor renda. Ressalto que tal instrumento foi o segundo maior gasto tributário do Governo Federal em 2019, com custo estimado de cerca de R$ 32,3 bilhões, equivalente a 10,46% do gasto tributário total no exercício.

50. O estudo concluiu que o Programa Bolsa Família é significativamente mais efetivo do que a desoneração da cesta básica. Um gasto orçamentário de R$ 28 bilhões em 2016 no Programa Bolsa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

Família resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda, enquanto um gasto tributário de R$ 18,6 bilhões na desoneração da cesta básica ensejou redução de apenas 0,1% no indicador em questão. Isso equivale a um índice de eficiência do Programa Bolsa Família doze vezes maior do que o da desoneração da cesta básica.

51. Na situação fiscal em que se encontra o país, em que urge otimizar os gastos públicos, ou seja, fazer mais com menos, não se pode deixar de considerar tal estudo. Para além do caso em si, é importante observar que já há alguns anos esta Corte tem reiterado a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de análise da qualidade do gasto, o que também envolve as políticas de benefícios. Especialmente em momentos de crise, é fundamental que a escolha da continuidade ou não de determinada medida seja baseada em evidências desse tipo

52. A desoneração da cesta básica correspondeu, como já foi dito, à segunda maior renúncia de receitas tributárias da União do ano de 2019, com custo estimado de R$ 32,3 bilhões, ao passo que o valor previsto para todo o Programa Bolsa Família na LOA 2019 foi de R$ 30,1 bilhões.

53. Diante disso, o Parecer Prévio não poderia deixar de recomendar ao Poder Executivo Federal que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica.

Despesas Primárias

54. Por fim, cumpre destacar que as despesas obrigatórias continuam a representar a maior parcela das despesas públicas federais. Em 2019, corresponderam a 88,7% da despesa total. Ainda que tenha havido redução dessa representatividade em comparação com 2018, a situação requer atenção.

55. A LDO 2019 exigiu que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais (art. 21, § 3º).

56. Em cumprimento ao aludido dispositivo da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas. Na Exposição de Motivos (EM) 404/2019 ME, informa-se que o sobredito plano abarca propostas de alteração constitucional e infraconstitucional, as quais teriam o condão de conferir maior eficiência à política fiscal brasileira.

57. De fato, as propostas que resultaram na promulgação da EC 103/2019 – Reforma da Previdência, e que integram o intitulado Plano Mais Brasil: PECs 186, 187 e 188, todas de 2019, ainda em tramitação no Congresso Nacional, mostram-se positivas para o alcance de tal finalidade.

58. Todavia, a mesma Exposição de Motivos informou, como medida que supostamente visa ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, o Projeto de Lei 1.645/2019, convertido na Lei 13.954/2019, que versa sobre Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e reestruturação das Carreiras das Forças Armadas.

59. Observa-se, entretanto, que, diferentemente da Reforma da Previdência, a Lei 13.954/2019 provoca aumento das despesas obrigatórias da União, tendo em conta que majora gratificações e indenizações e cria adicionais remuneratórios em favor de militares das Forças Armadas.

60. Ainda que a Lei 13.954/2019 tenha elevado as alíquotas das contribuições para a pensão militar e acrescido tempo de serviço mínimo para passagem à inatividade desses militares, o efeito positivo da majoração da arrecadação foi minorado em função da elevação das despesas obrigatórias gerada pela lei.

61. Acrescento que a EC 95/2016, que estabeleceu o "Teto de Gastos", é insensível à majoração de receitas. Ou seja, a elevação de despesas obrigatórias promovida pela Lei 13.954/2019 imporá restrições adicionais à alocação de orçamento às despesas discricionárias, podendo impactar o funcionamento da Administração e o custeio de políticas públicas essenciais ao Estado. Essa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

circunstância enfatiza a necessidade de aprimoramento de instrumentos que viabilizem a análise da qualidade do gasto por parte do poder público.

III – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

62. Neste tópico, apresento breves comentários sobre os resultados da atuação governamental no período. No plano internacional, é comum a comparação da situação econômica e social entre países por meio de índices de competitividade. Já no cenário interno, essa avaliação costuma se pautar pelo acompanhamento do cumprimento de objetivos e metas das políticas públicas, nos termos do Plano Plurianual (PPA).

63. Em relação ao resto do mundo, quando comparamos os principais índices de desenvolvimento econômico e social, verifica-se que o Brasil, no período do PPA 2016-2019, não foi capaz de retomar a evolução nos indicadores. Um exemplo evidente disso é o IDH brasileiro que se encontra estagnado desde 2013.

64. Além de não evoluir, o país perdeu posições em diferentes *rankings* internacionais no quadriênio encerrado, a exemplo dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Progresso Social. Por outro lado, os valores médios para os demais países do mundo, até mesmo para os de características similares às nossas (Rússia, Índia, China e África do Sul), continuam crescendo.

65. Em contraponto, em relação ao Índice de Competitividade Global 4.0, havia singela sinalização, desde 2017, de melhora, o que não deixava de ser um alento para o país. Em 2019, o Brasil conseguiu ganhar uma posição no *ranking*, passando para o 71º posto.

66. Internamente, em relação ao PPA, quando relatei as contas da Presidência da República referentes ao exercício de 2016, já havia apontado problemas na definição e na gestão dos seus indicadores de desempenho, o que se refletia negativamente na transparência e no acompanhamento do que fora planejado.

67. Por óbvio, sendo o último ano do PPA 2016-2019, alguns dos problemas provenientes de seu nascedouro se manifestaram novamente nas presentes contas.

68. Diversas metas avaliadas ainda carecem dos atributos de credibilidade, de estabilidade e de comparabilidade, de modo que não se pode depositar confiança sobre os números previstos e alcançados. Outras ainda falharam com relação aos parâmetros de qualidade e validade. São constatações graves, pois inviabilizam ao gestor e à sociedade assegurar o nível de desempenho por meio dos números divulgados.

69. Essa dicotomia entre o que se pretende medir e a realidade foi agravada mediante publicação da Portaria 612/2019 do Ministério da Economia, que, em novembro de 2019, ou seja, no apagar das luzes do ano e do próprio PPA 2016-2019, atualizou valores globais de programas e alterou em grande medida os atributos dos programas temáticos, especialmente as metas previstas para alcance em dezembro de 2019.

70. Ainda que a redefinição de metas não seja ilegal e faça parte da dinâmica do processo de planejamento, o momento em que foi efetivada é, no mínimo, estranho e pouco razoável. Possivelmente, o propósito dessa redefinição teria sido, no que concerne à alteração de metas, dar uma feição mais positiva para o resultado de alguns programas, conformando o plano ao resultado alcançado, quando o correto seria o contrário.

71. A alteração de metas a menos de dois meses do encerramento do plano contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo o da confiabilidade, e compromete a avaliação do alcance das metas, razão pela qual foi tratada como impropriedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

72. Para avaliação de resultados no exercício em questão, foram selecionados quinze programas temáticos, conforme detalhado no Relatório, dentre os mais relevantes e de maior materialidade em termos de despesas empenhadas – R$ 336 bilhões, ou aproximadamente 89% do total executado pela União, excetuando-se o programa Previdência Social.

73. Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 131 neste ano, selecionadas também por critérios de relevância e materialidade. Destas, 19 foram rejeitadas nas análises realizadas, por diversos motivos registrados no Relatório.

74. Para ilustrar, cito dois dos problemas encontrados que levaram à rejeição da qualidade das metas: no programa Minha Casa Minha Vida, a meta é aferida por unidades construídas em vez de unidades entregues aos beneficiários, o que seria mais realístico para se medir o resultado da ação; no programa sobre Saneamento Básico, as metas são alimentadas pelos próprios prestadores de serviço, o que pode levar a manipulações ou erros de medição.

75. Nesse cenário, para cada meta rejeitada pelo Tribunal, há oportunidades de melhoria que devem ser sopesadas pelos órgãos públicos envolvidos, de modo que a sociedade possa acompanhar e aferir os resultados, fomentando ações de controle social.

76. Nessa toada, é apropriada a recomendação para que os órgãos do Poder Executivo aperfeiçoem a definição e o cálculo dos valores dos indicadores sujeitos a metas dos programas contidos no PPA 2020-2023.

77. No que concerne ao desempenho das metas avaliadas no exercício de 2019, apenas 39 delas, cerca de 30%, foram integralmente cumpridas ou superadas. Na outra ponta, 42 metas, cerca de 32,1%, alcançaram desempenho entre 0 e 50%, enquanto outras 6 tiveram resultado negativo (cerca de 4,6% do total).

78. Para os casos de desempenho insatisfatório ou ausência de desempenho, as justificativas apuradas se relacionam, em geral, a dificuldades na execução orçamentária e financeira e entraves de natureza gerencial e/ou política, como, por exemplo, ações que dependiam de entes subnacionais.

79. De outra parte, nos casos de superação das metas, verificaram-se também diferentes causas, que vão desde o bom desempenho do programa à imprecisão na metodologia de aferição e à alteração de valores de metas pela já citada Portaria-ME 612/2019. Como exemplo, no Programa Educação de Qualidade para Todos, das cinco metas alcançadas, quatro só atingiram o resultado esperado após alterações provenientes da aludida portaria.

80. Questão que reputo da maior importância diz respeito à ausência da dimensão custos para a completa análise das informações de desempenho do Governo Federal em relação aos indicadores dos programas temáticos. O cálculo da relação custo-benefício permitiria comparar o que está sendo gasto com os resultados decorrentes dos bens e serviços colocados à disposição da população, aperfeiçoando a mensuração de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações governamentais.

81. A dimensão de custos é fundamental para que os gestores públicos possam, na fase de planejamento e de definição das políticas públicas, sopesar, quando da tomada de decisão, a alocação dos escassos recursos em programas com melhores potenciais de resultados, especialmente em prol da população mais vulnerável.

82. Nesse contexto, é pertinente a recomendação no sentido da se implementar a dimensão custos para fins de planejamento e acompanhamento dos programas governamentais.

83. Anoto que, no Relatório que acompanha as presentes contas, é feita análise de desempenho de cada um dos programas temáticos selecionados, com a apuração das metas e indicadores correspondentes ao exercício de 2019, bem como de todo o período de vigência do PPA 2016-2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

84. Mesmo com as ressalvas apontadas neste tópico, devo noticiar que fiscalizações e acompanhamentos desta Corte se materializaram em avanços na elaboração do PPA 2020-2023, especialmente na adoção de parâmetros macroeconômicos alinhados aos de mercado, o que traz maior realismo às premissas econômicas que fundamentaram o atual PPA.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

85. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2019 em relação às leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA.

86. Registro que o resultado desta avaliação, quando não aponta ilegalidade, não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a natureza inerente aos trabalhos de auditoria.

87. Inicialmente, registro os seguintes atos dissonantes das normas constitucionais, fiscais e de contabilidade pública apontados no exame das Contas:

a) liquidações irregulares de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional (seção 4.1.2.8.2 do Relatório);

b) criação de cargos públicos sem previsão orçamentária na LOA 2019, com inobservância ao art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, e instituição de despesas obrigatórias de caráter continuado sem demonstração de cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), pela LRF e pela LDO 2019, relativas à implantação e ao funcionamento da recém-criada Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), por meio da Lei 13.856/2019 (seção 4.1.2.10);

c) não cumprimento da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, em desatenção ao art. 42, inciso I, do ADCT, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar ao menos 20% na aludida região (seção 4.1.1.7);

88. Sem minorar a importância desses achados, tenho que as análises contidas no Relatório suprem as necessidades de transparência dos fatos, assim como os encaminhamentos propostos atendem às necessidades de ajustes e cuidados futuros diante de situações similares de parte do Poder Executivo. Nesse sentido, por objetividade processual, acolho os fundamentos contidos no Relatório para as medidas a serem expedidas, sejam ressalvas ou recomendações, conforme o caso.

89. Por outro lado, há um conjunto de constatações dignas de destaque e comentários adicionais, notadamente em razão do momento fiscal e sanitário vivido no exercício de 2020, que salienta a necessidade de atenção máxima desta Corte de Contas, na condição de guardiã da responsabilidade fiscal e da lisura no trato da coisa pública.

90. Refiro-me às seguintes **irregularidades** mencionadas do Relatório que, dentre outras, motivam a aposição de **ressalvas** às presentes Contas Presidenciais:

a) realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, em contrariedade ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2 do Relatório);

b) inobservância de requisitos exigidos pelo ADCT, pela LRF e pela LDO 2019 para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em desatenção às regras de planejamento e responsabilidade fiscal (seção 4.1.2.9);

c) realização de aportes de capital da ordem de R$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), vinculada à Marinha do Brasil, como instrumento para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, em desacordo com os princípios orçamentários e fiscais e com fuga às limitações do Teto de Gastos (seção 4.1.1.6).

91. Destaco, ademais, a constatação do cumprimento formal da Regra de Ouro no exercício graças ao mecanismo excepcionalmente previsto na Constituição Federal, isto é, créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (seção 4.1.1.5).

92. A esta altura, faço um aparte necessário para afastar qualquer pretensa interpretação de que os aspectos ora tratados seriam de menor importância diante do contexto atual vivido neste ano de 2020 em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, bem como suas consequências sanitárias, políticas e econômicas.

93. Ao contrário do que possa parecer, a marcha da relativização de conceitos e normas de responsabilidade fiscal não é recente. Esse movimento tem imposto alto preço à sociedade brasileira há quase dez anos, quando começaram a vir à tona criativos mecanismos de flexibilização dessas normas.

94. Embora o país tenha ensaiado alguns ajustes com relativo sucesso, a exemplo da redução dos instrumentos de renúncia de receitas e da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Teto de Gastos, este Tribunal deve estar atento a novas iniciativas que eventualmente aumentem o custo da "Fatura Brasil" no campo da responsabilidade fiscal.

95. Portanto, os pontos que passarei a discorrer retratam, na verdade, a **linha de base** das finanças públicas antes do início do enfrentamento econômico das consequências da pandemia de Covid-19.

96. Em outras palavras, os achados ilustram a situação das finanças públicas até o encerramento de 2019, que marcam a situação fiscal pré-pandemia. Se alguns aspectos de 2019 já são fonte de preocupação e alerta, imagine-se quando conjugados com as nefastas perspectivas fiscais inauguradas em 2020.

97. Quero enfatizar que, se tivéssemos um quadro fiscal equilibrado e rigoroso antes da pandemia de Covid-19, certamente estaríamos em situação mais confortável para enfrentar a crise de 2020 e poderíamos ter esperança de reequilibrar as contas públicas em prazo razoável.

98. Entretanto, a situação pré-pandemia já era suficiente para justificar uma postura de atenção e alerta. A um, pelos recorrentes deficits fiscais, embora se reconheça o esforço até então empreendido para minorá-los. A dois, porque foi verificada certa tendência de relativização do Teto de Gastos imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, que tanto contribui para a credibilidade fiscal brasileira.

99. Neste ponto reside o perigo de incorrermos em descrédito, visto que a saída da crise de 2020 exigirá não só medidas de enfrentamento à situação presente, mas também de, passada esta etapa, imediato retorno aos trilhos rigorosos da responsabilidade fiscal.

100. Por essa razão, a importância dos achados que passo a discorrer.

101. Inicio pela constatação da **realização de despesas em montante superior aos créditos orçamentários ou adicionais** do exercício de 2019.

102. O art. 167, inciso II, da Constituição Federal, veda a realização de despesas e a assunção de obrigações além do limite representado pelos créditos orçamentários, ou seja, o constituinte impediu que o gestor gere despesas sem o devido suporte orçamentário. Eventual extrapolação dos limites da lei orçamentária, em última análise, configuraria burla à autorização do Congresso Nacional para realização de despesas, a qual se rege pelos princípios da competência e da anualidade.

103. Em que pese a referida vedação, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, foi obrigado a valer-se de dotações do orçamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

2020 para custear despesas que deveriam ter sido empenhadas no exercício anterior, no montante de R$ 1,482 bilhão.

104. De se notar que o Congresso Nacional havia destinado originalmente R$ 637,9 bilhões ao custeio de benefícios previdenciários, dotação mais do que suficiente para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários incorridas em 2019 (R$ 630,4 bilhões),

105. Ocorre que esse valor foi reduzido a R$ 628,9 bilhões ao final do exercício, gerando uma insuficiência equivalente ao valor executado à conta do orçamento de 2020. As dotações referentes ao custeio de benefícios previdenciários canceladas nos últimos quarenta dias do exercício de 2019 foram redirecionadas ao pagamento de outras despesas, nos termos das Leis 13.920, 13.947, 13.953, 13.955, 13.956 e 13.965, todas de 2019, e Portaria-SEF/ME 14.662.

106. Ou seja, havia recurso e dotação para pagamento dos benefícios previdenciários, mas esses foram destinados a outros fins, o que deixou o INSS a descoberto a poucos dias do final do exercício. Na prática, **o Poder Executivo extrapolou em R$ 1,482 bilhão a autorização orçamentária de 2019**, visto que a despesa em epígrafe pertence ao exercício encerrado, mas foi arcada com recursos de 2020.

107. Na mesma linha, constatou-se a assunção de compromissos com organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações. No exercício de 2019, a dotação alocada ao custeio de despesas com organismos internacionais (R$ 2,317 bilhões) foi R$ 561,3 milhões inferior às obrigações do exercício (R$ 2,879 bilhões). E, como parte dessa dotação (R$ 680,8 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de **R$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício.**

108. Ao não compatibilizar as obrigações assumidas pelo Estado às dotações orçamentárias, o Poder Executivo Federal mais uma vez infringiu o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Acrescente-se que os passivos existentes junto a organismos internacionais sem o devido suporte orçamentário em exercícios anteriores acumulam R$ 2,6 bilhões.

109. Para além da violação a dispositivo constitucional, a assunção de compromissos sem autorização orçamentária suficiente configura descumprimento da autorização legal para realização de despesas. No limite, o Poder Executivo estaria extrapolando a competência do Parlamento de autorizar dispêndios governamentais.

110. A conduta também se desvia das regras do Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016, já que a assunção de obrigações em montante superior às dotações faz com que o excesso seja continuamente custeado por dotações dos exercícios subsequentes, o que pode configurar "rolagem" irregular de obrigações financeiras. A prática é inequivocamente perversa porque desfigura o correto retrato intertemporal sobre as finanças públicas.

111. Somando-se os dois casos identificados, tanto no INSS como com relação aos passivos junto a organismos internacionais, apenas sob o ponto de vista orçamentário – sem mencionar os passivos a descoberto de exercícios anteriores –, **a insuficiência alcançou cerca de R$ 2 bilhões em 2019**.

112. Considerando-se que a despesa discricionária fixada para o Poder Executivo Federal em 2020 foi de R$ 89,3 bilhões, conforme mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2020, a situação representa cerca de 2,2% do montante autorizado pelo Parlamento para este ano, suficiente para distorcer o planejamento e a transparência na autorização legislativa.

113. Ambas as constatações foram consideradas irregularidades e implicam a aposição de ressalva às Contas Presidenciais de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

114. Como segundo ponto, destaco a **aprovação, concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita sem observância dos requisitos exigidos** pela legislação.

115. Conforme sintetizado no Relatório, no exercício de 2019 foram instituídas renúncias de receitas tributárias por meio de nove novas normas no valor total estimado de R$ 182,86 milhões. Desses, apenas três normativos produziram efeitos fiscais em 2019 (Lei 13.799/2019 e Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019), enquanto os benefícios instituídos pelos demais normativos teriam impacto somente a partir de 2020.

116. A irregularidade se caracterizou pela ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 e da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos referidos benefícios, dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da LRF e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019). A mesma situação foi verificada em relação à Lei 13.970/2019, pois, embora tenha havido veto integral ao PL 888/2019, o Congresso Nacional o rejeitou e a lei foi promulgada.

117. Em que pese tais exigências serem requisitos prévios para exequibilidade das renúncias, nos casos das Medidas Provisórias 905 e 907 de 2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores para conferir a devida adequação orçamentária e financeira aos instrumentos aprovados.

118. Ainda que o valor total envolvido nas renúncias de receitas aprovadas em 2019 (R$ 182,86 milhões) tenha sido significativamente menor que o verificado na mesma situação em 2018 (R$ 13,2 bilhões), não posso deixar de registrar que há anos o TCU se depara com irregularidades dessa natureza.

119. A boa notícia, nesse caso, é que esta Casa firmou entendimento em sede de Consulta, nos termos do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro), segundo o qual medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

120. Em outras palavras, o gestor público não pode se furtar de cumprir a legislação sob argumento de que a medida legislativa aprovada não carreava atendimento aos requisitos legais. Isso significa que o administrador deve assumir o ônus de implementar as lacunas de requisitos fiscais de eficácia, uma vez que as prescrições constitucionais e da LRF se dirigem a todos os que manejam recursos púbicos, e não apenas ao legislador.

121. Recentemente, o Tribunal ratificou esse entendimento, por meio do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, ao apreciar o mérito do primeiro caso concreto, que cuidou da conformidade das concessões de benefícios tributários decorrentes da Lei 13.799/2019.

122. O entendimento do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário foi acolhido em sede de medida cautelar adotada pelo Ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 662/DF, para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5°, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO

123. Passo a comentar a respeito da **Regra de Ouro**, segundo a qual é vedada 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 (CF/88, art. 167, inciso III).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

124. A regra tenciona evitar que o Estado se socorra de recursos provenientes de endividamento para o pagamento de despesas correntes, de modo que os recursos de operações de crédito não excedam os reservados às despesas de capital. O próprio nome cunhado para o dispositivo constitucional evidencia quão inestimável o preceito é.

125. Ao longo dos últimos anos e em diversos trabalhos, esta Corte tem informado e alertado o Poder Executivo de que a margem de suficiência para atendimento à Regra de Ouro apresentava tendência de queda, especialmente em razão de anos recentes de retração econômica. Eventual agravamento da situação poderia levar ao descompasso financeiro entre receitas e despesas e, consequentemente, à extrapolação dos limites impostos pela norma constitucional.

126. Pois bem. Em 2019, pela primeira vez sob vigência da Carta Magna de 1988, a União se valeu de autorização excepcional do Congresso Nacional para realizar operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital, mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, e assim cumprir formalmente a Regra de Ouro.

127. A medida legislativa foi necessária porque, após os cálculos e compensações aplicáveis, verificou-se que a União apurou receitas de operações de crédito de R$ 1,056 trilhão e incorreu em despesas de capital de R$ 871,670 bilhões, o que conduziu a **R$ 185,304 bilhões de insuficiência para atendimento à Regra de Ouro.**

128. Não fosse o emprego da excepcionalidade constitucional do art. 167, inciso III ("ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa") da Constituição Federal, mediante aprovação da Lei 13.843/2019, que possibilitou as operações de crédito excederem as despesas de capital até o limite de R$ 248,916 bilhões, a União teria descumprido a Regra de Ouro.

129. Apesar de a operação estar formalmente regular, do ponto de vista material a situação preocupa muito. É inevitável não se surpreender com um **descompasso da ordem de R$ 185 bilhões**, mesmo após anos de sucessivos esforços fiscais desde a crise financeira e política que acometeu o país em meados da década.

130. Ademais, pelas projeções do Tesouro Nacional realizadas em 2019, a insuficiência de recursos para cumprir materialmente a Regra de Ouro perduraria, no mínimo, até o ano de 2026.

131. Ocorre que a situação se agrava bastante diante do cenário atual. Com a pandemia que hoje assola o mundo e o Brasil, que forçou a União a incorrer em vultosos gastos adicionais para controle das consequências sanitárias, políticas e econômicas da Covid-19, não antevejo solução de curto ou médio prazo para esse problema. Registro que a insuficiência de recursos para atender à Regra de Ouro em 2020 foi estimada pela Secretaria do Tesouro Nacional em cerca de **R$ 250,1 bilhões** (dado extraído do TC 019.996/2020-9, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

132. Encerro o tópico com o achado referente à realização de **aportes de capital da ordem de R$ 7,6 bilhões à Emgepron**, como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta.

133. Como sabido, despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes – como a Emgepron – não são computadas no limite de despesas primárias da União para fins de apuração de cumprimento do Teto de Gastos (ADCT, art. 107, § 6º, inciso IV). O objetivo é não comprometer eventuais necessidades de investimento de estatais que atuam no mercado concorrencial.

134. Os aportes em tela, todavia, se destinaram a capitalizar a empresa tão somente para aquisição, no mercado, de corvetas e de navio de apoio antártico para uso da Marinha do Brasil.

135. Embora este Tribunal ainda não tenha encerrado a discussão sobre a regularidade da realização de aportes em favor de empresas estatais não dependentes em vista do disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, já que os entendimentos dos Acórdãos 6.751/2016-TCU-Primeira Câmara e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

937/2019-TCU-Plenário estão sob efeito suspensivo de recursos, o alerta que aqui faço não decorre da classificação da estatal ou sequer da aderência dessas atividades às finalidades da Emgepron estampadas no art. 2º da Lei 7.000/1982.

136. Conforme detalhado na seção 4.1.1.6 do Relatório, a preocupação sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal, que tanto devemos preservar, reside na constatação de que os aportes ora tratados não tiveram finalidade outra senão transferir recursos para que a estatal adquirisse, junto a empresas privadas, embarcações a serem utilizadas por órgão da Administração Direta, a Marinha do Brasil.

137. Ainda que haja interesse público e a empresa seja economicamente sustentável, não se configuram elementos inequívocos de que o aumento de capital teve o objetivo de aumentar a capacidade instalada da Emgepron para prestar serviços ao seu controlador. Ao contrário, as evidências são no sentido de que o aporte serviu apenas para formação de caixa na estatal a fim de que essa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico – atividades de logística e de contratação tipicamente administrativas, que, em regra, caberiam à Marinha do Brasil realizar.

138. Da forma como ocorreram, as capitalizações à Emgepron não sensibilizaram o cumprimento do Teto de Gastos em 2019. De outra forma, caso a aquisição dos equipamentos fosse realizada pela própria Marinha, haveria imediato reflexo no resultado do Teto de Gastos.

139. A atipicidade do procedimento revela que a modelagem adotada configurou medida de escape à EC 95/2016, visando à execução de despesas públicas por meio de empresa estatal em favor de órgão da administração direta.

140. Movimento semelhante ocorreu com a Telebras e a Infraero, beneficiárias de cerca de R$ 1,0 bilhão e R$ 1,5 bilhão em aportes em 2019, respectivamente – embora se reconheça que as condições econômicas dessas empresas e os objetivos de cada capitalização tenham sido diversos. O problema é que há informações de que novos aportes a diversas estatais, nestes termos, estariam sendo planejados para breve.

141. Considerando-se apenas o caso Emgepron, o deficit corrente da União se mostrou menor que a realidade em cerca de R$ 7,6 bilhões, explicitando situação financeira mais confortável do que na realidade é, visto que a contratação, caso fosse feita pelos moldes tradicionais, teria sensibilizado o Teto de Gastos e os resultados fiscais.

142. Ademais, a "folga fiscal" gerada poderia ter sido utilizada para acomodar outras despesas. Digo no campo das hipóteses porque, se o valor de R$ 7,6 bilhões fosse somado às despesas correntes para fins de cálculo do cumprimento do Teto de Gastos, muito provavelmente não teria havido extrapolação do teto em 2019.

143. O dilema que se impõe é que, se outras estatais passarem a ser utilizadas com o mesmo propósito, instituindo mecanismo corriqueiro de terceirização de despesas da Administração Direta, teremos, na prática, a completa inefetividade do Teto de Gastos como medida de prevenção ao crescimento desordenado dos gastos do Estado.

144. A depender da escala com que o artifício seja utilizado, pode se transformar em risco real de quebra do compromisso em favor do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

145. Dessa forma, a gravidade da situação enseja não só a emissão do competente **alerta** ao Poder Executivo, mas também o registro como uma das **irregularidades** consignadas no Parecer Prévio.

146. Como frisei anteriormente, o país precisa evitar a todo custo a relativização das regras fiscais, seja sob qual pretexto for. A responsabilidade fiscal dever ser o pilar a ser perseguido não apenas formalmente, mas, sobretudo, materialmente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

147. Esses criativos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos relatórios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República.

148. Da mesma forma, cumpre exercer agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora.

149. Não é demasiado lembrar: **se as regras fiscais não se mostram viáveis, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas formalmente, mas em sua essência**, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos e terminem, ao cabo, revelando falta de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional. O efetivo compromisso com o equilíbrio fiscal colabora para um ambiente de confiabilidade, integridade e transparência, transmitindo credibilidade à sociedade e ao ambiente de negócios no país.

150. Igualmente no campo das consequências, destaco outro tema que enseja pronunciamento desta Corte nesta oportunidade. O Projeto de Resolução do Senado 84/2007 e o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, que previam instituir, respectivamente, limites para a dívida consolidada líquida e a dívida mobiliária do Tesouro Nacional, foram arquivados. Ao mesmo tempo, estima-se que a relação dívida/PIB, que no final de 2019 era de cerca de 55%, chegue próxima dos 100% neste ano, em decorrência das consequências da pandemia.

151. Sob a perspectiva de um planejamento fiscal responsável, entendo que a ausência de limites impostos pelo Poder Legislativo não afasta a pertinência de o Poder Executivo planejar e instituir mecanismo de planejamento e previsibilidade na gestão do volume da dívida pública, que estabeleça ações planejadas e previsíveis para retomar as rédeas do endividamento saudável, a exemplo do que é feito com o sistema de metas de inflação.

152. A simples sinalização de que há mecanismos de controle do endividamento, e não o contrário, pode favorecer a credibilidade duramente conquistada pelo país após pesados sacrifícios incorridos ao longo dos anos 90 e 2000.

153. Por esse motivo, acrescento **recomendação** ao Poder Executivo para que avalie a oportunidade e a conveniência de elaborar e dar transparência a um plano de gestão sobre a dívida pública federal, que sinalize para a sociedade e para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente nestes tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios.

154. A credibilidade de que o país hoje necessita para vencer a crise econômica e fiscal decorrente da pandemia de Covid-19 exige estrita aderência aos institutos que asseguram uma cultura de responsabilidade fiscal, os quais precisam ser frequentemente aprimorados, mas não podem vir a ser, de maneira nenhuma, desconsiderados. Do contrário, pagaremos uma cara "Fatura Brasil".

155. É certo que institutos como a LRF e o Teto de Gastos só se assentam sobre bases de estabilidade sanitária, política, econômica e fiscal, de modo que, em 2020, foram temporariamente afastados para viabilizar ações urgentes de proteção à vida e à saúde.

156. Tenho reafirmado, nestes tempos, que a "blindagem recíproca" foi necessária porque as instituições não podem agir na crise com os precedentes e o instrumental jurídico dos tempos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

normalidade. Mas, por outro lado, também não se pode admitir que a crise sirva para adotarmos soluções excepcionais para os tempos de normalidade pós-crise.

157. Quero dizer que a retomada se avizinha e precisaremos fazê-la calcada em bases sérias de responsabilidade fiscal. Tais bases podem até admitir aprimoramento de regras a uma nova situação, mas nenhuma flexibilização no que tange ao nível de compromisso com a cultura de responsabilidade fiscal e de higidez das contas públicas.

158. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, gerando a confiança de investidores externos, contribuindo para o desenvolvimento da economia e, consequentemente, para a melhoria sustentável da qualidade de vida da população.

159. Concluo afirmando que, para que não fiquemos para trás na retomada econômica e no ajuste fiscal, é imperioso sinalizar para a sociedade e o mercado, hoje e agora, que o país tem compromisso com o equilíbrio das contas públicas, sem margens para artifícios criativos formalmente possíveis, mas materialmente perversos.

160. A sociedade brasileira e o mundo estão observando a liderança nacional e o comportamento de seus gestores públicos, de forma que poderão perceber se a responsabilidade fiscal será apenas um discurso de forma ou se de fato possuirá lastro nas nossas instituições.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

161. As demonstrações contábeis consolidadas da União integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e compreendem os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e respectivas Notas Explicativas.

162. Em atenção ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ao parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992, e ao art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União com o intuito de aferir se refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2019, bem como os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

163. O escopo do trabalho compreendeu ainda a verificação de confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações consolidadas da União, de modo a subsidiar a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que incluem o Balanço Geral da União. Frise-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

164. A equipe de fiscalização consignou ter havido limitação ao exercício da auditoria, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis, no que tange às informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) de 2019.

165. No caso do ME, os elementos sujeitos a limitação de alcance do trabalho de auditoria representaram 28% do ativo registrado no Ministério em 31/12/2019, equivalente a R$ 1,2 trilhão (TC 036.129/2019-4, de minha relatoria).

166. No que se refere ao Balanço Orçamentário, a limitação à auditoria alcançou elementos que perfizeram 46% das receitas realizadas pela União em 2019. Destaque-se que a totalidade das receitas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

tributárias com impostos e das receitas de contribuições, de aproximadamente R$ 541 bilhões, sofreu limitação de auditoria.

167. Em relação ao FRGPS, a equipe se viu igualmente impedida de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre contas relativas aos créditos tributários ativos e à dívida ativa, ambos de natureza previdenciária. Esses elementos estão registrados, junto com seus ajustes para perdas, como ativos do FRGPS desde o exercício de 2018, e representaram, em 31/12/2019, 90,86% do patrimônio do Fundo (TC 036.275/2019-4, de minha relatoria)

168. Embora a situação não seja inédita, visto se tratar do terceiro ano consecutivo em que o Tribunal se depara com restrições significativas para exercer com plenitude sua competência em relação ao Balanço Geral da União, vislumbro consideráveis avanços na auditabilidade das demonstrações contábeis da União.

169. Rememoro que, por meio do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), este Plenário consignou a 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 Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e o consequente impedimento à obtenção de informações necessárias à realização da auditoria comprometeram a emissão de opinião conclusiva.

170. 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 por meio do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo), registrou que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em demonstrações contábeis poderia comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

171. 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 de dados impostas pelas regras e procedimentos criados em virtude da "sala de sigilo", além dos controles físicos de segurança impediram, na prática, os auditores de terem acesso a informações que permitissem obter evidências para formar uma conclusão de auditoria.

172. 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 do Presidente da República de 2018.

173. A situação foi novamente tratada no Acórdão 1.095/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o Tribunal concluiu que, embora a criação da "sala de sigilo" tenha representado iniciativa positiva, a forma como foi implementada não possibilitou a efetiva melhora do grau de auditabilidade do órgão. A decisão também informou que a disponibilização apenas da "sala de sigilo" para fornecimento de informações solicitadas pelas equipes de auditoria poderia caracterizar obstrução à fiscalização.

174. Com o propósito de aprofundar os exames sobre essa questão, o Tribunal decidiu realizar auditoria de natureza operacional para examinar 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 do órgão, dado um nível de risco aceitável.

175. A conclusão se deu por meio do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário (relator ministro Raimundo Carreiro), no sentido da falta de auditabilidade e transparência no Sistema Tributário Nacional, o que priva a sociedade de ter acesso a informações sobre estoque de créditos tributários e de dívida ativa, receitas arrecadadas, renúncias de receitas e demandas judiciais de natureza tributária. Com o objetivo de promover mudanças estruturais nesse sistema e conferir efetividade ao exercício do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

controle, o TCU fixou prazo para o desenvolvimento de um plano de ação voltado à correção das deficiências apontadas no relatório.

176. Portanto, em relação aos exercícios de 2017 e 2018, as restrições impediram que o Tribunal exercesse plenamente suas competências estabelecidas na Constituição, gerando grande prejuízo à transparência quanto ao uso dos recursos públicos.

177. Não por outro motivo, ao apreciar as Contas de Governo de 2018, foi proferido 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.

178. Já a partir de meados de 2019, pudemos verificar avanços no sentido de tornar o Sistema Tributário Nacional mais transparente e auditável, conforme constatou-se no monitoramento da auditoria operacional anteriormente mencionada, julgado por meio do Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

179. Em menos de um ano da prolação do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas apontados por esta Corte de Contas, com especial destaque para a evolução dos entendimentos defendidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Consultoria-Geral da União, que se tornaram favoráveis ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal com este Tribunal e a Controladoria-Geral da União. Essa posição foi consolidada pela Advocacia-Geral da União por meio do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, e, na sequência, regulamentada pelo Decreto 10.209, de 22/1/2020.

180. Esses marcos normativos apontam para a superação, ao menos sob o ponto de vista jurídico, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal. Subsistem, contudo, questões operacionais e culturais que ainda impedem a completa implementação das medidas preconizadas pelo Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, razão pela qual o Tribunal considerou necessário dar continuidade ao monitoramento dessa decisão.

181. Assim, por dever de justiça, devo reconhecer que a atual gestão do Ministério da Economia apresentou a este Tribunal diversas ações tendentes a alterar significativamente o panorama de impossibilidade de exercício do controle externo sobre dados que se refletem nas demonstrações contábeis administradas pela RFB.

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

183. Reconheço, ademais, o esforço empreendido pela Secretaria do Tesouro Nacional em aperfeiçoar a qualidade das informações apresentadas no Balanço Geral da União. A atuação cooperativa entre os técnicos do Tesouro e as áreas especializadas deste Tribunal tem sido constante e, sem dúvidas, vem contribuindo sobremaneira para a elevação da qualidade do tratamento contábil dos atos e fatos da Administração Federal, em proveito da adequação e transparência das informações contábeis divulgadas pela União.

184. Esclarecida a principal limitação enfrentada pela auditoria, menciono, como complemento, as principais distorções de valor identificadas no BGU 2019, para as quais acolho as medidas alvitradas pela equipe de auditoria financeira, na forma detalhada no Relatório:

a) subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

b) superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União;

c) superavaliação do ativo, estimada em R$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União;

d) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital;

e) subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários;

f) superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas;

g) superavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado; e

h) subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3):

185. Permito-me tecer breves comentários a respeito da subavaliação do passivo do SPSMFA, visto que o tema tem sido recorrente nos últimos anos em que esta Corte se debruçou sobre o Balanço Geral da União.

186. Embora referida distorção tenha persistido até 31/12/2019, data que limitou a auditoria financeira do BGU, noticio que o Poder Executivo efetivou registro, em março de 2020, de passivos atuariais do SPSMFA no valor de R$ 467,5 bilhões, referentes às despesas futuras com militares inativos, e de R$ 123,3 bilhões, alusivos às pensões militares.

187. De certo, ainda cabem avanços quanto à temporalidade esperada para tais previsões e outros aspectos metodológicos que contribuirão para maior transparência e fidedignidade dos registros contábeis desse passivo, o que será avaliado pelo Tribunal nos próximos exercícios.

188. De todo modo, a iniciativa deve ser reconhecida porque inaugura nova etapa na evidenciação contábil há anos requerida por esta Corte de Contas. A partir de 2020, nosso debate evoluirá para a forma de aprimorar tais registros, visto que não poderão ser, de maneira nenhuma, tolerados retrocessos nesse campo, dadas a magnitude envolvida e a repercussão sobre a situação fiscal da União.

189. De mais a mais, as recomendações e as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se revelado importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública.

190. Nesse cenário, cumpre a este Tribunal registrar e dar publicidade às limitações, distorções e fundamentos da auditoria financeira para subsidiar o Parlamento e a sociedade sobre as principais deficiências das demonstrações financeiras da União de 2019, oportunidade em que acolho as recomendações e os alertas sugeridos.

191. Ciente de que as restrições impostas impedem a emissão de opinião sobre uma parcela dos balanços, o Tribunal tem condições de concluir que, **exceto quanto às distorções e limitações**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

apontadas no Relatório precedente e aquelas aqui destacadas, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019.

IV – ATENDIMENTO A DELIBERAÇÕES PROFERIDAS NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018

192. De um total de 51 recomendações objeto de monitoramento realizado acerca do atendimento às deliberações exaradas por ocasião das Contas do Presidente da República de 2015 a 2018, tem-se que: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável; e duas não são monitoráveis.

193. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar sua observância com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal. Não houve alertas na situação "não observado" e as quatro recomendações consideradas "não atendidas" consistiram na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para resolução de problemas de maior complexidade, que demandam tempo adicional, conforme registrado no Relatório, e serão monitoradas na próxima oportunidade em que o Tribunal apreciar as Contas do Presidente da República.

194. O desempenho apurado revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio.

IV – POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

195. Por último, abordo tema que, durante a passagem do ano de 2019, me sensibilizou e preocupou sobremaneira na condição de fiscal da coisa pública: o risco de que o orçamento público e o aparato estatal possam vir a ser utilizados como instrumentos de limitação à liberdade de expressão e de imprensa, por meio da distribuição de benefícios e empecilhos a veículos de comunicação em função do grau de alinhamento político-ideológico com o Governo Federal.

196. Perpassa a análise das contas de governo o pronunciamento sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, bem como o exame dos programas e ações sob a perspectiva dos princípios da legalidade, da legitimidade, da economicidade e da eficiência (Constituição Federal, art. 70, *caput*, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 228).

197. Como ocorre em qualquer ação de controle externo, a atuação do Tribunal de Contas da União por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República também se pauta por critérios de materialidade, relevância e risco.

198. Sob o aspecto da materialidade, a função comunicação social não atrairia a atenção desta Corte, tendo em vista que os valores envolvidos não apresentam magnitude destacada dentro da extensão do orçamento da União. Mas é certo que sobressaem a relevância e o risco envolvidos com o bom manejo desses recursos e suas implicações para o legítimo funcionamento das instituições públicas e, em última instância, da própria democracia.

199. O Relatório das Contas de Governo apresenta destacadamente as despesas realizadas dentro da subfunção Comunicação Social. Em 2019, o Poder Executivo empenhou R$ 524 milhões nessa subfunção, em sua maior parte (97%) distribuídos entre publicidade de utilidade pública (R$ 283 milhões) e comunicação institucional (R$ 226 milhões) – essa integralmente empenhada pela Presidência da República.

200. Se extrapolarmos a análise para considerar os cinco maiores contratantes públicos nessa matéria (a Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – Secom, o Banco

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Petrobras e o Ministério da Saúde), as despesas ultrapassaram R$ 935 milhões.

201. Mas as quantias envolvidas não são o fator primordial que tem demandado a atenção desta Corte. Com efeito, desde o ano passado, o Tribunal de Contas da União vem sendo instado a se manifestar em diversos processos que transpassam o mero exame da legalidade da aplicação de tais recursos em certames licitatórios e execuções contratuais.

202. No começo de 2019, apresentei comunicação ao Plenário do TCU sobre a falta de transparência dos gastos do Governo Federal com propaganda e publicidade em virtude da extinção, à época, do Instituto para Acompanhamento da Publicidade (IAP), que fornecia a qualquer cidadão dados detalhados sobre cada gasto do governo, fundações, empresas e órgãos públicos federais com publicidade. Informava, por exemplo, cada pagamento realizado a veículos de imprensa e empresas de mídia, o que possibilitava o escrutínio, via controle social, sobre os gastos federais com propaganda, e tornava mais transparente as relações entre governantes e os grandes grupos de mídia do Brasil.

203. Desde então, outras questões vêm surgindo, com cada vez maior frequência, de modo que o Tribunal tem sido constantemente provocado a averiguar questões relacionadas à legitimidade de atos do governo que poderiam, de alguma maneira, influenciar a pauta e o tom do noticiário.

204. Considero este um tema transversal, que tem tangenciado diversos processos desta Corte desde 2019, todos eles requerendo, à sua maneira diante dos fatos concretos colocados, que o Tribunal investigue possíveis usos indevidos dos recursos públicos e da força do aparato estatal para prejudicar veículos de imprensa e empresas de mídia de certa tendência ou para beneficiar outros grupos.

205. Apenas para fins didáticos, eu segmentaria os diversos casos em três grandes grupos de situações, envolvendo: (i) o poder de compra; (ii) a distribuição de verbas de propaganda e publicidade; e (iii) a força do aparato estatal.

206. Na primeira delas, questiona-se a possível utilização do poder de compra do Estado para favorecer uns ou desfavorecer outros em virtude da linha editorial. Exemplifico com os TCs 039.605/2019-1 e 039.606/2019-8, que cuidam de representações em face de licitação realizada pela Secom que excluiria o Jornal Folha de São Paulo em virtude de suposta perseguição.

> "A gravidade da irregularidade veiculada no pregão eletrônico merece a rigorosa apuração do Tribunal de Contas da União porque, a se confirmar que a considerada exclusão não teve legítima motivação ou critério técnico justificável, tendo se prestado apenas à perseguição política do jornal em tela, restará caracterizado, no mínimo, desvio de finalidade e flagrante atentado aos princípios constitucionais da impessoalidade, isonomia, motivação e moralidade, expressamente no caput do artigo 37 da Constituição (...)" (posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; peça 1 do TC 039.605/2019-1).

> "A crítica que os meios de comunicação social dirigem às pessoas públicas, como o Presidente da República, seus auxiliares e seu Governo, por mais dura e veemente que possam ser, deixam de sofrer, quanto ao seu concreto exercício, as limitações externas que ordinariamente resultam dos direitos de personalidade, não legitimando, em quaisquer circunstâncias, retaliações ou vinganças pessoais, através da estrutura governamental." (peça 1 do TC 039.606/2019-8).

207. Essa mesma temática foi objeto de apuração do Tribunal no âmbito do TC 037.946/2019-6, relativo à representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) em relação à suposta determinação da Presidência da República para que fossem canceladas as assinaturas do jornal Folha de São Paulo por todos os órgãos do governo federal.

> "O que se insinua, nessa notícia e em diversas outras disponíveis na internet, é que o aludido cancelamento teria sido motivado não por interesses legítimos da Administração Pública, mas, sim, em atendimento a comando arbitrário do Presidente da República, que estaria contrariado com o teor das notícias sobre o governo federal publicadas naquele veículo." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 037.946/2019-6).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

208. Numa segunda situação, o braço estatal em questão não seria mais o poder de aquisição em si, mas a distribuição de verbas de propaganda e publicidade segundo critérios pouco técnicos. Sob essa perspectiva, pode ser destacado o TC 008.196/2019-2, que aborda possível favorecimento de grupos de mídia por preferências pessoais e/ou religiosas.

> "Nesse contexto, os acontecimentos acima relatados reclamam, a meu ver, a pronta atuação do TCU, de modo a verificar se as despesas com publicidade do Governo Federal no primeiro trimestre de 2019 atendem ao interesse público, segundo pressupostos técnicos e critérios impessoais, ou se tem servido ao favorecimento de particulares, com ofensa aos princípios da impessoalidade e da supremacia do interesse público." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 008.196/2019-2).

209. Como terceiro grupo de situações, podem ser enquadrados os casos em que se provoca a atuação do controle externo para verificar possível desvio de finalidade no uso do aparato estatal para perseguir grupos ou personalidades que, no exercício da liberdade de expressão ou de imprensa, estejam supostamente em oposição ao governante.

210. Nesse grupo, pode ser enquadrado o TC 018.933/2019-0, que cuidou de representação do MPTCU acerca de possíveis irregularidades no âmbito do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), consubstanciada na realização de análises financeiras de jornalista com suposto intuito de intimidação e perseguição.

> "Pelo teor das notícias jornalísticas, a finalidade concreta da atuação, neste caso, pelo Coaf seria, aparentemente, constranger o jornalista Glenn Greenwald e fragilizar a liberdade de imprensa garantida constitucionalmente em nosso país.
>
> (...) os servidores do Coaf incorreram — e eventualmente seus superior, por ação ou omissão — quando do exercício de suas atividades profissionais, em flagrante desvio de finalidade pública, utilizando-se indevidamente de recursos e ferramentas de trabalho e produção e tratamento de informações com evidente dispêndio indevido e injustificado de expressivos recursos públicos, situação a demandar notoriamente a atuação do órgão de controle externo, no intuito de apurar eventual prejuízo ao erário. (...).
>
> O risco dessa atuação chama tamanha atenção que até a Organização dos Estados Americanos (OEA) publicou nota preocupada com a liberdade de expressão no Brasil." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 018.933/2019-0).

211. Preocupação de mesma natureza levou o *Parquet* especializado a representar perante esta Corte acerca da alegada ameaça, proferida pelo Presidente da República, de não renovação da concessão da Rede Globo por notícias supostamente desfavoráveis (TC 038.071/2019-3).

> "(...) a ameaça de não renovação da concessão para serviço de radiodifusão de sons e imagens para a TV Globo teria sido motivado não por interesses legítimos da Administração Pública, mas, sim, em sentimento arbitrário do Presidente da República, que estaria contrariado com o teor das notícias divulgadas pela emissora e posteriormente explicitadas ante as manifestações supervenientes do Ministério Público do Rio de Janeiro.
>
> Deve ser ressaltado que a atitude do governo federal em prejudicar deliberadamente, por meio de atos de força política e financeira do Estado, determinados veículos de mídia — a Rede Globo e a Folha de São Paulo, notoriamente — não é desconhecida do Tribunal de Contas da União.
>
> (...)
>
> Aos órgãos e instituições da República competentes, a tarefa de coibir os ataques à imprensa, pelo bem da democracia." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 038.071/2019-3).

212. Ainda em relação a eventual uso indevido do aparato estatal com desvio de finalidade para perseguir grupos que veiculam notícias supostamente desfavoráveis, pode ser destacado o TC 001.809/2020-2, que tratou de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil relacionadas à fiscalização realizada em contratos do Grupo Globo.

> "Conforme divulgado, a Receita Federal tem autuado somente os atores contratados pela empresa Globo. Não é de hoje que existem indícios de perseguição política do atual Governo com a emissora citada.
>
> (...)
>
> Novamente, caso seja comprovado que a atuação da Receita Federal aos atores da Rede Globo seja fruto de perseguição política por parte do atual Governo, há o risco de ausência de motivação legítima para atuação caracterizando, assim, desvio de finalidade daquele importante órgão." (posicionamento do MPTCU; peça 1 do TC 001.809/2020-2).

213. Além desses casos, foram identificadas situações em que se apontaram interferências indevidas da Secom ou de terceiros em propaganda e publicidade de empresas estatais (TCs 009.180/2019-2 e 020.015-2020-8).

214. A análise da materialidade das despesas revela que houve redução da ordem de 28% nos gastos da Secom com publicidade do ano de 2018 para 2019. Por outro lado, chama a atenção o fato de que alguns canais de comunicação foram mais privilegiados em detrimento de outros, sem que houvesse aparentemente justificativas para tanto.

215. As situações relatadas foram ou estão sendo objeto de análise, caso a caso, em cada um dos processos descritos. De qualquer forma, pela própria frequência com que a matéria tem sido levantada, acende-se um alerta sobre essas graves questões.

216. Afinal, todo esse quadro pode indicar, em alguma medida, risco de desvio de finalidade dos agentes estatais na condução da coisa pública, em possível ofensa aos princípios da impessoalidade, da motivação e da moralidade, mas também da legitimidade do gasto e dos atos administrativos. Mais gravemente, vislumbro o risco de que fique vulnerável o próprio Estado Democrático de Direito, caso estejam sendo combalidos alguns de seus mais basilares e fundamentais sustentáculos: a livre manifestação do pensamento e as liberdades de expressão e de imprensa.

217. Contemporaneamente, não mais é possível cindir a concepção de Estado Democrático de Direito das noções de controle sobre o poder e de participação popular. Nesse modelo, são premissas básicas a expressão de pensamento plural e a difusão de informação livre. É por isso que qualquer ameaça às liberdades de expressão e de imprensa tem de despertar a atenção das instituições: fica em xeque a estabilidade e o bom funcionamento da democracia.

218. Esse debate pode ser iluminado com as lições do cientista político norte-americano Robert Dahl, que ressalta o "entendimento esclarecido" como um dos critérios de um processo democrático, além de elencar a "liberdade de expressão" e as "fontes de informações diversificadas" como duas das seis instituições políticas exigidas por uma democracia em grande escala.

> "A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer. Para se adquirir uma compreensão esclarecida de possíveis atos e políticas do governo, também é preciso liberdade de expressão. (...)
>
> Cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia. (...).
>
> Como a liberdade de expressão, diversos critérios democráticos básicos exigem que fontes de informação alternativas e relativamente independentes estejam disponíveis para as pessoas" (Dahl, Robert A. Sobre a Democracia)

219. Paulo Bonavides nos leciona que só há democracia qualificada como direito fundamental se o povo puder realmente fruir alguns direitos fundamentais, como o direito à comunicação e o direito à livre informação. E que, dentre os grandes obstáculos levantados ao reconhecimento do princípio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

democrático como direito fundamental em termos de legitimidade, figura a informação, visto que, se ela for manipulada, não haverá democracia: "desvirtuado ficará todo o processo gerador de opinião e decisões de natureza governativa." (Bonavides, Paulo. Teoria Geral do Estado).

220. A informação é, aliás, a matéria-prima do trabalho das Cortes de Contas. O controle surge para mediar o conflito entre os interesses dos governantes e os da sociedade. É que, além de disporem de certa autonomia na gestão dos recursos públicos, os governantes detêm mais informações sobre o que de fato ocorre na gestão do que os cidadãos, conformando o que se entende por assimetria informacional ou abismo informacional geradores do chamado conflito de agência.

221. Percebo o Tribunal de Contas como um dos mecanismos que asseguram o fornecimento de informações fidedignas, essenciais para que a sociedade possa atenuar o risco de desalinhamento entre a condução da coisa pública e os seus próprios anseios. A informação é um pressuposto básico da transparência dos negócios públicos em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações adequadas a respeito da gestão pública, os cidadãos ficam privados de realizar julgamentos apropriados a respeito dos atos praticados por seus governantes.

222. É certo que o nosso papel aqui, nesta sessão, é primordialmente a certificação das informações provenientes do próprio Estado. Mas não podemos nos quedar calados se, ao analisá-las, encontramos fatos que nos indicam algum risco de que os recursos públicos possam estar sendo utilizados para manipular as demais informações que circulam pela sociedade, em especial a veiculada pela imprensa.

223. Diante de todo esse contexto e colocada a gravidade da questão, cumpre ao TCU, dentro do seu papel, externar essas reflexões à Administração Pública Federal, ao Congresso Nacional e à sociedade, o que fazemos nesta oportunidade. Adicionalmente, podemos atuar para induzir a transparência e o aprimoramento das regras de governança relacionadas ao tema.

224. Nesse sentido, estou adotando **recomendação** para que os gastos com publicidade e propaganda passem a ser objeto de detalhada transparência na internet, em sítio único, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os *sites*, *blogs*, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta.

225. Por certo, esse assunto não se esgotará aqui, devendo toda a sociedade e este Tribunal ficarem vigilantes, atentos e zelosos pela regularidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos com comunicação social do Governo Federal, visando a garantir a isonomia de tratamento entre os veículos, a imprensa livre e o compromisso com a verdade.

226. Há 230 anos, Madison pressupunha a necessidade de se limitar o poder a fim de preservar a liberdade dos cidadãos e o Estado Democrático. Adotando postura eminentemente cética em relação à natureza humana, sua obra "The Federalist Papers" tem como eixo o controle sobre os detentores do poder:

> "Mas o que é o governo em si próprio senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos nenhuma espécie de governo seria necessária. Se fossem os anjos a governar os homens, não seriam necessários controle externos nem internos sobre o governo. Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo; mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares."

227. Ou seja, o bom funcionamento do Estado depende essencialmente do controle exercido pelo povo sobre o poder dos governantes. Todavia, isso não basta, sendo necessárias "precauções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

auxiliares". Ao longo do texto, Madison vai sustentar que o mais conveniente seria a dispersão do poder na estrutura estatal, de modo a formar uma verdadeira teia de controles mútuos e recíprocos, ou o que ficou conhecido como estrutura de "*checks and balances*".

228. Na quadra atual, não tenho dúvidas do papel fundamental desta Corte como um dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos, desempenhando o controle da face administrativa do poder estatal.

VI - PARECER

229. A partir dos fundamentos apresentados, a minuta de Parecer Prévio que submeto à consideração do Plenário é no sentido de que **as contas atinentes ao ano de 2019 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.**

230. Em visão de conjunto, considerando os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas, previstos no art. 11 da Resolução-TCU 291/2017, tenho que os apontamentos não comprometem a totalidade da gestão aqui examinada, tanto com relação à execução dos orçamentos (Resolução-TCU 291/2017, art. 14, § 1º, incisos I e II) quanto no que se refere à opinião a respeito do Balanço Geral da União (Resolução-TCU 291/2017, art. 13, § 1º, incisos I e II).

231. No casos em que foram observadas desconformidades, ao subsidiar a emissão de alertas e recomendações, os apontamentos indicam correções de rumo a serem necessariamente implementadas, com vistas a resguardar, dentre outros aspectos igualmente caros à sociedade, a responsabilidade fiscal e a aderência aos objetivos e balizas conferidas pela Constituição Federal no que respeita ao bom e regular uso dos recursos públicos.

232. Dessa forma, estou convicto de que a análise empreendida pelo Tribunal, consubstanciada no Relatório e no Parecer Prévio, subsidiará com elementos técnicos o órgão de cúpula do Poder Legislativo para que possa realizar o julgamento das contas do Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, e demais atividades concernentes à sua função típica de fiscalização.

233. A história recente mostra que este Tribunal de Contas da União não tem se equivocado ao apontar as mais relevantes questões e seus efeitos no âmbito da apreciação das Contas de Governo, transcendendo a função constitucional mais evidente de auxiliar o Congresso Nacional.

234. No atual contexto de crise sanitária, econômica, fiscal e política, é ainda mais importante o papel institucional desta Corte de evidenciar a situação das contas públicas e dos atos e fatos da gestão.

235. Reitero a necessidade de perseguimos a todo custo a estrita observância das regras de responsabilidade fiscal, sem relativização de conceitos, como pressuposto necessário para superarmos o momento de incerteza que vivemos.

236. O aprimoramento das instituições políticas e seus consequentes reflexos na dinâmica da Administração exigem que se preze pela manutenção de um ambiente minimamente estável, confiável e transparente. A fidedignidade das informações divulgadas, permeada por comportamento íntegro e boas práticas de *accountability*, é pressuposto essencial para o estabelecimento de qualquer relação de credibilidade entre governantes e governados.

237. São essas razões que me levam a enaltecer o importante papel da Corte de Contas como órgão guardião da gestão fiscal responsável. Como costumo dizer: "O Tribunal de Contas da União está para as normas de responsabilidade fiscal assim como o Supremo Tribunal Federal está para a Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827085.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.177/2020-4
Natureza: Prestação de Contas do Presidente da República.
Órgão: Presidência da República.
Representação legal: não há.

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Pela 85ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República consistem 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 § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional por meio da Mensagem 148, de 2/4/2020, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1/1/2019 a 31/12/2019, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

Registra-se, ainda, que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF.

O exame das contas do Presidente da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por se configurar em instrumento de *accountability* perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude dos temas tratados no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União.

A primeira opinião se refere à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, devendo exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República "representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro", conforme estabelecido no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

A segunda opinião diz respeito à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal 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 (art. 228, *caput* e § 1º, do RITCU).

Destarte, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra no parecer prévio sua conclusão quanto à aprovação ou rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, consta um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União ao longo do exercício de 2019. Nesse sentido, são apresentados os principais indicadores macroeconômicos e os instrumentos de política monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício. Além disso, o capítulo contém informações sobre a política fiscal e os principais indicadores da dívida pública, bem como dados gerais da execução orçamentária.

O capítulo 3 representa o esforço do TCU no sentido de analisar os resultados da atuação do governo federal em 2019 no que se refere à execução dos seus programas temáticos. Em linha com os normativos, as análises realizadas em 2019 compreendem a avaliação do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento, a confiabilidade das informações de desempenho prestadas pelo chefe do Poder Executivo e o desempenho dos programas temáticos selecionados. Além disso, em cada programa temático, foram feitas considerações acerca do alcance das metas.

No capítulo 4 são registrados os resultados dos exames realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2019 às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o intuito de fundamentar o parecer do TCU quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

O capítulo 5, por sua vez, apresenta o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Dessa forma, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31/12/2019 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado.

Em seguida, no capítulo 6, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2018.

Por fim, no capítulo 7, apresenta-se a conclusão deste relatório.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício de 2019, prestadas pelo Presidente da República, o Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

2. CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

2.1. Indicadores Macroeconômicos

2.1.1. Taxas de Inflação

De 2005 a 2018, a meta de inflação esteve em 4,5% a.a., mas em 2019 foi alterada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para 4,25% a.a.. A margem foi mantida em 1,5 p.p. para menos ou para mais. Esta ligeira redução indica aproximação do indicador a padrões internacionalmente aceitos, dentro de um processo que procura estimular o crescimento dos setores de bens e serviços.

O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. A taxa de inflação registrada em 2019 foi de 4,31%, bastante próxima ao centro da meta fixado pelo CMN, mas acima do valor verificado em 2018, de 3,75%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dentre os diversos produtos e serviços que compõem o cálculo do IPCA, os que mais impactaram na composição do índice foram os grupos Alimentação e Bebidas, com alta de 6,37% e impacto de 1,57 p.p., Transportes, com variação positiva de 3,57% e impacto de 0,66 p.p., Saúde e Cuidados Pessoais, com alta de 5,41% e impacto de 0,65 p.p., Habitação, com 3,90% de variação e impacto de 0,62 p.p., e Despesas Pessoais, com alta de 4,67% e impacto de 0,51 p.p. – somando juntos 4,01 p.p., equivalentes a 93% do IPCA.

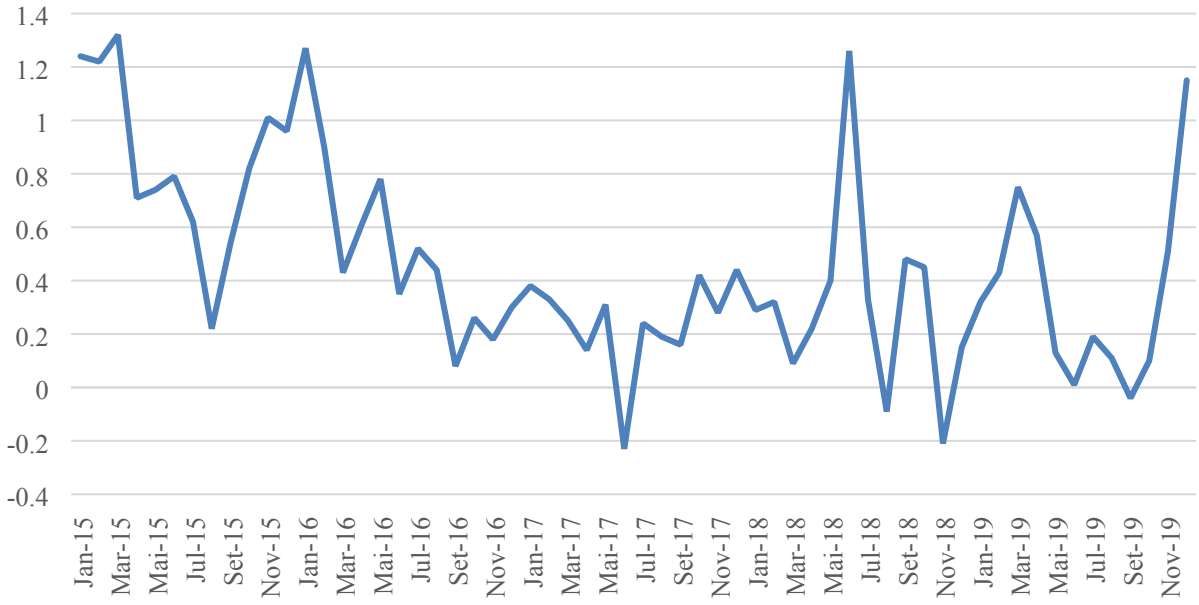
Os maiores impactos no grupo Alimentação e Bebidas ao longo do ano ocorreram em virtude da elevação do preço das carnes, cuja majoração se deu nos meses de novembro e dezembro, resultando em alta de 32,40% e impacto de 0,86 p.p. no índice, e do feijão-carioca, com elevação de 105% nos três primeiros meses, e elevação média ao longo do ano de 55,99%, com impacto de 0,09 p.p. no índice.

Já no grupo Transportes os maiores aumentos foram observados nas tarifas dos ônibus urbanos e no preço da gasolina, com 6,64% e 4,03%, respectivamente, e impacto de 0,18 p.p. Por sua vez, o grupo Saúde e Cuidados Pessoais teve os preços do item Plano de Saúde aumentado de 8,24%, com impacto de 0,34 p.p. no ano. No grupo Habitação, a maior influência foi referente ao item energia elétrica, com variação de 5% em 2019. Essa alta foi decorrente, principalmente, de mudança na tarifa da bandeira tarifária, com altas de 2,18% em maio, 4,48% em julho, 3,85% em agosto e 2,15% em novembro, embora durante esse período e também no restante do ano tenham sido observados reajustes de valores inferiores aos mencionados e até negativos.

Uma abordagem de outras causas que levaram à variação observada da taxa de inflação em 2019 é apresentada no item 2.2 deste relatório, que trata da Política Monetária.

As taxas de inflação mês a mês do IPCA, no período de 2015 a 2019, estão evidenciadas no gráfico a seguir.

Evolução mensal do IPCA – 2015 a 2019



Fontes: IBGE. Obs.: maio/2018 – greve dos caminhoneiros

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos, encerrou o ano de 2019 com taxa de 4,48%, valor superior aos 3,43% registrados em 2018. O grupo Alimentação e Bebidas teve elevação de 6,84% em 2019, com impacto de 2,07 p.p. no INPC. Os grupos de Habitação, com variação de 3,86%, o de Transportes, com 4,38%, e o de Saúde e Cuidados Pessoais, com alta de 4,90%, também causaram relevante elevação do índice, pois todos tiveram elevado impacto no INPC, de 0,71 p.p., 0,70 p.p. e 0,49 p.p., respectivamente.

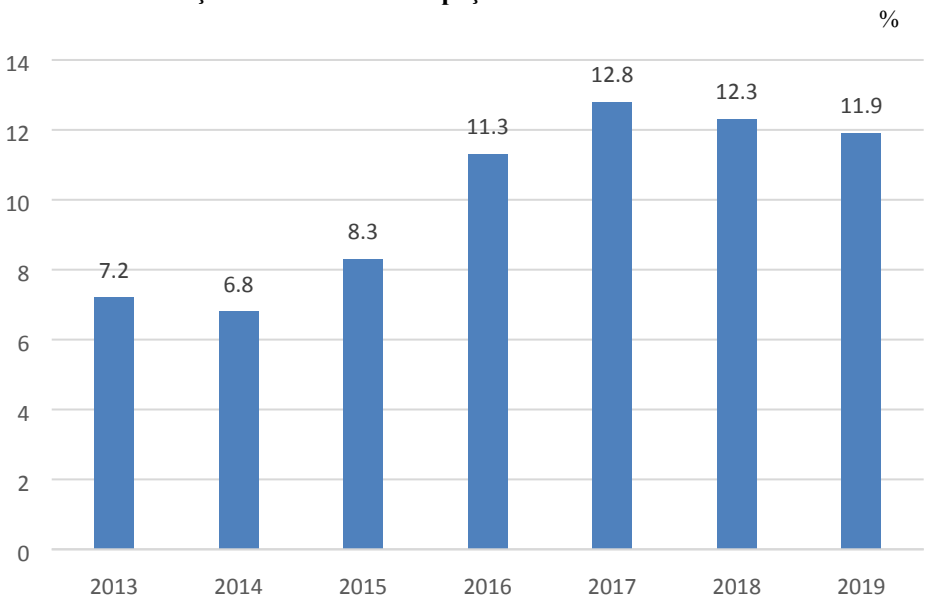
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.1.2. Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação média anual entre 2014 e 2017 mostra uma trajetória de forte alta ao longo do período, no qual passou de 6,8% em 2014 para 12,8% em 2017. Observa-se, entretanto, redução da taxa de desocupação média para 12,3% em 2018 e 11,9% em 2019, conforme figura apresentada adiante.

Não obstante, o resultado é muito elevado ao se comparar com o exercício financeiro de 2013, que apresentou uma taxa média de 7,2% ao ano. Esse incremento da taxa de desocupação está associado à performance do nível de atividade econômica do país, que tem apresentado tendência de queda do crescimento do PIB após o exercício de 2010. Tal performance negativa foi potencializada pelas recessões em 2015 e 2016 e por uma fraca e gradual recuperação econômica a partir de então, conforme informações e dados apresentados na subseção 2.1.3 deste relatório.

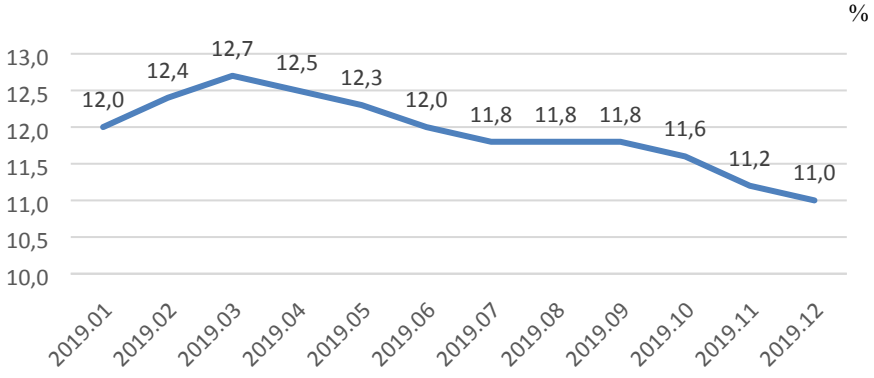
Evolução da taxa de desocupação média anual – 2012 a 2019



Fonte: IBGE.

Ao se examinar a evolução da taxa de desocupação mensal no exercício de 2019, constata-se que a partir do mês de março, que apresentou uma taxa de 12,7%, houve uma queda gradual até os meses de novembro e dezembro, cujas taxas são de 11,2% e 11%, respectivamente.

Evolução da taxa de desocupação mensal – 2019

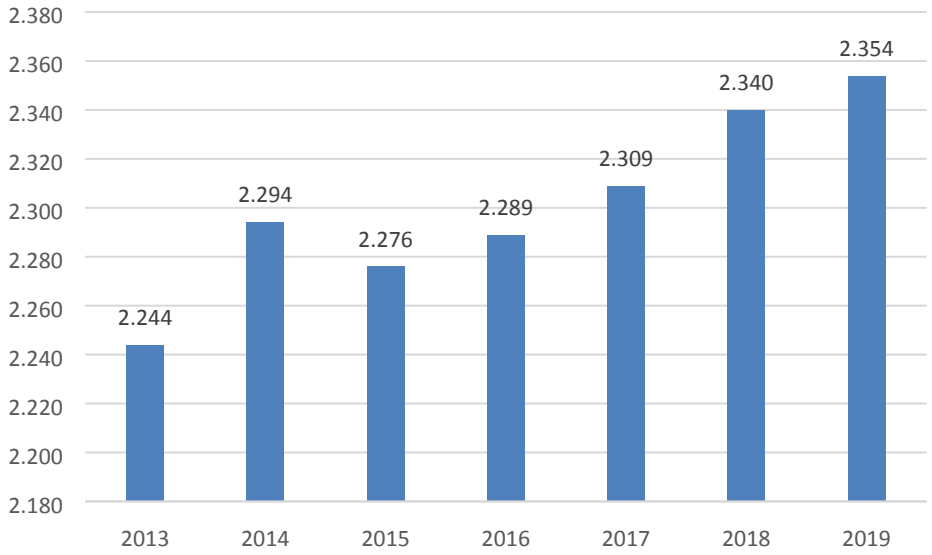


Fonte: IBGE.

A evolução do rendimento médio real anual no período de 2013 a 2019, apresentada na figura que se segue, mostra incialmente uma queda em 2014 e 2015, em função da forte recessão verficada no exercício financeiro de 2015. Por outro lado, mesmo com baixos níveis de atividade econômica no período seguinte, observa-se trajetória de elevação gradual da renda real de 2015 a 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

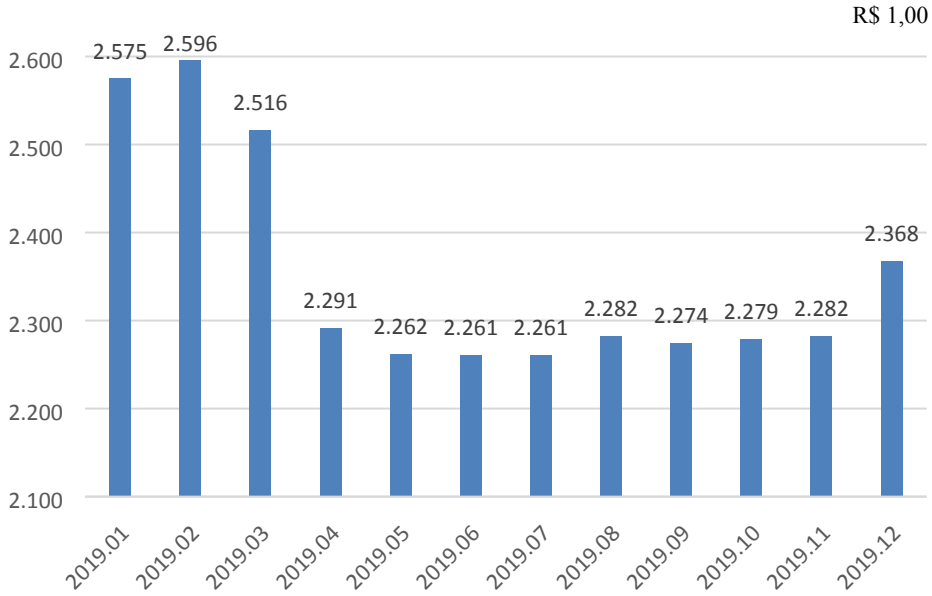
Evolução do rendimento médio real anual – 2013 a 2019



Fonte: IBGE/IPEA.

Numa análise mais detalhada do exercício financeiro de 2019, com base na figura que se segue, nota-se que os meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro apresentaram rendimentos mais elevados que os demais meses do ano, o que possivelmente reflete o comportamento sazonal no mercado de trabalho. Observa-se também que o mês de dezembro apresentou rendimento médio real de R$ 2.368, valor bem próximo da média anual apresentada na figura anterior.

Evolução do rendimento médio real mensal – 2019



Fonte: IBGE/IPEA

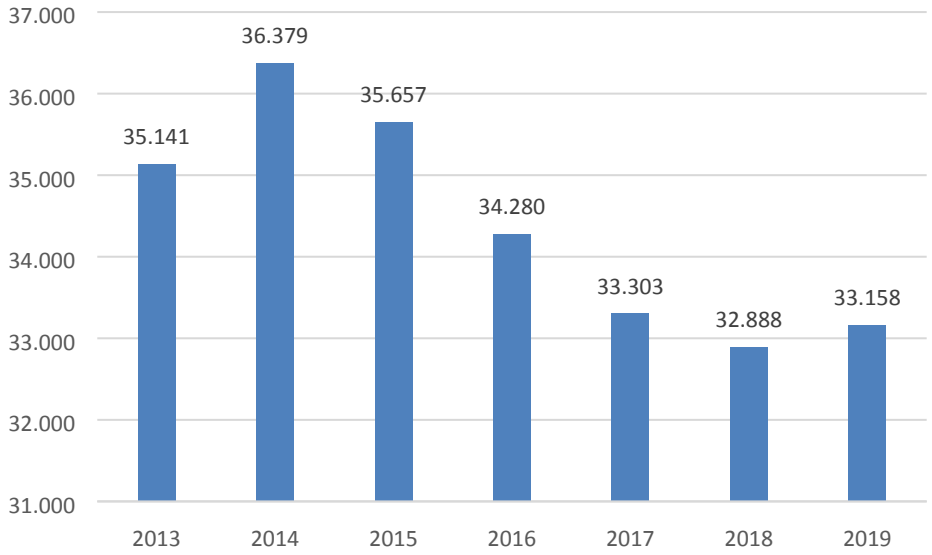
A figura seguinte mostra a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) no período de 2013 a 2019. Nota-se que o ápice do emprego formal ocorreu em 2014, com aproximadamente 36,4 milhões de pessoas ocupadas. A partir de 2015, o indicador passou para trajetória de queda até o exercício de 2018, quando contou aproximadamente 32,9 milhões de empregos.

Destaque-se que em 2014 o crescimento da economia brasileira foi praticamente nulo, e em 2015 e 2016 o país passou por uma forte recessão. Desde então, embora tenha havido gradual e tímida recuperação do nível de atividade econômica, apenas em 2019 o nível de emprego formal reverteu a tendência de queda e superou o exercício financeiro anterior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução do nível de emprego formal médio anual – 2013 a 2019

Pessoas ocupadas (mil)

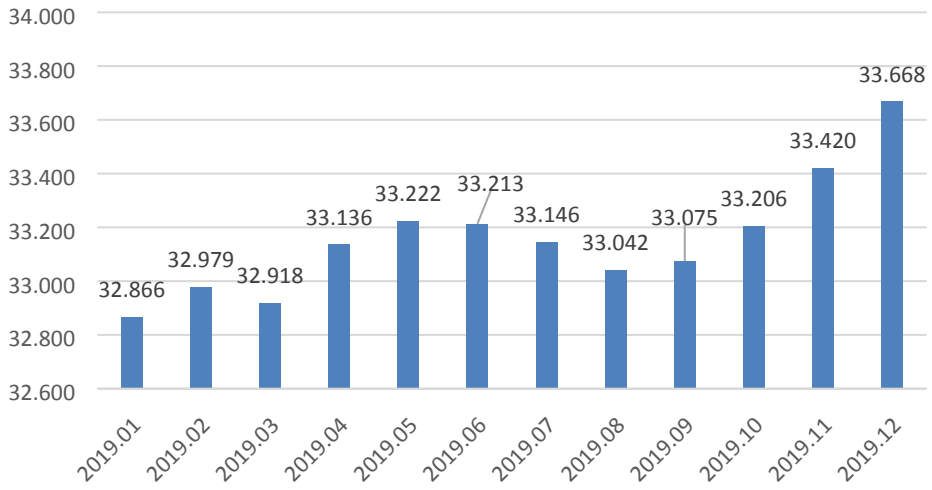


Fonte: IBGE/IPEA.

A avaliação do nível de emprego formal mensal de 2019, conforme figura apresentada a seguir, mostra que o indicador teve seu menor valor em janeiro, com aproximadamente 32,8 milhões de pessoas ocupadas, e o maior valor em dezembro, com aproximadamente 33,6 milhões de trabalhadores ativos. Embora o índice tenha crescido inicialmente e retraído no segundo quadrimestre, os meses de setembro a dezembro apresentaram trajetória de elevação do número de trabalhadores formalmente empregados.

Evolução do nível de emprego formal mensal – 2019

Pessoas ocupadas (mil)



Fonte: IBGE/IPEA.

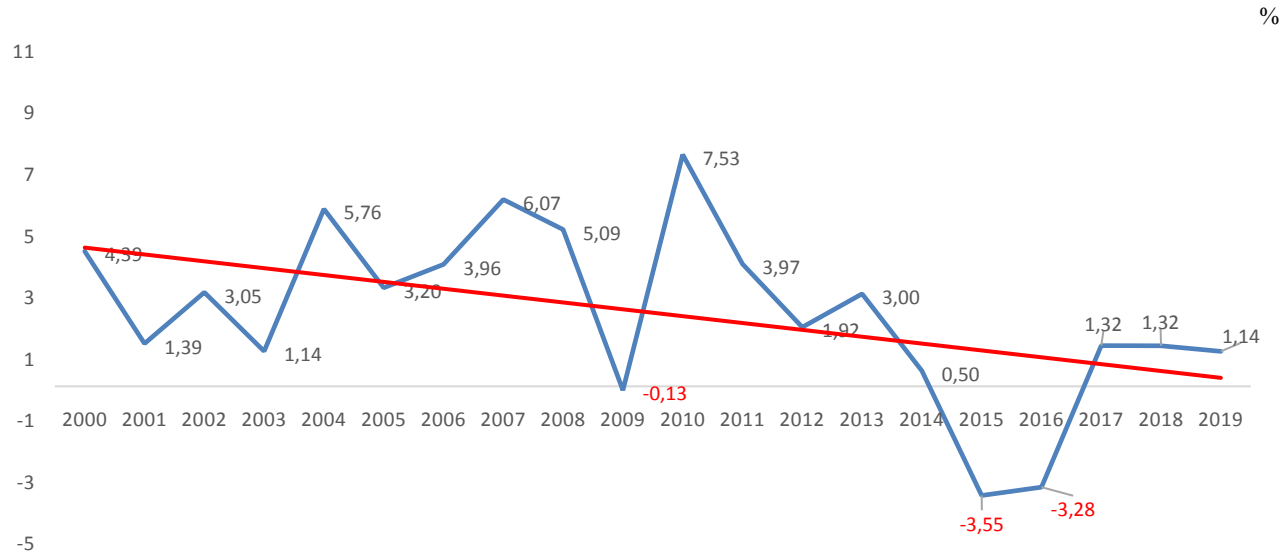
2.1.3. Produto Interno Bruto

A variação do Produto Interno Bruto (PIB) serve como indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos na economia durante um período. Esse indicador alcançou R$ 7.256.927 milhões no exercício de 2019, valor 1,1% superior, em termos reais, ao do PIB de 2018 – R$ 6.889.176 milhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento do PIB entre os anos de 2000 e 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Taxa de crescimento do PIB em termos reais – 2000 a 2019

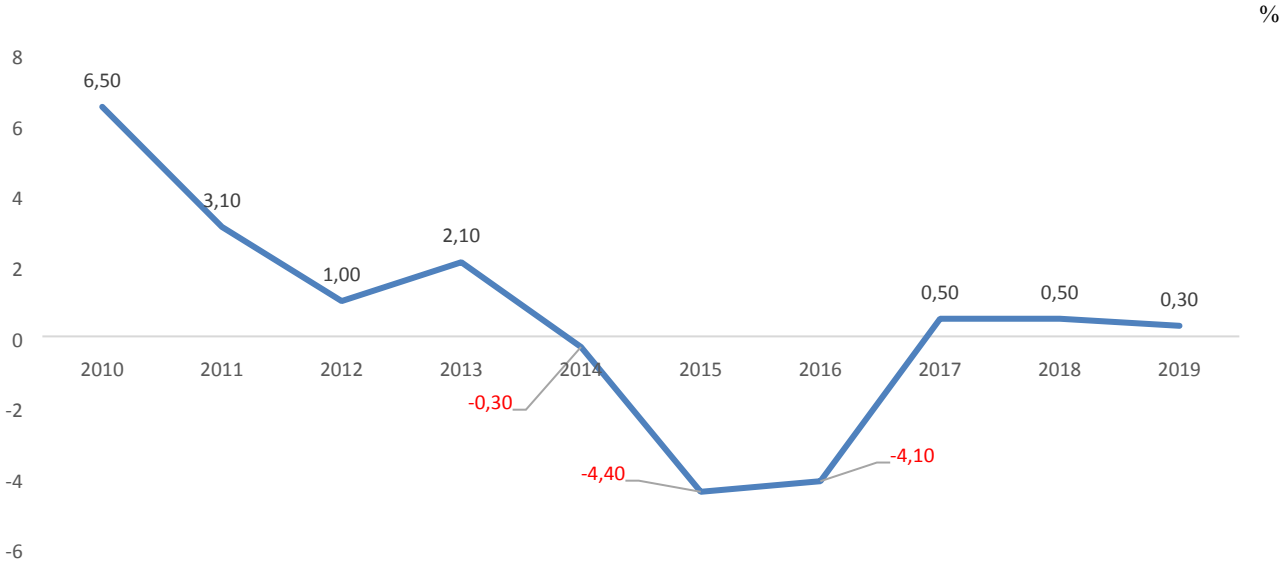


Fontes: Bacen e IBGE.

Mesmo tendo variações positivas nos últimos três anos, 1,14% em 2019, e 1,32% em 2018 e 2017, as retrações de 3,3% em 2016 e de 3,5% em 2015 foram muito significativas, fazendo com que o valor do PIB de 2019 se aproxime do valor do encerramento do exercício de 2012, em termos reais – R$ 7.237 bilhões.

O gráfico seguinte mostra a evolução da variação percentual real do PIB *per capita*, isto é, a razão entre o PIB real e a população brasileira, que é um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população.

Taxa de crescimento do PIB real *per capita* – 2010 a 2019



Fonte: IBGE.

O PIB *per capita* atingiu, em 2019, o valor de R$ 34.533, superior em 0,3% ao valor registrado em 2018, já descontado o valor da inflação.

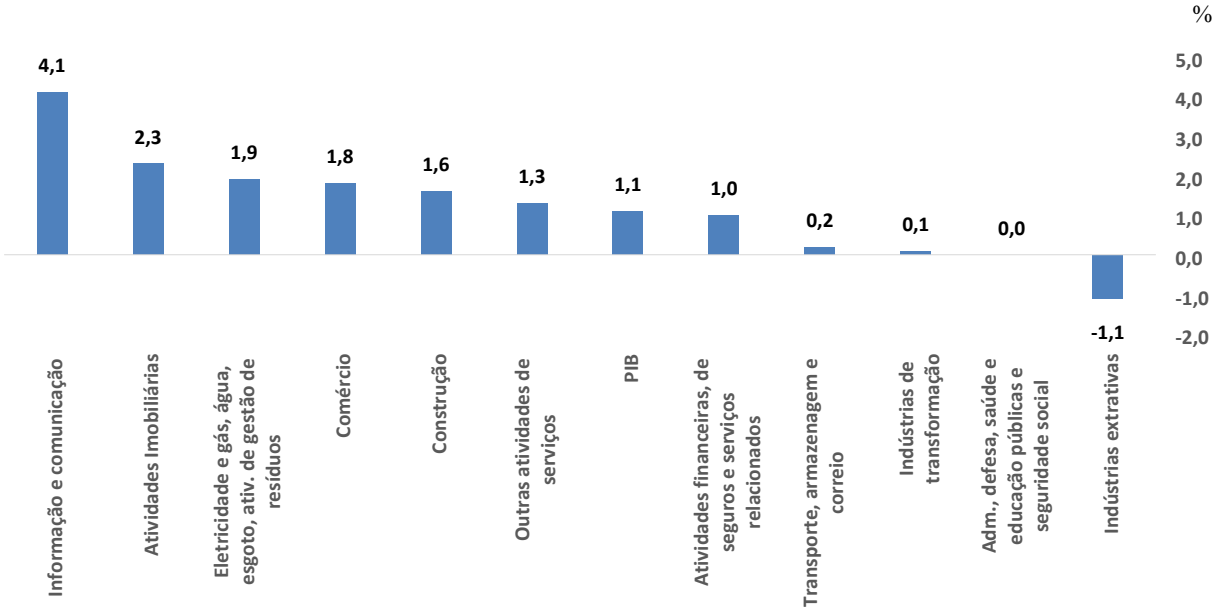
Considerando-se que o PIB é composto do Valor Adicionado a Preços Básicos e do Imposto sobre Produtos sem os Subsídios, verifica-se que a atividade agropecuária cresceu 1,3%, a indústria 0,5%, e o setor de serviços 1,3%. Na agropecuária, foram destaques a produção de milho (23,6%), algodão (39,8%), laranja (5,6%), e feijão (2,2%).

A quase totalidade dos subsetores do PIB em 2019 apresentou desempenho positivo, exceto os subsetores "Administração, Defesa, Saúde e Educação Públicas" e "Seguridade Social",

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

que apresentaram estabilidade em relação ao ano de 2018, e o subsetor de "Indústrias Extrativas", com retração de 1,1%. O subsetor "Construção", responsável por significativa parcela de contratação de mão de obra, apresentou recuperação de 2018 para 2019, passando de -2,5% para 1,6%.

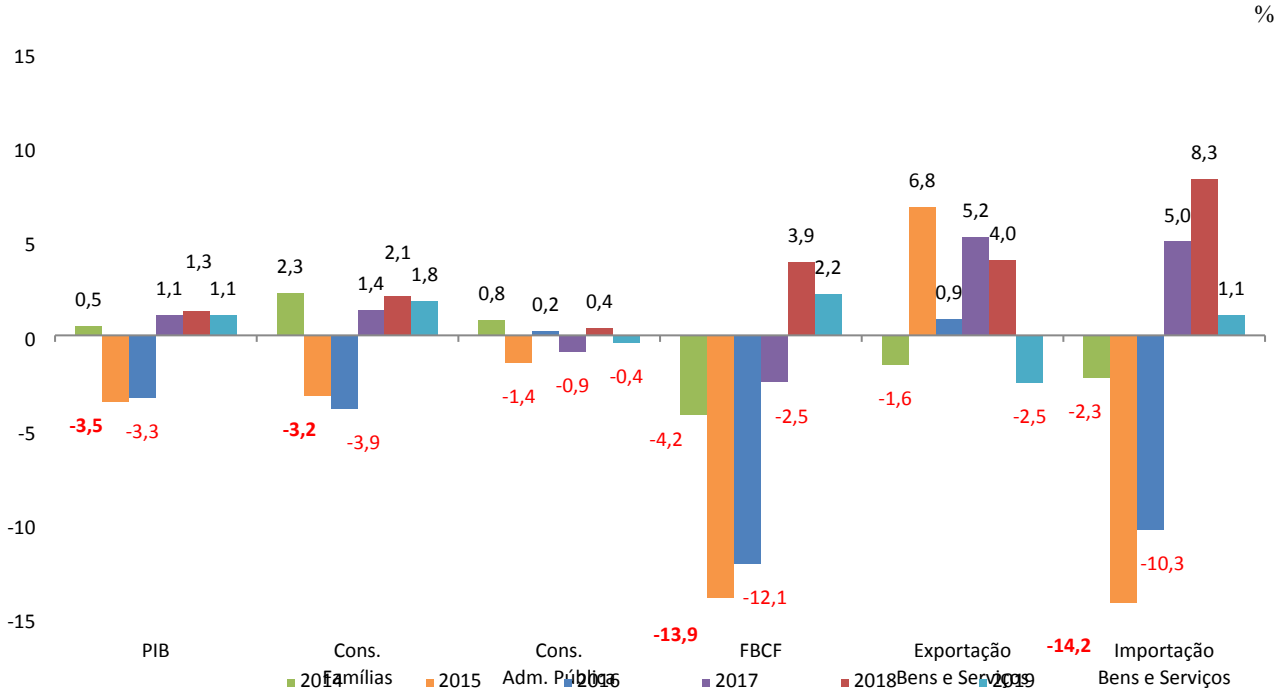
PIB e subsetores – taxa acumulada no ano - 2019



Fonte: IBGE.

A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e os componentes da demanda agregada entre 2014 e 2019 é apresentada no gráfico a seguir.

Componentes da demanda agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2014 a 2019



Fonte: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

O Consumo das Famílias, cujo total das despesas registrou participação de 64,9% no PIB em 2019, teve expansão de 1,8%. Esse resultado pode ser explicado pelo crescimento da massa salarial real, segundo a pesquisa PNAD Contínua/IBGE, aliada à redução da taxa SELIC ao longo de 2019, à concessão de parcelas do FGTS e ao aumento do saldo de operações de crédito para pessoas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

físicas. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve a mais alta variação entre os componentes da demanda, registrando 2,2% de aumento em relação ao ano de 2018, com participação de 15,1% no PIB, inclusa a variação de estoque. As Exportações de Bens e Serviços tiveram retração significativa de 2,5%, enquanto as Importações de Bens e Serviços cresceram 1,1%.

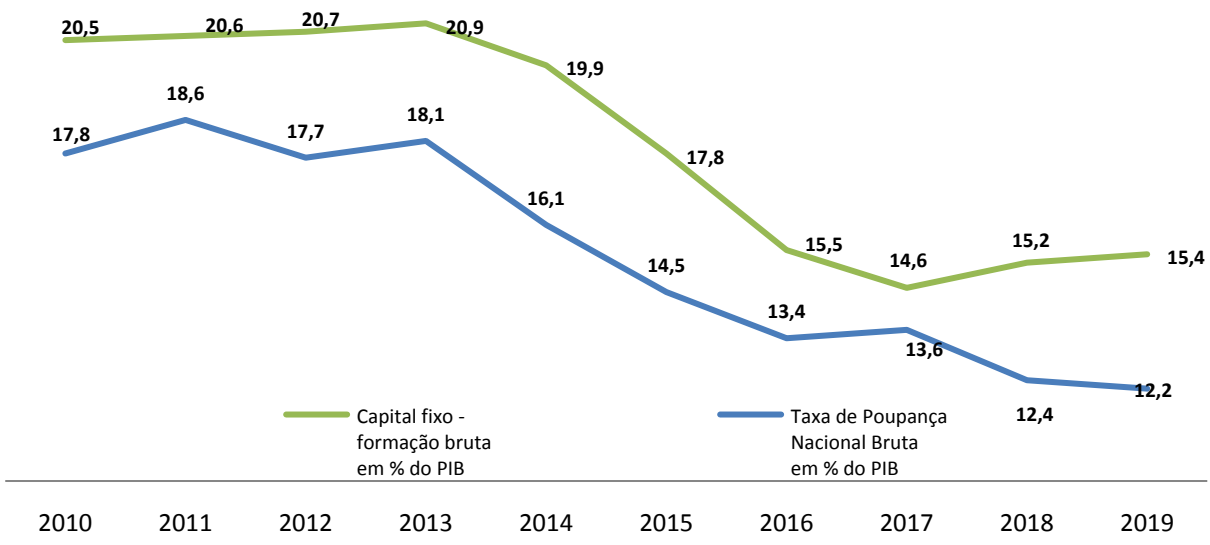
2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta representa a parte da renda nacional bruta não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescido do saldo do governo em conta corrente. A taxa de poupança bruta brasileira foi de 12,2% do PIB em 2019.

Já o investimento compreende a formação bruta de capital fixo mais as variações de estoques. Em 2019, o indicador da taxa de investimento (FBCF) teve leve alta em relação a 2018 e atingiu 15,4% do PIB, conforme gráfico a seguir.

Poupança nacional bruta e formação bruta de capital fixo – 2010 a 2019

% do PIB



Fonte IBGE.

2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados no ano e o respectivo Produto Interno Bruto.

Os tributos representam a arrecadação das três esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como das entidades do Sistema S (Sesi, Senai, Sebrae, Senac, dentre outras) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB adotado nesta análise corresponde ao calculado pelo IBGE de acordo com o novo Sistema de Contas Nacionais (SCN 2010) e publicado em 4/3/2020. Os dados da arrecadação foram obtidos em planilha encaminhada pelo Ministério da Economia ao TCU.

A tabela a seguir considera os tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo e apresenta a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2010-2019.

Em síntese, a carga tributária brasileira atingiu 33,17% em 2019, ou seja, a maior do período analisado. Essa taxa é 0,02 p.p. superior à de 2018 e 0,10 p.p. acima da de 2011, que, por sua vez, já havia sido a mais alta da série entre 2010 e 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2010 a 2019

R$ bilhões

Esfera	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB	Valor	% s/PIB
Federal	868	22,35%	1.013	23,16%	1.095	22,73%	1.199	22,48%	1.261	21,83%	1.317	21,96%	1.381	22,03%	1.447	21,99%	1.546	22,44%	1.614	22,24%
Estadual	319	8,21%	354	8,10%	392	8,14%	434	8,15%	464	8,04%	483	8,06%	510	8,14%	546	8,30%	587	8,52%	629	8,67%
Municipal	69	1,77%	80	1,83%	90	1,87%	100	1,87%	111	1,92%	120	2,00%	125	1,99%	134	2,04%	151	2,19%	165	2,27%
Total	1.256	32,33%	1.448	33,08%	1.576	32,74%	1.733	32,50%	1.837	31,79%	1.920	32,02%	2.016	32,16%	2.128	32,32%	2.284	33,15%	2.407	33,17%
PIB	3.886		4.376		4.815		5.332		5.779		5.996		6.269		6.583		6.889		7.257	

Fonte: Ministério da Economia.

A tabela a seguir mostra a variação dos tributos arrecadados entre 2018 e 2019 em valores correntes e valores corrigidos para 2019 segundo o deflator implícito do PIB (4,15%).

Arrecadação tributária bruta – variação entre 2018 e 2019 em valores correntes e corrigidos

R$ bilhões

Esfera	Valores correntes			Valores corrigidos		
	2018	2019	Var %	2018	2019	Var %
Federal	1.546	1.614	4,38%	1.610	1.614	0,21%
Estadual	587	629	7,17%	611	629	2,89%
Municipal	151	165	9,23%	157	165	4,88%
Total	**2.284**	**2.407**	**5,41%**	**2.379**	**2.407**	**1,21%**

Fonte: Ministério da Economia.

As três esferas governamentais apresentaram aumento real de receitas tributárias, com destaque para os municípios, que tiveram crescimento real de 4,88%. Os governos estaduais também apresentaram melhora na arrecadação, com aumento real de 2,89%. Já a arrecadação do Governo Federal pouco evoluiu em termos reais, haja vista o acréscimo de apenas 0,21%. No total, a arrecadação tributária total de 2019 cresceu, em termos reais, 1,21% em comparação com 2018.

Para fins de análise comparativa da carga tributária da União frente ao conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias de forma a evidenciar a carga tributária disponível em cada esfera, conforme descrito a seguir:

a) a carga tributária disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

b) a carga tributária disponível aos estados e municípios corresponde à carga tributária bruta dos estados somada à dos municípios e às transferências da União a estados e municípios.

A tabela e o gráfico seguintes mostram a evolução desses valores entre 2010 e 2019 como proporção do PIB. A comparação entre os resultados de 2018 e 2019 mostra que os estados, os municípios e o RGPS apresentaram crescimento da carga tributária disponível, ao passo que a União perdeu 0,57 p.p..

A série histórica completa mostra que a carga tributária disponível aos estados e municípios cresceu em todos os anos a partir de 2015. Em contrapartida, a carga tributária disponível à União caiu anualmente desde 2012, com pequena recuperação apenas em 2018. Os benefícios do RGPS, com exceção de 2011, cresceram como proporção do PIB em todo o período analisado. Entre 2014 e 2017, o crescimento dos benefícios do RGPS foi significativo, mas o ritmo dessa evolução diminuiu a partir de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

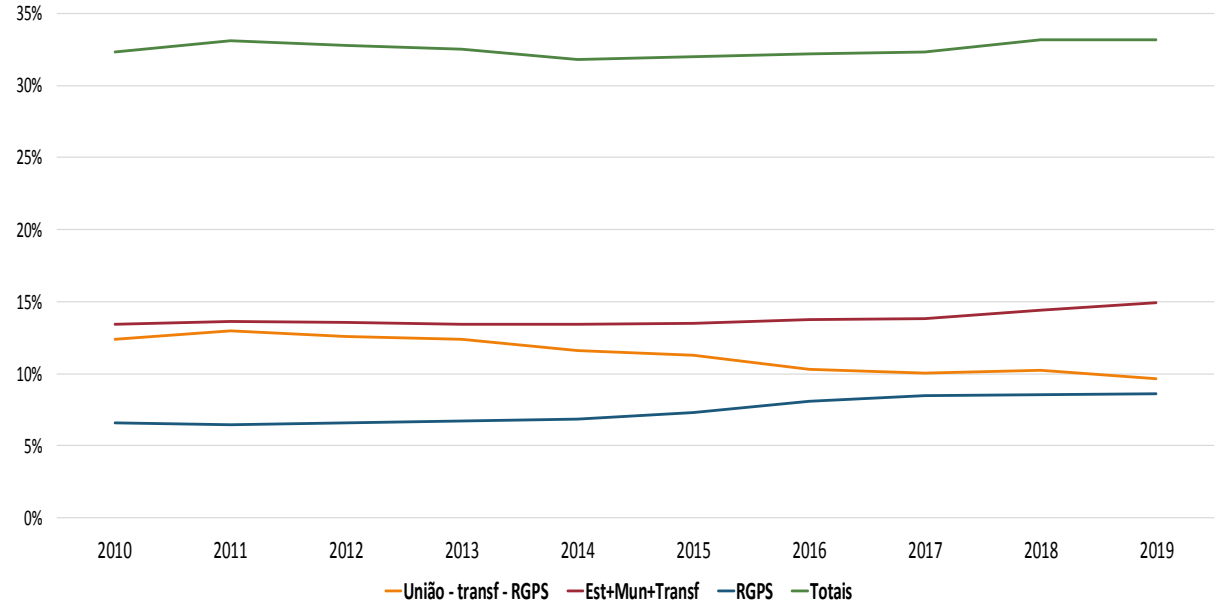
Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2019

Receitas Disponíveis	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var 2018-2019	Var 2011-2019
União - transf - RGPS	12,36%	13,00%	12,60%	12,37%	11,57%	11,27%	10,31%	10,05%	10,20%	9,63%	-0,57 p.p.	-3,37 p.p.
Est+Mun+Transf	13,42%	13,65%	13,57%	13,43%	13,39%	13,48%	13,75%	13,80%	14,43%	14,91%	0,48 p.p.	1,26 p.p.
RGPS	6,56%	6,43%	6,58%	6,70%	6,82%	7,27%	8,10%	8,46%	8,51%	8,63%	0,12 p.p.	2,20 p.p.
Totais	32,33%	33,08%	32,74%	32,50%	31,79%	32,02%	32,16%	32,32%	33,15%	33,17%	0,02 p.p.	0,10 p.p.

Fontes: Ministério da Economia e STN.

Nota: Os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos na tabela 4.1 do relatório Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2019, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As transferências consistem nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), IPI-Exportação, Fundos Constitucionais, Contribuição do Salário-Educação, Compensações Financeiras, Cide-Combustíveis, ITR e IOF-Ouro.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2010 a 2019



Fontes: Ministério da Economia e STN.

A tabela a seguir relaciona a carga tributária de alguns países, segundo dados do FMI (*World Economic Database, October 2019*).

Conforme pode-se observar, a carga tributária do Brasil é intermediária, sendo inferior às dos países da Europa Ocidental e América do Norte. Entre os países do grupo dos Brics, só é menor que a da Rússia e, entre os países da América Latina, só é menor que a da Argentina e a da Bolívia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Carga tributária comparada – 2017

% do PIB

Grupo	País	Carga
Europa Ocidental	Noruega	54,33
Europa Ocidental	França	53,61
Europa Ocidental	Itália	46,52
Europa Ocidental	Alemanha	45,66
Europa Ocidental	Portugal	42,41
América do Norte	Canadá	39,94
Europa Ocidental	Espanha	37,92
Europa Ocidental	Reino Unido	36,57
América Latina	Argentina	34,48
Brics	Rússia	33,27
América do Norte	Estados Unidos	30,78
América Latina	Bolívia	30,77
Brics	Brasil	30,58
América Latina	Uruguai	29,69
Brics	China	28,28
Brics	África do Sul	28,26
América Latina	Colômbia	25,52
América Latina	México	24,68
América Latina	Chile	22,76
Brics	Índia	19,82
América Latina	Paraguai	18,58
América Latina	Peru	18,30

Fonte: FMI.

Nota: Para evitar distorções, os dados apresentados neste relatório se referem a 2017, último ano em que o documento do organismo internacional contém valores informados e não estimados. Para efeito de comparação, foi mantido o valor informado pelo FMI relativo ao Brasil.

Ante o exposto, ressaltam-se os seguintes aspectos sobre a carga tributária brasileira no atual contexto de crise fiscal:

a) A carga tributária em 2019 correspondeu a 33,17% do PIB, com aumento de 0,02 p.p. em comparação com 2018;

b) Todas as esferas apresentaram aumento absoluto real da arrecadação tributária em 2019 em comparação com 2018, com destaque para a arrecadação dos municípios, que cresceu 4,88%;

c) No período de 2011 a 2019, a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou queda de 3,37 p.p., enquanto a carga tributária disponível aos estados e municípios teve crescimento de 1,26 p.p. e os benefícios do RGPS aumentaram 2,20 p.p.;

d) Comparando-se apenas 2019 com 2018, a carga tributária disponível cresceu nos estados e municípios (0,48 p.p.) e no RGPS (0,12 p.p.), mas a carga tributária disponível à União foi a única que caiu (0,57 p.p.);

e) Entre 2011 e 2019, com exceção de 2018, a carga tributária disponível à União apresentou sucessivas quedas como resultado do crescimento das despesas com benefícios pagos pelo RGPS;

f) Em comparação com outros países, segundo dados do FMI de 2017, a carga tributária do Brasil pode ser considerada média, sendo inferior às dos países da Europa Ocidental e da América do Norte. Entre os Brics, só fica atrás da Rússia e, entre os países da América Latina, da Argentina e da Bolívia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

As exportações de produtos brasileiros em 2019 alcançaram US$ 225,4 bilhões, o que equivale a uma redução de 5,80% em relação a 2018. A variação dos valores e das quantidades de itens exportados entre 2018 e 2019 são apresentados a seguir, por produto.

Participação por produto nas exportações – 2018 e 2019

US$ bilhões FOB

Itens	Variação dos Valores em 2019 em relação à 2018 (%)	Variação das Quantidades em 2019 em relação à 2018 (%)	Participação em 2019 (%)
Soja	-21,1	-11,0	11,6
Óleos de petróleo /minerais betumin. crus	-4,2	4,4	10,7
Minérios de ferro e concentr. não aglomer	21,0	-8,1	9,0
Milho (exceto milho doce) não moído, outros	84,1	86,2	3,2
Pastas químicas de madeira, ao bissulfito, ...	-9,6	0,4	3,1
Óleos de petróleo/minerais betuminosos(- crus)	46,5	47,6	2,6
Bagaços e outros resíduos sólidos	-11,6	0,1	2,6
Carne de gado bovino congelada, desossada	24,6	18,6	2,5
Cortes de aves ou outros despojos, congelada	10,2	3,7	2,2
Café não torrado, não descafeínado	4,9	22,1	2,0
Açúcar de cana, em bruto	-16,8	-12,1	2,0
Veículos automóv. para transporte de pessoas	-25,7	-26,5	1,7

Fonte: MDIC.

O quadro a seguir mostra que os países da Ásia mantiveram, em 2019, o patamar de aquisições de produtos exportados do Brasil. O bloco econômico da América do Norte aumentou suas aquisições em 3,94%. A Europa, a América do Sul e a América Central e Caribe, por sua vez, reduziram sensivelmente sua participação na aquisição dos produtos exportados pelo Brasil em relação a 2018, com variações de -12,0%, -20,5% e -19,32%, respectivamente. As vendas para a Argentina tiveram queda de 34,8%,.

Os principais países compradores de produtos brasileiros em 2019 foram: China, com US$ 62,9 bilhões ou 28,1% do total exportado; Estados Unidos, com US$ 29,7 bilhões (13,2% do total); Holanda, com US$ 10,1 bilhões (4,5%); Argentina, com US$ 9,7 bilhões (4,3%); Japão, com US$ 5,4 bilhões (2,4%); e Chile, com US$ 5,1 bilhões (2,3%).

Exportações brasileiras – principais blocos econômicos – 2018 e 2019

US$ bilhões FOB

Blocos Econômicos e Países	2019	2018	Var % 2019/2018	Participação %	
				2019	2018
Ásia	93,23	93,18	0,06%	41,4	38,9
- China, Hong Kong e Macau	65,84	66,68	-1,26%	29,2	27,9
Europa	42,50	48,29	-12,00%	18,9	20,1
- União Europeia	35,90	42,11	-14,75%	15,9	17,6
América do Sul	27,95	35,17	-20,51%	12,4	14,7
- Mercosul	14,75	20,83	-29,20%	6,5	8,7
- Argentina	9,72	14,91	-34,79%	4,3	6,2
América do Norte	37,99	36,55	3,94%	16,9	15,3
- EUA	29,71	28,70	3,55%	13,2	11,9
Oriente Médio	10,81	9,77	10,68%	4,8	4,1
África	7,53	8,10	-6,98	3,3	3,4
América Central e Caribe	4,57	5,66	-19,32	2,0	2,4
Oceania	0,77	0,70	11,02%	0,3	0,3
Total	225,38	239,26	-5,80%	-	-

Fonte: MDIC. Os valores totais incluem países não declarados ou sem informação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

As exportações de produtos básicos registraram variação negativa de 0,8% em 2019 em comparação com 2018. As vendas de produtos industrializados manufaturados e semimanufaturados tiveram redução de 10,1% e 6,9% em 2019, respectivamente, como se observa da tabela a seguir.

Dentre os produtos manufaturados, as maiores vendas foram de automóveis de passageiros, aviões, óleos combustíveis, plataformas de perfuração ou de exploração, dragas e outros usos, óxidos e hidróxidos de alumínio, máquinas e aparelhos para terraplanagem, perfuração e outros usos, motores para veículos automóveis e suas partes, partes e peças para veículos automóveis e tratores, partes de motores e turbinas para aviação, polímeros de etileno, propileno e estireno, veículos de carga, motores, geradores e transformadores elétricos e suas partes, produtos laminados planos de ferro ou aços, gasolina e demais produtos manufaturados,, no total de US$ 36,7 bilhões FOB, equivalente a 47,4% do total dos produtos manufaturados exportados em 2019.

Exportação brasileira por fator agregado –2018 e 2019

US$ bilhões *free on board* (FOB)

Fator Agregado	Janeiro a Dezembro		Variação %	Participação %	
	2019	2018	2019 / 2018	2019	2018
Básicos	118,2	119,2	-0,8	52,8	49,8
Industrializados	105,8	116,6	-9,3	47,2	48,7
Manufaturados	*77,4*	*86,1*	*-10,1*	*34,6*	*36,0*
Semimanufaturados	*28,4*	*30,5*	*-6,9*	*12,7*	*12,7*
Cons. De Bordo, Reexp e Transações Especiais	0,8	3,5	-99,8	0,0	1,5
Total	224,0	239,3	-6,38	100,0	100,0

Fonte: MDIC.

Nota: Em fevereiro de 2020, a Secretaria Especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia (sucessora das atribuições do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) descontinuou a elaboração da tabela com os dados das exportações brasileiras classificados segundo os fatores agregados, como apresentada. Os valores da última atualização para o total das exportações em 2019 registram R$ 225.383.482.468. Os valores com o total das exportações foram atualizados no sistema COMEX – STAT.

Os produtos da indústria de transformação alcançaram 58% do total exportado, mas apresentaram redução de 7,2% em relação a 2018. Os itens da indústria extrativa representaram 22,4% das exportações e cresceram 2%, enquanto a produção da atividade agropecuária contribuiu com 19,1% do total exportado, com decréscimo de 5,8% em relação ao exercício anterior

Exportações brasileiras por setores da atividade econômica – 2018 e 2019

US$ FOB

Classificação por setores de atividade econômica - ISIC	2019	2018	Variação % 2019 / 2018	Participação %	
				2019	2018
Indústria de Transformação	130,6	140,7	-7,2	58,0	58,8
Indústria Extrativa	50,6	49,6	2,0	22,4	20,7
Agropecuária	43,0	45,7	-5,8	19,1	19,1
Outros Produtos	1,1	3,3	-65,3	0,5	1,4
Total de Exportações	225,4	239,3	-5,8	100,0	100,0

Metodologia da classificação por setores de atividade econômica – ISIC: http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf

Obs.: Dados obtidos utilizando o detalhamento "ISIC seção", quando da elaboração da tabela em COMEXSTAT.MDIC.GOV.BR.

As importações brasileiras somaram US$ 177,3 bilhões (FOB) em 2019. Os bens intermediários (manufaturados ou matérias-primas empregados na produção de outros bens intermediários ou produtos finais), de maior relevância na pauta de importações, participaram com 60,2% do total importado no ano e atingiram US$ 106,7 bilhões FOB – aumento de 1,7% sobre o ano de 2018. Já as importações de bens de capital retraíram 11,8% e chegaram a US$ 25,2 bilhões (FOB).

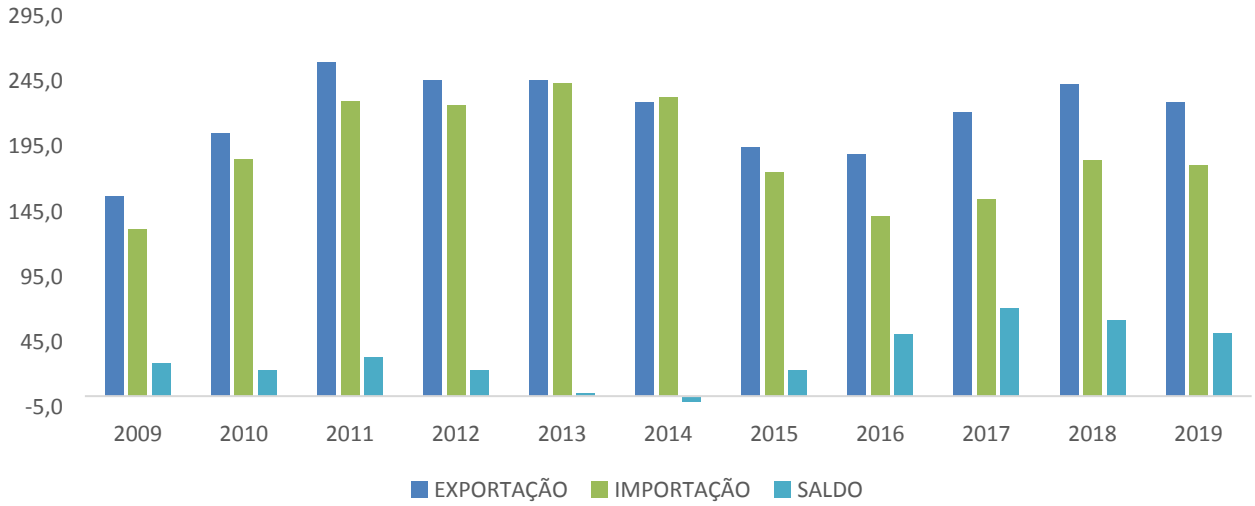
As aquisições de bens de consumo duráveis e bens de consumo semiduráveis e não duráveis tiveram variação acumulada negativa de 3,3%. A categoria de combustíveis e lubrificantes teve redução de 6,2% em 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A balança comercial brasileira apresentou superavit de US$ 48 bilhões em 2019, com exportações de US$ 225,4 bilhões e importações de US$ 177,3 bilhões, de acordo com demonstrativos do extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Segundo os dados apresentados no gráfico abaixo, a redução das exportações foi a principal causa da redução do saldo comercial.

Balança comercial – 2009 a 2019

US$ bilhões FOB



Fonte: MDIC.

Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

As transações correntes em 2019 apresentaram deficit de US$ 49,4 bilhões e a conta investimento direto no exterior registrou US$ 22,1 bilhões no acumulado de 2019. Os fluxos líquidos de investimentos diretos no país ao final do exercício alcançaram US$ 78,6 bilhões.

Evolução do balanço de pagamentos –2018 e 2019

US$ milhões

Discriminação	2018	2019
Transações Correntes	-41.540	-49.452
Balança Comercial (FOB)	53.047	40.782
Exportação de Bens *	239.537	225.821
Importação de Bens *	186.490	185.039
Serviços	-35.734	-35.139
Renda Primária	-58.825	-56.059
Renda Secundária (Transferências Unilaterais)	-28	964
Conta Capital e Financeira		
Conta Capital	440	369
Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos	-42.422	-51.511
Investimento Direto		
No exterior	2.025	22.085
No país	78.163	78.559
Erros e Omissões	-1.322	-2.428

Fonte: Bacen. Estatísticas do Setor Externo – Nota para a Imprensa, 25.3.2020

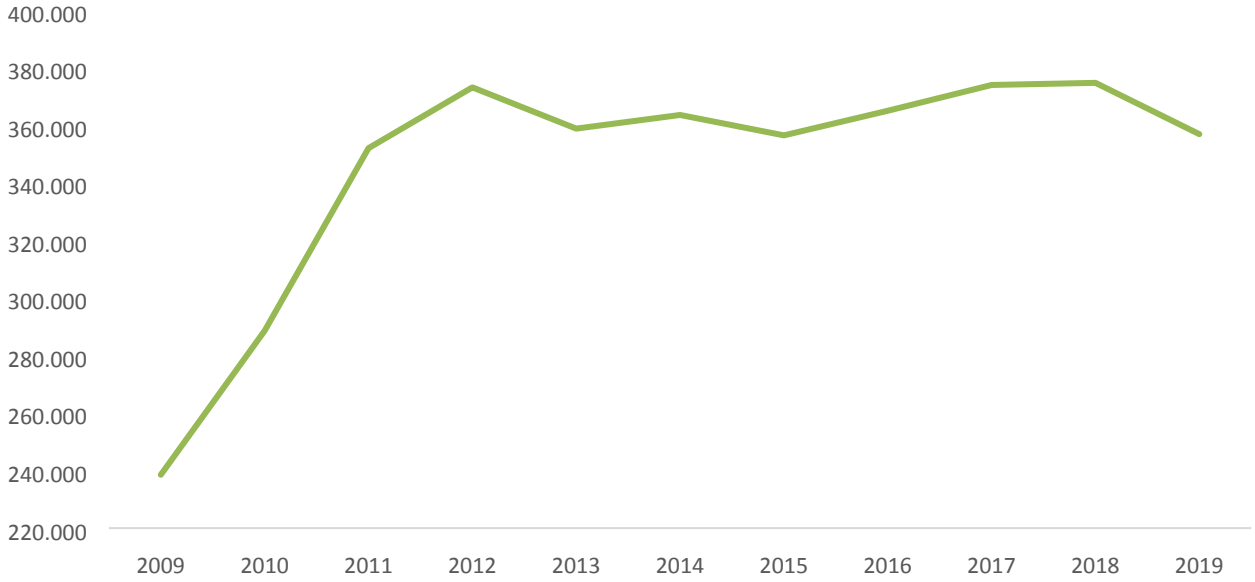
* Diferença de metodologia entre os valores de exportação e de importação consideradas pelo Bacen e os divulgados pelo MDIC. Exclui mercadorias deixando o (para exportações) ou ingressando no (para importações) território nacional sem mudança de proprietário. Inclui mercadorias entregues no território nacional (exportação ficta), encomendas postais (para exportações), ou fora do território nacional (importação ficta), e importação de energia elétrica sem cobertura cambial, além de outros ajustes.

O saldo das reservas internacionais, pelo conceito de liquidez, atingiu US$ 356,9 bilhões em 2019, uma variação de -4,8% sobre o saldo existente no final 2018, de US$ 374,7 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Reservas internacionais – 2009 a 2019

US$ milhões



Fonte: Bacen.

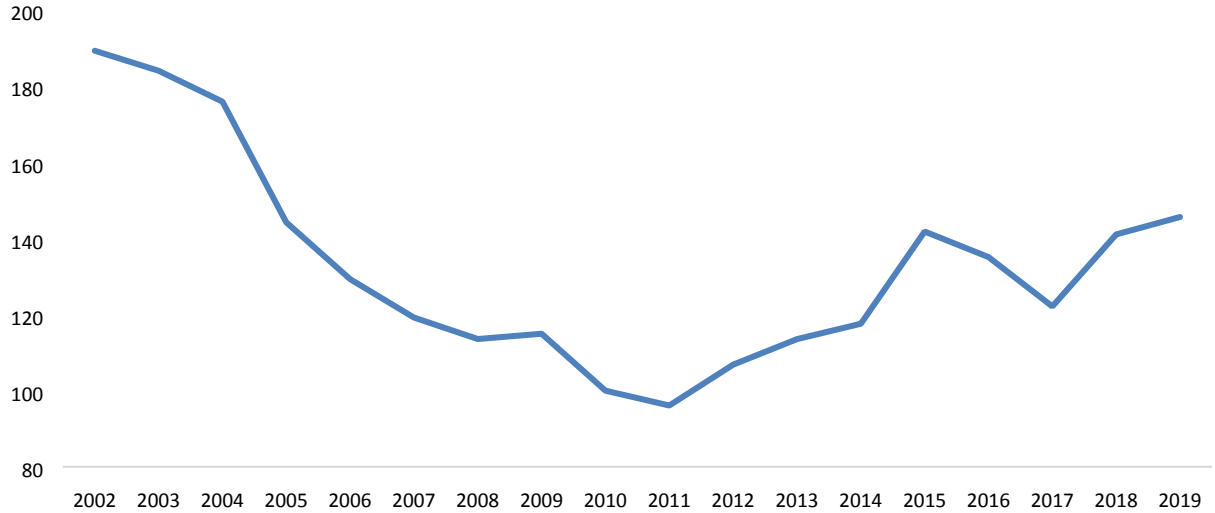
Taxa de Câmbio Real

A taxa de câmbio efetiva real é uma medida da competitividade das exportações brasileiras. É resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O quociente é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa cambial efetiva. As ponderações utilizadas variam a cada ano, sendo obtidas pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras para os países considerados nos dois anos imediatamente anteriores. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhoria da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

A competitividade das exportações brasileiras voltou a melhorar a partir de 2012, após queda no período 2002-2011, conforme se observa do gráfico a seguir.

Taxa de câmbio efetiva real – 2002 a 2019



Fonte: Ipeadata.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Risco-País

As taxas de risco-país, representadas pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes, elaborado pelo Banco J. P. Morgan), resultam da diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de 21 países emergentes e a taxa de juros dos papeis dos Estados Unidos da América (EUA).

Em síntese, o risco-país precifica o risco de se fazer negócios em um determinado país. Quanto menor o número, menor o risco; quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida.

O gráfico adiante mostra a taxa de risco-país do Brasil de janeiro de 2016 a dezembro de 2019.

Taxa de risco-país - Brasil – janeiro de 2016 a dezembro de 2019



Fonte: Ipeadata.

2.2. Política Monetária

A condução da política monetária nos últimos anos contribuiu para redução da taxa de inflação, medida pelo IPCA, para valores em torno do centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de 4,5% em 2018 e 4,25% em 2019, ambos com banda (p.p) de 1,5%, conforme já exposto na seção 2.1.1 deste relatório. Nesse contexto, vale ressaltar nesta seção a importância da política monetária, com destaque para a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

2.2.1. Taxa de Juros

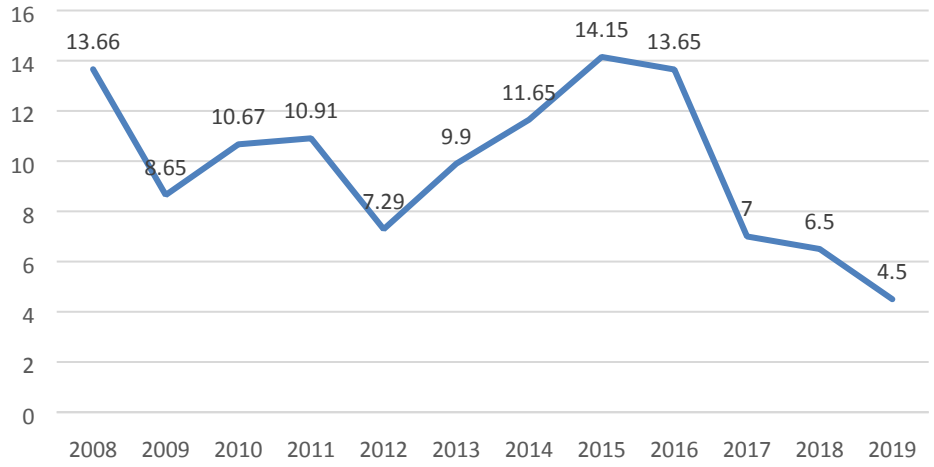
A política monetária executada pelo Banco Central do Brasil utiliza a taxa básica de juros Over/Selic como o principal instrumento para o controle do IPCA. A figura a seguir mostra a evolução anual da taxa Over/Selic para o período de 2008 a 2019. Pode-se observar elevação da taxa básica média de juros de 7,29% em 2012 para 14,15% em 2015 com objetivo de reduzir a taxa de inflação. A desaceleração mais forte da economia brasileira a partir de 2014 e a fraca recuperação com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crescimento positivo em 2017, 2018 e 2019, já relatadas na seção 2.1.3 deste relatório, geraram condições para redução da taxa Over/Selic, em valores médios, de 14,15% em 2015 para 6,5% em 2018. No exercício financeiro de 2019, a taxa Selic foi reduzida ainda mais para 4,5% ao ano.

Evolução anual da taxa de juros Over/Selic 2008-2019 (valores médios anuais)

% a.a.



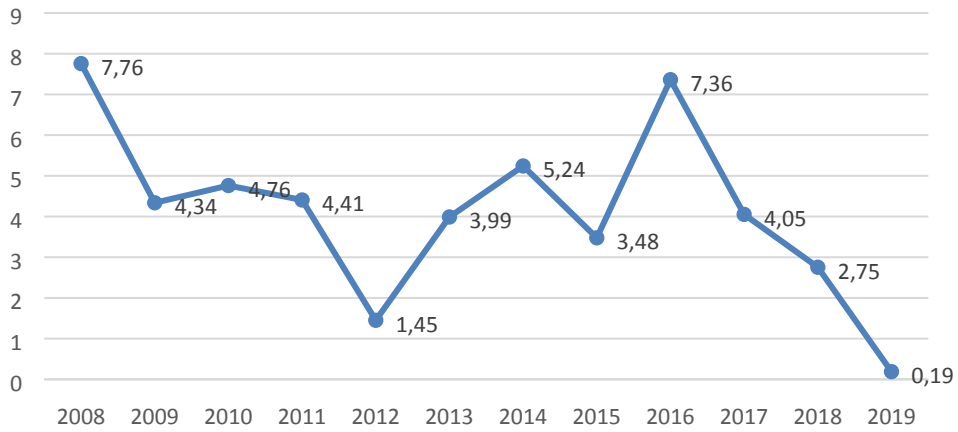
Fonte: Bacen.

Também é relevante avaliar a taxa de juros real (*ex-post*), que é definida como a diferença entre a taxa Selic ao ano e a taxa de inflação anual com base no IPCA. Segundo se nota no gráfico a seguir, houve forte queda da taxa de juros real média anual depois de 2016, quando atingiu 7,36%, mantendo-se a tendência de redução, uma vez que essa taxa foi de 4,05% em 2017, 2,75% em 2018 e 0,19% em 2019. Dessa forma, a taxa de juros real foi praticamente nula em 2019. Destaque-se que a forma mais simples de cálculo da taxa de juros real (r) pode ser dada pela diferença entre a taxa Selic (i) e a taxa de inflação (π), que se aproxima da forma mais rigorosa dada por (1 + i) = (1 + r)*(1 + π). Como a diferença entre as duas formas de cálculo é desprezível, utiliza-se a forma mais simples.

O Bacen trabalha, entretanto, com a taxa de juros real *ex-ante*, calculada pela diferença entre a taxa Over/Selic e as expectativas inflacionárias. Em outras palavras, se houver tendência de elevação das expectativas inflacionárias, o Bacen responde com incremento da taxa básica de juros e vice-versa. Dessa forma, em decorrência da redução das expectativas inflacionárias, a autoridade monetária tem condições de diminuir de forma direta a taxa Over/Selic, assim como de reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

Evolução anual da taxa de juros real ex-post 2008-2019

% a.a.



Fonte: Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.2.2. Base Monetária

Com base nos balancetes do Banco Central referentes ao sistema monetário, pode-se avaliar se há variação da base monetária. Os balancetes são formados pelas contas de ativo e passivo. A conta do passivo divide-se em dois grupos: a base monetária e os recursos não monetários, o que inclui, por exemplo, a conta do tesouro nacional, isto é, a Conta Única do Tesouro Nacional. A conta única funciona como uma conta de caixa, a qual centraliza o recebimento das as receitas depositadas, assim como os pagamentos das despesas orçamentárias. Dado que o valor total do ativo deve ser igual ao total das contas do passivo, calcula-se a base monetária pela diferença entre o total de ativos e o total do passivo não monetário. Então, se há uma variação positiva do montante das contas do ativo em relação às contas do passivo não monetário, tem-se uma expansão da base monetária, e vice-versa no caso de uma retração ou contração.

No exercício de 2019, a base monetária teve aumento de R$ 14.537 milhões em relação ao saldo do ano anterior, enquanto em 2018 houve menor incremento, de R$ 5.294 milhões em relação a 2017. O saldo da base monetária em dezembro de 2019 era de R$ 316.587 milhões, superior ao saldo de 2018, no valor de R$ 302.049 milhões.

A tabela a seguir mostra os fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária. Entre esses fatores, destacam-se a contração da conta do Tesouro Nacional que é uma conta de caixa na qual se registram entradas e saídas de recursos financeiros do governo federal, no valor de R$ 89.301 milhões, e a expansão do estoque de títulos públicos federais, no valor de R$ 227.325 milhões. Vale destacar também a expansão do setor externo no valor de R$ 227.325 milhões, o que significa um aumento do sado das reservas internacionais em relação ao ano anterior. Dessa forma, observa-se expansão da base monetária em 2019 superior à expansão de 2018, o que sugere uma política monetária expansionista, uma vez que também houve forte redução das taxas de juros reais e nominais, conforme gráficos acima.

Fatores condicionantes da base monetária – 2010 a 2019

(R$ milhões)

Período	Conta do Tesouro Nacional	Títulos Públicos Federais	Setor Externo	Depósito Instituições Financeiras	Derivativos e Ajustes	Outras Contas e Ajustes	Var. Base Monetária
2010	-51.204	249.513	75.553	-236.911	-1	3.830	**40.780**
2011	-125.633	70.196	85.157	-24.388	-707	2.757	**7.382**
2012	-121.649	5.653	25.897	118.729	-1.101	-8.393	**19.136**
2013	-127.555	198.327	-22.429	-19.903	1.315	-13.619	**16.136**
2014	-688	-48.879	16.275	56.163	17.329	-26.201	**14.019**
2015	59.666	-124.016	-15.038	-24.740	89.657	6.231	**-8.240**
2016	12.284	32.268	32.533	6.086	-75.562	7.421	**15.029**
2017	52.133	-26.793	1.397	868	-7.033	5.897	**26.468**
2018	-44.486	35.093	-17.349	13.988	15.125	2.923	**5.294**
2019	-89.301	227.325	141.168	16.691	7.640	-6.649	**14.537**

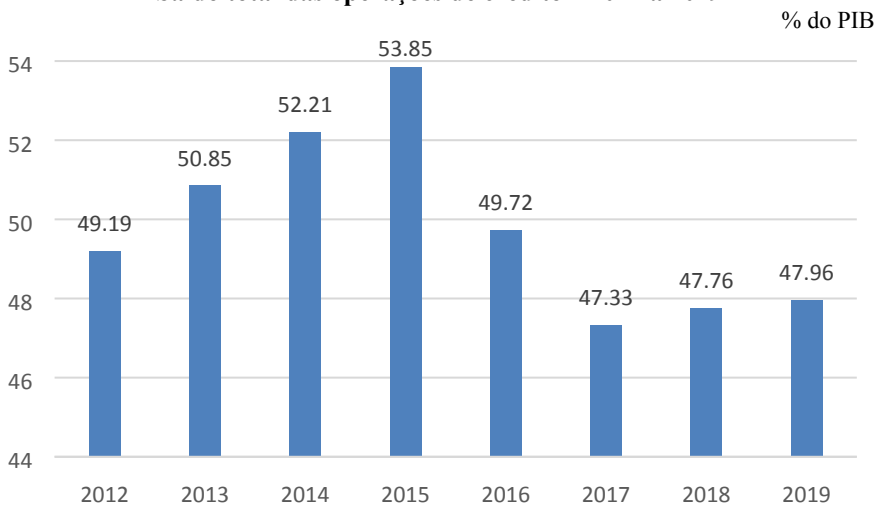
Fontes: Bacen. Nota: (+) Expansão da Base Monetária / (-) Retração da Base Monetária.

2.2.3. Política Creditícia

Em 2019, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 3.478,4 bilhões, equivalentes a 47,96% do PIB. Em 2018, o volume foi de R$ 3.261 bilhões, correspondentes a 47,76% do PIB. Levando-se em conta todo o período desde 2012, houve inicialmente período de expansão do crédito entre aquele ano e 2015, seguido por contração creditícia em 2016 e 2017. Pode-se observar, com base na figura a seguir, relativa estabilidade do volume de operações de crédito como proporção do PIB entre 2017 e 2019, embora com pequenos incrementos nos últimos dois anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Saldo total das operações de crédito – 2012 a 2019

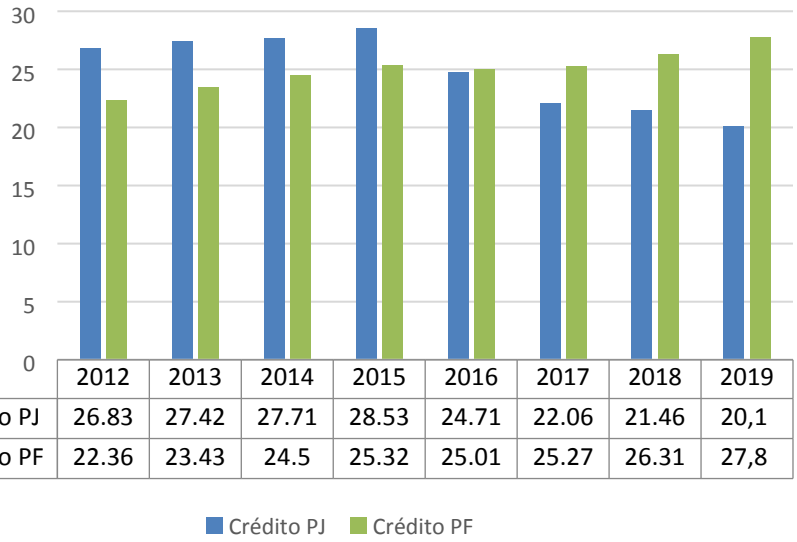


Fonte: Bacen.

O gráfico a seguir mostra o saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas (PJ) e físicas (PF) no período de 2012 a 2019. No período de 2012 a 2015, houve crescimento tanto do saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas, quanto às pessoas físicas. Nesse mesmo período, a proporção de crédito em relação ao PIB destinado às PJ foi superior à proporção referente às PF. Destaque-se que, considerando o período de 2015 a 2019, houve queda na proporção de crédito concedido às PJ, que passou de 28,53% do PIB em 2015 para 20,10% do PIB em 2019. No entanto, desde 2016, quando obteve 25,01% de crédito às PF, houve relativa estabilidade nas proporções de crédito concedido às PF em proporção do PIB, com leve tendência de alta até 2019. No exercício financeiro de 2019, o crédito de PF alcançou 27,8% do PIB.

Saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas e físicas – 2012 a 2019

% do PIB



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédito PJ	26.83	27.42	27.71	28.53	24.71	22.06	21.46	20,1
Crédito PF	22.36	23.43	24.5	25.32	25.01	25.27	26.31	27,8

Fonte: Bacen.

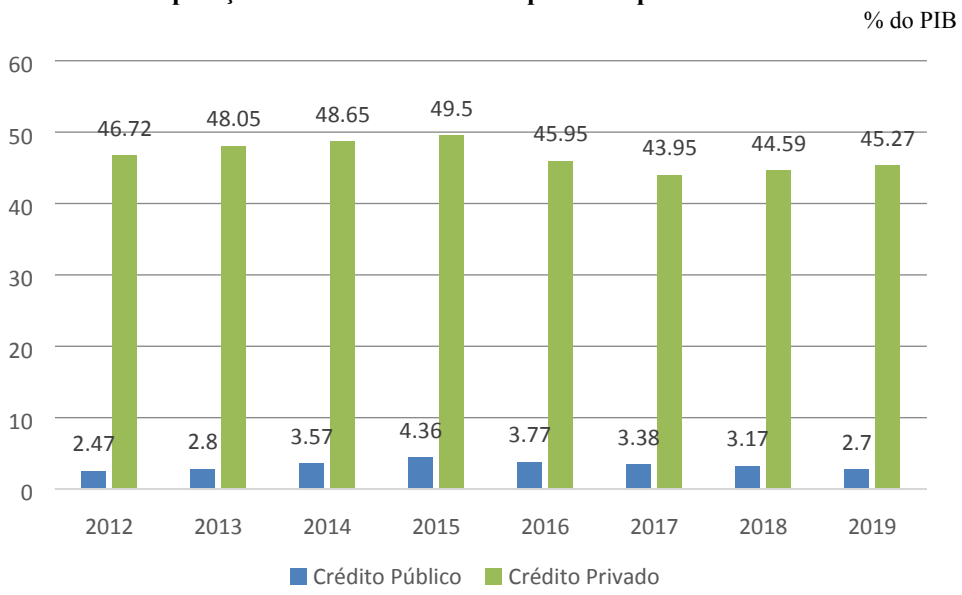
Já o gráfico apresentado a seguir demonstra a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado como proporção do PIB de 2012 a 2019. O saldo do crédito ao setor público inclui os governos federal, estaduais e municipais. O saldo do setor púbico como proporção do PIB passou de 2,47%, em 2012, para 4,36%, em 2015, mostrando trajetória crescente no período. Em 2016, 2017, 2018 e 2019 houve reduções para 3,77%, 3,38%, 3,17% e 2,7%, respectivamente. Em 2018, o montante em valores nominais foi de R$ 216,7 bilhões, enquanto que em 2019 houve redução para R$ 195,8 bilhões. Pode-se notar queda consistente dos percentuais de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crédito para o setor público (% PIB) de 4,36% em 2015 para 2,7% em 2019. Tal trajetória mostra que há tendência de redução da necessidade de financiamento do setor público.

A participação do crédito do setor privado no PIB passou de 46,72%, em 2012, para 49,5%, em 2015, mostrando trajetória de alta, a qual foi revertida nos anos seguintes, com a redução da participação para 45,95% do PIB em 2016 e 43,95% em 2017, verificando-se pequenos acréscimos em 2018 e 2019, quando essa participação foi de 44,59% e 45,27% respectivamente. Em 2018 e 2019, os montantes de crédito ao setor privado foram de R$ 3.044 e R$ 3.283 bilhões, respectivamente.

Saldo das operações de crédito aos setores público e privado – 2012 a 2019



Fonte: Bacen.

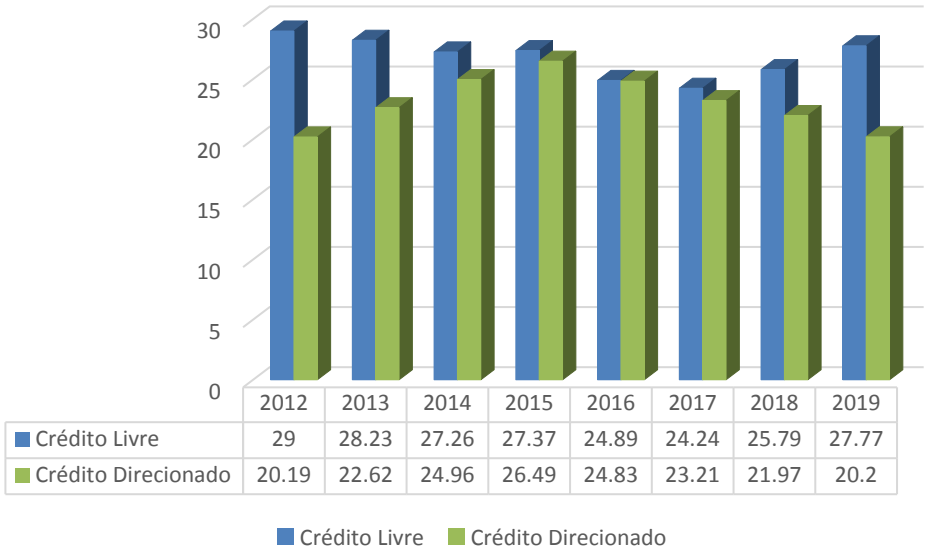
Por fim, os saldos das operações de crédito livre e direcionado são evidenciados no gráfico a seguir. Houve redução do saldo da carteira de crédito com recursos livres como proporção do PIB no período de 2012 a 2017. O crédito livre correspondeu a 29% do PIB, em 2012, e atingiu 24,24% em 2017. De 2017 a 2019, observa-se uma pequena elevação do crédito livre, quando obteve-se 25,79% do PIB em 2018 e 27,77% em 2019. Os saldos das operações de crédito livre foram de R$ 1.761 bilhões em 2018 e de R$ 2.013,8 bilhões em 2019.

O saldo da carteira de crédito com recursos direcionados como proporção do PIB, por sua vez, passou de 20,19% em 2012 para 26,49% em 2015. Em 2016, 2017 e 2018, houve reduções para 24,83%, 23,10% e 21,97%, respectivamente. Em 2018 e 2019, os saldos das operações de crédito direcionado foram de aproximadamente R$ 1.500 e R$ 1.465 bilhões, respectivamente. Dessa forma, constata-se queda dos créditos direcionados como proporção do PIB de 2015 a 2019, o que pode ser explicado parcialmente pela contração de crédito do BNDES.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Saldo das operações de crédito livre e direcionado -- 2012 a 2019

%PIB



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédito Livre	29	28.23	27.26	27.37	24.89	24.24	25.79	27.77
Crédito Direcionado	20.19	22.62	24.96	26.49	24.83	23.21	21.97	20.2

Fonte: Bacen.

2.3. Política Fiscal

A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando a assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas. O critério basilar é o da sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a principal meta estabelecida é a de Resultado Primário. O enfoque fiscal classifica as receitas e despesas em primárias e financeiras.

As receitas primárias compreendem os recursos auferidos pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado e correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e as relativas a superavits financeiros. Do total de receitas primárias arrecadadas são retiradas, ainda, as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, de modo a serem consideradas, para efeito de cálculo do resultado primário, as receitas primárias líquidas de transferências.

As despesas primárias, por seu turno, são resultantes do somatório das despesas com pessoal, benefícios da previdência, outras despesas obrigatórias e discricionárias, deduzidos os montantes destinados à concessão de empréstimos, ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. As receitas e despesas primárias afetam diretamente o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro).

Já as receitas financeiras não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São recursos obtidos junto ao mercado financeiro decorrentes de emissão de títulos, contratação de operações de crédito, receitas de aplicações financeiras e outras.

Cabe esclarecer que a Dívida Líquida (DL) varia em função do resultado primário e dos juros líquidos devidos a cada período. O lançamento dos juros devidos é feito por competência em operação extra caixa, que aumenta a DL. Quando do efetivo pagamento dos juros, que corresponde a uma despesa financeira, a DL não varia porque o pagamento reduz o caixa e a dívida bruta em igual valor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nesse sentido, esta seção contempla a análise das contas públicas sob o enfoque fiscal, demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas primárias e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal. O resultado primário corresponde, portanto, à variação na DL e é o instrumento disponível para garantir sua sustentabilidade.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para seu reconhecimento em determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo exercício, independentemente do ano em que houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário devem ter sido empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de modo que, tanto pelo critério orçamentário quanto pelo fiscal, as receitas são consideradas quando efetivamente arrecadadas.

O resultado primário, assim, surge do confronto do conjunto de receitas e despesas primárias e sua apuração fornece melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, visto que superavits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, deficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários que ultrapassam as receitas primárias.

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas de resultado primário para o exercício a que se referem e para os dois seguintes, por expressa determinação do art. 165, § 2°, da Constituição Federal, e do art. 4°, § 1° e § 2°, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nesse contexto, a persecução do resultado primário depende, de um lado, da arrecadação das receitas primárias e, de outro, das despesas primárias executadas pelo Governo. Por isso, caso se verifique, ao final de um bimestre, que as receitas poderão não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas na LDO, os Poderes e o Ministério Público deverão promover limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento das despesas), nos termos do art. 9° da LRF.

Importante salientar que, além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto entre receitas e despesas primárias ("acima da linha"), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário é apurado pelo Banco Central do Brasil segundo o método denominado "abaixo da linha", que decorre da variação da dívida pública no período do cálculo e que é considerado como resultado oficial para fins de LDO.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas primárias líquidas de transferência por repartição da receita, das despesas primárias, do contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios e da recuperação de créditos.

1.1.1. 2.3.1. Receitas Primárias

A Lei Orçamentária Anual de 2019 – LOA 2019 (Lei 13.808/2019) estimou a arrecadação em R$ 1.574,9 bilhões, ao passo que a arrecadação efetiva de receitas primárias foi de R$ 1.635,1 bilhões. Assim, conforme consta da tabela a seguir, a arrecadação total de receitas primárias superou em cerca de R$ 60,2 bilhões a estimativa do orçamento. Esse resultado foi positivamente influenciado pela arrecadação de receitas não administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), o que resultou em variação positiva de 143% (equivalente a R$ 82,5 bilhões) em relação à estimativa da LOA. A arrecadação líquida em receitas administradas pela RFB, entretanto, foi 2% menor que o projetado na LOA (variação negativa de R$ 15,7 bilhões).

Soma-se a isso a variação negativa da arrecadação líquida para o RGPS da ordem de R$ 6,5 bilhões em relação à LOA. As variações negativas no grupo receitas administradas pela RFB e na arrecadação líquida para o RGPS evidenciam que as expectativas em relação aos parâmetros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

econômicos utilizados como base na projeção da LOA 2019 não se confirmaram ao longo do exercício. Assim, a frustração de arrecadação nesses dois grandes grupos foi compensada pelo grupo "Outras Receitas", o qual não está diretamente relacionado à melhoria do cenário macroeconômico.

Receita primária prevista na LOA 2019 x receita realizada

R$ milhões

Discriminação	LOA 2019 (A)	Realizado (B)	B-A	B/A
I. Receita Total	**1.574.861**	**1.635.111**	**60.250**	**104%**
I.1. Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS	961.808	946.083	-15.725	98%
Imposto de Importação	47.057	43.035	-4.022	91%
IPI	62.208	52.686	-9.522	85%
Imposto sobre a Renda	375.708	398.366	22.659	106%
IOF	39.719	41.044	1.325	103%
Cofins	265.461	238.696	-26.765	90%
PIS/Pasep	71.251	64.752	-6.500	91%
CSLL	75.181	82.018	6.838	109%
Cide - Combustíveis	2.838	2.793	-45	98%
Outras Administradas pela RFB	22.384	22.692	308	101%
I.2. Incentivos Fiscais	0	-48	-48	-
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812	413.331	-6.481	98%
I.4. Outras Receitas	193.240	275.745	82.504	143%
Concessões e Permissões	15.631	93.281	77.651	597%
Complemento do FGTS	5.985	5.297	-688	89%
Cont. Plano de Seg. do Servidor	14.681	13.927	-754	95%
Contribuição do Salário-Educação	21.622	22.105	482	102%
Exploração de Recursos Naturais	73.296	64.681	-8.615	88%
Dividendos e Participações	7.489	20.879	13.390	279%
Operações com Ativos	1.157	1.152	-6	99%
Receita Própria (fontes 50 e 81)	14.843	15.887	1.044	107%
Demais Receitas	38.537	38.536	-1	100%
II. Transferências por Repartição de Receita	**275.158**	**288.331**	**13.173**	**105%**
III. Receita Líquida (I - II)	**1.299.703**	**1.346.780**	**47.077**	**104%**

Fontes: SOF e STN.

Dentre as receitas administradas pela RFB, em termos absolutos, as que tiveram variação negativa mais expressiva, em relação ao previsto na LOA 2019, foram as receitas de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do PIS/Pasep, decorrente da mudança de sistemática nas compensações tributárias definidas na Lei 13.670/2018, que permite compensações cruzadas entre tributos não previdenciários e previdenciários. A variação negativa do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também pode ser explicada pelos efeitos da Lei 13.670/2018 e, sobretudo, pela redução do crescimento das variáveis que afetam a produção industrial.

Entre as receitas não administradas, destacam-se positivamente as decorrentes de "Concessões e Permissões", com realce para a Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO), e para os leilões da 6ª Rodada de Partilha de Produção e da 16ª Rodada de Concessões. Os mencionados eventos resultaram em arrecadação de R$ 84,9 bilhões ao final do exercício de 2019. Ainda no grupo receitas não administradas, cite-se a arrecadação na rubrica "Dividendos e Participações", a qual foi favorecida pela antecipação de dividendos intermediários referente ao lucro líquido apurado pelas instituições financeiras federais, o que majorou em cerca de R$ 13,4 bilhões a receita arrecadada em relação à estimativa contida na LOA.

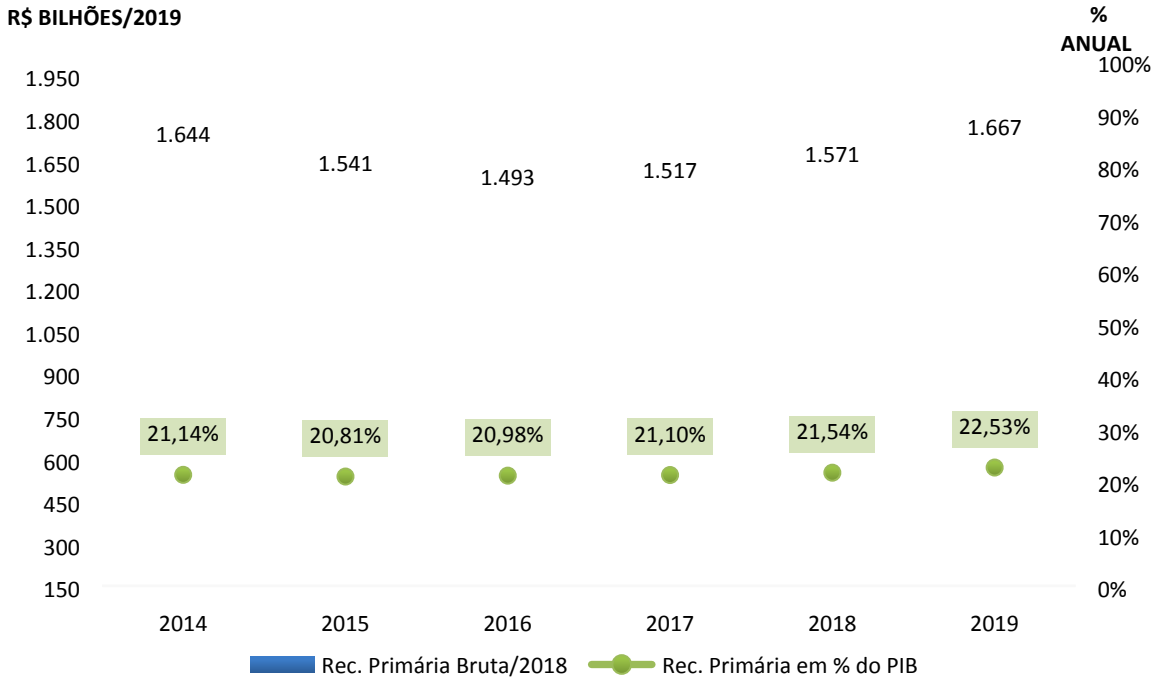
Assim, excluindo-se o efeito positivo do grupo "Outras Receitas", houve desvio de R$ 22,2 bilhões entre a arrecadação efetiva e a projetada na LOA (variações negativas de R$ 15,7 bilhões nas receitas administradas pela RFB e de R$ 6,5 bilhões na arrecadação líquida para o RGPS). Tal fato não se justifica pela incorreção de estimativas, as quais vêm se mostrando aderentes ao cenário macroeconômico, notadamente as projeções contidas nas avaliações bimestrais de receitas primárias. O desvio decorre do reduzido crescimento da atividade econômica em 2019, aquém do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

projetado quando da elaboração do projeto de LOA. Com efeito, em que pese o resultado global positivo da arrecadação, verifica-se que a receita total foi fortemente influenciada por arrecadações atípicas ou extraordinárias, as quais não subsistem nos demais exercícios, o que não se coaduna com os preceitos da sustentabilidade fiscal de longo prazo.

Apresenta-se no gráfico a seguir a receita primária total, de 2014 a 2019, atualizada pelo IPCA, a valores de dezembro de 2019, como forma de dirimir os efeitos inflacionários na comparação com esse mesmo exercício. Optou-se pelo IPCA por ser utilizado, desde junho de 1999, pelo Banco Central do Brasil para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, sendo considerado o índice oficial de inflação do país. O gráfico incorpora, ainda, a evolução da receita primária total em relação ao PIB, para demonstrar a participação dessas receitas no total de riquezas geradas pelo país em cada um dos anos.

Receitas primárias totais – valores de dezembro 2019* e em percentual do PIB**

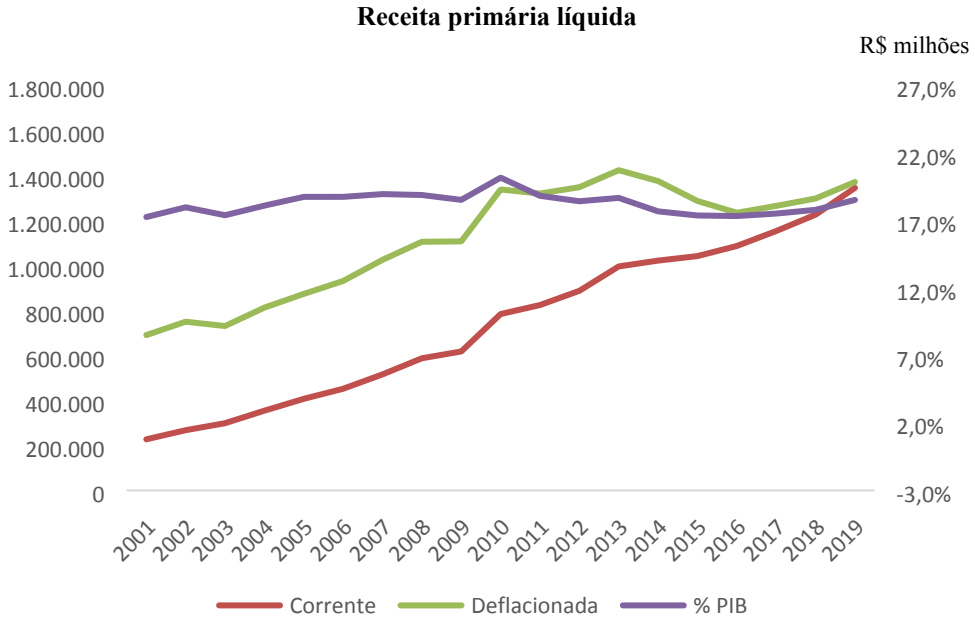


Fontes: Ipea, IBGE e STN.
* Os valores das Receitas Primárias de 2014 a 2019 foram atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2019.
** Os valores nominais das Receitas Primárias de 2014 a 2019 foram divididos pelo PIB de cada exercício.

Em valores reais, a tendência de decréscimo das receitas primárias brutas, iniciada em 2013, é interrompida em 2017. A partir de então, a receita bruta passou a variar positivamente, de modo que, em 2019, observou-se crescimento real de 6,08% em relação ao ano anterior. A participação da receita primária, em relação ao PIB, decresceu entre 2014 e 2015. Todavia, a partir de 2016, observa-se pequena elevação. Já em 2019, sob impacto da arrecadação de receitas decorrentes de "Concessões e Permissões", verifica-se elevação mais acentuada de receitas frente ao PIB.

Destaque-se que o valor da receita efetivamente utilizado pela União para fazer face a suas obrigações é a Receita Primária Líquida (RPL), ou seja, o valor da receita primária total deduzido de transferências constitucionais. Desta forma, o gráfico a seguir apresenta a evolução da RPL em valores correntes, em valores deflacionados e em proporção do PIB. Os valores deflacionados foram obtidos pela soma mensal dos valores deflacionados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2019 e IBGE.

Verifica-se certa estabilidade da RPL em relação ao PIB (curva em vermelho) de 2001 a 2009. A partir de 2010, quando atingiu o máximo de 20,2%, a RPL como proporção do PIB passou a decrescer até atingir o mínimo de 17,4% em 2015. Em 2019, a exemplo do que vem ocorrendo desde 2016, verifica-se leve recuperação. Assim, a RPL alcançou 18,6% do PIB em 2019.

Em valores correntes (curva em verde), a RPL apresentou crescimento em todo o período analisado. No entanto, observando-se a dinâmica da arrecadação em valores deflacionados (curva em azul), a RPL alcança o pico de R$ 1.425,6 bilhões em 2013. Nos anos seguintes, verifica-se uma trajetória descendente até 2016, quando atingiu R$ 1.235,9 bilhões. A modesta recuperação nos anos seguintes, contudo, fez com que a RPL alcançasse R$ 1.372,9 bilhões em 2019.

2.3.2 Despesas Primárias

As despesas primárias, divididas em obrigatórias e discricionárias, são resultantes do somatório das despesas correntes e de capital, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida. As despesas primárias obrigatórias são aquelas sobre as quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, devido a determinação legal ou constitucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9°, § 2°, que "não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias". Nesse rumo, a LDO de 2019 (Lei 13.707/2018) previu em seu Anexo III o rol de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho, em razão das obrigações constitucionais e legais da União. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade em relação às demais despesas, tanto na elaboração do orçamento quanto na sua execução.

Já as despesas primárias discricionárias podem ser objeto de avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de sua realização, bem como o montante a ser executado dentro dos limites estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

No comparativo entre as despesas primárias executadas em 2019 e as fixadas na LOA 2019, é possível observar que, em termos absolutos, a execução superou as estimativas em R$ 3,2 bilhões. Por outro lado, detida análise da tabela a seguir permite concluir que, à exceção da rubrica

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

"Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira", os demais grandes grupos apresentaram execução inferior aos valores orçados.

Despesa primária fixada na LOA 2019 x despesa primária executada

R$ milhões

Discriminação	LOA (A)	Realizado* (B)	B-A	B/A
Despesa Total	**1.438.693**	**1.441.845**	**3.152**	**100%**
Benefícios Previdenciários	**637.852**	**626.510**	**-11.342**	**98%**
Pessoal e Encargos Sociais	**324.937**	**313.087**	**-11.850**	**96%**
Outras Despesas Obrigatórias	**207.030**	**195.202**	**-11.828**	**94%**
Abono e Seguro Desemprego	59.831	55.592	-4.239	93%
Anistiados	275	161	-114	59%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	895	737	-158	82%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	60.234	59.728	-506	99%
Complemento do FGTS	5.985	5.297	-688	89%
Créditos Extraordinários	0	3.344	3.344	-
Compensação ao RGPS pelas desonerações da folha	9.974	10.195	221	102%
Fabricação de Cédulas e Moedas	951	931	-19	98%
Fundef / Fundeb - Complementação	15.249	15.603	354	102%
Fundo Constitucional do DF	1.635	1.725	90	106%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	13.267	12.262	-1.005	92%
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	17.519	15.477	-2.042	88%
Subsídios, Subvenções e Proagro	17.483	11.010	-6.473	63%
Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	282	224	-58	80%
Transferência Multas ANEEL	946	972	26	103%
Impacto primário do Fies	2.505	1.942	-563	78%
Financiamento de Campanha Eleitoral	0	0	0	-
Desp. do Pod. Executivo Sujeitas à Prog. Financeira	**268.874**	**307.045**	**38.172**	**114%**
Obrigatórias com Controle de Fluxo	139.495	142.837	3.342	102%
Discricionárias	129.379	164.208	34.829	127%

Fontes: SOF e STN. *Valor total realizado supera o montante total fixado na LOA em função de alterações orçamentárias promovidas no curso do exercício financeiro, por meio da abertura de créditos adicionais.

A variação negativa verificada entre as despesas executadas e as previstas na LOA 2019 no grupo "Benefícios Previdenciários" (R$ 11,3 bilhões) explica-se em função de dois principais fatores. O primeiro refere-se à revisão do valor do salário-mínimo de 2019 (na projeção do PLOA 2019, considerou-se o valor de R$ 1.006,00, todavia, o salário-mínimo praticado no ano foi de R$ 998,00). O segundo refere-se aos efeitos do represamento de processos de requisição de benefícios no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que resultou em menores dispêndios na rubrica Benefícios Previdenciários.

O desvio verificado no grupo "Pessoal e Encargos" (R$ 11,8 bilhões) se deu em função da revisão dos efeitos dos reajustes escalonados concedidos a docentes, em 2016, os quais tiveram impacto ainda no curso do exercício de 2019. Outro fato relaciona-se à contagem em duplicidade dos gastos com sentenças judiciais enquadradas como despesas de "Pessoal e Encargos Sociais". Tal impropriedade operacional resultou em superestimação orçamentária dessa despesa em cerca de R$ 2,4 bilhões.

No que concerne ao grupo "Outras Despesas Obrigatórias" (variação negativa de R$ 11,8 bilhões), verifica-se que os desvios mais significativos foram concentrados em despesas com "Abono Seguro Desemprego" (R$ 4,2 bilhões), "Sentenças Judiciais" (R$ 2,0 bilhões) e, sobretudo, com "Subsídios, Subvenções e Proagro" (R$ 6,5 bilhões). Esse último subgrupo foi impactado pela queda da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e pela redução da demanda dos setores beneficiados por financiamentos junto a instituições financeiras. Tais variações negativas foram parcialmente compensadas, especialmente pela execução de despesas com créditos extraordinários (R$ 3,3 bilhões), as quais, por óbvio, não foram estimadas na peça orçamentária anual.

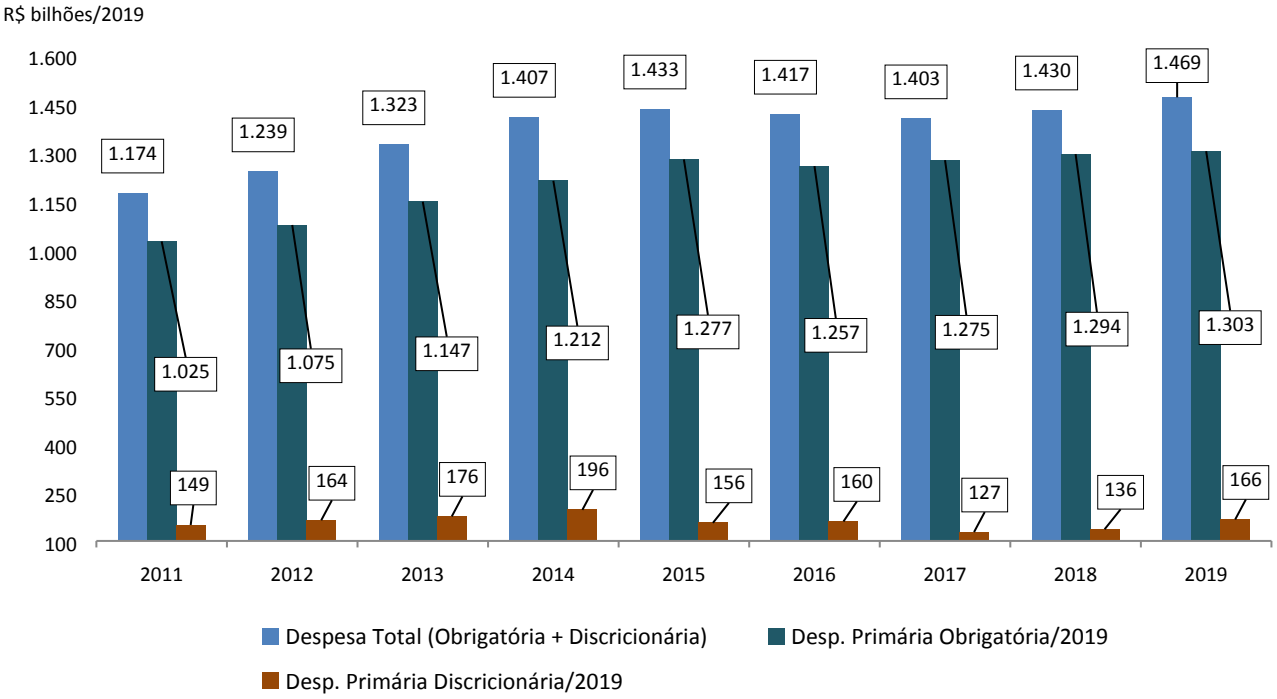
Já o expressivo hiato entre as despesas discricionárias executadas e as previstas na LOA (variação positiva de 27%) justifica-se mormente em razão do pagamento da revisão do contrato de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

cessão onerosa celebrado com a Petrobras para exploração de petróleo na área do Pré-Sal (R$ 34,4 bilhões). Por se tratar de despesa de natureza primária e, portanto, sujeita aos limites do Novo Regime Fiscal, e ante a ausência de margem para sua execução no exercício de 2019, foi necessária uma alteração legislativa prévia – operada pela Emenda Constitucional 102/2019 – para incluir tal despesa no rol de rubricas excepcionadas do Teto de Gastos (art. 107, § 6º, inciso V, do ADCT).

A seguir, apresentam-se as despesas primárias, decompostas em obrigatórias e discricionárias, de 2011 a 2019, atualizadas pelo IPCA a valores de dezembro de 2019, como forma de dirimir os efeitos inflacionários.

Despesas primárias – em valores de 2019*– 2011 a 2019



Fonte: STN.
* Os valores das Despesas Primárias foram atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2019.

O gráfico demonstra que, a partir de 2017, a despesa obrigatória apresenta viés de alta. Em sentido oposto, as despesas discricionárias sofreram forte compressão incial em 2017, ligeira elevação em 2018 e acréscimo um pouco maior em 2019. Não obstante, o efeito combinado da edição da EC 95/2016, que instituiu o "Teto de Gastos", e do crescimento anual das despesas obrigatórias em taxas acima da inflação (entre 2017 a 2019, as despesas obrigatórias apresentaram crescimento real de 4,7%) tende a restringir a margem de expansão do gasto discricionário.

Do gráfico acima, verifica-se que, em 2019, as despesas discricionárias alcançaram o montante de R$ 166 bilhões. Do montante, porém, R$ 34 bilhões referem-se ao pagamento da revisão do contrato de cessão onerosa. Dessa forma, a análise histórica do comportamento da despesa discricionária deve excluir o pagamento atípico desse dispêndio, o qual, inclusive, motivou a edição da EC 102/2019, que inseriu nova categoria de despesa não computada no "Teto de Gastos". Com efeito, descontando-se o pagamento da revisão do contrato de cessão onerosa, a despesa discricionária executada em 2019 (R$ 132 bilhões) é a segunda menor da série histórica, superando apenas o montante executado em 2017 (R$ 127 bilhões).

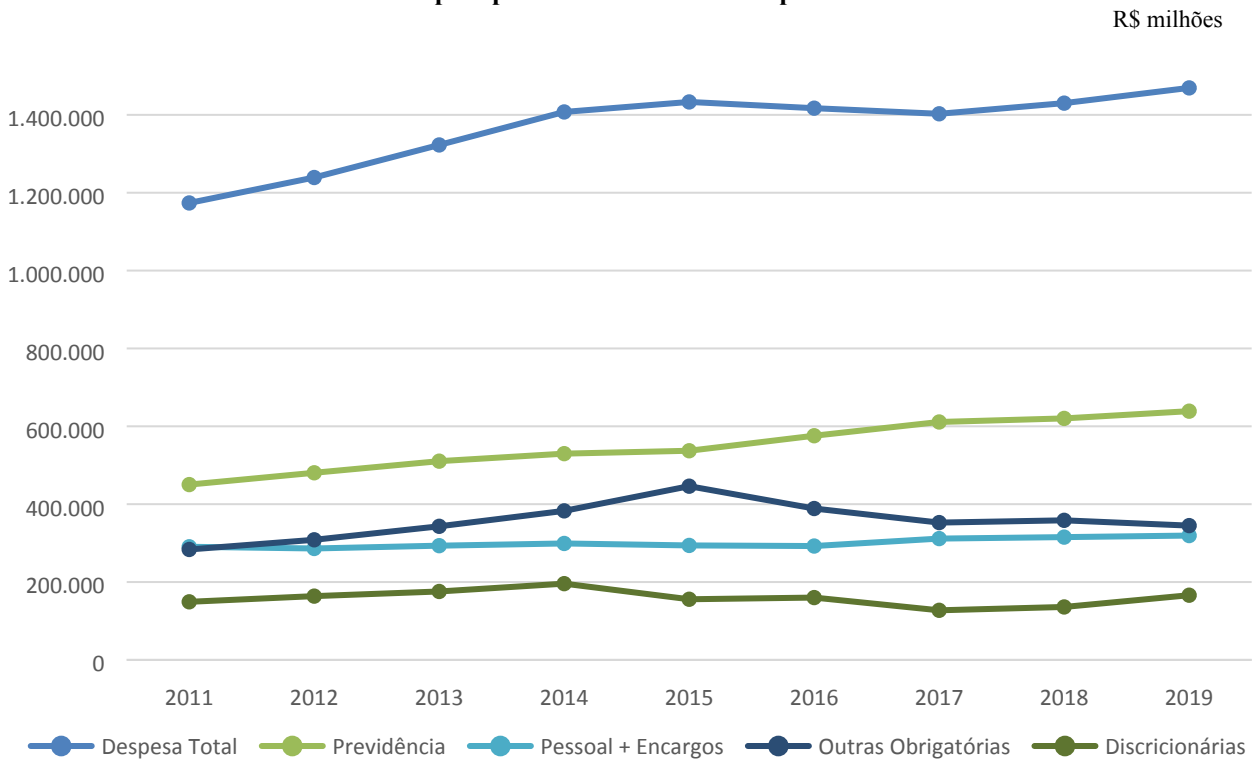
Sob a ótica fiscal, em que pese a redução geral de despesas ser positiva para as finanças públicas, especialmente em cenário de sucessivos deficits primários, no grupo de discricionárias estão incluídas as despesas com investimentos, com custeio de órgãos/entidades da Administração e com políticas públicas de alta relevância para o Estado, como as voltadas à assistência social. Assim, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

compressão de despesas discricionárias pode impactar a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas políticas públicas.

Como se verifica no gráfico a seguir, o qual apresenta a despesa primária em valores reais, decomposta em quatro grupos, a expansão das despesas obrigatórias está diretamente relacionada à elevação de despesas da Previdenciária Social.

Despesa primária total e seus componentes



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2019.
* Valores atualizados pelo IPCA para valores de dezembro de 2019.

Observa-se do gráfico que os gastos com previdência foram os que apresentaram maior elevação no período. Nesse contexto, a despesa previdenciária executada em 2019 (R$ 638,9 bilhões) supera em 41,9% o montante pago em 2011 (R$ 450,3 bilhões), em termos reais.

No exercício de 2019, os grupos "Outras Obrigatórias e Pessoal" e "Encargos Sociais" elevaram-se 21,60% e 9,89% em relação à despesa executada em 2011, em termos reais. Especificamente em relação ao grupo "Outras Obrigatórias", convém ressaltar que a elevação anormal verificada em 2015 se deveu ao pagamento de R$ 57 bilhões (em valores nominais) referentes a passivos e valores devidos aos bancos públicos e ao FGTS (conforme determinado por meio do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, relatoria ministro José Mucio Monteiro). Dessa maneira, a redução da despesa obrigatória em valores monetários verificada entre 2015 e 2016 não tem relação direta com efetivo esforço fiscal.

Nota-se ainda a expansão da despesa total entre 2011 e 2014, com relativa estabilidade nos exercícios financeiros seguintes. Já em 2019, a despesa total apresentou elevação mais acentuada em relação a 2018 (crescimento real de 2,7%), notadamente tendo em conta o pagamento de R$ 34 bilhões referente à revisão do contrato de cessão onerosa.

Ademais, a LDO para 2019 exigiu que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais (art. 21, § 3º). Em geral, medidas como essas – conhecidas ao redor do mundo como *spending*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

reviews – buscam adequar o volume de gastos públicos às restrições orçamentárias existentes e à capacidade contributiva da sociedade, sem perder de vista a necessidade de provisão dos bens e serviços essenciais ao funcionamento do Estado.

Em cumprimento ao aludido dispositivo da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas. Na Exposição de Motivos (EM) 404/2019 ME, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial 718/2019, informa-se que o sobredito plano abarca propostas de alteração constitucional e infraconstitucional, as quais teriam o condão de conferir maior eficiência à política fiscal brasileira.

O mencionado documento informa medidas com elevado potencial limitador do crescimento de despesas obrigatórias, com destaque para a PEC 6/2019, que resultou na promulgação da EC 103/2019 – Reforma da Previdência, e para as propostas que integram o intitulado Plano Mais Brasil: PECs 186, 187 e 188, todas de 2019, ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Segundo a EM 404/2019 ME, o impacto fiscal positivo da EC 103/2019 pode alcançar R$ 800,3 bilhões em dez anos. Já as PECs que compõem o Plano Mais Brasil, segundo o Poder Executivo, em linhas gerais, têm potencial de liberar espaço fiscal e desvincular recursos acumulados e não utilizados em exercícios financeiros pretéritos.

Ressalve-se, porém, que a mesma Exposição de Motivos ainda informa, como medida que supostamente visa ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, o Projeto de Lei 1.645/2019, convertido na Lei 13.954/2019, que versa sobre Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e reestruturação das Carreiras das Forças Armadas.

Diferentemente da Reforma da Previdência aprovada para agentes públicos civis e para trabalhadores da iniciativa privada em geral, que objetivava conter o avanço de despesas obrigatórias, a Lei 13.954/2019 provoca aumento das despesas obrigatórias da União, tendo em conta que majora gratificações e indenizações e cria adicionais remuneratórios em favor de militares das Forças Armadas. Assim, conforme se observa na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) 61/2019 – MD/ME, que acompanhou o Projeto de Lei 1.645/2019, o impacto da despesa nos exercícios de 2020 a 2022 alcançará R$ 21,16 bilhões.

Ainda que a Lei 13.954/2019 tenha elevado as alíquotas das contribuições para a pensão militar (de 7,5%, em 2019, para 9,5% e 10,5%, em 2020 e 2021, respectivamente) e acrescido tempo de serviço mínimo para passagem à inatividade desses militares (de trinta para 35 anos, com regras de transição, mas sem estabelecer idade mínima para a transferência para reserva remunerada), o efeito positivo da majoração da arrecadação foi minorado em função da elevação das despesas obrigatórias gerada pela lei. Assim, mais uma vez, valendo-se dos dados constantes da EMI 61/2019, a projeção de arrecadação de receitas alcança R$ 23,45 bilhões, entre 2020 a 2022, ao passo que as despesas poderão alcançar R$ 21,16 bilhões, restando um reduzido resultado positivo de R$ 2,29 bilhões, nesse mesmo período.

Em que pese a elevação da arrecadação, deve-se rememorar que a EC 95/2016, que estabeleceu o "Teto de Gastos", é insensível à majoração de receitas. Ou seja, a elevação de despesas obrigatórias promovida pela Lei 13.954/2019 imporá restrições adicionais à alocação de orçamento às despesas discricionárias, podendo impactar o funcionamento da Administração e o custeio de políticas públicas essenciais ao Estado.

Em suma, o efeito global das medidas elencadas pelo Poder Executivo no plano de revisão de despesas para o período de 2019 a 2022 é positivo, sobretudo em função da EC 103/2019, ressalvados os efeitos da Lei 13.954/2019, a qual, além de retirar potência fiscal do aludido plano, pode resultar em maior compressão das despesas discricionárias da União, dadas as restrições impostas pelo Novo Regime Fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira e Contingenciamento

Apresenta-se a seguir a evolução da programação orçamentária e financeira e os contingenciamentos realizados ao longo do exercício de 2019, no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU). A análise da conformidade dos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho e de pagamento, além das manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias, são apresentados na seção "4.1.2.2 Conformidade do contingenciamento".

Em obediência ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como ao art. 58 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), foi editado, em 15/2/2019, o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019, tendo como referência os valores fixados na Lei Orçamentária Anual de 2019 – Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

No ano de 2019, o Decreto 9.711/2019 sofreu alterações como resultado de reavaliações realizadas no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres. Além disso, houve publicação de relatórios extemporâneos em outubro, novembro e dezembro. A tabela seguinte apresenta as sucessivas programações para 2019 e a situação ao final do exercício.

Resultado fiscal e contingenciamento 2019

R$ bilhões

Normativo		LOA 2019	Março Aval. 1º Bim.	Maio Aval 2º Bim.	Julho Aval. 3º Bim.	Setem. Aval. 4º Bim.	Out. Extemp Out.	Novem. Extemp Novem.	Novem. Aval. 5º Bim.	Dez. Extemp. Dez.	Realiz.
I. Receita Líquida		1.299,7	1.273,5	1.270,3	1.264,3	1.270,8	1.330,7	1.341,6	1.344,3	1.344,3	1.346,7
II. Despesas		1.438,6	1.442,3	1.411,3	1.405,6	1.397,3	1.410,0	1.463,8	1.459,3	1.481,9	1.441,8
II.1 Obrigatórias		1.309,3	1.313,0	1.311,6	1.308,0	1.302,0	1.302,3	1.302,4	1.297,9	1.296,5	1.277,6
II.2. Discricionárias		129,3	129,3	99,7	97,6	95,3	107,7	161,4	161,4	185,4	164,2
III. Fundo Soberano		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II + III)		-139,0	-168,8	-140,96	-141,3	-126,5	-79,3	-122,2	-115,0	-137,6	-95,1
V. Compensação Est. Federais e Estados e Municípios[1]		0	0	-0,21	0	0	0	0	0	0	0
VI. Resultado Primário Abaixo da Linha		-139,0	-168,8	-140,96	-141,3	-126,5	-79,3	-122,2	-115,0	-137,6	-61,9
Poder Exec.	Valor Necessário Conting./ Desconting. para cumprimento da meta considerada no Relatório de Avaliação	-	-29,6	-2,2	-2,2	12,4	59,3	16,7	7,2	1,4	63,0
	Contingenc./ Desconting. realizado x LOA 2019[2]	-	-29,6	-2,2	-2,2	12,4	59,3	10,8	7,2	1,4	57,4
	Reserva orçamentária para absorção de riscos fiscais[3]	-	5,3	1,5	-	3,2	60,6	18,1	25,3	9,1	7,6
	Decreto	9.711	9.741	9.809	9.943	10.028	10.079	10.119	10.136	10.181	-
Demais Poderes – Contingenciamento indicado no Relatório de Avaliação[4]		-	-0,2	-0,02	-0,02	0,08	0,4	-	-	-	0,3
Contingenciamento total indicado nos Relatórios de Avaliação (Poder Executivo + Demais Poderes)		-	-29,8	-2,2	-2,2	12,5	59,7	16,7	7,2	1,4	63,3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fontes: LOA 2019; Decretos de Programação Orçamentária e Financeira; Relatórios Bimestrais e Extemporâneos de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

[1] Art. 2º, § 3º, da LDO 2019: "Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2019, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 10, caput , inciso VI, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios".

[2] Observados os limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira em relação à avaliação realizada no bimestre anterior.

[3] O art. 8º do Decreto 9.711/2019 autoriza o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, no âmbito de suas competências, a alterar, mediante antecipação ou postergação, os limites autorizados de movimentação e empenho, constantes do Anexo I. Segundo a Portaria 66, do Ministério da Economia, de 2/1/2020, havia um saldo ao final do exercício de R$ 7,6 bilhões.

[4] Em função dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, a ampliação indicada não acarretou abertura de créditos adicionais para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, uma vez que o PLOA 2019 foi elaborado com a compensação prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, situação mantida na LOA 2019.

O Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 3º, da LDO 2019, publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2019 e, a partir da reavaliação de receitas e despesas primárias, indicou a necessidade de contingenciamento para todos os Poderes, MPU e DPU no montante de R$ 29,8 bilhões, como forma de cumprir a meta de deficit primário de R$ 139 bilhões. No âmbito do Poder Executivo, tal contingenciamento foi operacionalizado pelo Decreto 9.741/2019.

O art. 8º, inciso I, do Decreto 9.741/2019, autorizou o Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia, no âmbito de suas competências, a ampliar os valores dos órgãos do Poder Executivo referentes aos limites de movimentação e empenho indicados no Anexo I até R$ 5,3 bilhões, valor que compôs a denominada reserva orçamentária, cujos valores são liberados conforme a necessidade de cada ministério, até o final do exercício.

A constituição de "reserva" nos decretos de programação orçamentária e financeira do Poder Executivo tem sido uma prática recorrente do Governo Federal baseada no princípio da prudência aplicado à gestão orçamentária, haja vista que sempre há riscos de desvios entre as projeções e a efetiva arrecadação de receitas e a realização de despesas do Governo Federal.

Transcorrido o 2º bimestre, o RARDP indicou a necessidade de redução de R$ 2,2 bilhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU. Os resultados dessa avaliação, no âmbito do Poder Executivo, foram efetivados por meio do Decreto 9.809/2019. Contudo, segundo as informações apresentadas, não foi realizado contingenciamento adicional no âmbito do Poder Executivo, haja vista a utilização de recursos alocados na reserva orçamentária.

Posteriormente, o RARDP do 3º bimestre apurou a necessidade de contingenciamento de R$ 2,2 bilhões nas despesas discricionárias dos Poderes da União, MPU e DPU. Foi realizado, no entanto, contingenciamento adicional no âmbito do Poder Executivo de apenas R$ 1,4 bilhão, em razão da disponibilização de saldo então existente na reserva orçamentária.

Findo o 4º bimestre, a revisão de receitas e despesas primárias sinalizaram a possibilidade de ampliação de empenho e movimentação financeira em R$ 12,4 bilhões, sem comprometer a meta de resultado primário prevista na LDO 2019 e observados os limites de que trata a Emenda Constitucional 95/2016. Os resultados dessa avaliação foram efetivados por meio do Decreto 10.028/2019.

Em outubro, o Poder Executivo, com fundamento no § 5º do art. 59 da LDO 2019, publicou o Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Como resultado das novas estimativas de receitas e despesas primárias, houve a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no valor de R$ 59,7 bilhões, observados os limites estabelecidos pela EC 95/2016, a qual foi operacionalizada, no âmbito do Poder Executivo, pelo Decreto 10.079/2019.

O relatório, contudo, recomendou, por conservadorismo e prudência, que fosse constituída reserva orçamentária equivalente a R$ 52,5 bilhões, montante que abrangeu os valores destinados à despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

12.276/2010 e às possíveis transferências a estados, Distrito Federal e municípios incidentes sobre esse montante, uma vez que, à época da elaboração do relatório extemporâneo, não havia definição legal para a regra de distribuição das receitas oriundas do leilão em questão, pendente de aprovação do Projeto de Lei (PL) 5.478/2019, posteriormente convertido na Lei 13.885/2019.

Diante disso, o Decreto 10.079/2019 consignou em reserva orçamentária o montante de R$ 60,6 bilhões, em observância à recomendação contida no RARDP extemporâneo de outubro (R$ 52,5 bilhões), além de incorporar o saldo remanescente da reserva estabelecida anteriormente pelo Decreto 10.028/2019 (R$ 3,2 bilhões) e prever a constituição de reserva adicional (R$ 4,9 bilhões).

Posteriormente, o Poder Executivo publicou, em novembro, o Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, dadas: i) a realização do leilão do excedente da Cessão Onerosa, no valor de R$ 69,9 bilhões, que superou em R$ 17,4 bilhões o estimado na avaliação extemporânea de outubro de 2019; e ii) a necessidade de atualização das previsões de receitas e despesas de modo a permitir a elaboração de projeto de lei de crédito suplementar para o pagamento das transferências a estados, DF e municípios incidentes sobre esse montante. Em complemento, foi necessária a inclusão de R$ 5 bilhões referentes à realização do leilão da 6º Rodada de Partilha de Blocos de Exploração de Petróleo.

Considerando o ingresso de tais recursos, bem como a reavaliação das despesas primárias até aquele momento, tornou-se possível a ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no montante de R$ 16,7 bilhões, no limite previsto pela EC 95/2016. Os resultados dessa avaliação foram efetivados por meio do Decreto 10.119/2019.

O RARDP do 5º bimestre, por sua vez, apurou a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira no valor de R$ 7,2 bilhões, respeitados os limites estabelecidos pela EC 95/2016, operacionalizados pelo Decreto 10.136/2019.

Por último, foi publicado o Relatório Extemporâneo de Receitas e Despesas Primárias de dezembro de 2019, o qual previu a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira de R$ 1,4 bilhão, condicionada aos limites previstos pela EC 95/2016. O resultado dessa avaliação foi efetivado por meio do Decreto 10.181/2019.

Diante do exposto, observadas as estatísticas fiscais e as projeções de receitas e despesas primárias realizadas durante o exercício de 2019, indicadas na tabela anterior, verificou-se, em relação aos valores da LOA 2019, aumento das receitas líquidas em R$ 47 bilhões e redução das despesas obrigatórias em R$ 32 bilhões em relação à previsão inicial.

Convém mencionar que a execução orçamentária e financeira ao longo do exercício deve ser compatível com a meta de resultado primário indicada na LDO, conforme previsão contida no art. 9º da LC 101/2000, e deve observar os limites de despesas primárias estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Nesse sentido, em função das programações dos demais Poderes, MPU e DPU e das emendas parlamentares impositivas estarem em seus valores máximos legalmente permitidos, não houve espaço para abertura de créditos adicionais que ampliassem as dotações totais para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU – considerando-se, ainda, que a LOA 2019 contemplou a compensação financeira prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT. A exceção ocorreu em relação ao MPU, em razão de medida cautelar concedida pelo TCU, conforme abordado na seção 4.1.2.2 deste relatório.

2.3.3.1 Contingenciamento no Poder Executivo

A tabela a seguir indica, por órgão/unidade orçamentária do Poder Executivo, os limites finais de movimentação financeira e de empenho fixados sobre a base da LOA 2019 submetida à programação orçamentária e financeira, no exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução dos limites de empenho no Poder Executivo – 2019

R$ milhões

Órgão	Total LOA 2019[1] (A)	Limite Decreto 10.181/2019 (B)	Restrição ou Ampliação (C = B - A)	% D = (B/A) -1
Presidência da República	719	821	102	14%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.301	3.224	923	40%
Anatel	178	178	0	0%
Ciência, Tecn., Inov. e Comunicações	4.901	4.813	-88	-2%
Economia	12.628	13.939	1.311	10%
Educação[1]	23.634	24.479	845	4%
Justiça e Segurança Pública	3.790	3.916	126	3%
CADE	42	42	0	0%
Minas e Energia	4.280	35.613	31.333	732%
ANP	210	210	0	0%
Aneel	185	157	-28	-15%
ANM	63	72	9	14%
Relações Exteriores	1.643	1.643	0	0%
Saúde	19.686	23.296	3.610	18%
Anvisa	227	176	-51	-22%
ANS	134	134	0	0%
Controladoria-Geral da União	110	110	0	0%
Infraestrutura	10.292	10.545	253	2%
ANTT	416	364	-52	-13%
Antaq	45	45	0	0%
ANAC	150	150	0	0%
Meio Ambiente	821	1.073	252	31%
Defesa	13.227	19.305	6.078	46%
Desenvolvimento Regional	9.190	13.174	3.984	43%
ANA	22	22	0	0%
Turismo	598	620	22	4%
Cidadania	4.243	5.434	1.191	28%
Ancine	53	53	0	0%
Vice-Presidência da República	8	8	0	0%
Advocacia Geral da União	450	450	0	0%
Mulher, Família e Direitos Humanos	373	329	-44	-12%
Reserva Emendas Individuais	9.144	9.144	0	0%
Reserva Emendas Bancada	4.580	4.580	0	0%
Subtotal	128.343	178.118	49.775	39%
Saldo da autorização de ampliação constante do inciso I do art. 8º do Decreto 9.711/2019 (Reserva orçamentária) [2]	0	7.678,5	-	-
Total	**128.343**	**185.796**	**57.453**	**45%**

Fontes: valor da LOA 2019 conforme Anexo I do Decreto 9.711/2019, após ajustes das unidades com prerrogativas de órgão setorial de acordo com o § 1º do art. 3º da Lei 13.848/2019 e Limite Final conforme Portaria Ministério da Economia (ME) 66/2019.

[1] Não inclui R$ 1.036 milhões referentes às receitas próprias.

[2] Segundo a Portaria-ME 66/2019, havia um saldo de R$ 7,6 bilhões referentes à autorização de ampliação constante do inciso I do art. 8º do Decreto 9.711/2019.

Ressalte-se que a dotação inicial das despesas primárias discricionárias da LOA 2019 sujeitas a contingenciamento passou de R$ 128,3 bilhões para R$ 185,8 bilhões, conforme limites autorizados para empenho divulgados pelo Decreto 10.181/2019, o que representou ampliação final de aproximadamente R$ 57,5 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, ou cerca de 45% do total das despesas, ainda que o resultado primário tenha apresentado deficit de R$ 95,1 bilhões. Em 2018, por sua vez, houve ampliação dos limites de movimentação e empenho ao final do exercício de aproximadamente R$ 6,5 bilhões aos órgãos do Poder Executivo, frente ao deficit primário de R$ 120,2 bilhões.

Em termos absolutos, o aumento verificado nas despesas discricionárias foi maior no âmbito do Ministério de Minas e Energia, cujos valores (R$ 31,3 bilhões) correspondem à realização da despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 (compensação devida à Petrobras), seguido pelos Ministérios da Defesa (R$ 6 bilhões), Desenvolvimento Regional (R$ 3,9 bilhões) e Saúde (R$ 3,6 bilhões), os quais totalizam R$ 44,8 bilhões, ou cerca de 78% do total da ampliação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Além da fixação de limites de movimentação e de empenho no âmbito do Poder Executivo, os decretos concernentes à programação financeira e ao contingenciamento estabeleceram limites de pagamento. Referido limite é o montante até o qual se permite efetuar o pagamento de despesas à conta do orçamento vigente ou à conta de orçamentos de exercícios anteriores (restos a pagar), desde que referentes a despesas primárias discricionárias.

No Decreto 9.711/2019, o limite de pagamento das despesas primárias discricionárias foi fixado, inicialmente, em R$ 129,3 bilhões, para os órgãos e unidades orçamentárias. Ao final do exercício de 2019, por meio do Decreto 10.181/2019, o limite de pagamento estabelecido para os órgãos do Poder Executivo foi de R$ 185,8 bilhões.

2.3.3.2 Contingenciamento dos demais Poderes

O art. 9º da LRF determina que, se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, os Poderes, o MPU e a DPU promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO.

A LDO 2019 determinou, em seu art. 58, que o Poder Executivo apuraria o montante da limitação de empenho e informaria, até o 22º dia após o encerramento do bimestre, o montante que caberia a cada um dos Poderes.

Durante o exercício de 2019, em função dos limites estabelecidos pela EC 95/2016, as ampliações indicadas nos relatórios de avaliação bimestral referentes ao 4º e 5º bimestres e demais relatórios extemporâneos não acarretaram a abertura de créditos adicionais para os Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, uma vez que LOA 2019 contemplou a compensação financeira prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT. A exceção ocorreu em relação ao MPU, situação descrita na seção 4.1.2.2 deste relatório.

2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2019

Apresenta-se nesta seção a evolução do resultado primário do Governo Federal no exercício de 2019, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais, bem como do resultado nominal. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal é explicitada no item 4.1.2.1 deste Relatório.

A meta fiscal de resultado primário fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 (LDO 2019 – Lei 13.707/2018) foi de deficit primário do Governo Federal de R$ 142,5 bilhões (-1,89% do PIB projetado à época, de R$ 7.153,7 bilhões), sendo o deficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) no valor de R$ 139 bilhões (-1,84% do PIB) e o deficit das empresas estatais federais de R$ 3,5 bilhões (-0,05% do PIB).

Resultado Primário "Abaixo da Linha"

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o Governo Federal atingiu deficit primário de R$ 78,7 bilhões, composto de deficit do Governo Central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das empresas estatais federais de R$ 10,2 bilhões, inferior ao deficit máximo estabelecido (R$ 142,5 bilhões) na LDO 2019, o que comprova o cumprimento da meta fiscal de 2019.

O deficit primário "abaixo da linha" do Governo Central, apurado pelo Banco Central, reduziu-se de R$ 116,2 bilhões em 2018 para R$ 88,9 bilhões em 2019. Em relação ao PIB, o deficit passou de -1,69% para -1,22%, o que mostra melhora das contas no período.

Essa melhoria no desempenho fiscal decorreu do crescimento real da receita primária líquida de R$ 73,4 bilhões (5,6%), acima do crescimento da despesa primária total de R$ 39,1 bilhões (2,7%). O crescimento da receita primária líquida é explicado, de um lado, pelo expressivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crescimento das receitas de concessões e permissões advindo da arrecadação de R$ 70,0 bilhões com leilões de áreas de exploração de petróleo excedentes do contrato de cessão onerosa firmado pela União com a Petrobras, bem como pela arrecadação de dividendos de R$ 13,1 bilhões. Houve, por outro lado, aumento das transferências por repartição de receita a estados e municípios, em razão da parcela dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes de petróleo (cessão onerosa) transferida aos entes subnacionais, no montante de R$ 11,7 bilhões.

Comparando-se o resultado primário obtido com as estimativas que compuseram a meta fiscal indicada no último decreto de alteração da programação orçamentária e financeira do exercício, Decreto 10.181/2019, observa-se: (i) relativa convergência nas receitas totais do Governo Central, incluído o Banco Central, com diferença de R$ 500 milhões (0,03%); (ii) transferências a estados e municípios inferiores ao estimado em R$ 2,0 bilhões (desvio de -0,68%); (iii) despesas primárias do Tesouro Nacional inferiores em R$ 41,5 bilhões frente ao previsto (desvio de -2,80%); e (iv) deficit observado do RGPS inferior em R$ 2,5 bilhões (desvio de -1,15%) àquele esperado.

Resultado Primário "Acima da Linha"

O deficit primário do Tesouro Nacional de 2019, segundo o critério "acima da linha" apurado pela STN, alcançou R$ 95 bilhões. A diferença entre os resultados "abaixo da linha" e "acima da linha" decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas, conforme explicado no item 4.1.2.1 deste Relatório.

A variação do resultado primário, em valores correntes de 2019, comparativamente ao ano anterior, decorreu do aumento da despesa total (6,7%), alcançando R$ 1.441,8 bilhões, em proporção menor que o crescimento da receita líquida deduzida de transferências a estados e municípios (9,7%), que somou R$ 1.346,8 bilhões.

Apresenta-se a seguir a evolução da previsão de receitas e despesas primárias em confronto com a realização das receitas e despesas no exercício de 2019.

Previsão e resultado primário do governo central – 2019

R$ milhões

Discriminação	LOA 2019	Avaliação do 1º Bimestre	Avaliação do 2º Bimestre	Avaliação do 3º Bimestre	Avaliação do 4º Bimestre	Realizado
I. Receita Total	1.574.861	1.545.121	1.545.832	1.540.536	1.547.470	1.635.111
I.1.Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	961.808	950.648	945.238	939.286	947.568	946.083
I.2.Incentivos Fiscais	0	0	-49	-49	-49	-48
I.3.Arrecadação Líquida para o RGPS	419.812	413.082	413.511	414.988	412.927	413.331
I.4.Receitas não Administradas pela RFB	193.240	181.391	187.133	186.310	187.024	275.745
II. Transferências por Repartição de Receita	275.158	271.599	275.494	276.155	276.630	288.331
III. Receita Líquida (I - II)	1.299.703	1.273.521	1.270.338	1.264.381	1.270.840	1.346.780
IV. Despesas	1.438.693	1.412.521	1.409.119	1.403.381	1.409.840	1.441.845
IV.1. Benefícios da Previdência	637.852	631.158	630.158	630.860	630.960	626.510
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	324.937	326.153	325.005	324.594	318.801	313.087
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	207.030	212.736	213.085	209.312	208.321	195.202
IV.4 Despesas Poder Executivo Sujeitas à Prog Fin	268.874	242.475	240.871	238.616	251.758	307.045
IV.4.1. Obrigatórias com Controle de Fluxo	139.495	142.679	143.241	143.238	144.004	142.837
IV.4 .2. Discricionárias	129.379	99.796	97.630	95.378	107.754	164.208
V. Fundo Soberano do Brasil	-	-	-	-	-	-
VI. Primário do Governo Central (III - IV)	-138.990	-139.000	-138.781	-139.000	-139.000	-95.065
VI.1. Resultado do Tesouro	79.050	79.076	77.866	76.872	79.032	118.114
VI.2. Resultado da Previdência Social	-218.040	-218.076	-216.647	-215.872	-218.032	-213.179
VII.1. Ajuste Metodológico Itaipu	-	-	-	-	-	5.372
VII.2. Ajuste Metodológico Caixa-Competência	-	-	-	-	-	1.801
VIII. Discrepância Estatística	-	-	-	-	-	15.094
IX. Primário Abaixo da Linha (VI+VII.1+VII.2+VIII)	-138.990	-139.000	-138.781	-139.000	-139.000	-72.799

Fontes: RFB, SOF e STN.

Observa-se que tanto a receita primária total quanto a receita primária líquida realizadas foram, respectivamente, 3,8% e 3,6% superiores à previsão da LOA. De outra parte, as despesas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

realizadas no exercício foram maiores do que as fixadas na LOA em 0,2%. Essa extrapolação da execução das despesas em relação aos valores originalmente autorizados e orçados decorreu da aprovação de créditos adicionais, conforme registrado na seção 2.3.2 deste Relatório, que trata das despesas primárias.

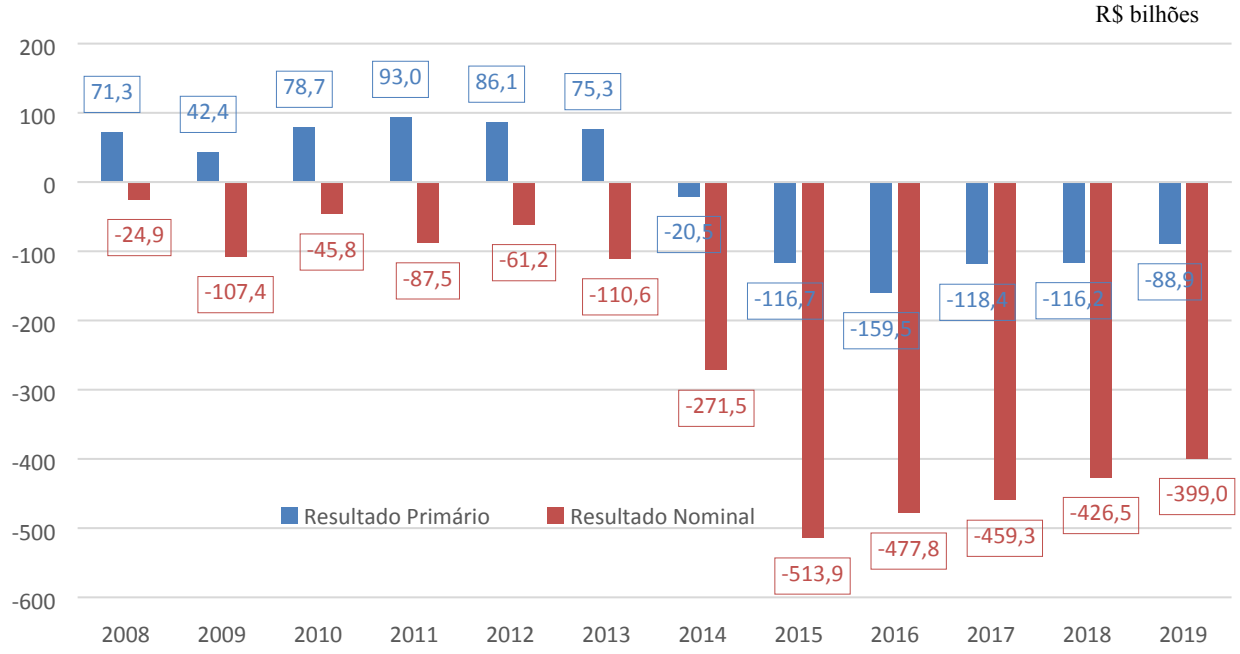
Resultado Nominal

O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que, para fins de avaliação de cumprimento das metas fiscais, somente é considerado o resultado primário, visto que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa, consoante já discutido no âmbito do Acórdão 296/2007-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Ubiratan Aguiar.

Destaca-se a seguir a trajetória do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de 2008 a 2019. O resultado primário involuiu de um superavit de R$ 71,3 bilhões (2,3%) em 2008 para um deficit de R$ 159,5 bilhões (-2,5%) em 2016, o qual diminuiu para um deficit de R$ 88,9 bilhões (-1,2%) em 2019.

Já o resultado nominal passou de deficit de R$ 24,9 bilhões (-0,8%) em 2008 para deficit de R$ 513,9 bilhões (-8,6%) em 2015, o maior do período analisado, o qual decresceu para deficit de 399,0 bilhões (-5,5%) em 2019. No período, os juros nominais passaram de R$ 96,2 bilhões (3,2%) em 2008 para R$ 310,1 bilhões (4,3%) em 2019. Apesar da melhora do resultado fiscal em 2019 com relação ao ano anterior, houve deterioração do resultado fiscal primário e nominal no período de 2008 a 2019, em relação ao PIB, respectivamente, da ordem de 3,5 e 4,7 pontos percentuais.

Resultado primário e nominal do governo central – 2008 a 2019

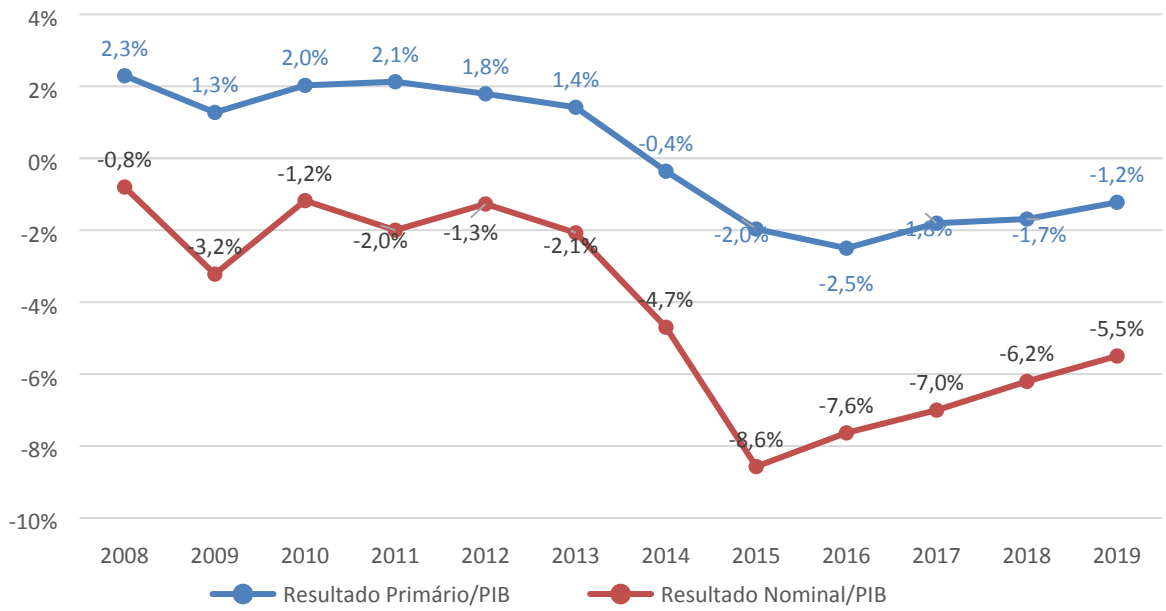


Fontes: STN e Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultado primário e nominal do governo central – 2008 a 2019

% do PIB



Fontes: STN e Bacen.

2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

A presente seção analisa os diversos fatores capazes de afetar o resultado primário de forma direta ou indireta, além das receitas e despesas primárias, tais como os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

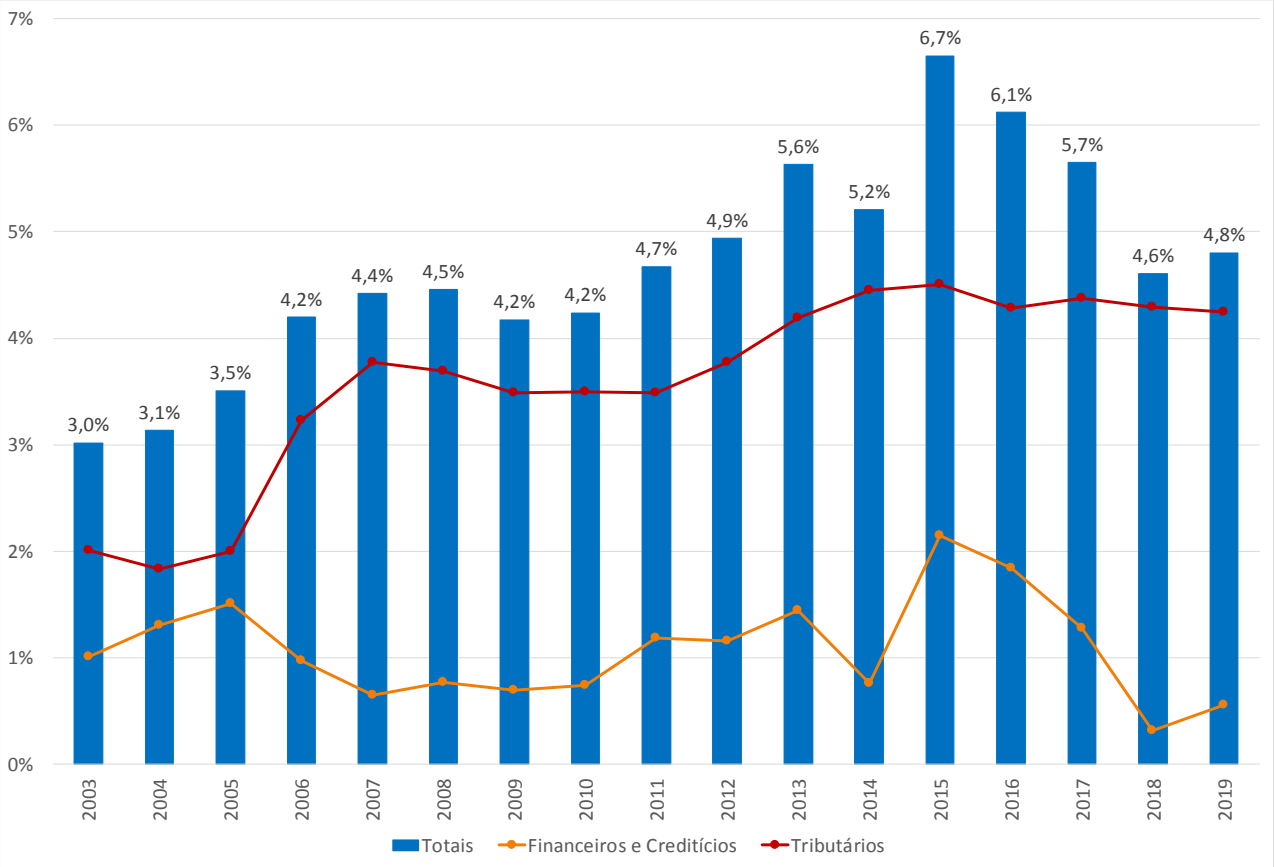
Essa exigência constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária, propiciando um debate mais amplo sobre a alocação de recursos públicos no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da elaboração do orçamento anual.

Em 2019, esses benefícios atingiram o montante projetado de R$ 348,4 bilhões, o que corresponde a 25,9% da receita primária líquida e a 4,8% do PIB. Foram R$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios em percentual do PIB, que passaram de 3% em 2003 para 4,8% em 2019, tendo atingido o máximo de 6,7% em 2015. Em 2018, ocorreu uma situação atípica em decorrência do valor negativo do benefício creditício do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), da ordem de R$ 26,7 bilhões. Conforme a metodologia adotada para o cálculo dos benefícios creditícios, essa atipicidade ocorre quando os rendimentos efetivos do fundo são superiores ao que este receberia com base no custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Ressalta-se, ainda, que os benefícios tributários têm se mantido em torno de 4,3% do PIB no último quadriênio, patamar inferior ao observado em 2015 (4,5%), mas que parece indicar certa estabilidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios (% do PIB)



Fontes: Secap e RFB.

Os benefícios tributários, apesar de sua importância e volume financeiro, não são explicitados no orçamento como despesas ou deduções da estimativa de receitas – embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual. Não obstante, pelo efeito potencial em termos de perda de arrecadação, os benefícios tributários tendem a impactar negativamente o resultado primário.

Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas dessas operações com relação às praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Além dessas análises, esta seção apresenta aspectos específicos em atendimento a leis e acórdãos do TCU, a saber:

- Benefícios relacionados ao BNDES (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz);
- Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz);
- Impactos fiscais relacionados a empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social (parágrafo único do art. 49 da Lei Complementar 101/2000).

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado pela União em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2019, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

2.3.5.1. Benefícios Tributários

Em 2019, foram instituídas desonerações tributárias cuja estimativa de impacto na arrecadação do exercício, conforme cálculo da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), corresponde ao montante de R$ 183 milhões. A estimativa para os demais exercícios é a seguinte: R$ 5,5 bilhões em 2020, R$ 7,7 bilhões em 2021 e R$ 6,9 bilhões em 2022.

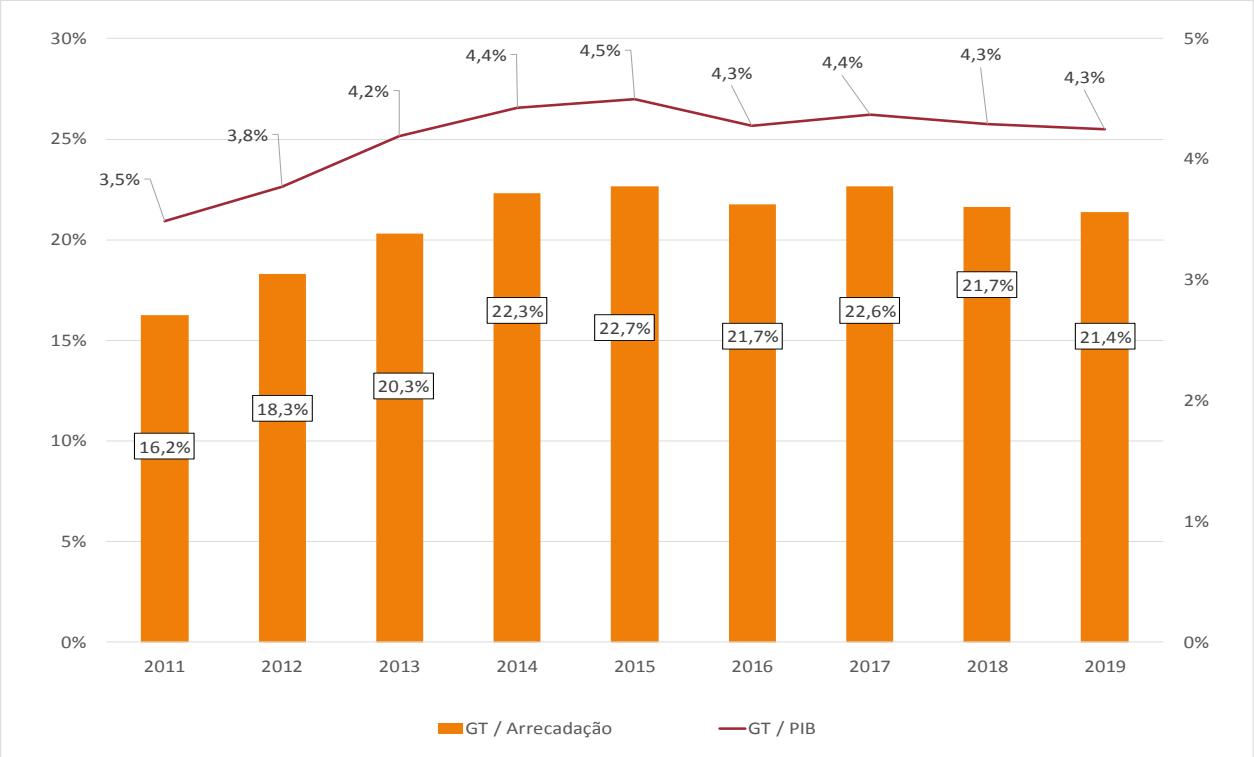
Parte dessas desonerações é enquadrada pela RFB no conceito de "gastos tributários" e, assim, incluída no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), documento produzido por aquela secretaria em atendimento ao § 6º do art. 165 da Constituição Federal. Esclarece-se que nesta seção serão objeto de análise apenas os gastos tributários.

O DGT de 2019 apresenta o valor total de renúncia tributária projetada para o exercício da ordem de R$ 308,4 bilhões. Em comparação com o volume dos benefícios projetados para 2018 (R$ 295,6 bilhões), o montante evidencia um aumento nominal de 4,33%, o que praticamente equivale à taxa de inflação de 2019 medida pelo IPCA (4,31%).

As renúncias que apresentaram maiores variações no período de 2015 a 2019 foram as incidentes sobre os seguintes tributos: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide (41,8%), Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ (35,2%), Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF (34,2%), Imposto sobre Operações Financeiras – IOF (25,1%), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL (23,3%) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR (21%).

A seguir, demonstra-se a evolução dos gastos tributários em percentual da arrecadação e do PIB do respectivo exercício. Observa-se, no período de 2011 a 2019, um crescimento de 5,13 p.p. no primeiro caso e de 0,76 p.p. no segundo. Ressalta-se, entretanto, que, após 2015, o volume dos gastos tributários tem apresentado tendência de estabilização como proporção do PIB em torno de 4,3%.

Gastos tributários (GT), em percentual da arrecadação total e do PIB



Fonte: RFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O volume dos gastos tributários em percentual da arrecadação em 2019 (21,4%) ainda revela um quadro preocupante, pois, em outros termos, significa que, para cada R$ 100 arrecadados pela RFB, cerca de R$ 21,40 são renunciados, o que potencialmente diminui a capacidade financeira do Estado para investir em políticas públicas inseridas no orçamento da União.

Em relação às renúncias tributárias mais significativas, a tabela a seguir especifica as dez primeiras, por ordem de materialidade e com os respectivos valores projetados para o exercício. Como se observa, o Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006) se destaca como o maior instrumento isolado de gasto tributário, cujo montante alcançou cerca de 24,60% do total dessas renúncias.

Ranking de gastos tributários – projeções 2019

R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação
1	Simples Nacional	75.868	24,60%
2	Agricultura e Agroindústria	32.257	10,46%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	31.716	10,29%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	28.450	9,23%
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	22.188	7,20%
6	Deduções do Rendimento Tributável- IRPF	21.672	7,03%
7	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.848	4,49%
8	Benefícios do Trabalhador	12.482	4,05%
9	Desenvolvimento Regional	10.314	3,34%
10	Desonerações da Folha de Salários	9.774	3,17%
11	Outros (51 gastos tributários com valores menores do que R$ 9 bilhões)	49.793	16,15%
	Total	**308.362**	**100,00%**

Fonte: RFB.

Especificamente com relação aos benefícios tributários incidentes sobre a contribuição previdenciária, observa-se, conforme tabela seguinte, um incremento de 7% entre 2014 e 2019. Quanto às principais modalidades, destacam-se o Simples Nacional, as Entidades Filantrópicas e a Desoneração da Folha de Salários. Além disso, cabe destacar o acréscimo, em termos nominais, de 4% no valor total desses benefícios no exercício de 2019 em cotejo com 2018, representando uma leve queda real, considerando a inflação no período de 4,31%.

Renúncias previdenciárias – 2014 a 2019

R$ milhões

	2014(1)	2015(1)	2016(1)	2017(1)	2018(2)	2019(2)	2019/2018	2019/2014
Copa do Mundo	2,9	-	-	-	-	-	-	-
Desoneração da Folha de Salários	22.107,3	25.199,1	14.546,6	13.704,1	12.362,3	9.774,4	-21%	-100%
Dona de Casa	224,7	217,4	216,1	205,4	201,8	209,5	4%	-7%
Entidades Filantrópicas	10.428,2	9.754,9	10.236,5	12.347,8	12.149,5	12.616,1	4%	21%
Exportação de Produção Rural	4.638,5	5.940,7	6.040,1	6.557,6	7.500,3	8.188,9	9%	77%
Funrural	-	-	-	-	1.103,7	3.223,2	192%	-
MEI - Microempreendedor Individual	990,9	1.404,1	1.676,1	2.060,9	2.562,1	3.147,5	23%	218%
Olimpíada	28,7	57,1	69,5	3,7	-	-	-	-
Simples Nacional	19.535,0	22.494,6	23.765,7	25.669,4	24.033,7	24.956,7	4%	28%
Total	**57.956,2**	**65.067,9**	**56.550,6**	**60.549,0**	**59.913,5**	**62.116,4**	**4%**	**7%**

Fonte: RFB.
(1) Valores estimados.
(2) Valores projetados.

Ressalta-se que a análise da conformidade da instituição ou ampliação de renúncias de receitas tributárias em 2019, considerando o disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e legislação pertinente, consta do item 4.1.2.9 deste Relatório.

2.3.5.1.1. Avaliação dos Programas Decorrentes das Leis de Incentivo à Cultura

A análise dos programas decorrentes das leis de incentivo à cultura permite avaliar o exercício de 2019 como de baixo desempenho na gestão da Função Cultura. Esse resultado adverso é constatado a partir da combinação da baixa eficácia da despesa realizada, da sua concentração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

regional, da persistência de problemas relativos ao estoque de prestações de contas sem análise conclusiva e das seguidas descontinuidades estruturais nos órgãos e entidades da Função.

A Lei 8.313/1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor cultural. O principal mecanismo de fomento criado pela Lei consiste no aporte de recursos por pessoas físicas ou jurídicas, a título de doação ou patrocínio, a projetos culturais previamente autorizados pelo governo, ou ainda ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), sendo tal aporte deduzido posteriormente do Imposto de Renda (IR) devido pelo doador ou patrocinador. Trata-se, portanto, de fomento indireto, mediante renúncia fiscal pelo governo (gasto tributário).

Em seu art. 20, § 3º, a Lei 8.313/1991 atribui ao TCU o dever de analisar, no âmbito do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto instituídas por ela. Tal dispositivo se coaduna com o art. 70 da Constituição Federal, que inclui no escopo do controle externo a fiscalização das renúncias de receitas da União.

Além do incentivo fiscal criado pela Lei Rouanet, a Lei 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) prevê mecanismo de fomento semelhante, mas destinado especificamente ao setor audiovisual. O art. 4º, §5º, desse último diploma, estipula que não há óbice à utilização dos benefícios da Lei 8.685/1993 conjuntamente com recursos decorrentes da Lei Rouanet, desde que o total dos incentivos para o projeto não ultrapasse 95% do orçamento total aprovado pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O setor audiovisual conta ainda com outros dois mecanismos de renúncia de receitas, definidos pela Medida Provisória 2.228-1/2001 (convertida em lei, mas sem alteração do nome). O primeiro deles consiste na dedução, no Imposto de Renda, das quantias aplicadas por pessoas físicas e jurídicas na aquisição de cotas de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines). A possibilidade de dedução, no entanto, está prevista apenas até o período de apuração relativo ao ano-calendário de 2019 (art. 44).

O segundo mecanismo, constante do art. 39, inciso X, da Medida Provisória, consiste na isenção da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), incidente em 11% sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas à exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas no Brasil, caso o remetente opte por aplicar 3% do valor da remessa em projetos nacionais independentes de obras cinematográficas, videofonográficas ou televisivas.

Vale ressaltar que, por ser a Condecine uma contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide), seus recursos devem ser aplicados necessariamente no setor audiovisual, de modo que eventual renúncia da Contribuição não implique alocação de recursos no setor em detrimento de outras áreas do governo. O objetivo do mecanismo é estimular as distribuidoras de Hollywood (principais remetentes de receitas oriundas da exploração de obras cinematográficas) a investir em filmes brasileiros, promovendo a profissionalização do setor.

Importa destacar também que, no tocante aos mecanismos que possibilitam a dedução no Imposto de Renda, nem todo o valor captado pelos projetos culturais converte-se em gasto tributário, pois o valor da doação ou patrocínio pode ultrapassar os limites legais de dedução. Nesse sentido, os valores efetivamente renunciados, divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), podem diferir dos valores de captação de recursos obtidos pelos produtores culturais.

Ademais, devido à forma de apuração do IR, a renúncia efetiva é divulgada pela RFB com defasagem de tempo em relação às informações apresentadas pelos órgãos executores da política cultural. Por fim, a atual Secretaria Especial da Cultura (SEC), sucessora das atribuições do extinto Ministério da Cultura (MinC), registra a captação dos recursos à medida que os produtores culturais apresentam os devidos recibos (Comunicado de Mecenato), o que pode ultrapassar o ano fiscal. Por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

isso, os valores totais da captação por exercício não estão totalmente disponibilizados em 31 de dezembro, fazendo com que ocorra diferença entre a informação publicada pela SEC e os gastos tributários divulgados pela Receita Federal.

Feitas essas observações, informa-se que, em 2019, a captação de recursos com base nas leis de incentivo à cultura foi de R$ 1,66 bilhão, conforme apresentado na tabela abaixo, sendo a maior parte desse valor (87,63%) referente a benefícios concedidos com base na Lei 8.313/1991.

Captação de recursos com base nas leis de incentivo à cultura no exercício de 2019

R$ 1,00

Ano	Lei Rouanet	Lei do Audiovisual	MP 2.228-1/2001	TOTAL
2019	1.457.216.477,60	156.752.129,17	48.931.016,70	1.662.899.623,47

Fonte: SEC e Ancine.

Captação de recursos com base na Lei Rouanet

O art. 18 da Lei Rouanet possibilita ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, o abatimento, no Imposto de Renda, do incentivo realizado em segmentos culturais predeterminados, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação vigente do IR. Nos termos do § 3º do art. 18, apenas projetos de oito segmentos culturais podem ser contemplados pelo benefício fiscal.

Todavia, até 2011, o então Ministério da Cultura não havia disciplinado em ato normativo o detalhamento desses segmentos, o que possibilitava que projetos de outras áreas fossem atendidos por meio da renúncia de receitas criada pelo art. 18. Após recomendação feita no Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Presidente da República referente ao ano de 2009 e determinação exarada no Acórdão 1.385/2011-TCU-Plenário, foi publicada a Portaria- MinC 116/2011, de 29/11/2011, que regulamentou o dispositivo legal.

Em seu art. 1º, a Portaria elencava os segmentos culturais das áreas de representação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), para efeitos do § 3º do art. 18 e do art. 25 da Lei 8.313/1991. Posteriormente, a Portaria foi revogada pela Instrução Normativa (IN) – MinC 1/2017, e esta por sucessivas IN, até a Instrução Normativa-MinC 5/2017, de 26/12/2017, mantida, no entanto, a regulamentação quanto aos segmentos culturais em seu Anexo IV.

A alocação dos recursos captados com base no art. 18 da Lei Rouanet pode ser visualizada, por segmento cultural, na tabela a seguir. Na categoria "Outros", foram agrupados os segmentos de participação individual menos significativa.

Recursos captados por segmento cultural – art. 18 da Lei 8.313/1991

R$ 1,00

Segmento cultural	2018		2019	
	Captação	%[1]	Captação	%[1]
Teatro	281.477.916,92	22,25	259.867.914,62	18,02
Exposição de Artes Visuais	172.300.278,00	13,62	179.942.154,98	12,48
Preservação de Patrimônio Material	76.635.227,07	6,06	148.736.619,89	10,32
Música Instrumental	144.644.864,35	11,43	138.341.055,20	9,59
Música Erudita	96.200.892,67	7,60	110.471.156,16	7,66
Outros	570.561.227,01	45,10	604.545.028,34	41,93
Total	**1.265.185.178,95**	**100**	**1.441.903.929,18**	**100**

Fonte: para os dados de 2019, SEC – Sistema SALIC. Dados coletados em 6/1/2020. Para os dados de 2018, SAv e SEFIC – Sistema SALIC. Dados coletados em 14/1/2019.
Nota[1]: percentual em relação ao total.

O total captado com base no art. 18 da Lei 8.313/1991, no exercício de 2019, foi de R$ 1,44 bilhão, o que representa incremento de 13,97% em relação ao captado no exercício anterior. Os segmentos culturais de maior participação em valores captados foram "Teatro", "Exposição de Artes Visuais" e "Preservação do Patrimônio Material", os quais captaram, respectivamente, R$ 259,87 milhões, R$ 179,94 milhões e R$ 148,74 milhões, – valores que, somados, correspondem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a 40,82% da captação total. Todos esses segmentos constam ou são desdobramentos dos segmentos listados no § 3º do art. 18 da Lei 8.313/1991.

Por sua vez, o art. 26 da Lei Rouanet autoriza, sem restrição em relação aos segmentos culturais beneficiados, a dedução parcial do Imposto de Renda devido. No caso das pessoas jurídicas, pode ser deduzido 30% do patrocínio ou 40% da doação realizada e, para pessoas físicas, esses percentuais são duplicados. O total captado com fundamento nesse artigo alcançou, em 2019, o montante de R$ 15,24 milhões.

Os principais segmentos culturais beneficiados em 2019, com fulcro no art. 26 da Lei 8.313/1991, foram "Música Popular Cantada", "Gastronomia", "Periódicos e outras publicações" e "Jogos Eletrônicos", que obtiveram, juntos, 92,24% dos recursos totais.

Recursos renunciados por segmento cultural – art. 26 da Lei 8.313/1991

R$ 1,00

Segmento cultural	2018		2019	
	Captação	%[1]	Captação	%[1]
Música Popular Cantada	15.199.462,42	55,49	11.809.306,42	77,51
Gastronomia	56.500,00	0,21	923.000,00	6,06
Periódicos e outras publicações	2.561.000,00	9,35	920.000,00	6,04
Jogos eletrônicos	300.000,00	1,10	400.000,00	2,63
Outros	9.275.343,56	33,86	1.183.642,00	7,77
Total	**27.392.305,98**	**100**	**15.235.948,42**	**100**

Fonte: para os dados de 2019, SEC – Sistema SALIC. Dados coletados em 6/1/2020. Para os dados de 2018, SAv e SEFIC – Sistema SALIC. Dados coletados em 14/1/2019.
Nota1: percentual em relação ao total.

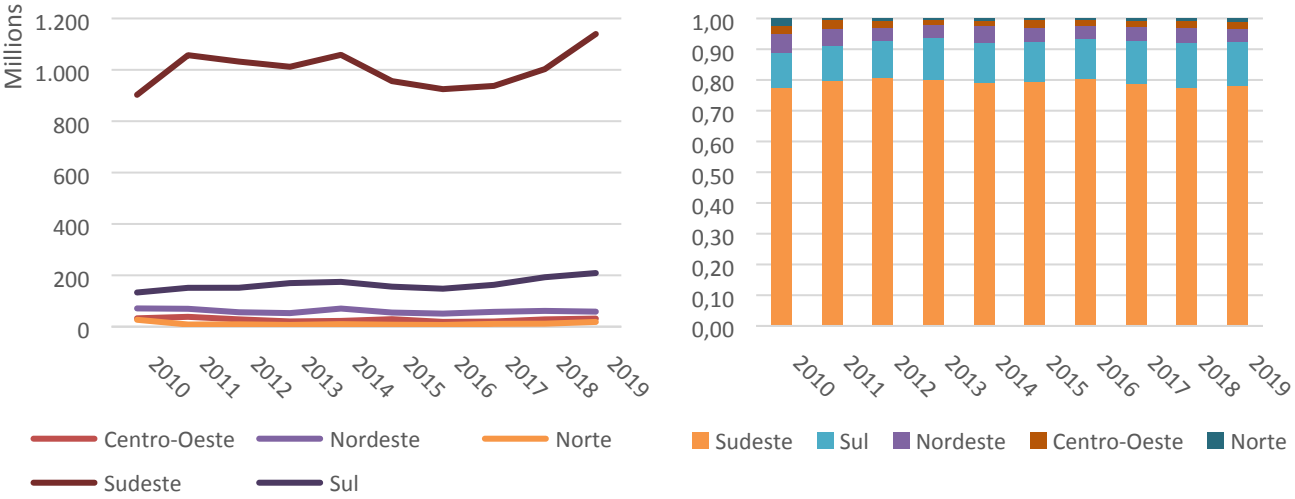
Regionalização da captação de recursos via leis de incentivo à cultura

Segundo o art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991, uma das finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura é "promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais". Dessa forma, cabe ao Pronac estimular a desconcentração da produção cultural e promover a distribuição regional equitativa dos recursos, em consonância, inclusive, com um dos objetivos fundamentais da República, que é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme prescreve o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

No entanto, historicamente se verifica grande concentração de recursos aplicados na região Sudeste do país. Segundo informações disponibilizadas pela SEC e pela Ancine, o montante captado por essa região em 2019 alcançou 78,21% dos recursos incentivados via Lei Rouanet.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Regionalização da captação de recursos via Lei 8.313/91 (mecenato)



Fonte: para os dados de 2019, SEC – Sistema SALIC. Dados coletados em 6/1/2020. Para os dados de 2010 a 2018, SalicNet. Dados coletados em 20/2/2020. Elaboração: TCU/SecexTrabalho.

Em relação aos incentivos fiscais concedidos pela Lei 8.685/1993 e pela Medida Provisória 2.228-1/2001, que dizem respeito ao setor audiovisual, verifica-se que a concentração de recursos captados é ainda maior. Em 2018 e 2019, a região Sudeste concentrou 94,74% do total captado.

Recursos captados por região – área audiovisual

R$ 1,00

Região Proponente	Lei 8.685/1993 e MP 2.228-1/2001		Total (a)	% (a)/(b)
	2018	2019		
Sudeste	320.536.050,81	205.063.765,00	525.599.815,81	94,74
Nordeste	9.652.913,63	816.000,00	10.468.913,63	1,89
Sul	3.313.527,10	5.890.774,46	9.204.301,56	1,66
Centro-Oeste	7.359.614,59	1.816.663,91	9.176.278,50	1,65
Norte	0,00	350.000,00	350.000,00	0,06
Total (b)	**340.862.106,13**	**213.937.203,37**	**554.799.309,50**	**100**

Fonte: Ancine.

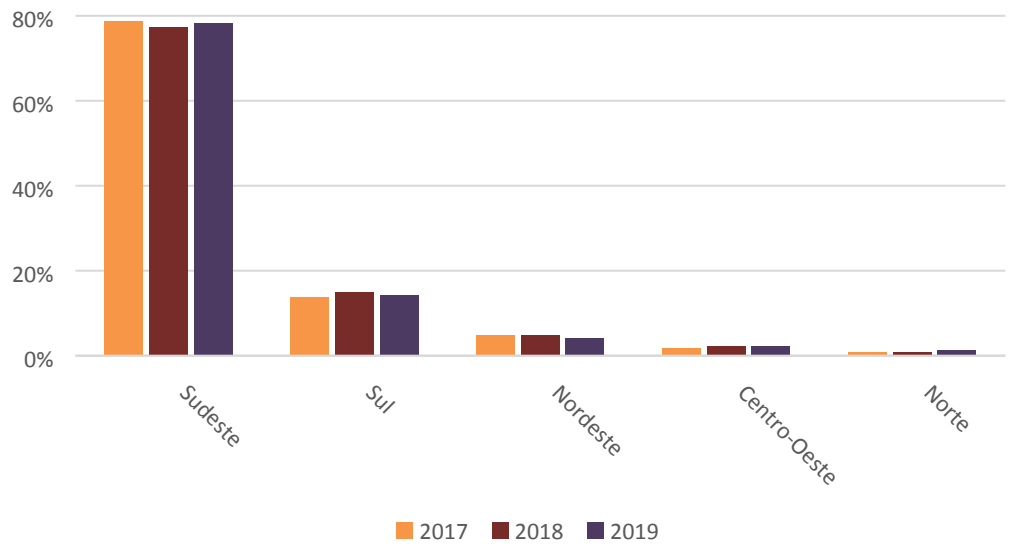
Deve-se ter cuidado, no entanto, com os dados de regionalização dos incentivos fiscais. Primeiro, porque as políticas de fomento à cultura se baseiam na demanda espontânea dos proponentes, de modo que o Sudeste, por ser a região mais populosa e economicamente participativa do País, figura naturalmente como concentradora dos projetos e recursos. Segundo, porque os dados de regionalização têm por referência o local da sede do proponente cultural, e não refletem necessariamente o local onde os recursos foram investidos.

Em 2019, foi editada a Instrução Normativa-MC 2/2019, que estabeleceu em seus arts. 4º e 5º uma série de medidas visando a desconcentrar a captação de recursos via Lei Rouanet. Conquanto a IN faça menção ao art. 19, § 8º, da Lei 8.313/1991, que estabelece o "princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário", um dos objetivos da nova normatização é estimular a produção cultural fora do Sudeste. Por meio da limitação da quantidade de projetos ativos, por proponente, e dos valores de captação autorizados, por projeto, espera-se, reflexamente, fomentar a alocação de recursos em outras regiões do País.

No entanto, mesmo sendo prematuro extrair qualquer conclusão definitiva sobre a eficácia das medidas, os dados da concentração regional em 2019, mostrados no gráfico abaixo, não apresentam mudança significativa em comparação aos dos anos anteriores, o que se coaduna com o entendimento expresso anteriormente sobre a dificuldade de se asseverar que a concentração regional resulte de falhas de gestão, quando a política pública se baseia em demanda espontânea e os dados não refletem adequadamente o local da aplicação dos recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Regionalização da captação de recursos via Lei 8.313/91 antes e depois da IN- MC 2/2019



Por essa razão, o TCU recomendou ao então Ministério da Cultura, por meio do Acórdão 3.232/2017-TCU-2ª Câmara, de relatoria do ministro André Luis de Carvalho, que o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic) fosse aperfeiçoado a fim de registrar, além da localidade do proponente cultural, os locais em que se efetivam a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais incentivados, de modo a conferir maior fidedignidade às informações quanto à distribuição regional da produção e do acesso à cultura no Brasil. A medida encontra-se em implementação, monitorada no processo TC 031.409/2015-6, também de relatoria do ministro André Luis de Carvalho.

Prestações de contas e tomadas de contas especiais referentes a transferências de recursos federais ao setor cultural mediante renúncia de receitas

Chama atenção a situação de atraso na análise das prestações de contas (PC) dos projetos culturais. A tabela seguinte apresenta informações sobre a situação das PC dos projetos que captaram recursos com amparo na Lei Rouanet, na Lei do Audiovisual e na Medida Provisória 2.228-1/2001, abrangendo, portanto, a atuação da SEC (extinto MinC) e da Ancine.

Situação das prestações de contas referentes a processos relacionados aos incentivos fiscais do setor cultural

Situação	Situação em 31/12/2018		Situação em 31/12/2019	
	Quantidade	Valor Captado (R$)	Quantidade	Valor Captado (R$)
PC não apresentadas	360	151.905.338	432	187.294.756
PC aguardando análise	13.977	9.956.902.370	14.665	10.925.080.066
PC em análise	3.312	2.769.217.856	3.571	2.995.078.715
PC não aprovadas no exercício	688	214.243.350	297	87.974.079
PC aprovadas no exercício	1.225	372.529.097	996	336.833.588
Total	**19.562**	**13.464.798.010**	**19.961**	**14.532.261.203**

Fontes: Ancine e SEC – Sistema SALIC Gerencial.

Verifica-se que, ao fim de 2018, o número de processos na situação "aguardando análise" era de 13.977. Já no final de 2019, esse quantitativo havia aumentado em 688 processos, o que representa uma elevação de 4,92% em relação ao acumulado no fim do ano anterior.

O exame intempestivo e a formação de estoque cada vez maior de prestações de contas pendentes de análise constituem problema crônico da Secretaria Especial de Cultura, na condição de sucessora do extinto Ministério da Cultura, assim como da Agência Nacional do Cinema, o qual tem sido destacado historicamente pelo TCU em seus trabalhos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Além de configurar grave desrespeito ao princípio constitucional da prestação de contas, a falta de análise quanto à regular aplicação dos recursos públicos captados via leis de incentivo faz com que a Função Cultura, como um todo, padeça da ausência de retroalimentação essencial no contexto do ciclo de gestão, ou, dito de outra forma, faz com que se gaste sem saber, na verdade, o que se está fazendo com o recurso público. Saliente-se, por questão de justiça, que esta situação não é particular do atual governo, pois se arrasta há sucessivas gestões. Entretanto, compete ao Governo Federal adotar medidas efetivas com vistas à sua solução.

Entre as fiscalizações mais recentes acerca do tema, destacam-se o TC 008.379/2017-3, referente a processo de acompanhamento da gestão e redução do passivo de prestações de contas a cargo do Ministério da Cultura (atualmente, Secretaria Especial da Cultura), e o TC 017.413/2017-6, atinente à auditoria realizada na Ancine com o objetivo de verificar a conformidade de sua nova metodologia de análise de prestação de contas, conhecida como Ancine + Simples. Em decorrência dessa última fiscalização, foi determinado à Agência Nacional do Cinema a elaboração de um plano para diminuir seu estoque de PC, que vem sendo monitorado por meio do TC 040.341/2019-4 (todos os processos são de relatoria do ministro André Luis de Carvalho).

O ano de 2019 foi marcado por sucessivas descontinuidades na gestão da Função Cultura, as quais envolveram alterações na vinculação ministerial da SEC, repetidas mudanças nos cargos de chefia dos órgãos e entidades afetos à Cultura, bem como demora na nomeação de gestores e membros de órgãos consultivos.

Ademais, as soluções propostas ao TCU para resolver a problemática da concentração regional dos gastos culturais e o contínuo aumento do passivo de prestações de contas sofreram atrasos e rupturas em sua implementação. Também se verificou a incapacidade de o Controle Interno da Cultura atender às diligências desta Corte nos prazos fixados, de modo que o atraso operacional se tornou a regra.

Enfim, conclui-se que a operacionalização das políticas federais de incentivo à cultura mediante renúncia fiscal carece de ajustes que lhes garantam maior transparência acerca da alocação regional dos recursos e da regularidade de sua utilização pelos proponentes culturais, por ter sido maculada por impropriedades ao longo de vários anos. No entanto, por já existirem processos específicos, os problemas discorridos serão lá tratados.

2.3.5.1.2. Desoneração da Cesta Básica

Durante os anos 2000, o Governo Federal instituiu uma série de desonerações tributárias sobre produtos da cesta básica, mediante redução de alíquotas de contribuições em produtos considerados essenciais ao consumo da população de menor renda. Em particular, as alíquotas de PIS/Pasep e Cofins, PIS/Pasep-Importação e Cofins-Importação incidentes sobre os produtos da cesta básica foram reduzidas a zero.

Em âmbito federal, a desoneração da cesta básica foi substancialmente ampliada em 2013, quando o Governo Federal estendeu, por meio da Lei 12.839/2013, o seu escopo para diversos outros produtos (carne, café, óleo, manteiga, açúcar, papel higiênico, pasta de dente e sabonete).

O propósito da política é reduzir a carga tributária sobre itens considerados essenciais e, dessa forma, favorecer as classes de menor renda. A exposição de motivos da Medida Provisória 609/2013, que deu origem à sobredita Lei 12.839/2013, aduz, como fundamento para encaminhamento da medida, que "nos últimos meses, uma complexa conjugação de adversidades econômicas nacionais e internacionais tem ocasionado elevação do preço dos produtos em voga, fragilizando a população mais pobre e pressionando os índices inflacionários".

A desoneração da cesta básica foi o segundo maior gasto tributário do Governo Federal em 2019, com custo estimado de, aproximadamente, R$ 32,3 bilhões, equivalente a 10,46% do gasto tributário total.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Desse modo, no âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, pendente de apreciação conclusiva, analisou-se, dentre outras questões, os resultados das avaliações da política de desoneração da cesta básica, consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal de Avaliação dos Subsídios da União, de novembro de 2018 e de setembro de 2019, respectivamente.

A 2ª edição do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, a fim de verificar se haveria forma mais efetiva de se aumentar o bem-estar da população mais pobre, apresentou análise comparativa da eficiência dessa política *vis-à-vis* o Programa Bolsa Família (PBF), em 2017, a partir de estudo realizado pelo então Ministério da Fazenda. A premissa básica dessa análise é de que a "comparação com outros programas é boa solução para avaliar projetos cujos benefícios são sociais ou redistributivos".

Nesse contexto, o estudo concluiu que o PBF é um programa social bastante efetivo, pois um gasto orçamentário de R$ 28,0 bilhões em 2016 resultou em redução de 1,7% na desigualdade de renda. Em contraponto, as medidas de desoneração da cesta básica, com um gasto tributário de R$ 18,6 bilhões, ensejam redução estimada de apenas 0,1% na desigualdade de renda. Dessa forma, concluiu-se que o PBF é, aproximadamente, doze vezes mais eficiente do que a desoneração da cesta básica para reduzir a desigualdade de renda.

A 11ª edição do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União buscou, a partir das evidências já coletadas na 2ª edição do Boletim, contribuir com mais evidências para o debate distributivo, por intermédio de exercícios contrafactuais que simulam a realocação dos recursos públicos da reoneração da cesta básica para políticas de transferência de renda, em especial para o Programa Bolsa Família. Em cada simulação, foram avaliados os impactos potenciais das alternativas de política sobre a pobreza, a desigualdade de renda e o custo fiscal.

O trabalho chama atenção, ainda, para a premissa adotada pela política de desoneração da cesta básica, no sentido de que "haveria o repasse da desoneração tributária para os preços finais dos produtos contemplados, o que permitiria o barateamento dos produtos e a ampliação do acesso à cesta básica". Todavia, essa medida pode não ter eficácia, uma vez que "o processo de formação de preços da economia depende das diferentes estruturas de mercados, da sazonalidade da produção agrícola e da elasticidade-preço dos alimentos, dentre outros fatores" (peça 84, p. 8, do TC 031.445/2019-5).

A 11ª edição do Boletim, então, apresenta as simulações, a partir de um cenário de referência baseado nas desonerações da cesta básica em 2017. A ideia é demonstrar o que ocorre com os indicadores de pobreza e com o Índice de Gini (número entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade, isto é, toda a população recebe o mesmo salário, e 1 corresponde à completa desigualdade, em que uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem) a partir das seguintes hipóteses:

g) reoneração da cesta básica, sem realocação dos recursos (simulação 1): a economia de recursos em relação ao cenário de referência (R$ 15,1 bilhões) seria a principal vantagem dessa alternativa. Porém, esse impacto fiscal positivo seria acompanhado por redução do bem-estar dos mais pobres, que também se beneficiam da política. A exclusão dos benefícios da cesta básica colocaria 278 mil pessoas na condição de pobreza, com destaque para o aumento de 13,3% na pobreza extrema (884,6 mil pessoas entrariam nessa condição). A variação positiva de 0,32% no índice de Gini aponta que a desigualdade de renda também aumentaria nesse cenário;

h) reoneração da cesta básica, com realocação integral e igualitária dos recursos, por intermédio de uma transferência monetária igualitária para toda a população (R$ 17,95 por família ao mês) (simulação 2): haveria leve redução na desigualdade de renda (queda de 0,16% no Índice de Gini) e queda nos indicadores de pobreza (246 mil pessoas sairiam dessa condição). Esse cenário evidencia os problemas de regressividade da política de desoneração da cesta básica,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

ao apontar que mesmo uma política igualitária de transferência de renda, sem qualquer focalização, seria mais eficiente e eficaz no alcance de objetivos associados à melhoria das condições de bem-estar dos mais pobres;

i) reoneração da cesta básica, com realocação integral dos recursos para o público potencial do PBF (simulação 3): haveria avanços bem mais expressivos nas condições de bem-estar dos mais pobres, com a saída de mais de 1,5 milhão de pessoas da condição de pobreza e redução de mais de 30% na taxa de pobreza extrema (saída de mais de 2 milhões de pessoas). Também seria observada queda maior na desigualdade de renda, mediante redução do Índice de Gini em 0,77%;

j) reoneração da cesta básica, com realocação parcial e focalizada dos recursos (simulação 4): seria gerada uma economia de recursos de R$ 12,1 bilhões, sem que fossem alteradas as taxas de pobreza em relação ao cenário de referência.

Após apresentar esses resultados, a 11ª edição do Boletim faz as seguintes considerações (peça 84, p. 18, do TC 031.445/2019-5):

> De todo modo, pode-se verificar que a política de desoneração da cesta básica, apesar de regressiva, contribui para a redução da pobreza e da desigualdade de renda, como apontado na Simulação 1. No entanto, a utilização dessa política como instrumento para o alcance desses fins não se justifica, quando comparada com programas de transferência direta de renda. A Simulação 2 aponta que os benefícios associados à redução da pobreza e desigualdade seriam maiores, mesmo se os recursos fossem realocados para uma política de transferência igualitária de renda, sem qualquer focalização. A Simulação 4 indica a possibilidade de manter o nível de benefícios para a população com renda domiciliar per capita de até ½ salário mínimo, com apenas 20% dos recursos atualmente alocados na política de desoneração da cesta básica (com um leve aumento da desigualdade de renda). Por fim, a Simulação 3 representa a opção que traz ganhos de bem-estar mais expressivos para os mais pobres, ao promover quedas na pobreza absoluta e na desigualdade de renda que representam respectivamente 5,4 vezes e 2,4 vezes àquelas observadas com a desoneração da cesta básica (Simulação 1). Essa evidência reforça o debate sobre a necessidade de aprimoramento da política de desoneração da cesta básica e de busca por soluções mais eficientes para o alcance de seus objetivos.

Assim, observa-se que os estudos realizados pelo Governo Federal, em novembro de 2018 e em setembro de 2019, já caracterizavam a ineficácia do programa de desoneração da cesta básica, no que concerne à redução das desigualdades ou da pobreza, quando comparado com programas de transferência direta de renda, a exemplo do Bolsa Família.

Nesse ínterim, chama atenção o fato de que o Governo Federal, ante a determinação específica no art. 21, §§ 3º e 4º , inciso III, alínea "b", da LDO 2019, no sentido de que as renúncias tributárias sejam reduzidas, de modo a representar apenas 2% do PIB em dez anos, tenha produzido dois estudos que apontam para a deficiência de eficácia da política de desoneração da cesta básica ante as políticas de transferência de renda, mas não tenha encaminhado a correspondente medida legislativa para reduzi-la.

Trata-se da segunda maior renúncia de receitas tributárias da União do ano de 2019, com custo estimado, repise-se, de R$ 32,3 bilhões. Para se ter uma dimensão desse montante, R$ 30,1 bilhões foi o valor estimado para todo o Programa Bolsa Família na LOA 2019. Estar-se-ia diante de possibilidades como, por exemplo, substituir um programa cuja ineficácia já é reconhecida por outro, de transferência de renda, cujos resultados são bem demonstrados no que concerne à retirada das pessoas da pobreza ou diminuição das desigualdades, tendo em vista que aumenta diretamente a renda per capita das famílias mais pobres.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O confronto dessas realidades é interessante e necessário porque, ao longo do tempo, desenvolveu-se cultura equivocada de que a renúncia fiscal não tem custo para a sociedade. Ao se confrontar, entretanto, a possibilidade de expansão do Programa Bolsa Família com a política de desoneração da cesta básica, fica evidente que o Governo está diante de uma escolha alocativa de recursos e que tem escolhido a política que oferece menor retorno aos que necessitam.

Esse achado foi relatado no âmbito do TC 031.445/2019-5 e, embora se reconheça que a revisão de política pública dessa magnitude perpassa aspectos sociais, políticos, orçamentários e macroeconômicos associados, é pertinente sinalizar a possibilidade de adoção de instrumentos mais eficientes, por meio de recomendação a ser proferida neste Parecer Prévio.

Com efeito, a não adoção de possíveis providências no sentido da revisão da política de desoneração da cesta básica, a despeito das evidências colhidas pelo próprio Poder Executivo acerca da menor efetividade dessa política quando comparada com outras de propósito semelhante, gerou reflexos econômicos e sociais no país, o que deve ser noticiado ao Congresso Nacional, nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 228, inciso II, do RITCU.

RECOMENDAÇÃO

Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3° e 4°, inciso III, alínea "b", da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19.

2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas para incremento do desenvolvimento regional e social, bem como para suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros, conforme definição e metodologia constantes na Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013, são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunções de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores figuram explicitamente no orçamento da União.

Conforme o citado normativo, os benefícios creditícios provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas em instituições financeiras federais, a taxas de juros inferiores aos custos de captação ou de oportunidade do Governo Federal, não figurando explicitamente no orçamento da União.

Cumpre destacar que, por determinação do Decreto 9.745/2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia, a atribuição de elaborar o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC) – anteriormente a cargo da Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel) – passou a ser da Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União (Sasu), área integrante da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), órgão da Secretaria Especial de Fazenda.

Nesse sentido, o Poder Executivo tem envidado esforços para conferir maior transparência às informações relativas aos benefícios fiscais. Um dos instrumentos de divulgação é o relatório denominado "Orçamento de Subsídios da União", publicado anualmente desde 2017, e que contém dados consolidados. Outro documento relevante é o "Boletim Mensal sobre os Subsídios da União", por meio do qual são veiculadas avaliações de diversas políticas públicas financiadas por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

subsídios, subvenções e gastos tributários em geral. Essas publicações podem ser consultadas no sítio eletrônico do Ministério da Economia (área "Centrais de Conteúdo", subárea "Publicações").

No que concerne ao cálculo dos subsídios implícitos da União, a metodologia aplicada faz com que a estimativa do patrimônio líquido (PL) do ano seja calculada mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado segue trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL não decorrentes das taxas de juros das operações. O cálculo do subsídio implícito se baseia na diferença entre a valorização que o PL estimado do fundo teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro e a evolução do PL efetivamente ocorrida.

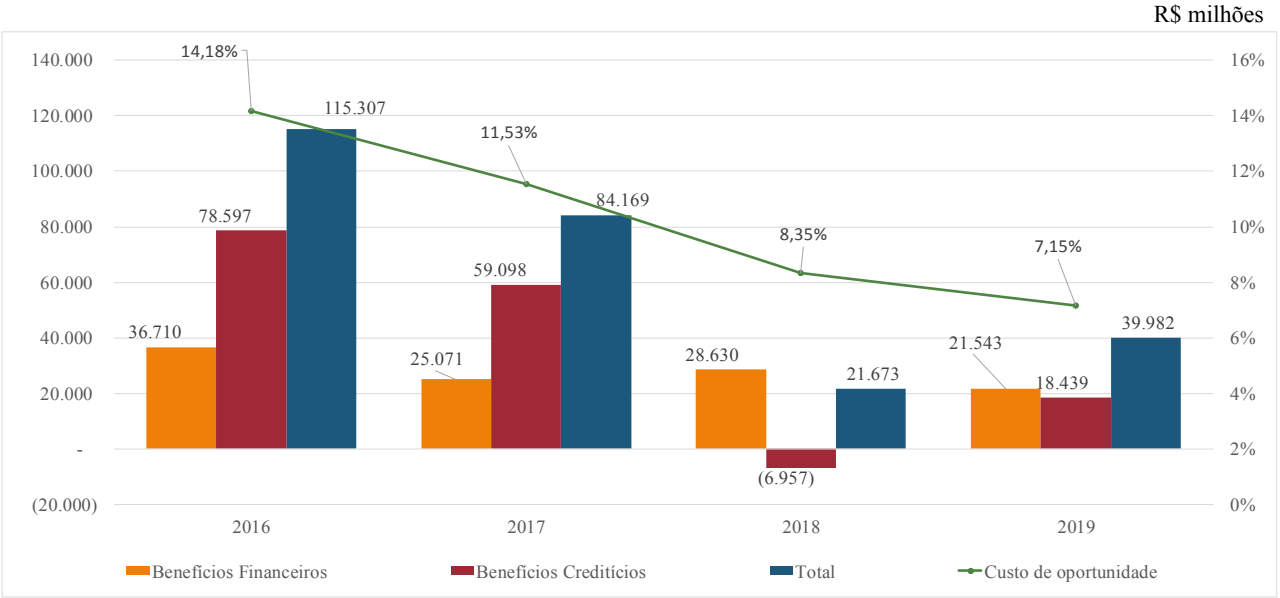
Destaca-se que a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses. Em 2019, o referido custo foi de 7,15%, inferior em 1,2 p.p. ao de 2018, em linha com a queda observada na taxa básica de juros da economia no período. Este recuo diminuiu o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, reduziu o benefício creditício calculado.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios desde 2016. A redução observada em 2017 se deveu tanto pela redução do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, como do volume de benefícios concedidos. Apesar da redução em 2017, o valor concedido foi quase o dobro do concedido em 2014.

Em 2018, os benefícios creditícios ficaram negativos, com queda de R$ 66 bilhões em comparação com 2017. Esses benefícios podem ficar negativos como decorrência da metodologia utilizada, isto é, quando os desembolsos com novos subsídios forem inferiores aos valores recebidos pela amortização dos empréstimos vigentes. Os valores referentes a 2018 foram revisados em função de alteração na forma de contabilização da equalização do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e da inclusão da subvenção ao crédito rural nas áreas das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam).

Em 2019, o valor dos benefícios financeiros e creditícios foi de R$ 39,98 bilhões, representando aumento de R$ 18,31 bilhões, ou 84,5%, em relação ao ano anterior. Esse acréscimo representa alta de aproximadamente 0,24 p.p. do PIB, passando de 0,31% em 2018 para 0,55% em 2019. Contudo, o valor de 2019, de R$ 39,98 bilhões, representa queda histórica se comparado aos valores de 2016, R$ 115,31 bilhões, e de 2017, R$ 84,17 bilhões.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios



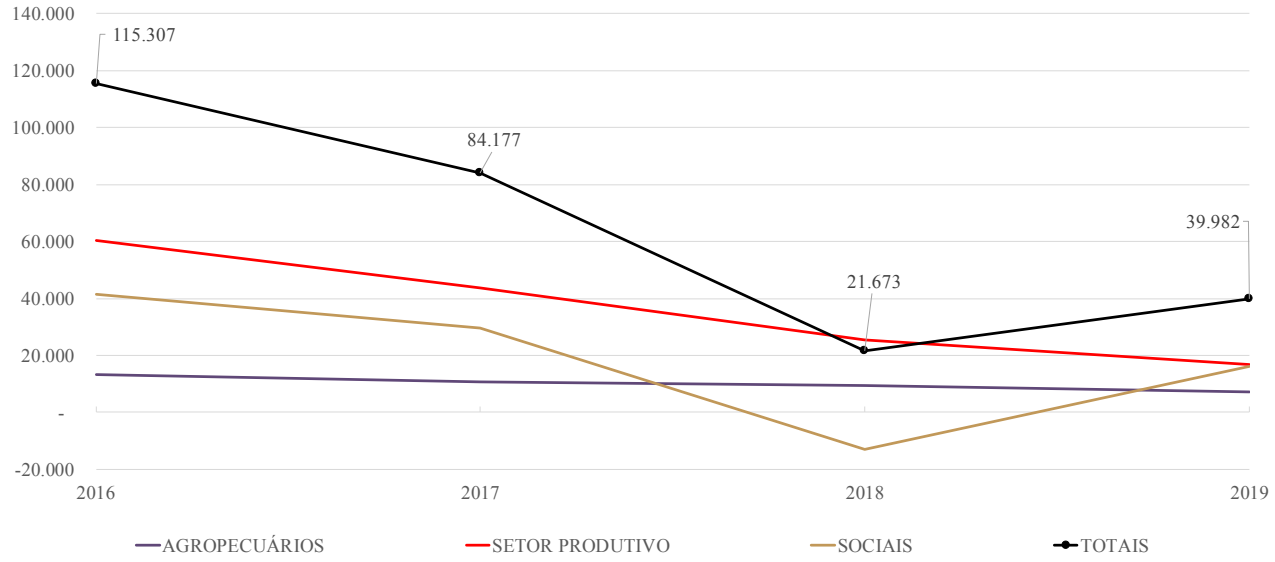
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fonte: Secap.

Como se pode observar no gráfico a seguir, todos os segmentos econômicos apresentaram sucessivas quedas no período analisado, com exceção dos benefícios sociais, que em 2018 foram atipicamente negativos.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R$ milhões



Fonte: Secap.

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior. No exercício de 2019, os benefícios financeiros e creditícios da União alcançaram R$ 39.982 milhões, o que representa aumento de 84,5% em relação a 2018. Como já ressaltado no início da seção 2.3.5 deste Relatório, os benefícios financeiros e creditícios tiveram saldo final total negativo em 2018 principalmente em razão do desempenho atípico do FAT (R$ 26,7 bilhões negativos). Quando se comparam os valores totais de 2019 e de 2017, constata-se uma redução total de 52,5%, tendo afetado todos os segmentos.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R$ milhões

Setor Econômico	2016	2017	2018	2019	2019 / 2018	2019 / 2017
Agropecuário	13.398	10.827	9.328	7.323	-21,5%	-32,4%
Produtivo	60.345	43.809	25.393	16.657	-34,4%	-62,0%
Social	41.565	29.541	- 13.048	16.002		-45,8%
Total	**115.307**	**84.177**	**21.673**	**39.982**	**84,5%**	**-52,5%**

Fonte: Secap.

Em 2019, foram beneficiados 37 fundos ou programas. A tabela seguinte apresenta os nove fundos ou programas beneficiados com os maiores valores, correspondentes a cerca de 90% do total. Diferentemente de 2018, quando o segmento produtivo foi responsável pela metade dos fundos ou programas mais beneficiados, em 2019 houve mais equilíbrio em relação aos fundos ou programas sociais.

Nesses dois anos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi o único programa do segmento agropecuário nesta lista. Os fundos constitucionais permaneceram como os mais beneficiados. O destaque foi a queda dos subsídios referentes aos empréstimos ao BNDES, que caíram do segundo lugar em 2018 para o oitavo lugar em 2019. Essa redução decorreu da diminuição da diferença entre os juros dos empréstimos concedidos ao BNDES e o custo de oportunidade do Tesouro, bem como da devolução de R$ 100 bilhões feita por esse Banco ao Tesouro, conforme mencionado na seção 2.3.5.5 deste Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Principais fundos e programas beneficiados

R$ milhares

Fundos/Programas	Benefícios	% s/total	Segmento
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	11.272.510	28,2%	Produtivo
Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV	4.642.393	11,6%	Social
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	3.704.640	9,3%	Social
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	3.342.273	8,4%	Social
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	3.261.635	8,2%	Produtivo
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf	2.765.470	6,9%	Agropecuário
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	2.489.707	6,2%	Social
Empréstimos da União ao BNDES	2.202.167	5,5%	Produtivo
Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	1.975.058	4,9%	Produtivo

Fonte: Secap.

2.3.5.2.1. Avaliação da Conta de Desenvolvimento Energético

O Tribunal determinou à Secretaria de Política Econômica (SPE), por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, ministro-relator Aroldo Cedraz, que informe, até 31 de outubro de cada ano, o programa a ser avaliado no exercício seguinte (item 9.1.8 do referido acórdão) quanto aos benefícios financeiros e creditícios concedidos.

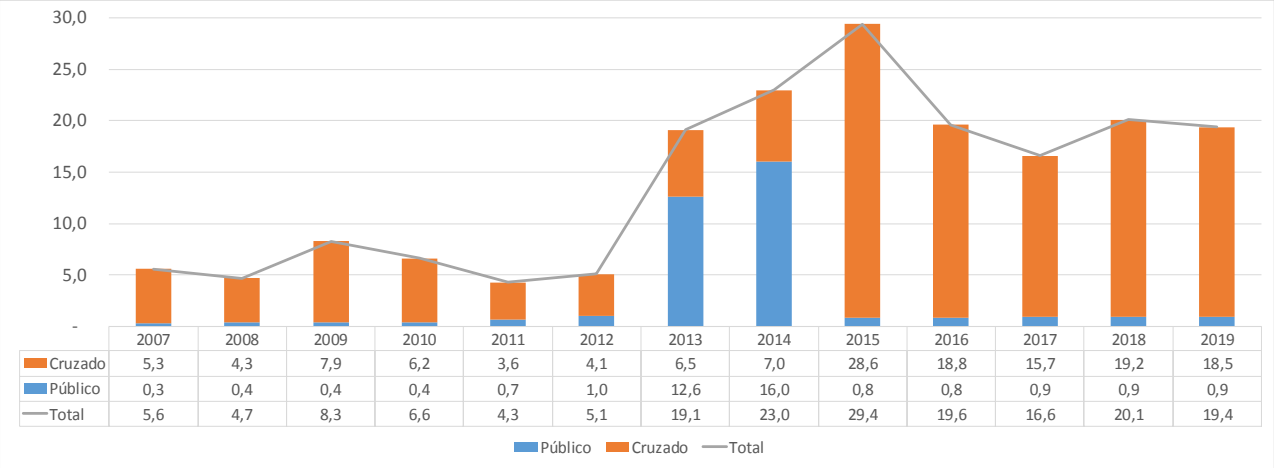
Em consonância com essa deliberação, foi encaminhado ao TCU o Ofício 17/2018/COEF/Sufil/Sefel-MF, informando que seriam objeto de avaliação pelo então Ministério da Fazenda em 2019 os subsídios no âmbito da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). Posteriormente, foi encaminhado ao TCU o Ofício-SEI 105457/2019/ME, apresentando a avaliação realizada.

Os benefícios da CDE podem ser caracterizados como:

- Públicos: custeados pelo Orçamento Geral da União (OGU);
- Cruzados: custeados por parte dos consumidores de energia.

Benefícios públicos e cruzados

R$ bilhões de 2018



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cruzado	5,3	4,3	7,9	6,2	3,6	4,1	6,5	7,0	28,6	18,8	15,7	19,2	18,5
Público	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	1,0	12,6	16,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Total	5,6	4,7	8,3	6,6	4,3	5,1	19,1	23,0	29,4	19,6	16,6	20,1	19,4

Fonte: Aneel e SILVA (2015) – Relatório da Avaliação da CDE de 2019 – ME.

Nos últimos anos, os subsídios públicos representaram menos de 6% do total, ficando abaixo de 5% em 2018 e em 2019. Um dos aspectos analisados é a não inclusão dos benefícios cruzados no orçamento, prejudicando a percepção da carga tributária e do custo real do programa aos contribuintes.

Estes subsídios são destinados basicamente a:

- Viabilizar a competitividade de fontes alternativas de energia;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

- Estender o serviço de fornecimento de energia elétrica a todos os consumidores do território nacional;
- Prover subsídios para os consumidores residenciais de baixa renda e para outros usuários específicos.

As principais conclusões a respeito das destinações destes subsídios são sintetizadas a seguir:

Setor econômico rural

O estudo conclui que a extinção dos benefícios rurais geraria ganhos no PIB como um todo e no bem-estar das famílias em geral, pois os setores não rurais e as famílias pagariam menos encargos.Assim, tal extinção seria desejável do ponto de vista de eficiência econômica.

O estudo alerta que alterações dos subsídios destinados a esses beneficiários devem ser precedidas de análise cuidadosa por meio de dados que permitam aferir a margem dos produtores de cada cultura e a relevância do custo da energia em seus balanços, de forma a não inviabilizar essas culturas.

Fontes incentivadas

O estudo conclui que os preços atuais dos últimos leilões de energia mostraram que estas fontes já atingiram um grau de maturidade e competitividade frente às demais, sobretudo a geração eólica e solar, cujo valor de compra e venda foi bastante inferior ao valor negociado pela energia gerada por usinas hidrelétricas.

Neste caso, vale o argumento de que o subsídio não deve ser permanente, mas sim existir como estímulo até o momento em que a indústria se torne independente. Esse papel foi exercido com sucesso pelo benefício, em conjunto com fatores tecnológicos e estruturais. No momento atual, de maturidade da indústria, contudo, o estudo sugere a não concessão do subsídio para as próximas outorgas e em eventuais renovações contratuais após o término dos instrumentos vigentes.

Carvão mineral nacional

A geração de energia com base em carvão mineral é parcialmente custeada pela CDE e gera impactos negativos ao meio ambiente e, em última instância, à população. Logo, incorre-se em custo duplo, diametralmente contrário à razão da existência de um subsídio. Esta inadequação em termos econômicos se acentua pelo fato de existirem inúmeras fontes energéticas mais limpas que não recebem benefício algum.

A Lei 12.783/2013 previu que esse benefício tenha fim em 2027 ou na data de encerramento dos contratos vigentes. Como sua extinção já tem prazo definido, o estudo não apresentou propostas com relação à política.

Subsídios a usuários específicos

Existe previsão de encerramento dos descontos das tarifas de energia elétrica de cooperativas de eletrificação rural, serviço público de irrigação e empresas de saneamento no prazo de cinco anos, conforme Decreto 9.642/2018, e em relação às distribuidoras de pequeno porte, consoante Lei 13.360/2016, no mesmo prazo.

Também nesses casos, há o entendimento de que as medidas foram traçadas na direção correta e que o prazo de cinco anos é importante para que as empresas do setor se adequem e promovam ações que visem a alcançar maior nível de eficiência.

Tarifa Social de Energia Elétrica

A Controladoria-Geral da União (CGU) realizou estudo, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) e concluiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

que: os controles atuais permitem o respeito aos critérios de concessão do benefício, ainda que tenham sido observados alguns desvios de baixa materialidade em seu recebimento; essa política permite um fluxo de recursos das regiões mais ricas do país para as mais pobres; por fim, o desenho da política tem êxito em distribuir renda para a população de baixa renda.

Universalização da energia elétrica

Outra contribuição da Controladoria-Geral da União foi o relato de um diagnóstico decorrente de consultoria prestada pela CGU para estudo de caso do programa Luz para Todos (LpT). Concluiu-se que a principal causa da falta de acesso de populações rurais a energia elétrica é o alto custo de implementação de investimentos somado à inviabilidade econômica, em razão do pequeno número de famílias a serem atendidas, as quais consomem baixo volume de energia.

Além disso, com base em avaliações qualitativas, verificou-se que é importante promover o diálogo de todos os atores envolvidos e avaliar soluções específicas para cada caso, devido à distinção entre regiões remotas e sistemas isolados. Por fim, foram relatados como riscos para a manutenção no fornecimento de energia: a disponibilidade de técnicos treinados nas próprias comunidades isoladas e a oferta de materiais sobressalentes para reposição rápida nas localidades atendidas pela política.

Um dos objetivos dos subsídios analisados é incentivar a universalização na área rural. Na década de 1950, quando da emissão do Decreto 41.019/1957, apenas 3,6% dos domicílios rurais eram atendidos pela rede elétrica. Em 2010, este percentual já havia atingido 82,6%. A situação atual retira a principal motivação deste incentivo.

Em suas considerações finais, o Poder Executivo comenta a respeito da governança da CDE:

> Com relação à governança, além dos pontos levantados na auditoria da CGU, há diversos problemas identificados: a fragmentação da instituição dos subsídios custeados pela CDE (regida por diversas normas de diferentes momentos do tempo), o alto risco de falta de transparência quando o subsídio é custeado por meio de tarifa de serviço público (e não pelo orçamento e seu trâmite), a falta de previsibilidade das despesas (esse problema tem sido parcialmente trabalhado com limitação e extinção de alguns benefícios), a falta de metas e resultados a serem alcançados, a falta de clareza dos objetivos de algumas políticas, a ausência de um (ou mais) gestor das políticas (embora a ANEEL seja a gestora da TSEE de acordo com o Decreto 9.834/2019, ela operacionaliza a CDE e não possui alcance, nem poder de gestão sobre a maioria das políticas custeadas, e também não precisa se responsabilizar pelos seus resultados e a falta de prazo de vigência das políticas).

Pelo exposto, é de se esperar reduções sensíveis na CDE ao longo dos próximos anos, em linha com os objetivos de reduzir os benefícios tributários, financeiros e creditícios.

Em 26/5/2019, o TCU proferiu o Acórdão 1.215/2019-TCU-Plenário, no âmbito do processo TC 032.981/2017-1, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, determinando à agência reguladora (Aneel) que retire das contas de energia elétrica os valores referentes ao custeio de subsídios que não guardam relação com a política tarifária do setor energético, não impedindo que os benefícios criticados na auditoria sejam mantidos em favor de quem vinha sendo favorecido. Segundo o entendimento do TCU, tais subsídios, se concedidos a critério do Governo Federal e com a aprovação legislativa, não devem ser repassados aos consumidores de energia elétrica, mas sim custeados com recursos do Orçamento Geral da União.

Em 27/11/2019, no âmbito do referido processo, o TCU emitiu o Acórdão 2.877/2019-TCU-Plenário acolhendo em parte embargos declaratórios e definindo prazo de dois anos, a contar de janeiro de 2020, para que o Poder Executivo indique, no mínimo, as ações a serem adotadas, os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

responsáveis e os prazos para implantação do conjunto de ações objetivando selecionar, entre os subsídios atualmente custeados pela CDE, aqueles que mereçam ser avaliados pelas respectivas pastas ministeriais em articulação com o Ministério de Minas e Energia e com outros órgãos ou entidades porventura considerados relevantes, permitindo-se concluir, ao final, se a sistemática de concessão do benefícios deve ser mantida, alterada ou extinta, no todo ou em parte.

2.3.5.3. Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal, exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos também expressamente previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

Assim, no que concerne à regionalização das renúncias de receitas federais em 2019, os números demonstram que a distribuição seguiu o padrão de anos anteriores, com maior participação da região Sudeste, concentrando 48,7% do total dos benefícios, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram as menores participações – 11,2% cada.

Renúncias de receitas federais – regionalização – 2019

R$ milhões

Benefícios		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	Valores absolutos	33.256	40.984	33.367	153.198	47.558	308.362
	Valores relativos	10,8%	13,3%	10,8%	49,7%	15,4%	100,0%
Financeiros e Creditícios	Valores absolutos	5.799	11.980	5.772	9.448	6.982	39.982
	Valores relativos	14,5%	30,0%	14,4%	23,6%	17,5%	100,0%
Totais	Valores absolutos	**39.055**	**52.964**	**39.139**	**162.646**	**54.540**	**348.344**
	Valores relativos	**11,2%**	**15,2%**	**11,2%**	**48,7%**	**15,7%**	**100,0%**

Fontes: Secap e RFB.

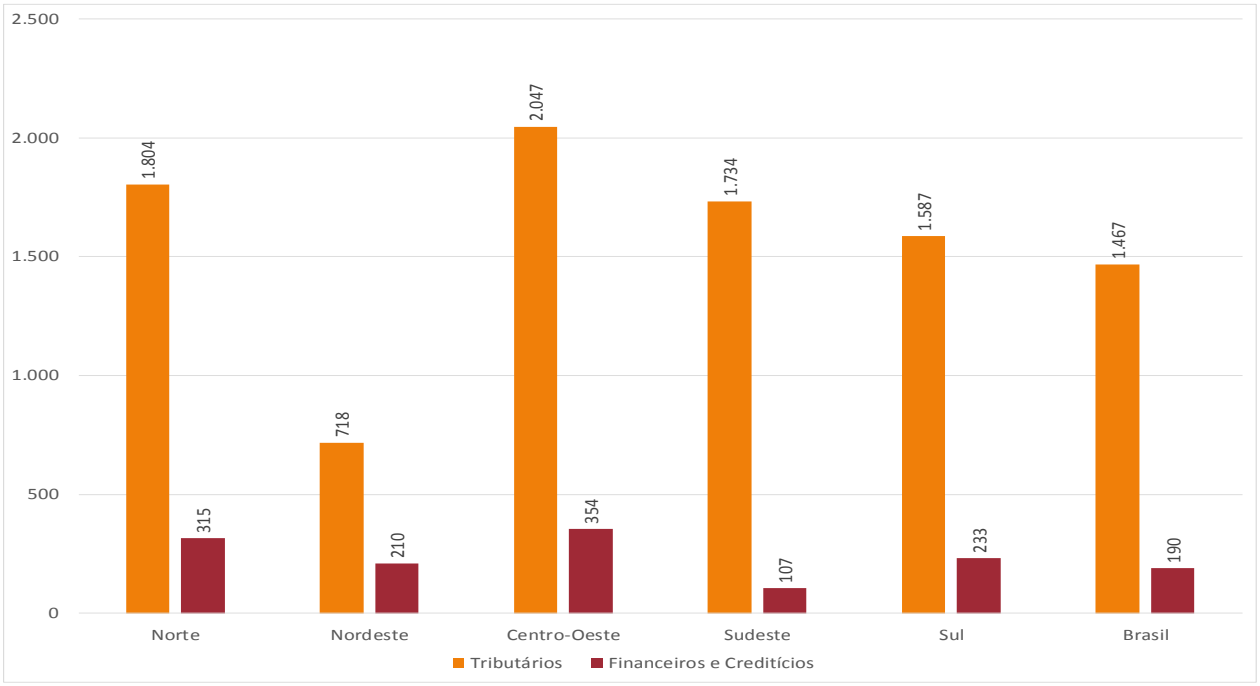
Para fins de análise mais acurada da regionalização dos benefícios, convém considerar os quantitativos populacionais das regiões brasileiras. O gráfico a seguir apresenta os valores *per capita* para cada região e a média do Brasil.

Os benefícios financeiros e creditícios, que envolvem financiamento direcionado pelas agências oficiais, apresentaram distribuição mais condizente com o objetivo de diminuição das diferenças regionais. A região Sudeste ficou com o menor valor *per capita*, de R$ 107, correspondendo a 56,2% da média nacional. As demais regiões ficaram acima da média. Apesar disso, a região Nordeste recebeu o segundo menor valor *per capita*. Por outro lado, em relação aos gastos tributários, verifica-se uma distribuição indesejada. O menor valor coube ao Nordeste, com menos da metade da média nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comparativo das renúncias *per capita* – regionalização – 2019

R$ 1,00



Fontes: Secap, RFB e IBGE.

Mesmo quando são considerados exclusivamente os gastos tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Habitação, Saneamento e Desporto e Lazer, as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores valores *per capita* em 2019, a saber, em ordem decrescente: Centro-Oeste, R$ 1.040; Sudeste, R$ 936; Sul, R$ 616; Nordeste, R$ 267; e Norte, R$ 225. Ou seja, verifica-se uma forte concentração desses gastos indiretos no Centro-Oeste e no Sudeste, em detrimento do Norte e do Nordeste, que apresentam piores indicadores econômicos e sociais.

Portanto, a distribuição *per capita* dos benefícios tributários indica que as renúncias de receitas produzem baixo impacto na redução das disparidades regionais e sociais, ou mesmo impacto negativo, acentuando-as. Isso pode ser atribuído, essencialmente, ao mecanismo de geração das renúncias tributárias, em regra, associado à produção e à renda que, por sua vez, são maiores nas regiões mais desenvolvidas do país, resultando em menor participação das regiões menos desenvolvidas.

Assim, essa sistemática não se alinha ao propósito de redução das desigualdades regionais e sociais, estabelecido tanto como objetivo fundamental da República, quanto como princípio da ordem econômica, conforme disposto nos arts. 3º, inciso III, e 170, inciso VII, da Constituição Federal.

2.3.5.4. Empréstimos e Financiamentos com recursos do Orçamento da União

A Lei Complementar 101/2000 prescreve, no parágrafo único do art. 49, que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento com a especificação dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e avaliação do impacto fiscal das suas atividades no exercício.

Para efeito desta seção, a Instrução Normativa-TCU 79/2018, em seu art. 5º, inciso II, parágrafo único, considera impacto fiscal:

> (...) o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

orçamentos fiscal e da seguridade social, realizados por Instituições Financeiras Oficiais de Fomento, e os valores restituídos ao Tesouro no exercício decorrentes dessas operações, sob o regime de caixa.

Os valores aqui apresentados diferem dos Benefícios Creditícios (implícitos) contidos na seção 2.3.5.2 – "Benefícios Financeiros e Creditícios", que seguem metodologia descrita na Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013, que adota o critério de custo de oportunidade.

Em 2019, o Tesouro Nacional repassou às agências R$ 35.843,56 milhões e recebeu R$ 8.996,37 milhões, resultando no valor líquido de R$ 26.847,19 milhões. Este valor difere do informado na seção 2.3.5.2, de R$ 18.439 milhões, em função dos métodos de cálculo distintos. Enquanto que para os benefícios fianceiros e creditícios, usa-se o custo de oportunidade, na presente seção, são considerados os repasses menos as restituições.

A tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras e os respectivos reembolsos dos empréstimos/financiamentos discriminados por fundo/programa com recursos do Orçamento da União em 2019, com base no regime de caixa.

Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2019

R$ milhões

Agência	Fundo/Programa	Repasse do Tesouro Nacional (A)	Restituição ao Tesouro Nacional (B)	Montante Líquido (A – B)
Basa	FNO	2.719,20	491,70	2.227,50
Basa	FDA	301,60	498,20	-196,60
Basa	FAT	0,20	3,60	-3,40
Basa	FMM	8,10	18,80	-10,70
Basa	STN	0,80	0,80	0,00
BB	FCO	2.719,00	0,00	2.719,00
BB	FDA	270,00	0,00	270,00
BB	FDCO	15,40	203,00	-187,60
BB	FNDE	57,20	293,00	-235,80
BB	FMM	41,46	1.477,87	-1.436,41
BB	FTRA	38,00	107,42	-69,42
BB	Funcafé	62,30	281,95	-219,65
BB	Proex	1.274,28	1.251,14	23,14
BB	Pronaf/TN	30,93	54,12	-23,19
BNB	FNE	8.157,55	0,00	8.157,55
BNDES	-	4.882,14	8,65	4.873,49
BNB	Pronaf	0,00	1,83	-1,83
Caixa	Fies	13.629,76	3.431,98	10.197,78
Caixa	PNAFM	72,94	0,00	72,94
Finep	FNDCT	1.412,70	846,41	566,30
Finep	Funttel	150,00	25,91	124,09
Total		**35.843,56**	**8.996,37**	**26.847,19**

Fonte: PCPR 2019.

Esses empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento Geral da União, geridos pelo Tesouro Nacional e administrados pelas seguintes agências financeiras: Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (Caixa); e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Essas agências administram diversos programas e fundos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

- FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;
- FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;
- FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste;
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- Proex – Programa de Financiamento às Exportações;
- Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
- FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia;
- Funcafé – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira;
- FTRA – Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra;
- FNDE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- FDCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste;
- FMM – Fundo da Marinha Mercante;
- Fies – Fundo de Financiamento Estudantil;
- PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros;
- FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; e
- Funttel – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R$ 26.847,19 milhões do impacto fiscal em 2019 corresponde a 1,99% do total de R$ 1.346.786 milhões da receita primária líquida da União realizada no mesmo exercício. Este impacto foi inferior ao de 2018, que correspondeu a 2,03% da receita primária líquida arrecada naquele ano.

Em 2019, os fundos que apresentaram as quatro maiores despesas líquidas, correspondentes a mais de 90% do total, foram o Fies, com 38,0%, o FNE, com 30,4%, o BNDES, com 18,2% e o FCO, com 10,1%.

Os dados ora apresentados constam da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, seção 2.4 – Agências Oficiais de Fomento, com exceção dos dados referentes ao Fies, que estão no Capítulo V – Providências Adotadas Sobre as Recomendações do TCU.

2.3.5.5. Benefícios creditícios concedidos pela União ao BNDES

Esta seção analisa a parte dos benefícios creditícios relacionados na seção 2.3.5.2 decorrentes das operações financeiras realizadas por meio do BNDES. Dada a relevância dessas operações, o Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, determinou que, na Prestação de Contas do Presidente da República, sejam destacados, para os benefícios concedidos, os valores relativos ao exercício analisado e as projeções para os quatro exercícios seguintes.

Os benefícios decorrentes dessas operações resultam da diferença entre o custo incorrido pelo Tesouro Nacional na captação dos recursos repassados ao BNDES e o rendimento que esse Banco recebe dos tomadores dos empréstimos concedidos. Isso ocorre em razão de as taxas de juros cobradas pelo BNDES nos empréstimos e financiamentos concedidos serem inferiores às praticadas pelo mercado para a aquisição dos títulos do Tesouro Nacional.

Os benefícios creditícios decorrentes das operações realizadas por meio dos empréstimos da União ao BNDES, conforme apresentado na seção 2.3.5.2, totalizaram R$ 2.202 milhões em 2019, correspondendo a 5,5% do total de R$ 39.982 milhões em benefícios financeiros e creditícios referentes a todas as agências de fomento em 2019.

Como decorrência das sucessivas restituições de valores do BNDES ao Tesouro Nacional e da queda na diferença entre os juros cobrados pelos empréstimos e o custo de oportunidade do Tesouro, os benefícios em 2019 apresentaram redução de 56% em relação a 2018. A tabela a seguir mostra a comparação entre 2018 e 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Benefícios administrados pelo BNDES

R$ milhões

Ano	Subsídio
2018	5.029
2019	2.202
Var 2018-2019	-56%

Fonte: STN.

A tabela a seguir apresenta as estimativas dos benefícios futuros relativos aos contratos ativos ao longo de toda a sua duração, destacando os quatro anos seguintes. A tabela apresenta as projeções feitas em 2016, 2017, 2018 e 2019. Como as projeções se referem a vários anos futuros, os valores apresentados somam os valores presentes de cada parcela, utilizando as taxas de juros projetadas para os anos seguintes às datas de cada projeção. As projeções elaboradas para o total dos benefícios foram reduzidas em 2017, 2018 e 2019, não só pela redução nas estimativas de valores a serem emprestados, como pela redução da diferença entre as taxas de captação do Tesouro Nacional e as dos empréstimos concedidos pelo BNDES. Pelas mesmas razões, entre 2016 e 2017 e entre 2018 e 2019, houve quedas significativas nas projeções para os quatro anos seguintes. Em 2018 houve uma pequena reversão nas expectativas de curto prazo, resultando em projeção acima da que havia sido feita em 2017, mas bem abaixo da que foi feita em 2016.

Valor presente dos benefícios concedidos por meio do BNDES

R$ milhões

	2016	2017	2018	2019	Variação 2018-2019
Total	90.960	51.448	32.172	16.216	-49,6%
Próximos quatro anos	36.130	8.776	10.963	6.898	-37,1%

Fonte: STN.

Os valores nominais dos benefícios concedidos pelo Tesouro ao BNDES, com recorte das projeções para os quatro anos seguintes ao exercício de competência das Prestações de Contas do Presidente da República de 2016, 2017, 2018 e 2019, estão relacionados na tabela a seguir.

Benefícios nominais projetados para os próximos quatro anos

R$ milhões

	2016		2017		2018		2019	
Ano	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio
2017	383.162	15.420						
2018	410.321	9.416	358.445	5.428				
2019	439.381	9.928	382.228	1.374	266.635	2.328		
2020	470.561	10.752	411.566	1.767	259.017	3.162	158.626	2.084
2021			436.791	1.661	250.915	3.808	150.598	1.562
2022					242.548	4.130	143.071	2.173
2023							135.556	2.188

Fonte: STN.

A tabela demonstra que, ao se comparar as estimativas feitas na PCPR 2016 (Estimativa 2017-2020) com as constantes da PCPR 2017 (Estimativa 2018-2021), houve grande redução nas projeções dos benefícios do Tesouro ao BNDES em função da redução nas expectativas dos custos de oportunidade. No entanto, em 2018 houve pequena recuperação nestas expectativas, resultando em aumento da projeção dos benefícios para os próximos anos, quando comparada com a projeção feita em 2017, mas ainda muito abaixo das projeções feitas em 2016. As projeções feitas em 2019 apresentaram reduções em todos os períodos analisados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conforme apresentado na seção 1.1.4.4 da PCPR 2019, a devolução de recursos do BNDES ao Tesouro Nacional foi de R$ 100 bilhões em 2019. Essa restituição resultou em queda do saldo projetado para 2020, de R$ 259.017 milhões na PCPR 2018, para R$ 158.626 milhões na PCPR 2019.

Em suma, as projeções dos subsídios para os próximos quatro anos foram substancialmente reduzidas em comparação com as projeções feitas na PCPR 2018, tanto em decorrência da redução dos saldos como da redução da diferença entre os juros de captação do Tesouro e os juros dos empréstimos.

2.3.6. Resultado dos Regimes de Previdência Pública

A presente seção trata dos resultados dos regimes de previdência federais: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA). A União também é responsável pela previdência dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

A análise dos regimes de previdência justifica-se por seu elevado montante financeiro, tendo apresentado, conjuntamente, deficit de R$ 318,2 bilhões em 2019. Esse valor equivale à diferença entre o valor arrecadado, de R$ 449,6 bilhões, e as despesas, que chegaram a R$ 767,8 bilhões, o que representa o pior resultado negativo dos últimos dez anos.

O deficit tem se deteriorado, continuamente, desde 2011, a uma taxa média de 11,9% ao ano. No mesmo período, a despesa não previdenciária da União apresentou crescimento bem menos acentuado, de 1,6% ao ano, ao passo que o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,6% ao ano. Nesse cenário, o deficit previdenciário constitui quantia cada vez mais vultosa, quando comparada com as demais despesas governamentais.

Em particular, o agravamento do resultado em 2019 decorreu do persistente aumento real das despesas previdenciárias, conjugado com o fraco crescimento das receitas. As despesas aumentaram 2,6% na comparação com o ano anterior, e a receita elevou-se em 0,9% no mesmo período. Decompondo-se os regimes em seus elementos constitutivos, verifica-se que o crescimento dos gastos foi maior nos regimes de previdência dos servidores civis da União (aumento de 3,5%) e dos trabalhadores urbanos (alta de 2,9%). Além disso, em 2019, 53,3% de todas as despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R$ 767,8 bilhões de um total de R$ 1.441,8 bilhões).

Os números apurados em 2019 não refletem as novas regras aprovadas em virtude da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários. Como assinalou o Ministro Bruno Dantas no Voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, independentemente do que foi regulado pela reforma, "o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários". Há que se ressaltar ainda que em 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) promoveu diversas alterações na metodologia de cálculo do resultado previdenciário, divulgado mensalmente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). As mudanças deram-se na publicação dos resultados dos servidores civis e militares. Em virtude de solicitação do TCU com vistas à elaboração deste relatório, a STN procedeu ao recálculo da série histórica, desde 2010, nas novas bases metodológicas. A análise da presente seção basear-se-á nesses dados apresentados.

Além disso, o índice de atualização monetária utilizado nesta seção passou a ser o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e não mais o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a fim de promover-se a harmonização com o restante do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 elenca a previdência social como um dos direitos sociais assegurados. Em capítulo próprio, dispõe que a previdência, juntamente com a saúde e a assistência, será provida mediante um conjunto integrado de ações, denominado de seguridade social, a qual se fundamenta em princípios como a universalidade, a equidade e a equivalência de benefícios a populações urbanas e rurais. Ademais, a previdência social possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória, devendo ser preservados o equilíbrio financeiro e o atuarial.

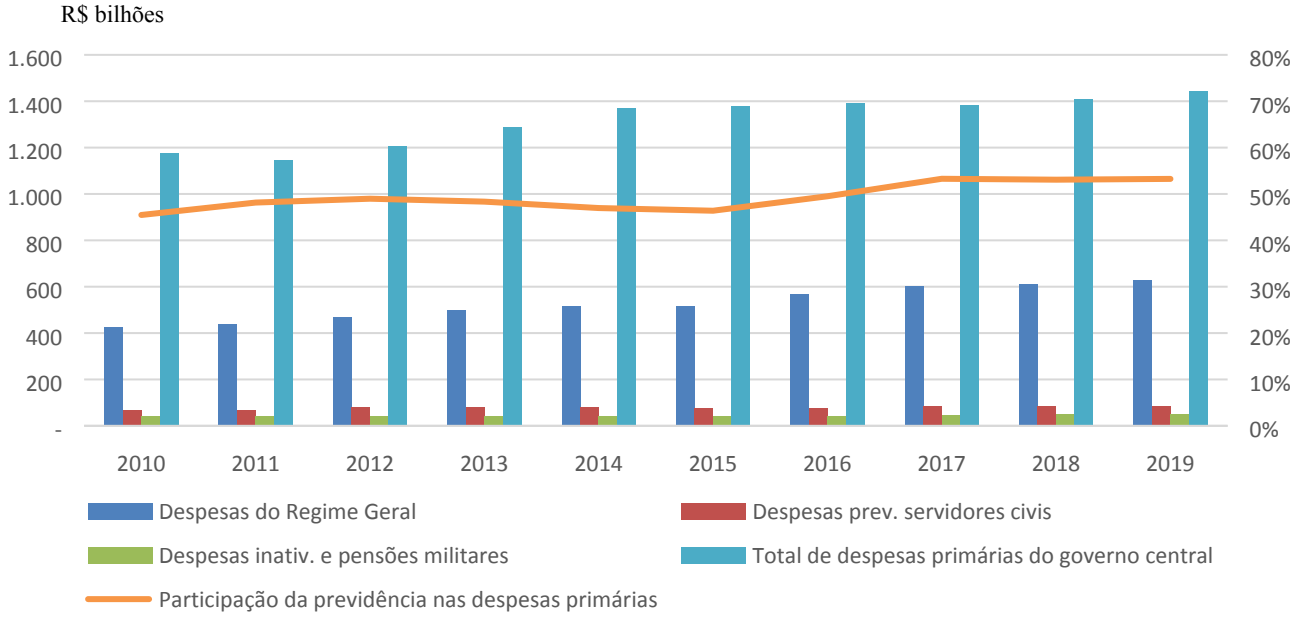
As análises a seguir diferenciam, no RGPS, as condições dos trabalhadores urbanos das dos rurais, considerando que a aposentadoria rural tem regras próprias de concessão. Da mesma forma, os resultados dos servidores civis da União, no RPPS, são distinguidos dos apurados no Sistema de Proteção Social dos Militares, e dos servidores atendidos pelo FCDF.

Os dados informados nesta seção foram obtidos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), dos Relatórios do Tesouro Nacional (RTN), dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) e das projeções atuariais presentes no Anexo IV à Lei Orçamentária Anual de 2020. Os valores anteriores a 2019 foram corrigidos, exceto quando diferentemente indicado, mediante o deflator adotado - o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Resultados e impacto nas contas públicas

O gráfico a seguir apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todos os gastos primários do governo.

Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do governo central



Fonte: RREO (dez/2019) e RTN (dez/2019).

Os gastos com previdência permanecem representando parcela substancial das despesas da União nos últimos dez anos. Observa-se, desde 2017, estabilidade na participação da previdência no total das despesas primárias em torno do patamar de 53%. Isso indica que mais da metade de todos os gastos não financeiros do governo federal teve como destino os regimes de previdência.

Levando-se em conta a restrição imposta pelo Novo Regime Fiscal, que limita a despesa total ao patamar do ano anterior corrigida pela taxa de inflação (IPCA), e o crescimento projetado dos gastos previdenciários, conclui-se que a tendência é de se manter o achatamento das demais despesas públicas, com consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

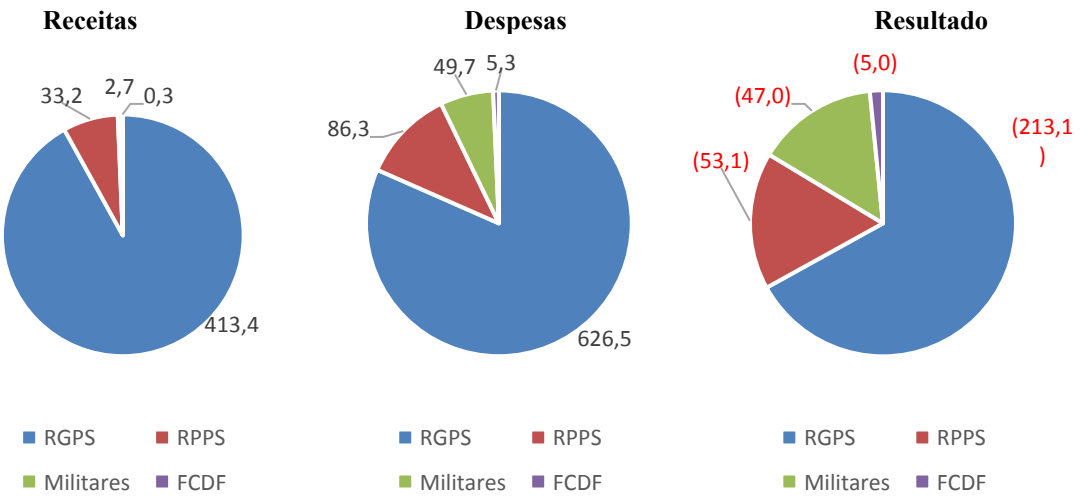
Essa dinâmica é reforçada pelas projeções de contínuo envelhecimento da população, apresentadas no Anexo IV ao orçamento anual de 2020. Hoje, para cada pessoa acima de 60 anos, há 4,6 pessoas com idade entre 16 e 59. Em 2060, o país terá apenas 1,6 pessoa em idade ativa para cada idoso. Infere-se que a expansão das demais políticas públicas depende de maior controle dos gastos previdenciários, a exemplo das medidas previstas na Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência).

A análise gráfica também permite concluir que o crescimento das despesas do Regime Geral tem sido mais acelerado que o do Regime Próprio. De fato, em termos reais, os gastos do RPPS acumulam alta de 32% desde 2010, enquanto o RGPS cresceu 50% nesse período.

Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas e despesas e o resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2019. No que diz respeito às receitas, a fatia do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e do FCDF praticamente não pode ser identificada graficamente, devido à baixa arrecadação proveniente desses regimes.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2019

R$ bilhões



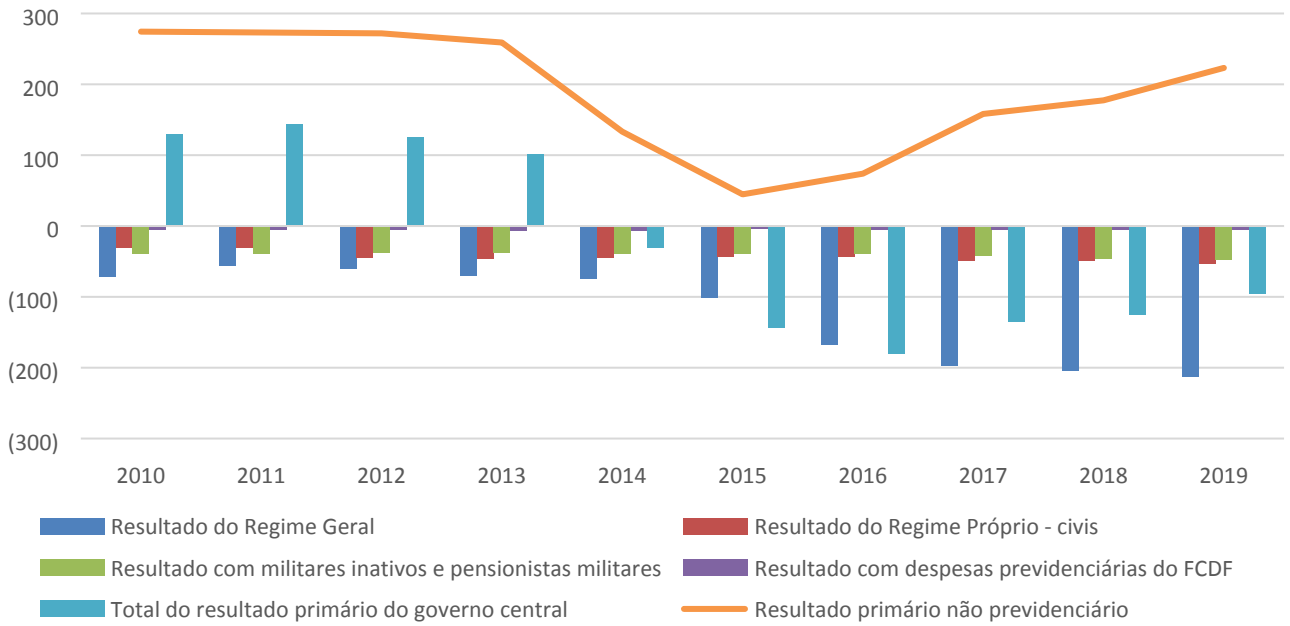
Fonte: RREO (dez/2019) e BEPS (dez/2019).

O gráfico seguinte aborda o resultado financeiro (diferença entre receitas e despesas) dos regimes previdenciários, corrigido pela inflação, e seu impacto nas contas do governo central:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultado dos sistemas previdenciários públicos federais

R$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2019), BEPS (dez/2019) e RTN (dez/2019).

O resultado primário do governo central, que foi positivo de 2009 a 2013, passou a apresentar deficits sucessivos desde 2014, sendo o maior deles em 2016. Os seguidos deficits primários possuem impacto direto no aumento da dívida pública federal e no agravamento das condições de financiamento e do ambiente macroeconômico.

A curva contínua do gráfico demonstra o resultado primário do governo central sem considerar os regimes de previdência. Nota-se que esse resultado primário não previdenciário foi positivo em todo o período, embora tenha passado por um decréscimo entre 2013 e 2015. Ou seja, o governo central tem conduzido, nos últimos anos, estratégia geral de contenção dos gastos não previdenciários. Esse esforço, no entanto, não foi suficiente para impedir a forte queda do resultado primário global, influenciado pelo agravamento do resultado previdenciário.

Resultado do Regime Geral de Previdência Social

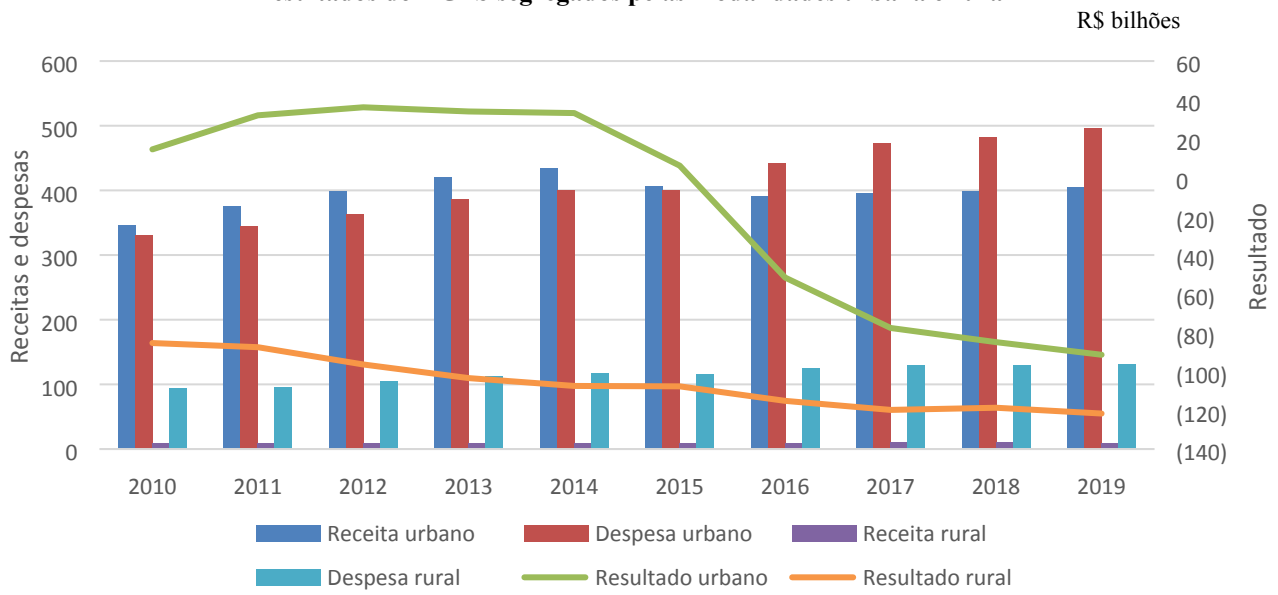
O Regime Geral de Previdência Social compõe-se de pagamento de benefícios como aposentadoria urbana e rural, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença, sendo de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado. Em dezembro de 2019, 30.865.783 pessoas receberam benefícios previdenciários, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social. De outra parte, o último dado disponível, de 2018, informa que 52.365.738 pessoas contribuem para a Previdência.

O RGPS possui regras de contribuição e cálculo de benefícios específicas para trabalhadores rurais. A principal distinção dá-se quanto à contribuição, bastando ao trabalhador rural comprovar exercício de atividade para obter a aposentadoria por idade, sem necessidade de realizar contribuições à Previdência. Com efeito, o Brasil possuía, em 2015, 9,3 milhões de aposentados rurais, para uma população de 6,2 milhões de pessoas acima de 55 anos vivendo em áreas rurais.

O gráfico abaixo contém resultados do RGPS por modalidade (corrigidos para 2019 pela inflação):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural



Fonte: BEPS (dez/2019) e RREO (dez/2019).

Os dados mostram que as modalidades urbana e rural possuem trajetórias distintas. De 2010 a 2015, a previdência urbana teve superavits, favorecidos pelo mercado de trabalho aquecido no período. Porém, em 2015, ocorreu queda real de receitas, da ordem de 6,3% em relação ao ano anterior, e a arrecadação não retornou, desde então, aos níveis de 2014.

Quanto à despesa, observa-se tendência ininterrupta de alta, acentuada nos últimos exercícios. O resultado, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis, traduzindo-se em agravamento significativo nos quatro últimos anos. Com isso, a previdência urbana, que apresentava equilíbrio financeiro em período recente, gerou, em 2019, deficit apenas 25% menor que a dos trabalhadores rurais (R$ 91 bilhões de deficit da aposentadoria urbana e R$ 122 bilhões da aposentadoria rural).

A previdência rural possui características de programa assistencial, por não exigir histórico de contribuição da maior parte dos segurados e por atender a amplo número de pessoas. O provento pago à maior parte dos inativos rurais é indexado ao valor de um salário-mínimo, de modo que a valorização do salário-mínimo aumenta as despesas e o deficit da previdência rural. Em 2019, o montante arrecadado (R$ 8,4 bilhões) equivaleu a apenas 6,5% do valor desembolsado em benefícios (R$ 130 bilhões). O resultado negativo da previdência rural, em 2019, de R$ 122 bilhões, representou 1,7% do PIB e 128% do deficit primário do governo central.

Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas

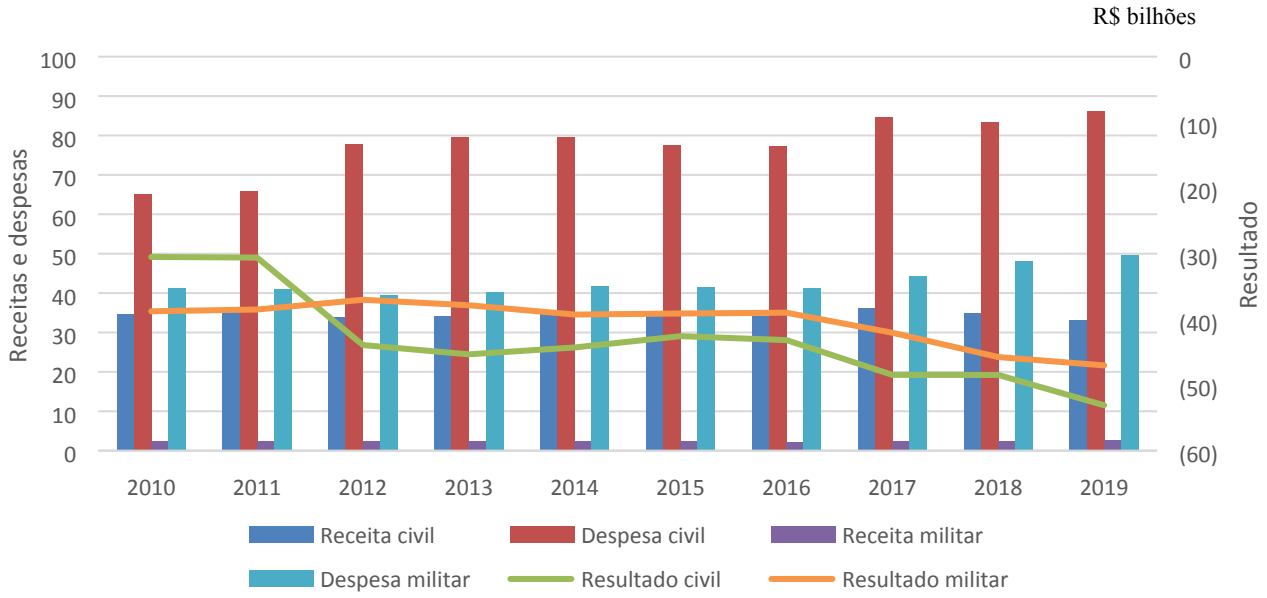
O Regime Próprio de Previdência Social compreende benefícios pagos a servidores civis da União e a seus dependentes, de forma similar ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e seus benefícios, direcionados a militares inativos, pensionistas e dependentes.

A diferença entre os regimes é que o SPSMFA conta com regras de inatividade próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, financiada pela União, em decorrência de seu estatuto original (Leis 3.765/1960 e 6.880/1980). Já o RPPS dos servidores civis é mantido por aportes da União e por contribuições dos servidores da ativa e inativos. Nos últimos anos, foram alterados os dispositivos constitucionais e legais que regem ambos os regimes, afetando as regras de aposentadoria, pensão e proventos da inatividade de servidores civis e militares, com o fito de buscar melhores resultados financeiros no futuro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O gráfico a seguir apresenta os resultados financeiros, corrigidos pela inflação, do RPPS e SPSMFA, desde 2010:

Resultados do RPPS e do SPSMFA



Fonte: BEPS (dez/2019) e RREO (dez/2019).

Os dados disponíveis revelam que as receitas próprias do sistema, provenientes de contribuição patronal e dos servidores, financiam somente 38% dos benefícios no RPPS dos civis. As despesas do RPPS apresentaram alta, em 2019, de 3,5% em relação ao ano anterior, o que o fez atingir o maior nível de gastos dos últimos dez anos. Por outro lado, as receitas do Regime Próprio apresentaram queda, em termos reais, de 4,8% em 2019 em relação ao ano precedente. O resultado do RPPS foi um deficit de R$ 53,1 bilhões, equivalente a 0,7% do PIB e 56% do deficit primário da União.

O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas caracteriza-se por uma baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado. Como as despesas alcançaram patamares significativos (R$ 49,7 bilhões em 2019), tem-se uma reduzida capacidade interna de cobertura: apenas 5,41% das despesas foram custeadas por contribuições de militares. O deficit do regime atingiu R$ 47 bilhões em 2019 (0,65% do PIB e 49% do deficit primário da União), com alta de 3,1% em relação ao ano anterior.

2.4. Dívida Pública

Dívida pública é o montante captado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas, a cobertura parcial do deficit e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

A mensuração da dívida pública varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida, bem como com a exclusão ou não de algumas empresas, a exemplo da Petrobras e da Eletrobras, no caso da União. Quatro importantes indicadores de estoque da dívida oficialmente divulgados pelo governo federal são: a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG), a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a Dívida Pública Federal (DPF).

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total de débitos do Governo Federal (inclusive a Previdência Social), dos governos estaduais e dos governos municipais com o setor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

privado, o setor público financeiro e o resto do mundo. Os débitos são divulgados pelo Banco Central do Brasil (Bacen) em base mensal e mensurados pelos valores brutos, sendo aqueles vinculados ao setor externo convertidos para a moeda doméstica pela taxa de câmbio (compra) de final de período, repetindo a metodologia usada para as obrigações e haveres externos da DLSP. Estão excluídos desse indicador de endividamento bruto as empresas estatais e, parcialmente, o Banco Central do Brasil, pois as operações compromissadas da Autoridade Monetária com títulos públicos fazem parte da DBGG.

A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido do Governo Federal (inclusive Previdência Social) e dos governos das outras esferas junto aos sistemas financeiros público e privado, ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo. A estrutura da DLGG é similar à estrutura da DLSP, exceto pela exclusão dos ativos e dos passivos do Banco Central e das empresas estatais das três esferas.

O indicador mais abrangente é a Dívida Líquida do Setor Público que mensura, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Essa medida alcança, além do Governo Federal, as empresas estatais não financeiras e o Banco Central do Brasil, que a publica em base mensal a partir dos dados fornecidos pelos detentores das dívidas do setor público registrados na contabilidade do sistema financeiro, das informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e dos dados oriundos do balanço de pagamentos. De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais, as informações são compiladas por segmento do setor público não financeiro e também de forma consolidada, de modo a permitir uma ampla visão da situação fiscal do país.

A Dívida Pública Federal corresponde à soma da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida pública federal externa (mobiliária e contratual). Tem por objetivo suprir as necessidades de financiamento do governo federal, presente e pretérita. É usada, adicionalmente, para desenvolver uma estrutura a termo da taxa de juros interna e externa, em reais, em dólares e em euros. Abrange os títulos em mercado, inclusive os encargos do Banco Central, não contabiliza ativos e seu estoque é apurado pela taxa interna de retorno das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos.

Esta seção contém seis análises. A primeira examina a DBGG e a DLGG e os impactos das alterações metodológicas sobre seus estoques. A segunda avalia as variações da DLSP entre os exercícios de 2018 e 2019, com seus respectivos fatores condicionantes, e trata da variação da taxa Selic e da taxa implícita (média das taxas de juros incidentes sobre passivos e ativos) da DLSP, em função da devolução parcial pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de títulos do Tesouro em sua carteira à União. A terceira análise demonstra a evolução das Dívidas Bruta e Líquida do Governo Central em valores nominais e em percentual do PIB. A quarta comenta sobre a Dívida Pública Federal e verifica sua aderência ao Plano Anual de Financiamento para 2019. Por fim, a quinta e sexta análises tratam respectivamente do Custo Médio da Dívida Pública Federal e do Propósito e Utilidade do Endividamento.

2.4.1. Dívida Bruta e Líquida do Governo Geral

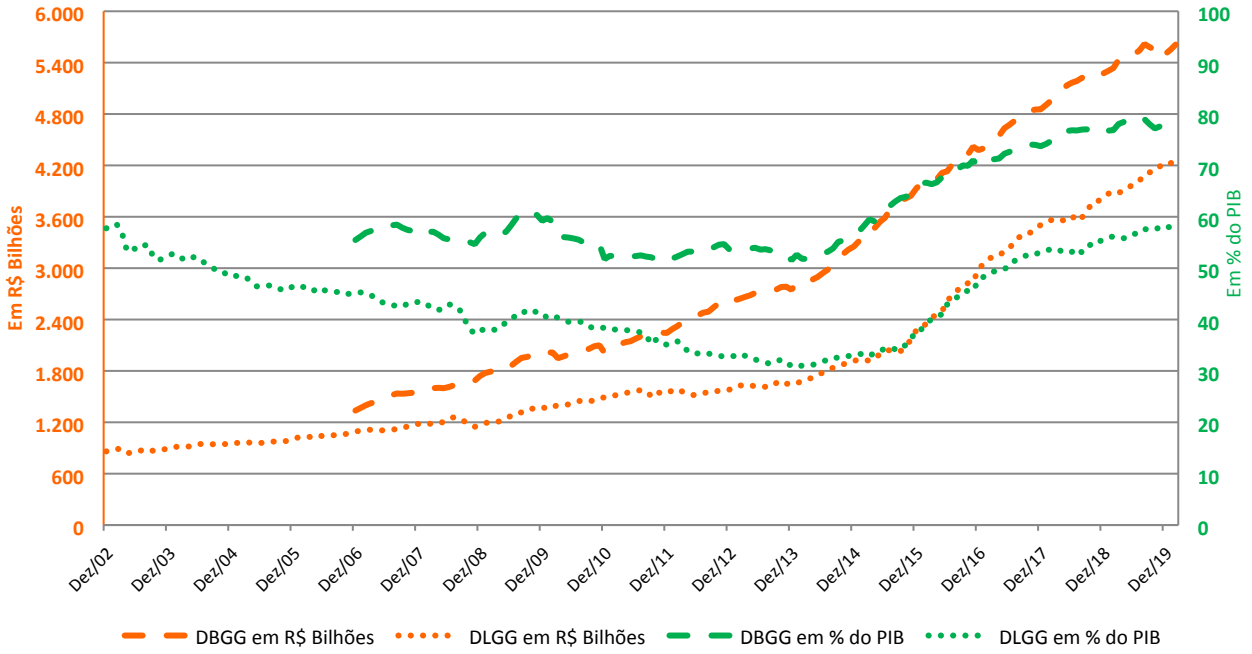
O gráfico a seguir mostra a expansão continuada da dívida bruta e da dívida líquida do governo geral em valores nominais de dezembro de 2002 a dezembro de 2019. Em percentual do PIB, ocorreu inversão da trajetória – de descendente para ascendente – na Dívida Bruta e na Dívida Líquida – a partir de 2014, por consequência basicamente de dois fatores: deficit primário e PIB.

No governo central, os sucessivos deficits primários dos últimos seis anos foram causados pelo aumento das despesas obrigatórias, que saltaram de 13,6% do PIB em 2014 para 15,6% do PIB em 2019. Os resultados primários do primeiro triênio (2014–2016) foram, respectivamente, de –0,4%; –1,9% e –2,5% do Produto Interno Bruto. No segundo triênio, observou-se uma leve melhora do resultado fiscal, porém ainda com deficits primários de, respectivamente, 1,8%; 1,7% e 1,2% do PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No mesmo sentido, o comportamento do PIB no primeiro triênio (2014–2016) foi, respectivamente, de 0,14%; –3,5% e –3,3%. No segundo triênio da série (2017-2019), houve leve recuperação com crescimentos de, respectivamente, 1,3%, 1,3% e 1,1%. Além do efeito do denominador no indicador Dívida/PIB, a retração da economia e o baixo crescimento dificultam a geração de superavits que possam estabilizar a trajetória da dívida como percentual do PIB.

Dívidas bruta e líquida do governo geral



Fonte: Bacen – Séries temporais (4501, 4536, 13761 e 13762) e Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020 e série histórica.

A partir de 2008, foram introduzidas quatro alterações metodológicas substantivas no cálculo da DBGG. A primeira modificação excluiu os títulos na carteira do Bacen do total da DBGG. A segunda incluiu as operações compromissadas no cômputo desse indicador. O efeito dessas alterações foi excluir da DBGG os títulos livres na carteira da autoridade monetária. As outras duas mudanças metodológicas referem-se à exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo do resultado primário, conforme as Leis 12.017/2009 e 12.377/2010, respectivamente.

As duas primeiras modificações diminuem tanto a dívida interna quanto a dívida bruta do governo geral em R$ 937,2 bilhões, equivalente a 12,9% do PIB, ao final de 2019, em vista da exclusão dos títulos livres na carteira do Banco Central do Brasil operada pela metodologia implantada em 2008.

A tabela seguinte explicita o impacto dessas duas alterações conceituais nas dívidas interna e bruta do governo geral para o triênio 2017/2019.

Impacto das alterações metodológicas nas dívidas interna e bruta do governo geral

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (1)	5.449.151	83,14	5.937.904	86,97	6.437.299	88,71
Dívida Interna (1)	5.220.996	79,66	5.668.227	83,02	5.739.847	79,09
Títulos na carteira do Bacen (A)	1.659.453	25,32	1.794.264	26,28	1.888.702	26,03
Operações compromissadas do Bacen (B)	1.064.980	16,25	1.128.342	16,53	951.508	13,11
Títulos livres na carteira do Bacen (C=A-B)	594.473	9,07	665.922	9,75	937.195	12,91
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (2)	4.854.679	74,07	5.271.982	77,22	5.500.104	75,79
Dívida Interna (2)	4.626.523	70,59	5.002.306	73,27	4.802.653	66,18

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Produto Interno Bruto (3)	6.553.843	6.827.586	7.256.927

Fontes: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2020 e Fevereiro/2020.
(1) Antes e (2) depois da alteração metodológica.
(3) PIB dos últimos 12 meses, a preços de dezembro do ano.

Ou seja, os agregados de endividamento divulgados pela União não evidenciam completamente o grave descontrole fiscal ocorrido até 2016 e o esforço fiscal subsequente. A não evidenciação decorre tanto das alterações metodológicas, que diminuem a dívida bruta, quanto da não inclusão de passivos das empresas estatais, inclusive Petrobras e Eletrobras, que constituem itens do endividamento do governo geral. Isso ocorre porque a estatística de endividamento também é diminuída pela não inclusão da dívida líquida das empresas estatais.

No caso da União, as dívidas líquidas da Petrobras e da Eletrobras representam os montantes mais significativos. Para mensurar o endividamento das estatais e adicioná-lo à dívida bruta do governo geral, retira-se da dívida bruta dessas empresas seus respectivos caixas. Em consequência, quando acrescentamos essas dívidas líquidas, a dívida bruta do governo geral, em 2019, chega a 94,4% do PIB, conforme se constata a seguir.

Impacto da inclusão da dívida líquida da Petrobras, da Eletrobras e outras estatais

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG (1)	5.449.151	83,14	5.937.904	86,97	6.437.299	88,71
Dívida Líquida da Petrobras	280.752	4,28	268.824	3,94	317.867	4,38
Dívida Líquida da Eletrobras	37.624	0,57	47.266	0,69	37.745	0,52
Dívida Líquida das outras empresas estatais	59.420	0,91	61.001	0,89	55.819	0,77
Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG (2)	5.826.947	88,91	6.314.995	92,49	6.848.730	94,38
Produto Interno Bruto (3)	6.553.843		6.827.586		7.256.927	

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Janeiro/2020 e Fevereiro/2020; Demonstrações financeiras da Petrobras e da Eletrobras.
(1) Exclusive e (2) inclusive a dívida (líquida) da Petrobras e da Eletrobras.
(3) PIB dos últimos doze meses, a preços de dezembro do ano.

De acordo com os dados do Bacen e conforme exposto na tabela seguinte, houve aumento em 2019, em relação a 2018, da DLSP, da DLGG e da DBGG, respectivamente, em R$ 345,9 bilhões, R$ 398,9 bilhões e R$ 228,1 bilhões, representando, em relação ao PIB, crescimento de 1,6%, de 2,2% e redução de 1,4% p. p., respectivamente. O aumento do endividamento bruto em valor nominal decorreu, principalmente, do impacto da dívida externa das três esferas de governo (R$ 427,8 bilhões). Parte desse aumento foi compensado pela redução das operações compromissadas do Bacen (que variaram de R$ 1.128,3 bilhões, em 2018, para R$ 951,5 bilhões, ao final de 2019).

Importante ressaltar que, a partir da data-base de janeiro de 2019, o Bacen passou a classificar os títulos públicos negociados no mercado doméstico em poder de não residentes, denominados e liquidados em reais, como dívida externa, e não mais como dívida mobiliária interna do governo federal. Nesse sentido, o aumento considerável na dívida externa do governo federal em 2019 deve-se à inclusão do saldo de R$ 399,5 bilhões referente aos títulos públicos negociados no mercado doméstico em poder de não residentes, que antes eram classificados como dívida mobiliária interna.

Conforme informado pelo Bacen (TC 036.452/2019-0, peça 16, p. 1-2):

> (...) essa reclassificação metodológica tornou as estatísticas fiscais brasileiras consistentes com o padrão metodológico internacional, definido pelos organismos internacionais em manuais estatísticos, como o *System of National Accounts* 2008 (SNA 2008), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), e os manuais próprios de estatísticas de finanças públicas, a exemplo do *Government Finance Statistics Manual* 2014 (GFSM 2014), publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e do *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users* – 2013

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(PSDS), publicado conjuntamente por diversos organismos internacionais, que seguem o critério de residência na classificação das transações e posições (...)

Dívidas líquida do setor público e líquida e bruta do governo geral

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Líquida do Setor Público (A= B+K+L)	**3.382.942**	**51,6**	**3.695.837**	**54,1**	**4.041.769**	**55,7**
Dívida Líquida do Governo Geral (B=C+F+I+J)	**3.505.361**	**53,5**	**3.832.958**	**56,1**	**4.231.844**	**58,3**
Dívida Bruta do Governo Geral (C=D+E)	**4.854.679**	**74,1**	**5.271.982**	**77,2**	**5.500.104**	**75,8**
Dívida Interna (D)	**4.626.523**	**70,6**	**5.002.306**	**73,3**	**4.802.653**	**66,2**
Dívida mobiliária em mercado	3.388.622	51,7	3.684.279	54,0	3.644.099	50,2
Operações compromissadas do Bacen	1.064.80	16,2	1.128.342	16,5	951.508	13,1
Dívida bancária do Governo Federal	13.293	0,2	12.813	0,2	13.448	0,2
Dívida bancária governos estaduais	134.483	2,1	148.522	2,2	158.532	2,2
Dívida bancária governos municipais	25.145	0,4	28.350	0,4	35.066	0,5
Dívida Externa (E)	**228.156**	**3,5**	**269.677**	**3,9**	**697.452**	**9,6**
Governo Federal	115.406	1,8	137.129	2,0	563.312	7,8
Títulos de div. neg. no merc. doméstico (1)	--	--	--	--	399.502	5,5
Demais	--	--	--	--	163.810	2,3
Governos estaduais	101.583	1,5	119.192	1,7	119.707	1,6
Governos municipais	11.167	0,2	13.356	0,2	14.433	0,2
Créditos do Governo Geral (F=G+H)	**(2.052.540)**	**(31,3)**	**(2.157.668)**	**(31,6)**	**(2.234.111)**	**(30,8)**
Créditos Internos (G)	**(2.052.445)**	**(31,3)**	**(2.157.526)**	**(31,6)**	**(2.233.898)**	**(30,8)**
Disponibilidades do Governo Geral	(1.138.133)	(17,4)	(1.320.972)	(19,3)	(1.483.595)	(20,4)
Créditos concedidos a Inst. Fin. Oficiais	(450.947)	(6,9)	(344.760)	(5,0)	(222.302)	(3,1)
Instrum híbridos de capital e dívida	(43.916)	(0,7)	(42.812)	(0,6)	(28.479)	(0,4)
Créditos junto ao BNDES	(407.031)	(6,2)	(301.947)	(4,4)	(193.823)	(2,7)
Aplicações em fundos e programas	(185.395)	(2,8)	(204.445)	(3,0)	(225.484)	(3,1)
Créditos junto às estatais	(5.988)	(0,1)	(4.699)	(0,1)	(4.747)	(0,1)
Demais créditos do governo federal	(16.604)	(0,3)	(9.179)	(0,1)	(4.944)	(0,1)
Recursos do FAT na rede bancária	(255.378)	(3,9)	(273.471)	(4,0)	(292.827)	(4,0)
Créditos Externos (H)	**(96)**	**(0,0)**	**(142)**	**(0,0)**	**(213)**	**(0,0)**
Títulos Livres na Carteira do Bacen (I)	**594.473**	**9,1**	**665.922**	**9,8**	**937.195**	**12,9**
Equalização Cambial (J)	**108.750**	**1,7**	**52.722**	**0,8**	**28.657**	**0,4**
Dívida líquida do Banco Central (K)	**(181.839)**	**(2,8)**	**(198.121)**	**(2,9)**	**(245.895)**	**-3,4**
Dívida Líquida das Empresas Estatais (L)	**59.420**	**0,9**	**61.001**	**0,9**	**55.819**	**0,8**

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020.
(1) A partir de 2019, os títulos públicos negociados no mercado doméstico em poder de não residentes, que antes eram classificados como dívida mobiliária interna, passaram a constar como dívida externa do Governo Federal.

2.4.2. Dívida Líquida do Setor Público

A DLSP aumentou R$ 345,9 bilhões entre 2018 e 2019, quando alcançou o montante de R$ 4.041,8 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento da DLSP em 1,6 p.p., passando de 54,1% em dezembro de 2018 para 55,7% ao final de 2019. O governo federal aumentou o endividamento líquido em R$ 362,1 bilhões, enquanto o Bacen diminuiu o endividamento líquido em R$ 47,8 bilhões em 2019. Destaca-se que os demais entes (governos estaduais e municipais e empresas estatais estaduais e municipais) aumentaram seu endividamento líquido em R$ 42 bilhões, enquanto as estatais federais, exclusive Petrobras e Eletrobras, diminuíram seu endividamento líquido em R$ 10,4 bilhões, no mesmo período.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução da dívida líquida do setor público

R$ milhões

Item	2017 (A)	% PIB	2018 (B)	% PIB	2019 (C)	% PIB	Variação (C-B)	% PIB
Dívida Líquida Total	**3.382.942**	**51,62**	**3.695.837**	**54,13**	**4.041.789**	**55,70**	**345.931**	**1,57**
Governo Federal	2.715.958	41,44	2.961.823	43,38	3.323.914	45,80	362.091	2,42
Bacen	-181.839	-2,77	-198.121	-2,90	-245.895	-3,39	-47.774	-0,49
Estatais Federais*	-831	-0,01	-4.146	-0,06	-14.546	-0,20	-10.400	-0,14
Demais entes	849.655	12,96	936.281	13,71	978.296	13,48	42.015	-0,23
Dívida Interna Líquida	**4.393.145**	**67,03**	**4.846.992**	**70,99**	**4.750.944**	**65,47**	**-96.048**	**-5,52**
Governo Federal	2.600.648	39,68	2.824.837	41,37	2.760.815	38,04	-64.022	-3,33
Bacen	1.067.589	16,29	1.237.665	18,13	1.176.131	16,21	-61.535	-1,92
Estatais Federais*	-831	-0,01	-4.147	-0,06	- 14.549	- 0,20	-10.402	-0,14
Demais entes	725.739	11,07	788.637	11,55	828.547	11,42	39.910	-0,13
Dívida Externa Líquida	**-1.010.203**	**-15,41**	**-1.151.154**	**-16,86**	**-709.175**	**-9,77**	**441.979**	**7,08**
Governo Federal	115.310	1,76	136.987	2,01	563.099	7,76	426.112	5,75
Bacen	-1.249.429	-19,06	-1.435.787	-21,03	-1.422.026	-19,60	13.761	1,43
Estatais Federais*	0	0,0	1	0,00	3	0,00	2	0,00
Demais entes	123.916	1,89	147.644	2,16	149.749	2,06	2.105	-0,10
PIB	**6.553.843**		**6.827.586**		**7.256.927**			

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Série histórica.
*Exclusive Petrobras e Eletrobras.

Os fatores condicionantes da variação da relação DLSP/PIB estão evidenciados na tabela seguinte, agrupados em fatores relacionados à variação do estoque da dívida líquida e ao crescimento do PIB. Os fatores referentes à variação do saldo da DLSP aumentaram o endividamento em 4,8%, enquanto o crescimento nominal do PIB reduziu o endividamento em 3,2%. A conjugação dos dois fatores resultou em aumento da dívida líquida como percentual do PIB em 1,6 p.p..

Os juros nominais ampliaram a Dívida Líquida em R$ 367,3 bilhões (5,1% do PIB) e o deficit primário em R$ 61,9 bilhões (0,9% do PIB), enquanto o principal fator de redução foi o ajuste cambial de R$ 48,8 bilhões (0,7% do PIB). Em conjunto, o deficit nominal alcançou R$ 429,2 bilhões (5,9% do PIB) em 2019, o que representa redução de 1,2 p.p. em relação a 2018.

Fatores condicionantes da variação da DLSP/PIB em 2019

R$ milhões

Item	2017	% PIB	2018	% PIB	2019	% PIB
Dívida Líquida Total – saldo	**3.382.942**	**51,62**	**3.695.837**	**54,13**	**4.041.769**	**55,70**
Dívida Líquida – var. acum. no ano	**490.029**	**5,46**	**313.763**	**2,53**	**345.931**	**1,57**
Fatores Condicionantes	**490.029**	**7,48**	**313.763**	**4,60**	**345.931**	**4,77**
NFSP	511.408	7,80	487.442	7,14	429.154	5,91
Primário	110.583	1,69	108.258	1,59	61.872	0,85
Juros nominais	400.826	6,12	379.184	5,55	367.282	5,06
Ajuste cambial	-14.857	-0,23	-172.464	-2,53	-48.793	-0,67
Dívida Externa – outros ajustes	-13.560	-0,21	1.347	0,02	-36.155	-0,50
Reconhecimento de Dívidas	8.142	0,12	-1.459	-0,02	4.972	0,07
Privatizações	-1.104	-0,02	-1.104	-0,02	-3.246	-0,04
Efeito crescimento PIB – dívida		**-2,02**		**-2,07**		**-3,20**
PIB últimos 12 meses valores correntes	**6.553.843**		**6.827.586**		**7.256.927**	

Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020 e série histórica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

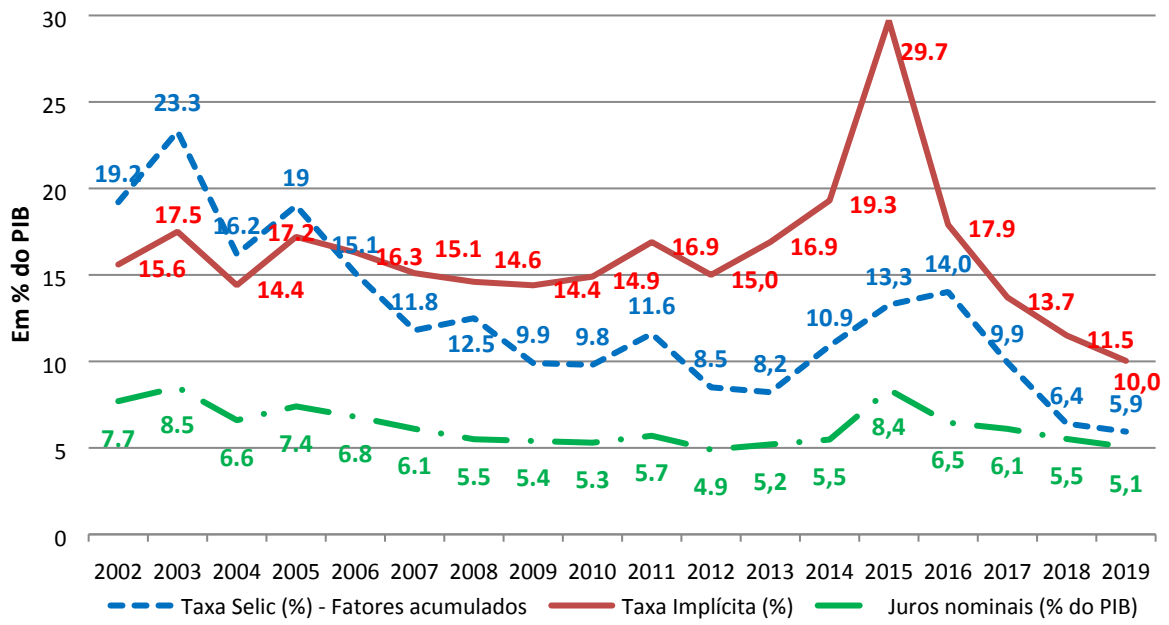
A evolução da dívida líquida é função do estoque pretérito, do diferencial de taxas de juros entre os ativos e passivos detidos pelo ente, da assunção de passivos ou da baixa de ativos, da variação do PIB e do resultado primário.

Evolução da Taxa Selic e da taxa implícita da DLSP

O cancelamento de passivos do Tesouro Nacional decorrente do retorno de recursos ou títulos em carteira de instituições financeiras controladas pela União diminuiu a dívida bruta e concedeu alívio à necessidade de financiamento do diferencial de taxa entre ativos e passivos. Nesse sentido, a antecipação da devolução de ativos do Tesouro Nacional pelo BNDES e o encurtamento dos prazos dos contratos diminuíram os subsídios implícitos no carregamento dos títulos do Tesouro pelo BNDES e a pressão sobre o mercado de títulos da dívida.

Dados da Nota de Política Fiscal de fevereiro de 2020 e da série histórica do Bacen demonstram a melhora de três indicadores financeiros da dívida. Entre 2016 e 2019, a taxa Selic (fatores acumulados) recuou 8,1 p.p. (de 14% para 5,9%), enquanto a taxa implícita da DLSP diminuiu 7,9 p.p. (de 17,9% para 10%). Ou seja, o custo fiscal dessas operações de fomento, representado pelo diferencial de taxas, tem diminuído à medida em que se opera a antecipação da devolução dos títulos do Tesouro pelo BNDES e o encurtamento dos prazos, conforme se visualiza no gráfico seguinte. Em vista dessas medidas, a apropriação dos juros nominais diminuiu 0,4 p.p. passando de 5,5% do PIB em 2018 para 5,1% em 2019.

Evolução da taxa Selic, da taxa implícita da DLSP e dos juros nominais



Fonte: Bacen – Nota para Imprensa – Política Fiscal – Fevereiro/2020 e Séries Temporais.

2.4.3. Plano Anual de Financiamento e a Dívida Pública Federal

De acordo com o Plano Anual de Financiamento (PAF) da Dívida Pública Federal (DPF) para 2019, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional no exercício seria de R$ 779,7 bilhões, resultado de uma necessidade bruta de R$ 1.014,6 bilhões, deduzidos os recursos orçamentários de R$ 234,9 bilhões. Essa necessidade bruta está dividida em R$ 639,2 bilhões de vencimentos da dívida interna em mercado, R$ 267,6 bilhões para financiamento de outras despesas, R$ 95,2 bilhões de encargos no Banco Central e R$ 12,6 bilhões de vencimentos da dívida externa. Eis o comparativo entre o programado e o executado.

Necessidade de financiamento: programado x executado em 2019

R$ bilhões

	Programado	Executado	Diferença

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

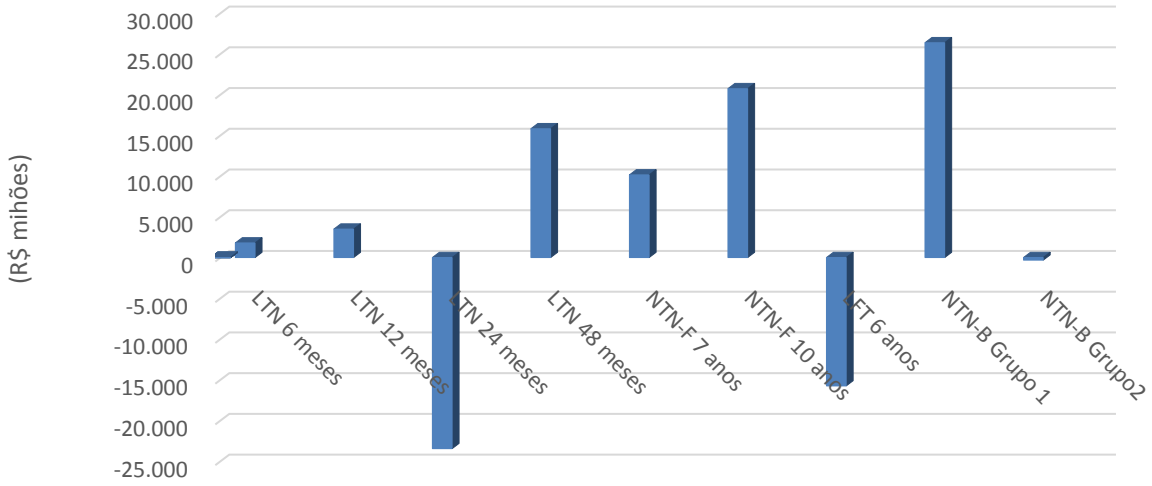
(=) Necessidade Líquida de Financiamento	779,7	896,8	117,1
(+) Recursos Orçamentários	234,9	183,0	-51,9
(=) Necessidade Bruta de Financiamento	1014,6	1079,8	65,2
(+) Outras Despesas	267,6	269,3	1,7
(+) Dívida Externa	12,6	18,2	5,6
(+) Dívida Interna em Mercado	639,2	694,5	55,3
(+) Encargos no Banco Central	95,2	97,9	2,7

Fonte: Plano Anual de Financiamento e Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2019.

O gráfico a seguir, elaborado com dados da STN, detalha uma diferença de R$ 38.812,8 milhões entre as emissões de dívida interna inicialmente planejadas (R$ 658.169,5 milhões) no PAF 2019 e as efetivamente realizadas (R$ 696.982,3 milhões).

Ressalte-se que a NTN-B Grupo 1 compreende as NTN-B com vencimentos em agosto de 2024 e agosto de 2028, enquanto a do grupo 2 compreende as NTN-B com vencimentos em maio de 2035 e maio de 2055. Conforme se pode observar, a maior diferença entre as emissões de títulos públicos planejadas e realizadas foi observada na NTN-B Grupo 1, com a emissão de R$ 26.371 milhões acima do planejado. Por outro lado, nas emissões de LTN 24 meses, observa-se que não foram realizados R$ 23.458 milhões previstos no planejamento inicial. Em termos relativos, a maior diferença foi na NTN-F 10 anos, cujas emissões realizadas, no total de 34.568 milhões, representaram 149,82% do valor planejado de R$ 13.837 milhões.

Diferença absoluta entre o volume financeiro de emissões planejadas e realizadas



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Pela programação do PAF, o estoque da DPF ocorrido ao final de 2018, de R$ 3.877,1 bilhões, deveria crescer em 2019 para um intervalo entre R$ 4.100 bilhões e R$ 4.300 bilhões. Os resultados apresentados a seguir demonstram que a DPF cresceu R$ 371,8 bilhões, alcançando R$ 4.248,9 bilhões, próximo ao limite superior desse intervalo previsto no PAF 2019. O prazo médio ficou em quatro anos e o percentual vincendo em doze meses alcançou 18,7%, próximo à média da faixa prevista (17% a 20%), mas um pouco inferior à composição ótima de longo prazo anunciada no PAF 2019, respectivamente, de 5,5 anos de prazo médio e 20% como percentual vincendo em doze meses.

Dívida pública federal

Indicadores DPF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PAF 2019
Estoque em R$ bilhões	1.497,4	1.694,0	1.866,4	2.008,0	2.122,8	2.295,9	2.793,0	3.112,9	3.559,3	3.877,1	4.248,9	4.100-4.300

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Prazo médio (meses)	42,4	42,0	42	48,0	50,4	52,8	55,2	54	51,6	49,2	48	46,8-49,2
% vencimento/12 meses	23,6	23,9	25,4	24,4	24,8	24	21,6	16,8	16,9	16,3	18,7	17-20
Composição da DPF												
Prefixado (%)	32,2	36,6	37,2	40,0	42,0	41,6	39,4	35,7	35,3	33,0	31,0	29 - 33
Índice de preços (%)	26,7	26,6	28,3	33,9	34,5	34,9	32,5	31,8	29,6	27,5	26,0	24 - 28
Selic (%)	33,4	30,8	30,1	21,7	19,1	18,7	22,8	28,2	31,5	35,5	38,9	38 - 42
Câmbio (%)	6,6	5,1	4,4	4,4	4,3	4,9	5,3	4,2	3,6	4,0	4,1	3 - 7
TR e outros (%)	1,1	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-		-

Fonte: Plano Anual de Financiamento da Dívida e Relatório Anual da Dívida Pública 2019 – STN.

2.4.4. Custo Médio da Dívida Pública Federal

De acordo com o Relatório Mensal da Dívida (RMD) de dezembro de 2019, o custo médio de emissão em oferta pública da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) diminuiu de 7,64% para 6,94% entre dezembro de 2018 e dezembro de 2019. Esse indicador financeiro reflete a taxa interna de retorno (TIR) dos títulos do Tesouro Nacional no mercado doméstico, mais as variações de seus indexadores, considerando-se apenas as colocações de títulos em oferta pública (leilões) nos últimos 12 meses.

O mesmo RMD informa que o custo médio (acumulado em 12 meses) da DPF recuou de 9,86% ao final do exercício de 2018 para 8,71% em dezembro de 2019. Esse custo do financiamento do estoque é um fator chave que influencia a acumulação da dívida (isto é, o valor presente da restrição orçamentária) e, consequentemente, sua sustentabilidade. Nesse sentido, o custo médio da dívida subtraído do IPCA pode se aproximar da taxa de juros real *ex-post* e ajudar a explicar a trajetória da dívida pública. O endividamento depende do estoque e do resultado primário do período anterior, do eventual reconhecimento de dívidas pretéritas, da taxa real de juros (r) e da taxa de crescimento (g) do Produto Interno Bruto.

2.4.5. Propósito e Utilidade do Endividamento

Em 2019, a execução orçamentária e financeira dos recursos de todas as fontes, aplicados nos grupos de despesa 2 – Juros e Encargos e 6 - Amortização da Dívida em 2019, foi, respectivamente, R$ 285.094,3 milhões e R$ 752.469,4 milhões, totalizando R$ 1.037.563,7 milhões.

R$ milhões

Grupo	Dot Inicial	%	Dot Atual	%	Empenhado	%	Pago	%
Juros e Encargos	378.896,0	26,59	399.648,7	28,05	285.231,0	27,49	285.094,3	27,48
Amortização	1.045.939,1	73,41	1.025.333,7	71,95	752.534,5	72,51	752.469,4	72,52
Soma	1.424.835,1	100,0	1.424.982,3	100,0	1.037.765,5	100,0	1.037.563,7	100,00

Fonte: SIOP

No entanto, o órgão orçamentário 75.000, denominado "Dívida Pública Federal" apresenta valores menores de empenho e pagamento, de R$ 1.035,6 bilhões e R$ 1.035,5 bilhões. A diferença está alocada nos órgãos 32.000 – Ministério de Minas e Energia, 52.000 – Ministério da Defesa, 53.000 – Ministério do Desenvolvimento Regional e 74.000 – Operações Oficiais de Crédito, totalizando empenhos e pagamentos, respectivamente, de R$ 2.172,2 milhões e R$ 2.032 milhões. Todos os empenhos e pagamentos fora do órgão 75.000 se referem aos mencionados grupos de despesa 2 e 6.

Em termos históricos, é possível elencar pelo menos cinco propósitos para o endividamento da União. O mais comum é o pagamento ou a rolagem de principal, juros e encargos de dívidas presentes ou pretéritas. Em 2018 e 2019, os resultados primários do governo central foram deficitários, respectivamente, em 1,69% e 1,23% do PIB. No exercício de 2019, o cumprimento da "Regra de Ouro" exigiu a utilização do mecanismo previsto na ressalva contida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, segundo a qual é permitido que se exceda o montante de operações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

crédito em relação às despesas de capital até o montante de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta. Computada essa autorização, que considera o conceito de despesas pagas para os créditos adicionais mencionados, a União cumpriu a "Regra de Ouro" com margem de R$ 35,8 bilhões em 2018 e R$ 55,68 bilhões em 2019.

O refinanciamento previsto na Lei Orçamentária Anual compreende toda a fonte 143 e está distribuído nos órgãos 52.000, 74.000 e 75.000, com despesas empenhadas e pagas totais de, respectivamente, R$ 171.937,9 milhões e R$ 171.933,8 milhões. A fonte 144 foi executada e paga a título de amortização da dívida (R$ 30.677,4 milhões) e em juros e encargos da dívida (R$ 241.728 milhões empenhados e R$ 241.597,4 milhões pagos), o que representa despesa empenhada de R$ 272.405,4 milhões e paga de R$ 272.274,8 milhões.

O segundo propósito é o financiamento da expansão de ações necessárias decorrentes de choques adversos ou de projetos de investimentos que venham a aumentar a capacidade da economia, sem aumento concomitante da carga tributária. Essas ações e projetos podem se direcionar ao próprio ente, a outras esferas de governo e mesmo ao setor privado, muitas vezes para evitar a propagação de choques financeiros ao setor real da economia.

A tabela a seguir apresenta a classificação orçamentária das ações e respectivas dotação, empenho e pagamento de cada uma das despesas primárias previstas a serem pagas com fontes de emissão de títulos públicos. Tanto os valores quanto as ações foram confirmados em consulta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), demonstrando financiamento integral mediante a fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações:

Despesas a serem pagas com fontes de emissão de títulos públicos

R$ milhões

Descrição Genérica (Ações Orçamentárias)	Dotação Inicial	Dot. Atualizada	Desp. Empenhadas	Desp. Pagas
Benefícios Previdenciários Urbanos (0E81)	201.705,3	201.705,3	201.705,3	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada (00H5 e 00IN)	30.000,0	29.978,5	29.978,2	29.247,4
Compensação ao RGPS (00LI)	2.474,2	2.905,4	2.695,3	2.695,3
Subvenções econômicas*	9.353,6	5.278,6	4.366,5	1.519,9
Demais custeio (00QH, 0265)	15.697,2	15.474,6	15.323,2	15.261,0
Bolsa Família (8442)	15.000,0	15.000,0	15.000,0	15.000,0
Outras (00QH e 0265)	697,2	474,6	323,2	261,0
Total	259.230,3	255.342,2	254.068,5	250.428,9

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

*As subvenções são as ações 000K, 0267,0281,0294,0299,00300,0301 e 0611.

O terceiro propósito é o desenvolvimento e a manutenção de um mercado eficiente para os valores mobiliários de dívida do governo, seja no âmbito doméstico ou externo. Um estoque de títulos públicos em mercado, com regras de colocação estáveis, favorece a liquidez e a descoberta de preços para vários horizontes, principalmente quando não é possível a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros com papéis privados. De acordo com o RMD de dezembro de 2019, o volume financeiro médio diário de títulos negociados no mercado secundário subiu 16,35%, de R$ 38,13 bilhões em dezembro do ano anterior para R$ 44,37 bilhões em dezembro de 2019.

O quarto é a disponibilização de instrumentos financeiros de proteção aos agentes econômicos, entre os quais o próprio país, tal como a constituição e a manutenção de reservas cambiais em contrapartida ao acúmulo de dívida em moeda doméstica. Quando um agente privado busca proteção contra o risco cambial de suas operações, é o ativo subjacente representado pelas reservas internacionais que permite ao Bacen essa assistência. Ela é feita pela via de contratos de *swaps* cambiais, de linhas de financiamento e de vendas diretas da moeda ao agente interessado na proteção de sua exposição à moeda estrangeira. No caso do Brasil, conforme consta do quadro da DBGG, o ativo representado pelas reservas cambiais é igual a R$ 1.438,3 bilhões ou 19,8% do PIB. Sua outra face é o passivo referente às operações compromissadas da Autoridade Monetária, cujo volume em 2019 alcançou R$ 951,5 bilhões, ou 13,1% do PIB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por fim, o quinto propósito da existência de títulos do Tesouro Nacional na carteira do Bacen é a sua utilização nas operações do mercado aberto como instrumento de política monetária. Quando o Bacen deseja diminuir ou aumentar a liquidez da economia, vende ou compra títulos públicos. A rapidez desse instrumento de política monetária permite o ajuste fino de liquidez do sistema econômico e, portanto, o cumprimento das metas de inflação em regimes de política econômica como o adotado no Brasil. De acordo com o quadro da DBGG, além do montante de operações compromissadas, há títulos livres na carteira do Bacen no valor de R$ 937,2 bilhões, ou seja, 12,9% do PIB.

2.5. Orçamento Público

Consoante disposto no §5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária anual (LOA) compreende: (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta.

Neste tópico, serão analisados os resultados da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI).

O Orçamento Fiscal e da Seguridade Social analisados separadamente do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, dadas as peculiaridades e critérios específicos deste (tópico 2.5.2). A análise do OI limita-se às despesas incluídas na LOA, isto é, às classificadas como investimentos realizados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme disposto na Constituição Federal.

A LOA, proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, destina-se a estimar a receita e fixar as despesas da União, sendo o crédito orçamentário alocado a determinada despesa (dotação orçamentária) o limite máximo autorizado para empenho no respectivo exercício. Contudo, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem sofrer incrementos, por meio de créditos adicionais.

Conforme dispõe a Lei 4.320/1964, considera-se como receita realizada em determinado exercício a nele arrecadada (regime de caixa) e, quanto à despesa, considera-se como pertencente ao exercício a nele empenhada, ainda que não tenham havido a liquidação e o pagamento (regime de competência). O empenho, de acordo com a definição legal, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, sendo a verificação do direito adquirido pelo credor o ato denominado de liquidação.

São intitulados restos a pagar processados do exercício as despesas empenhadas e liquidadas, mas ainda não pagas, e restos a pagar não-processados as despesas que, não obstante empenhadas, ainda não foram liquidadas.

Os valores das tabelas e gráficos apresentados neste tópico obedecem às definições mencionadas e, ainda, à classificação de receitas e despesas segundo a categoria econômica, que assim se subdivide:

- Correntes: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, afetam o Patrimônio Líquido e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;

- De capital: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, não afetam o Patrimônio Líquido e contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2.5.1. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme aprovado na Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

Previsão da receita x dotação da despesa – 2019

R$ milhões

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
Receitas Correntes	**1.626.621,14**	**Despesas Correntes**	**2.053.633,38**
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	523.161,92	Pessoal e Encargos Sociais	350.435,38
Contribuições	866.490,62	Juros e Encargos da Dívida	316.241,34
Receita Patrimonial	120.472,46	Outras despesas Correntes	1.324.301,99
Receita Agropecuária	19,78		
Receita Industrial	1.483,25		
Receita de Serviços	54.326,17		
Transferências Correntes	847,02		
Outras Receitas Correntes	59.819,91		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	**31.989,65**		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	1,50		
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	21.745,94		
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	3,23		
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	131,19		
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	28,18		
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	10.080		
Deficit do Orçamento Corrente	**395.022,59**		
Total	**2.053.633,38**	**Total**	**2.053.633,38**
		Deficit do Orçamento Corrente - Fiscal	**395.022,59**
Receitas de Capital	**1.597.226,15**	**Despesas de Capital**	**1.175 162,42**
Operações de Crédito	1.417.657,39	Investimentos	36.199,71
Alienação de Bens	1.548,81	Inversões Financeiras	93.023,60
Amortização de Empréstimos	45.076,73	Amortização da Dívida	1.045.939,10
Transferências de Capital	58,74	**Reservas**	**33.413,51**
Outras Receitas de Capital	132.884,48		24.063,52
			9.349,99
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	**6.372,37**		
Operações de Crédito - Operações Intraorçamentárias	6.372,37		
Total	**1.603.598,52**	**Total**	**1.603.598,52**

Resumo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
Receitas Correntes	1.626.621,14	Despesas Correntes	2.053.633,38
Receitas Correntes Intraorçamentárias	31.989,65	Despesas de Capital	1.175 162,42
Receitas de Capital	1.597.226,15	Reservas	33.413,51
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	6.372,37		
Total	**3.262.209,31**	**Total**	**3.262.209,31**

Fonte: Volume I, página 32, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

Como é possível observar, para o exercício de 2019, a Lei Orçamentária previu deficit no orçamento corrente, isto é, despesas correntes superiores às receitas correntes, da ordem de R$ 395,02 bilhões, o que implicaria a necessidade de tais despesas serem financiadas com receitas de capital, a exemplo, em tese, de emissão de títulos do tesouro nacional, com impacto direto na dívida pública.

Cabe registrar que foram constatadas inconsistências entre os valores da receita aprovada na LOA 2019 e as lançadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). A tabela seguinte faz o comparativo entre as receitas previstas na LOA 2019 e as lançadas no Siafi:

Previsão da receita na LOA x previsão da receita Siafi – 2019

R$ milhões

RECEITAS	LOA APROVADA	SIAFI	SIAFI - LOA
Receitas Correntes	1.626.621,14	1.626.575,15	-45,99
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	523.161,92	534.861,61	11.699,69
Contribuições	866.490,62	884.499,49	18.008,87
Receita Patrimonial	120.472,46	120.582,13	109,67
Receita Agropecuária	19,78	19,8	0,02
Receita Industrial	1.483,25	1.483,25	0,00
Receita de Serviços	54.326,17	54.428,88	102,71
Transferências Correntes	847,02	847,02	0,00
Outras Receitas Correntes	59.819,91	29.852,97	-29.966,94
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	31.989,65	31.989,65	0,00
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	1,50	1,81	0,31
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	21.745,94	21.754,57	8,63
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	3,23	3,23	0,00
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	131,19	131,19	0,00
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	28,18	28,18	0,00
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	10.080,00	10.070,67	-8,93
Total	**1.658.610,79**	**1.658.564,80**	**-45,99**
Receitas de Capital	**1.597.226,15**	**1.597.272,14**	**45,99**
Operações de Crédito	1.417.657,39	1.417.657,39	**0,00**
Alienação de Bens	1.548,81	1.549,59	**0,78**
Amortização de Empréstimos	45.076,73	45.121,94	**45,21**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Transferências de Capital	58,74	58,74	**0,00**
Outras Receitas de Capital	132.884,48	132.884,48	**0,00**
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	**6.372,37**	**6.372,37**	**0,00**
Operações de Crédito - Operações Intraorçamentárias	6.372,37	6.372,37	**0,00**
Total	**1.603.598,52**	**1.603.644,51**	**45,99**

Fonte: Tesouro Gerencial, Siop e Volume I da LOA 2019.

Pela coluna das diferenças entre o Siafi e a LOA, é possível perceber que a primeira inconsistência se encontra no lançamento a menor de R$ 29,9 bilhões na origem "Outras Receitas Correntes" no Siafi. Tais receitas, no momento do lançamento no Siafi, receberam classificação diferente da LOA, passando a figurarem como "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" (R$ 11,6 bilhões) e "Contribuições" (R$ 18,0 bilhões). Essa diferença de classificação também ocorreu, nessas mesmas origens, nas transações intraorçamentárias, ocasionando inconsistência de R$ 8,9 bilhões entre o Siafi e a LOA.

Por fim, também foi encontrada divergência de R$ 45,99 milhões entre as categorias de receitas correntes e de capital.

Para identificar a causa das inconsistências, foram realizadas consultas mais detalhadas no Tesouro Gerencial, as quais evidenciaram divergências entre as metodologias de classificação da receita empregadas na elaboração da LOA 2019 e no lançamento no Siafi.

Enquanto o Siafi agrega as receitas com acréscimos legais à receita propriamente dita (multas e juros, por exemplo), ou seja, ao principal da receita, a elaboração da LOA 2019 adotou metodologia antiga, a qual considera como receita propriamente dita apenas o valor do principal. A título de exemplo, a tabela seguinte detalha a previsão inicial da receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria lançada no Siafi.

Previsão da receita de impostos taxas e contribuições de melhoria no Siafi - 2019

R$ 1,00

Origem	Tipo	Previsão no Siafi
Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria	Receita principal	523.161,92
	Parcelamentos	5.666,84
	Multas e juros até 1% da receita principal	3.975,21
	Juros (exced. a 1%) da receita principal	1,24
	Juros da dívida ativa (exced. a 1%) da receita	588,04
	Código inexistente no siafi	1.468,35
TOTAL		534.861,61

Fonte: Tesouro Gerencial.

Pelos valores da tabela anterior, é possível perceber que, na LOA 2019, apenas o valor do principal foi lançado na origem dos "Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria" (R$ 523.161,92), enquanto que os valores acessórios de multas, juros e parcelamentos foram lançados em "Outras Receitas Correntes". Já no Siafi foram considerados, além do principal da receita, todos os valores acessórios, chegando a R$ 534.861,61.

A diferença de R$ 45,99 milhões entre as receitas correntes e as receitas de capital refere-se a multas e juros vinculadas a receitas de alienação de bens imóveis e de amortização de financiamentos. Como a LOA considerava tais receitas como correntes e o Siafi passou a considerá-las como integrantes da receita propriamente dita (principal da receita de alienação de bens imóveis e da amortização de financiamentos), surgiu a inconsistência. As outras inconsistências relatadas tiveram a mesma causa das já detalhadas.

A classificação adotada pelo Siafi está de acordo com os preceitos orçamentários do Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal para 2019 (MTO 2019) e com a Portaria-SOF 45,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de 26/8/2015. Segundo o MTO 2019, a atual codificação da receita quanto à origem "amplia o escopo de abrangência do conceito de origem e passa a explorá-lo na sequência lógico temporal na qual ocorrem naturalmente atos e fatos orçamentários codependentes".

> Nesse contexto, considera que a arrecadação das receitas ocorre de forma concatenada e sequencial no tempo, sendo que, por regra, existem arrecadações inter-relacionadas que dependem da existência de um fato gerador inicial a partir do qual, por decurso de prazo sem pagamento, originam-se outros, na ordem lógica dos acontecimentos jurídicos:
>
> [...]
>
> Nesse diapasão, ressalte-se que o ponto de partida – a origem – de todo o processo relatado no parágrafo anterior foi a existência da Receita Orçamentária Propriamente Dita, e as demais arrecadações que se originaram a partir do não pagamento dessa receita foram, na sequência temporal dos acontecimentos: multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita. O raciocínio estruturado acima explora o fato de que se a existência de multas, juros, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa decorrem do não pagamento da Receita Orçamentária Propriamente Dita dentro dos prazos estabelecidos em lei, então dependem da existência dessa receita e nela tiveram origem. (Manual Técnico de Orçamento 2019, página 13)

Diante da impropriedade, propõe-se recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita.

Nos tópicos subsequentes serão feitas análises da realização das receitas e da execução das despesas estimadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, além das disponibilidades por fonte de recursos e dos restos a pagar.

IMPROPRIEDADE
Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e os lançados no Siafi.
RECOMENDAÇÃO
Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita.

2.5.1.1. Receitas Orçamentárias

Conforme informações extraídas do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a LOA 2019 estimou receitas de R$ 3.262,21 bilhões para o orçamento fiscal e da seguridade social, sendo R$ 1.658,56 bilhões (50,84%) referentes a receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R$ 1.603,64 bilhões (49,16%) relativos a receitas de capital.

No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R$ 2.990,87 bilhões, portanto 8,32% abaixo da previsão orçamentária, sendo R$ 1.720,86 bilhões em receitas correntes e R$ 1.270,00 bilhões em receitas de capital.

Observa-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas ficaram 3,76% acima do estimado e as receitas de capital 20,81% abaixo das previsões, estando tal defasagem concentrada principalmente nas operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, que ficaram 50,58% (R$ 383,73 bilhões) abaixo do inicialmente previsto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2019, segregada por categoria econômica.

Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2019

R$ milhares

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	% Sobre total arrecadado	Saldo (d) = (c-b)	Variação % (d) / (b)
Receitas Correntes (I)	**1.658.564.799**	**1.658.564.799**	**1.720.863.725**	**57,54%**	**62.298.926**	**3,76%**
Receita Tributária	534.863.417	491.076.563	545.812.362	18,25%	10.948.945	2,05%
Receita de Contribuições	906.254.056	868.458.098	872.771.081	29,18%	-33.482.975	-3,69%
Receita Patrimonial	120.585.361	89.320.387	202.486.665	6,77%	81.901.304	67,92%
Receita Agropecuária	19.803	23.453	22.076	0,00%	2.273	11,48%
Receita Industrial	1.614.445	1.111.875	1.782.240	0,06%	167.795	10,39%
Receita de Serviços	54.457.055	40.664.883	56.779.201	1,90%	2.322.146	4,26%
Transferências Correntes	847.022	1.092.821	1.257.721	0,04%	410.699	48,49%
Outras Receitas Correntes	39.923.638	39.923.638	39.952.381	1,34%	28.743	0,07%
Receitas Correntes a classificar	0	0	0	0,00%	0	0%
Receitas de Capital (II)	**844.971.512**	**844.971.512**	**895.060.904**	**29,93%**	**50.089.392**	**5,93%**
Operações de Crédito	665.356.758	665.356.758	598.979.259	20,03%	-66.377.500	-9,98%
Alienação de Bens	1.549.586	1.549.586	3.973.952	0,13%	2.424.366	156,45%
Amortizações de Empréstimos	45.121.944	45.121.944	156.699.784	5,24%	111.577.840	247,28%
Transferências de Capital	58.741	58.741	22.334	0,00%	-36.408	-61,98%
Outras Receitas de Capital	132.884.482	132.884.482	135.385.575	4,53%	2.501.093	1,88%
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	0	0	0	0%	0	0%
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	**2.503.536.311**	**2.503.536.311**	**2.615.924.629**	**87,46%**	**112.388.318**	**4,49%**
Operações de Crédito/ Refinanciamento (V)	**758.672.993**	**758.672.993**	**374.944.544**	**12,54%**	**-383.728.449**	**-50,58%**
Operações de Crédito Internas	753.683.428	753.683.428	362.586.069	12,12%	-391.097.359	-51,89%
Operações de Crédito Externas	4.989.565	4.989.565	12.358.474	0,41%	7.368.909	147,69%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV + V)	**3.262.209.304**	**3.262.209.304**	**2.990.869.173**	**100,00%**	**-271.340.131**	**-8,32%**
Ajuste na Previsão Atualizada (VI)	-	51.998.873	-			
Deficit (VII)	-	-	-	-	-	-
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	**3.262.209.304**	**3.314.208.177**	**2.990.869.173**	**100,00%**	**-323.339.004**	**-9,76%**
RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + V)	**1.603.644.505**	**1.603.644.505**	**1.270.005.448**	**42,46%**	**-333.639.057**	**-20,81%**
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		51.998.873				
Créditos Adicionais Abertos com Superavit Financeiro		5.891.624				
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		46.464.059				
Créditos cancelados líquidos		-356.810				

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2019, Balanço Orçamentário, págs. 11-14.

No grupo de receitas correntes, destaca-se a "Receita Patrimonial", que ficou R$ 81,90 bilhões (67,92%) acima do previsto, notadamente em virtude do recebimento de recursos oriundos de bônus de assinatura de contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como de contrato de partilha pela produção de petróleo. No entanto, as "Receitas de Contribuições" apresentaram desempenho abaixo do orçado, com diferença de R$ 33,48 bilhões (-3,69%), decorrente, em sua maior parte, da frustação na arrecadação de receitas para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

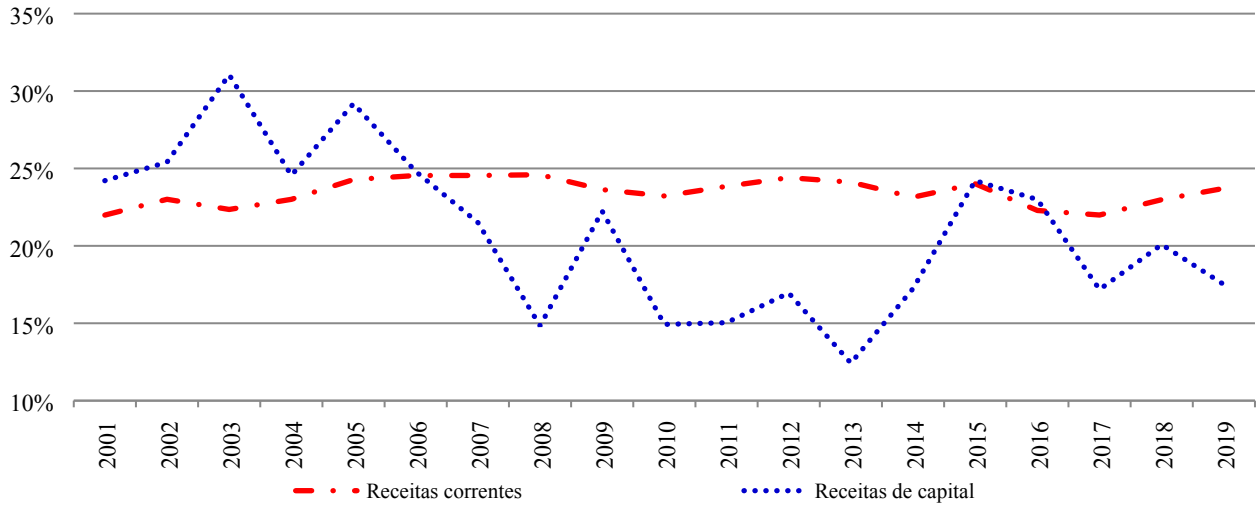
Ainda no que concerne às receitas correntes, verifica-se que a origem "Transferências Correntes", apesar de apresentar valores inexpressivos frente ao total das receitas correntes, arrecadou em 2019 R$ 410,6 milhões, ou 48,49% acima do valor estimado para o ano. As receitas desse grupo foram impactadas principalmente por convênios celebrados pela Justiça do Trabalho (R$ 834,4 milhões) e por transferências de instituições privadas, as quais, em sua maioria, ficaram concentradas em convênios celebrados pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (R$ 148,4 milhões).

Quanto às receitas de capital, excluindo-se as operações destinadas ao refinanciamento da dívida, houve acréscimo de 5,93% em relação ao previsto na LOA. Destacam-se as "Amortizações de Empréstimos", que ficaram R$ 111,57 bilhões (247,28%) acima do previsto. De maneira oposta, as "Operações de Crédito" ficaram R$ 66,38 bilhões (-9,98%) abaixo do previsto na lei orçamentária. A baixa nas receitas de operações de crédito está relacionada à obtenção de outras receitas orçamentárias, como o resultado positivo do Banco Central (Bacen) no montante de R$ 47,3 bilhões e com a devolução de recursos pelo BNDES ao Tesouro Nacional, conforme valores discriminados no parágrafo seguinte.

Por sua vez, as receitas oriundas de "Amortizações de Empréstimos" foram elevadas e atingiram R$ 156,69 bilhões, impactadas pela liquidação antecipada de dívidas do BNDES com a União, da ordem de R$ 122 bilhões em 2019 (principal e juros).

Ainda com relação às receitas, outro aspecto relevante é sua trajetória em relação ao Produto Interno Bruto. O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas efetivamente arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do PIB no período de 2001 a 2019.

Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2001 a 2019



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO dez/2019, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

Verifica-se que as receitas correntes arrecadadas permaneceram relativamente estáveis ao longo do período analisado, tendo apresentado, em 2019, percentual de 24% do PIB, apenas um ponto percentual acima do atingido em 2018. No período mais recente, de 2015 a 2018, observou-se ligeira redução das receitas correntes como proporção do PIB. Em 2019, contudo, houve recuperação, voltando ao patamar de 24%.

As receitas de capital, por sua vez, apresentaram maior volatilidade ao longo do período analisado, comportamento intrínseco a essa natureza de receita, que possui uma complexa gama de fatores que podem influenciar o seu desempenho. Como exemplo, podem ser citadas as seguintes situações: (i) operações de crédito, que caíram no período, devido ao alongamento dos títulos federais, tendo voltado a crescer a partir de 2014 e a cair novamente a partir de 2016; (ii) transferências de resultados do Bacen ao Tesouro Nacional, que tiveram picos em 2003, 2009, 2012 e 2015 devido a

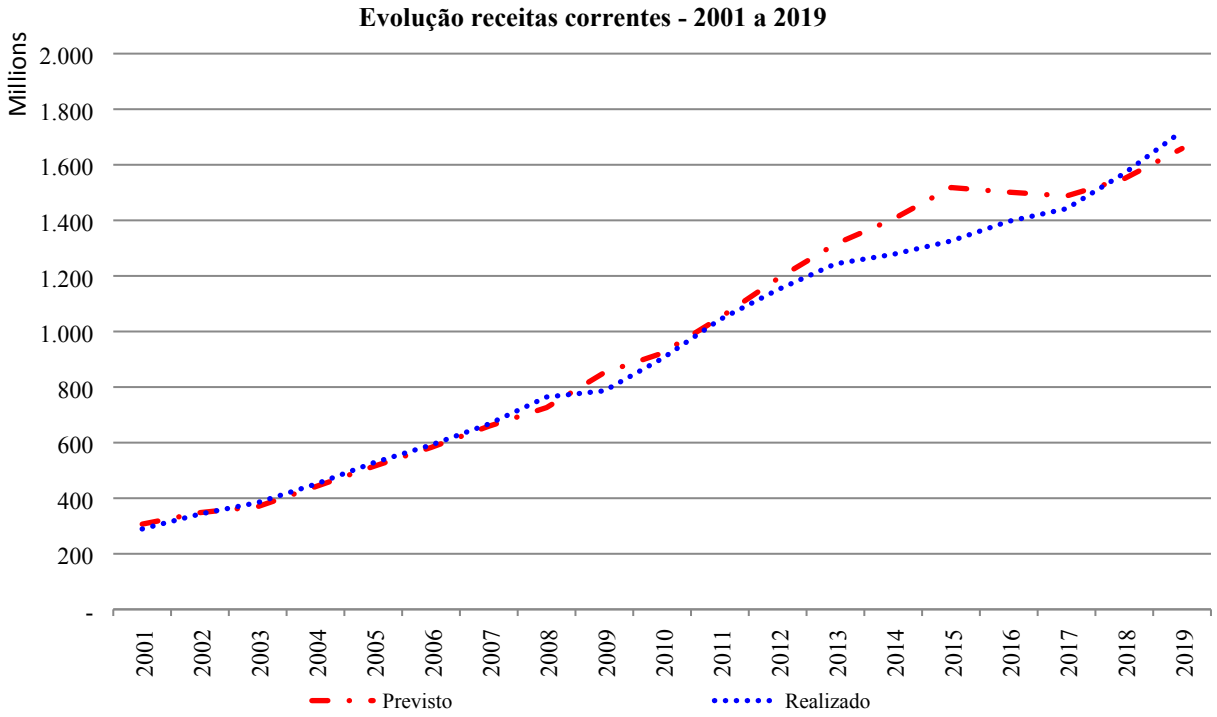
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

variações no câmbio; (iii) remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, que teve um pico em 2002 devido ao aumento da taxa Selic; e (iv) queda nas operações de crédito/refinanciamento internas e externas no exercício de 2017, que foram 44,43% menores que em 2016. Dessa forma, as receitas de capital caíram de 23% do PIB em 2016 para 17% em 2017.

No exercício de 2018, as receitas de capital atingiram 20% do PIB, sendo o aumento em relação à 2017 oriundo principalmente dos itens "Amortização de Empréstimos" e "Outras Receitas de Capital". Em 2019, as receitas de capital foram reduzidas para 18% do PIB devido à redução das receitas com operações de crédito/refinanciamento.

Na origem "Amortização de Empréstimos", as receitas arrecadadas regrediram de R$ 164,90 bilhões para R$ 156,69 bilhões. Conforme já mencionado, essas receitas são impactadas pelo pagamento antecipado dos empréstimos concedidos ao BNDES, sendo que, em 2019, essa instituição financeira pagou à União R$ 122 bilhões, enquanto que em 2018 esse valor foi da ordem de R$ 130 bilhões.

Analisa-se, agora, a trajetória das receitas correntes previstas e efetivamente arrecadadas ao longo do período de 2001 a 2019, conforme apresentado no gráfico a seguir.



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO dez/2019, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

O crescimento estável das receitas correntes tende a contribuir para um menor descolamento entre a previsão e a realização de tais receitas. Não obstante, observa-se, no período analisado, alguns anos de maior distanciamento.

A partir do exercício de 2012, a receita arrecadada permaneceu abaixo da receita prevista, em patamares crescentes de descolamento até o exercício de 2015. Em 2012, a diferença foi de 3,4%, tendo chegado a 12,7% em 2015. A partir de 2016, quando a diferença foi de 7%, observa-se convergência entre os valores previstos e arrecadados.

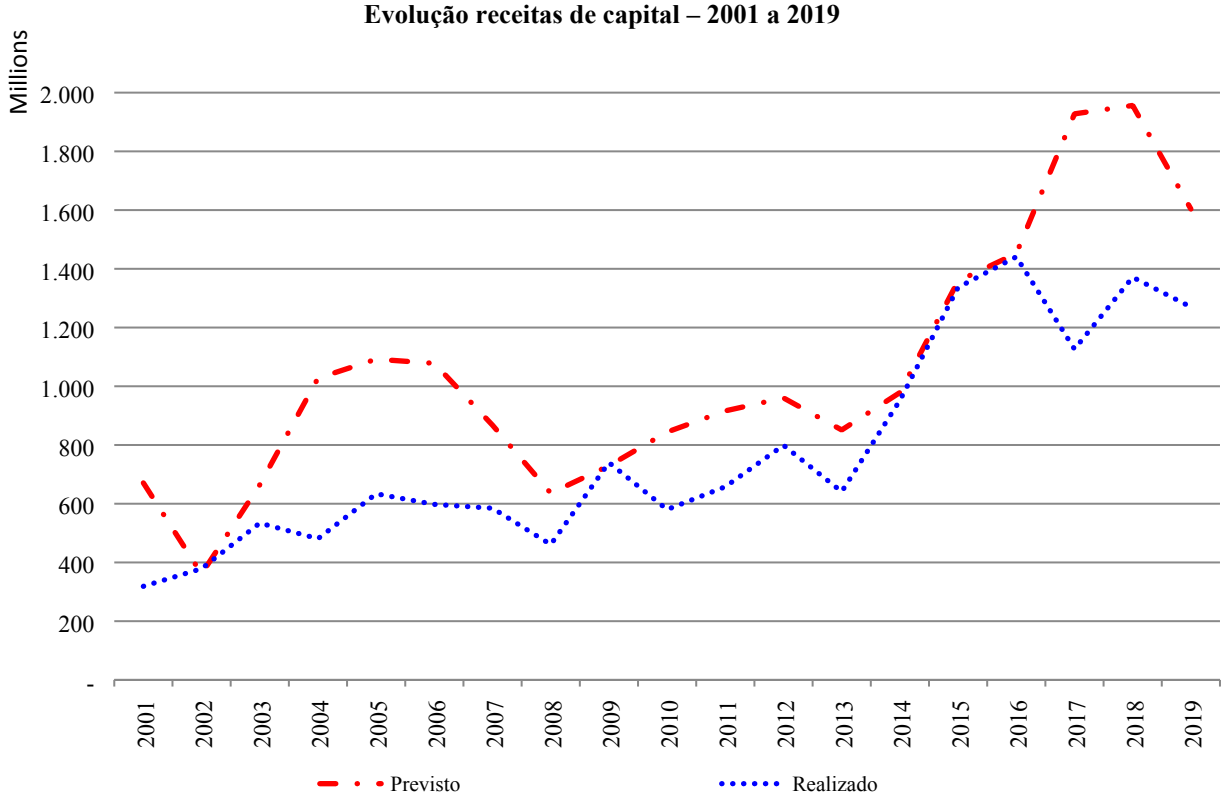
O exercício de 2018 foi o primeiro desde 2008 em que a receita realizada ficou acima da prevista na LOA, da ordem de 1,2%. Em 2019, esse descolamento positivo entre a previsão e a realização da receita aumentou ainda mais, chegando a 3,8%.

Ressalte-se que uma estimativa das receitas correntes mais próxima da realidade auxilia no planejamento orçamentário da despesa, bem como evita que despesas incluídas do orçamento deixem de ser executadas por insuficiência de recursos financeiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O gráfico a seguir apresenta a evolução dos valores de receitas de capital previstos e arrecadados ao longo do período de 2001 a 2019.

Evolução receitas de capital – 2001 a 2019



Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2019, Balanço Orçamentário; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

Em contraponto às receitas correntes, as receitas de capital são instáveis. Observa-se, entretanto, que a receita realizada tem permanecido sistematicamente abaixo da receita prevista. Exceções a esse comportamento ocorreram apenas nos exercícios de 2002 e de 2009, quando os valores realizados superaram levemente os estimados.

Já no período de 2014 a 2016, verifica-se o crescimento das receitas de capital, com maior proximidade entre os valores previstos e arrecadados. Tal período coincide com a fase mais aguda da crise econômica no Brasil, caracterizada por desequilíbrio fiscal e baixo crescimento do PIB. Esse quadro, ao passo que gerou decréscimo real na arrecadação das receitas correntes, levou à necessidade de elevação das receitas de capital, por meio do aumento das receitas de operações de crédito.

Nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, o descolamento entre as receitas de capital previstas e as realizadas voltou a ocorrer. Em 2017 e 2018, o valor arrecadado ficou 41,6% e 29,9% abaixo do estimado, respectivamente, tendo como causa principal a realização de operações destinadas ao refinanciamento da dívida em patamares inferiores aos estimados na LOA. Em 2019, o descolamento entre as receitas de capital previstas e as arrecadadas diminuiu para 20,8%, devido, em grande parte, à redução do valor previsto para essas receitas em comparação com 2018.

Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes

Devido à sua natureza, as receitas correntes são mais suscetíveis ao desempenho da economia, tendendo a crescer com o aumento do PIB ou a diminuir na ocorrência de frustração no crescimento econômico e de eventual recessão. A tabela a seguir apresenta o comparativo das receitas correntes arrecadadas no exercício de 2019, atualizadas pelo IPCA, com as do exercício de 2018.

Comparativo receitas correntes realizadas em 2018 e 2019

R$ milhares

2018			2019		% Variação real
Valor corrente (A)	Valor corrigido (B)	%	Valor (C)	%	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

		(B) = (A) x (1 + IPCA)	sobre total		sobre total	
Receitas Correntes	1.569.321.387	1.636.959.139	100,00%	1.720.863.725	100,00%	5,13%
Receita tributária	507.176.472	529.035.778	32,32%	545.812.362	31,72%	3,17%
Receita de contribuições	864.296.882	901.548.078	55,07%	872.771.081	50,72%	-3,19%
Receita patrimonial	111.857.708	116.678.775	7,13%	202.486.665	11,77%	73,54%
Receita agropecuária	20.719	21.612	0,00%	22.076	0,00%	2,15%
Receita industrial	2.227.315	2.323.313	0,14%	1.782.240	0,10%	-23,29%
Receita de serviços	42.506.401	44.338.427	2,71%	56.779.201	3,30%	28,06%
Transferências correntes	1.235.082	1.288.314	0,08%	1.257.721	0,07%	-2,37%
Outras receitas correntes	40.000.756	41.724.789	2,55%	39.952.381	2,32%	-4,25%
Receitas correntes a classificar	52	54	0,00%	-	0,00%	-100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial e Balanços Gerais da União 2018 e 2019; Prestação de Contas do Presidente da República, p. 259-260.

Verifica-se que, em termos reais, houve aumento de 5,13% das receitas correntes arrecadadas em 2019 em relação a 2018. As receitas tributárias e de contribuições, que juntas representaram 82,43% da arrecadação, cresceram 3,17% e diminuíram 3,19% no período, respectivamente.

De outra forma, as receitas industriais e as "outras receitas correntes" apresentaram variações negativas de 23,29% e 4,25%. Tais receitas, entretanto, correspondem a apenas 2,42% da arrecadação total.

As maiores variações positivas ficaram por conta das receitas patrimoniais e de serviços, com 73,54% e 28,06%, respectivamente. O crescimento das receitas patrimoniais em relação a 2018 está relacionado ao recebimento de recursos oriundos de bônus de assinatura de contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como de contrato de partilha pela produção de petróleo. Já o aumento das receitas de serviços de R$ 1,9 bilhão para R$ 15,9 bilhões está relacionado a receitas de retorno de refinanciamento de dívidas de médio e longo prazos, .

Não obstante o decréscimo da taxa de crescimento do PIB em 2019 (1,1%) em relação a 2018 (1,3%), houve crescimento das receitas correntes de 2019 em relação a 2018. Contudo, tal quadro não representa trajetória de recuperação no crescimento das receitas correntes, haja vista que o aumento, em sua maior parte, está relacionado a receitas não recorrentes, como foi o caso das receitas patrimoniais acima indicadas.

2.5.1.2. Despesas Orçamentárias

A LOA 2019 fixou despesas de R$ 3.262,21 bilhões para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Ao longo do exercício, com a abertura de créditos adicionais, as dotações de despesas autorizadas atingiram o total de R$ 3.314,2 bilhões, o que representa incremento de R$ 51,99 bilhões em relação ao originalmente aprovado na lei orçamentária.

Do total autorizado, R$ 344,3 bilhões (10,39%) foram destinados ao custeio de "Pessoal e Encargos Sociais", R$ 1.370,14 bilhões (41,34%) endereçados a "Outras Despesas Correntes" e R$ 399,64 bilhões (12,06%) designados aos "Juros e Encargos da Dívida Pública".

O montante efetivamente empenhado atingiu R$ 2.846,79 bilhões, representando 85,9% da despesa autorizada. Essa diferença decorreu sobretudo da não realização de despesas previstas com o refinanciamento da dívida pública – embora tenham sido autorizados R$ 1.025,33 bilhões, o valor empenhado foi de R$ 752,53 bilhões, ou seja, R$ 272,8 bilhões (26,61%) abaixo do autorizado. O refinanciamento da dívida abaixo do previsto está relacionado à obtenção de receitas com o resultado positivo do Bacen no valor de R$ 47,3 bilhões e com a devolução de recursos pelo BNDES

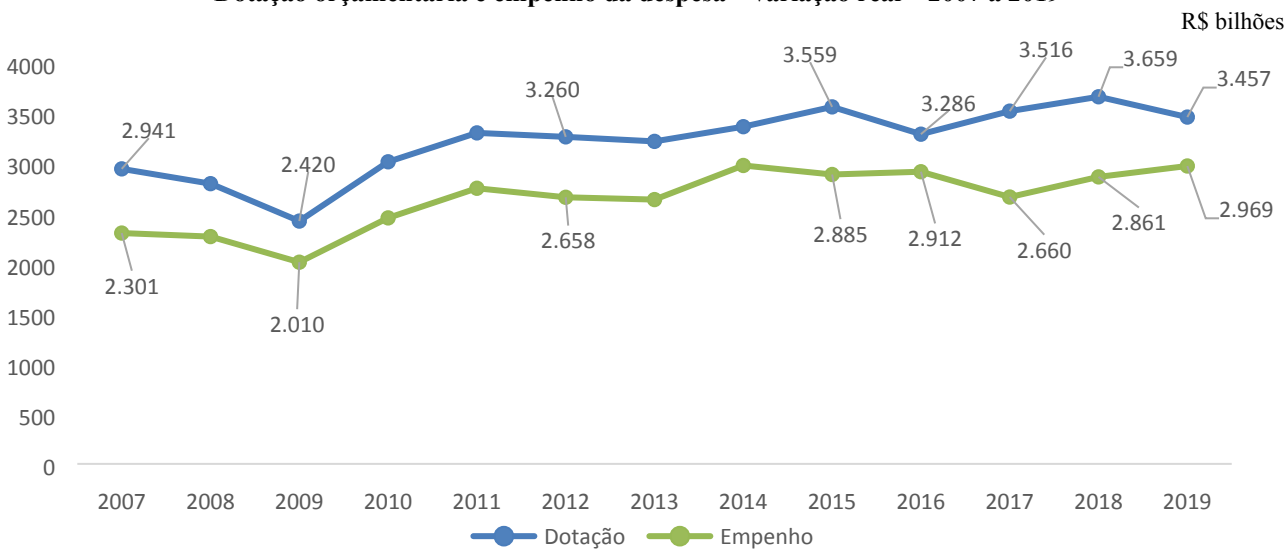
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

ao Tesouro Nacional no valor de R$ 122,0 bilhões, bem como com a redução do montante das reservas internacionais.

Outra despesa que contribuiu significativamente para a redução dos empenhos foram os juros e os encargos da dívida, que empenharam apenas 71,37% do autorizado. Nesse caso, a redução está relacionada à contração da taxa de juros implícita da dívida pública bruta, a qual é afetada pelo encolhimento da taxa Selic.

O gráfico a seguir apresenta a variação da dotação orçamentária atualizada e da despesa empenhada nos exercícios de 2007 a 2019, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Dotação orçamentária e empenho da despesa – variação real – 2007 a 2019[1]



Fonte: Siafi, Tesouro Gerencial e Banco Central.
[1] Valores atualizados pelo IPCA do período.

Verifica-se que a dotação orçamentária autorizada para 2019 pouco variou em termos reais em relação a 2018, com leve decréscimo de aproximadamente 6%. Nos valores empenhados, por sua vez, houve crescimento em torno de 4%. O grupo que apresentou maior crescimento no empenho foi o de "Outras Despesas Correntes", cujos valores empenhados cresceram 8,63% em termos reais e atingiram R$ 1.415,42 bilhões em 2019.

Os valores empenhados com pagamento de "Pessoal e Encargos Sociais" cresceram 5,34% em termos reais e alcançaram R$ 347,30 bilhões, enquanto o montante empenhado em "Juros e Encargos da Dívida" cresceu 2,57% em relação a 2018 e chegou a R$ 297,52 bilhões.

Despesas por Função de Governo

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação e saúde. A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais. A tabela a seguir apresenta a distribuição da despesa empenhada e paga no exercício entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2018 e 2019.

Empenho e pagamento da despesa por função - 2018 e 2019[1]

R$ milhões

Função de Governo	Despesa Empenhada 2018	Despesa Emp./ Dotação 2018	Despesa Paga 2018	Desp. Paga/ Desp. Empenhada 2018	Despesa Empenhada 2019	Despesa Emp./ Dotação 2019	Despesas Liquidadas 2019	Despesas Pagas 2019	Despesa Paga/ Despesa Emp. 2019
Encargos Especiais	1.430.319,2	66%	1.411.401,1	99%	1.461.123,2	78%	1.445.201,4	1.444.685,4	99%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Previdência Social	684.255,2	100%	642.886,4	94%	726.836,0	100%	726.587,5	684.483,0	94%
Saúde	120.871,7	99%	108.179,2	89%	125.990,8	99%	115.765,6	114.182,5	91%
Educação	112.189,7	98%	95.589,5	85%	114.081,6	96%	98.450,5	94.474,3	83%
Assistência Social	88.678,8	100%	85.896,6	97%	95.973,7	100%	94.930,5	92.845,7	97%
Trabalho	72.391,8	97%	70.289,2	97%	74.301,0	95%	72.491,9	72.477,2	98%
Defesa Nacional	76.872,1	100%	67.417,6	88%	84.345,5	99%	78.905,5	75.283,4	89%
Judiciária	35.879,5	94%	35.055,6	98%	37.262,4	97%	36.705,3	36.577,9	98%
Administração	31.144,7	94%	27.146,9	87%	27.136,5	96%	25.225,7	23.862,2	88%
Agricultura	22.828,5	87%	15.860,2	69%	21.908,3	87%	15.355,1	14.732,6	67%
Transporte	15.155,2	96%	11.459,3	76%	12.224,5	74%	8.790,8	8.670,9	71%
Segurança Pública	12.451,6	97%	8.820,1	71%	11.335,7	98%	9.537,4	9.021,8	80%
Legislativa	7.351,9	92%	7.188,1	98%	7.536,8	93%	7.362,9	7.357,0	98%
Essencial à Justiça	7.416,2	98%	7.071,3	95%	7.670,0	96%	7.450,5	7.417,9	97%
Ciência e Tecnologia	7.472,2	98%	6.352,2	85%	7.247,7	98%	6.572,8	6.369,7	88%
Gestão Ambiental	4.640,3	95%	3.472,2	75%	4.770,1	91%	3.350,6	3.264,9	68%
Relações Exteriores	3.253,6	99%	3.123,5	96%	3.339,9	93%	3.234,3	3.219,2	96%
Comércio e Serviços	4.615,4	99%	2.649,2	57%	2.771,3	73%	1.789,3	1.784,5	64%
Indústria	2.241,6	97%	2.023,2	90%	1.909,9	93%	1.787,2	1.703,6	89%
Energia	2.011,4	96%	1.827,2	91%	2.703,0	94%	2.376,7	2.338,0	86%
Urbanismo	5.387,0	99%	1.604,6	30%	7.472,8	96%	1.442,5	1.352,1	18%
Organização Agrária	2.710,1	96%	1.568,3	58%	1.958,5	98%	1.434,3	1.375,1	70%
Comunicações	1.419,0	95%	1.167,7	82%	1.396,5	96%	1.245,2	1.185,5	85%
Direitos da Cidadania	1.624,5	75%	991,0	61%	2.399,6	86%	915,4	886,8	37%
Cultura	1.999,7	95%	988,6	49%	1.808,4	91%	771,5	742,4	41%
Saneamento	921,2	99%	558,4	61%	514,8	99%	454,2	450,7	88%
Desporto e Lazer	1.245,4	95%	267,9	22%	751,1	77%	160,7	158,5	21%
Habitação	18,5	96%	5,7	31%	21,5	88%	11,7	4,9	23%
Total	**2.757.365,9**	**78%**	**2.620.860,7**	**95%**	**2.846.791,4**	**86%**	**2.768.306,9**	**2.710.907,7**	**95%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

[1] A função "Reserva de Contingência" não consta da tabela, pois não apresentou despesa empenhada.

A função Encargos Especiais somou R$ 1.444,68 bilhões e representou o maior valor de despesa paga em 2019. Nessa função, encontram-se os gastos que não podem ser associados diretamente a um bem ou serviço, tais como o pagamento de dívidas e respectivos juros, ressarcimentos de despesas da União realizadas por outros entes da Federação ou pelo setor privado e indenizações, que podem ser trabalhistas, previdenciárias, a anistiados políticos, entre outras.

Dentro da função Encargos Especiais, as maiores despesas pagas em 2019 foram: "serviço da dívida interna", R$ 518,41 bilhões (35,88%); "refinanciamento da dívida mobiliária federal interna", R$ 462,26 bilhões (32%); "fundo de participação dos municípios", R$ 88,39 bilhões (6,12%); "fundo de participação dos estados", R$ 76,05 bilhões (5,26%) e "fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino", R$ 40,14 bilhões (2,78%).

A segunda maior despesa paga por função em 2019 foi para a Previdência Social, totalizando R$ 684,48 bilhões, ou 25,25% do total pago. A respeito dessa função, é importante destacar que os valores apurados neste tópico diferem daqueles apresentados no tópico 2.3.6 deste relatório, que trata do resultado previdenciário. As divergências devem-se ao fato de haver distinções nos parâmetros de pesquisa utilizados para levantar as informações de despesas na função Previdência Social e para fins de apuração do resultado. Um exemplo de diferença reside na contabilização, para apuração do resultado previdenciário, de despesas com precatórios, que pertencem à função Encargos Especiais e não à função Previdência Social.

Em análise mais ampla, sete funções tiveram empenhos abaixo de 90% da dotação autorizada. São elas: Habitação (88%), Agricultura (87%), Direitos da Cidadania (86%), Encargos Especiais (78%), Desporto e Lazer (77%), Transporte (74%) e Comércio e Serviços (73%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

"Comércio e Serviços" e "Transporte" foram as duas funções com os menores percentuais de empenho. No caso da função "Comércio e Serviços", a ação que menos teve dotação empenhada, em valores correntes, foi a 0A84 – Financiamento de operações no âmbito do Proex, com R$ 807,52 milhões deixados sem empenhar. Já na função Transporte, a ação orçamentária com menor execução foi a 0118 – Financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval, a qual deixou de executar R$ 4,2 bilhões dos R$ 5,4 bilhões autorizados.

No que concerne ao pagamento das despesas empenhadas, cinco funções apresentaram percentuais de pagamento inferiores a 50%: Cultura, com 41%; Direitos da Cidadania, com 37%; Habitação, com 23%; Desporto e Lazer, com 21% e Urbanismo, com apenas 18% da despesa empenhada no exercício sendo efetivamente paga.

A função Cultura foi impactada pela ausência total de pagamento dos valores empenhados na ação relativa aos investimentos retornáveis no setor audiovisual, ou seja, foram empenhados R$ 650 milhões e nenhum valor foi pago. Na função Direitos da Cidadania, houve baixo pagamento para as despesas empenhadas na ação 6067 – Defesa de direitos difusos, em torno de 2,3% dos valores empenhados (R$ 632 milhões).

Na função Habitação, apenas 26% dos recursos empenhados na ação de apoio à urbanização de assentamentos precários, que somaram R$ 18,7 milhões, foram pagos. Já na função Desporto e Lazer, a ação que impactou negativamente a execução da despesa foi a implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer. Embora os valores empenhados na ação tenham correspondido a 41% do total empenhado na função, os valores pagos corresponderam a 0,3% do total pago em Desporto e Lazer.

Por fim, na função Urbanismo, foram pagos somente 1,83% dos recursos empenhados nas ações de apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local e apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, totalizando R$ 5,7 bilhões não pagos de R$ 5,8 bilhões empenhados.

Despesas que impactam o resultado fiscal primário

Para fins de apuração do resultado fiscal primário do Governo Central, as despesas públicas são separadas em quatro linhas: Benefícios Previdenciários; Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Obrigatórias; e Despesas Discricionárias.

O Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2019 aponta crescimento real de 2,7% nas despesas primárias do Governo Central, que atingiram R$ 1.469,24 bilhões. Destaque-se o crescimento real de 22,2% das despesas discricionárias (excluídas as obrigatórias com controle de fluxo, isto é, que possuem características que permitem controle pelos limites de movimentação e empenho, como despesas obrigatórias do Ministério da Saúde, benefícios ao servidor etc.), que atingiram R$ 166,14 bilhões, e o decréscimo de 6,6% em "outras despesas obrigatórias", que somaram R$ 199,34 bilhões.

Ainda segundo o RTN, o comportamento dos gastos a título de "despesas discricionárias" deveu-se principalmente ao pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (R$ 34,4 bilhões em dez/2019) e ao aumento de capital de empresas estatais não dependentes (acréscimo de R$ 7,4 bilhões em relação a dezembro de 2018).

Ainda no que concerne às despesas que afetam o resultado fiscal primário, os gastos com Benefícios Previdenciários cresceram em termos reais 2,2% em relação aos de 2018 e os dispêndios com Pessoal e Encargos Sociais cresceram 2,1%.

Despesas por Grupo de Natureza da Despesa

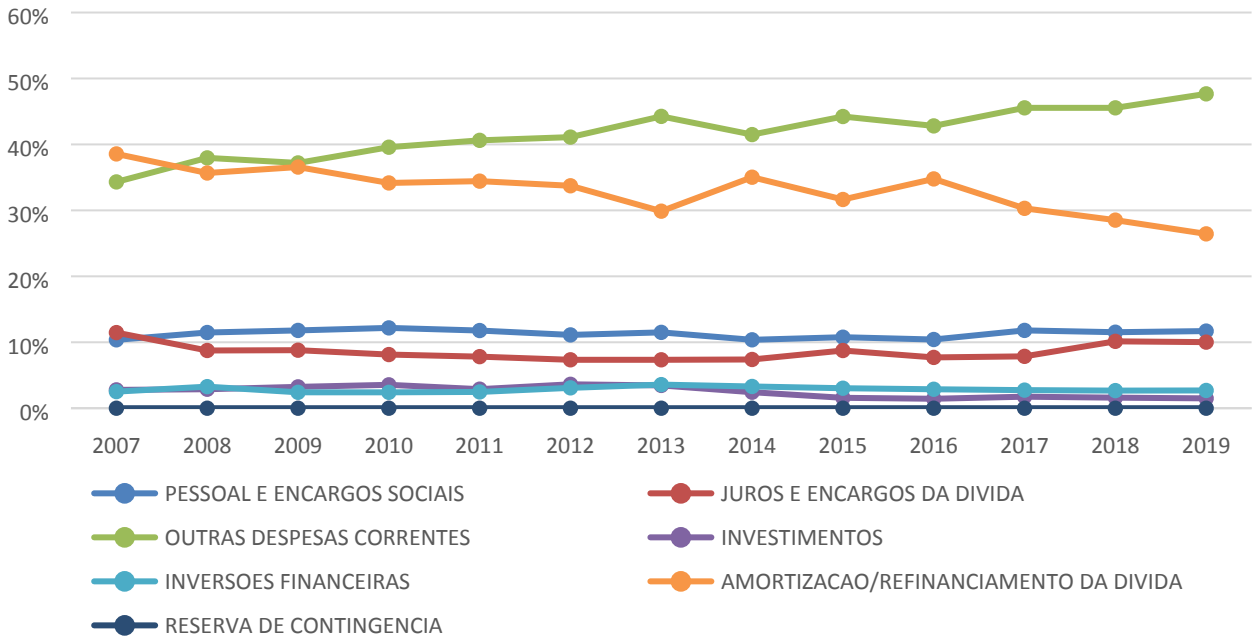
Segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO), o Grupo de Natureza da Despesa agrega os diversos elementos de despesa que possuem as mesmas características quanto ao objeto de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

gasto, sendo discriminado da seguinte forma: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; e Amortização da Dívida.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do percentual de execução de cada grupo de despesa em relação à despesa empenhada total em cada exercício do período de 2007 a 2019, em valores correntes.

Evolução percentual empenhado grupo de natureza da despesa – 2007 a 2019



Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

Observa-se, entre os anos de 2016 a 2019, tendência de crescimento da participação do grupo "Outras Despesas Correntes" e de decréscimo do grupo "Amortização/Refinanciamento da Dívida". As despesas correntes têm sido impactadas sobretudo pelo aumento dos gastos previdenciários (chegaram a 34% do grupo "Pessoal e Encargos Sociais"), enquanto a diminuição das necessidades de recursos para refinanciamento da dívida tem, como uma de suas causas, as devoluções dos empréstimos da União ao BNDES, que atingiram, em valores nominais, R$ 425,96 bilhões no triênio.

Os grupos "Pessoal e Encargos Sociais" e "Juros e Encargos da Dívida" têm apresentado certa estabilidade no período analisado. As despesas empenhadas com pessoal e encargos oscilaram entre o mínimo de 10% e o máximo de 12% do total empenhado, enquanto o montante comprometido com juros e encargos da dívida apresentou maior amplitude, oscilando entre o mínimo de 7% e o máximo 13% entre os anos de 2007 a 2019.

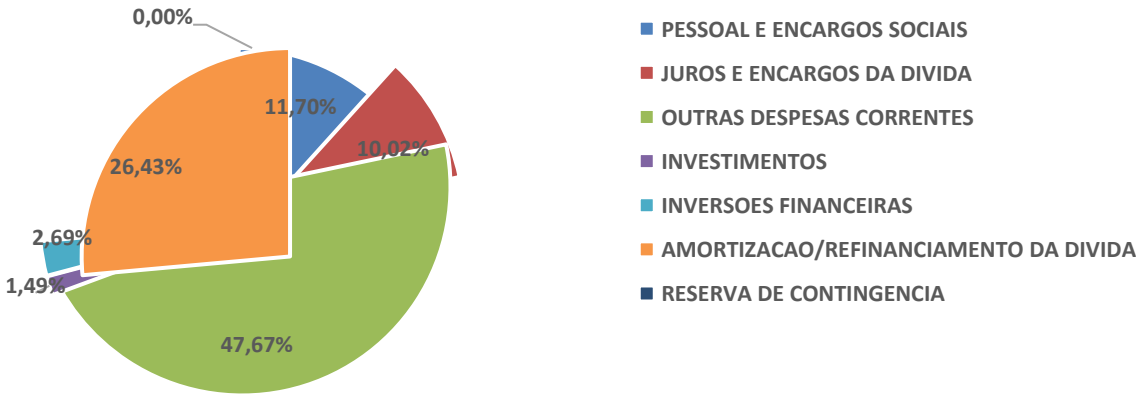
Os grupos "Investimentos" e "Inversões Financeiras" têm se caracterizado por baixo percentual de participação em relação ao total de despesas empenhadas, visto que os investimentos variaram entre 1% e 4% no período e as inversões financeiras entre 2% e 4%.

Cabe destacar que essas despesas destinam-se ao planejamento e à execução de obras; à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; e à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, que não importem aumento de seu capital. Ou seja, representam investimentos do governo em ações que contribuem para o aumento do patrimônio da União. Não obstante, verifica-se que esses dois grupos são os que possuem menor percentual de empenho dentre as despesas em análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição do total empenhado por natureza da despesa no exercício de 2019.

Percentual empenhado por grupo de natureza da despesa – 2019



Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

O grupo de maior representatividade foi "Outras Despesas Correntes", em que se computam as despesas classificadas como de "custeio de manutenção" dos órgãos da administração, cujo total empenhado, em 2019, atingiu R$ 1.356,9 bilhões, ou 47,6% do montante total.

Por sua vez, as despesas empenhadas no grupo "Amortização/Refinanciamento da Dívida" alcançaram o valor de R$ 752,5 bilhões, espelhando 26,43% do total, o menor percentual em mais de dez anos. Em 2019, o BNDES liquidou R$ 122,98 bilhões de empréstimos anteriormente concedidos à União, valor que contribuiu para menor necessidade de refinanciamento da dívida pública.

No grupo "Pessoal e Encargos Sociais", foram empenhados R$ 332,95 bilhões (11,7%), e no grupo "Juros e Encargos da Dívida", R$ 285,23 bilhões (10,02%), mantendo a representatividade relativa verificada no exercício de 2018, quando atingiram 11,5% e 10,10%, respectivamente.

Por fim, o grupo de "Investimentos e Inversões Financeiras" permaneceu em patamares muito baixos, com valores empenhados da ordem de R$ 42,4 bilhões (1,5%) e R$ 76,6 bilhões (2,7%), respectivamente. Esse cenário revela as consequências da compressão das despesas discricionárias, especialmente nesses grupos, em relação às despesas obrigatórias, que têm crescido constantemente.

2.5.1.3 Disponibilidades por Fonte de Recursos

O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada pelo atributo denominado Fonte de Recursos, que indica tanto a origem da receita quanto a fonte de financiamento da despesa. Assim, os valores arrecadados e classificados nas fontes orçamentárias vinculadas, quando não gastos em despesas vinculadas a essas fontes, devem permanecer nelas contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

Devido à necessidade de se cumprir as metas de resultado primário, têm ocorrido, ao longo dos anos, limitações de empenho e de pagamento. Essa situação gerou significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, bem como a permanência de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata , nos casos em que há vinculação de recursos – circunstância problemática no atual cenário de sucessivos deficits primários, em que o Poder Executivo se vê obrigado a emitir títulos para financiar despesas não financeiras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

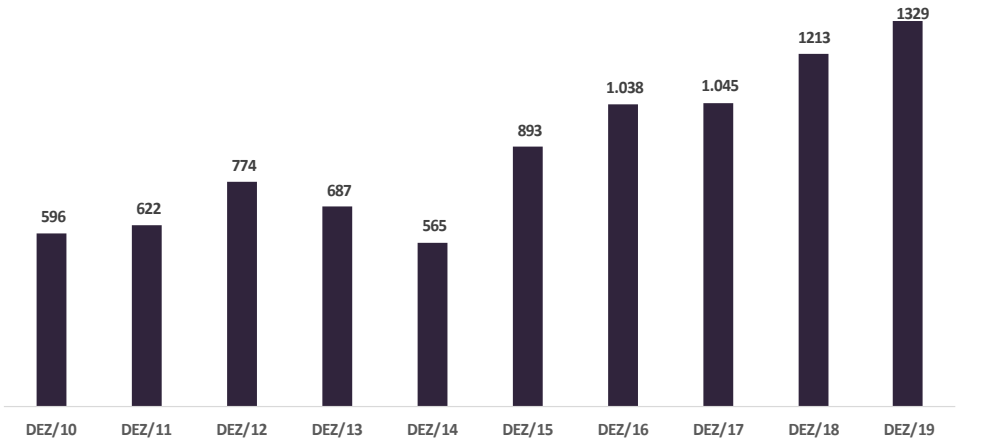
Essa questão é detalhada na seção 4.1.1.5 deste Relatório, que trata do cumprimento da "Regra de Ouro".

A conta "Disponibilidade Por Destinação de Recursos" é uma conta de controle que indica o montante de recursos a utilizar, isto é, de valores arrecadados e temporariamente não aplicados e que se encontram disponíveis na Conta Única para execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Os saldos registrados informam os valores que não foram comprometidos pela execução orçamentária (isto é, não foram empenhados para fazer frente a alguma despesa). Essa conta (8.2.1.1.1.00.00) permite verificar a disponibilidade por fonte de recursos de cada unidade gestora para execução de despesas. Esses valores estão depositados na Conta Única.

O saldo da conta de "Disponibilidade por Destinação de Recursos" ao final de 2019 correspondeu a R$ 1.329 bilhões, o que representou aumento real de 9% em relação a 2018. O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2019, a preços de dezembro de 2019. Percebe-se que os maiores incrementos foram em 2012 (24%) e em 2015 (58%), sendo que o crescimento de 2012 foi acompanhado por reduções nos dois anos subsequentes. A partir de 2014, a disponibilidade cresceu em todos os exercícios. No entanto, parte significativa desses recursos tem origem na emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública.

Disponibilidades por fonte de recursos – 2010 a 2019

R$ bilhões de dez/2019

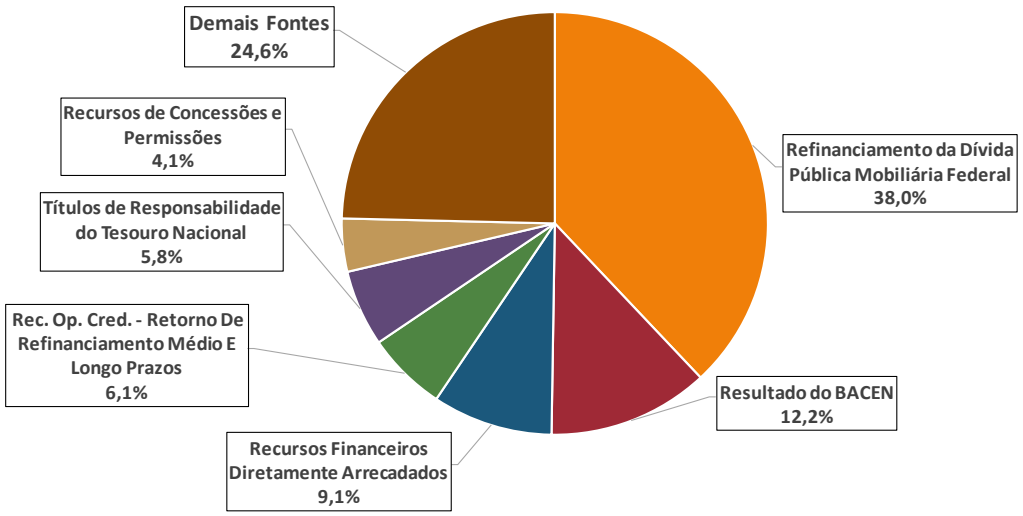


Fonte: Siafi.
Nota: Deflator utilizado: IPCA.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos valores segundo as principais fontes de recursos ao final de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Disponibilidade por fonte de recursos – saldo em 31/12/2019 de R$ 1.329 bilhões



Fonte: Siafi.

Destaque-se que os valores oriundos de emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública corresponderam a 38% – em 2018, esse percentual correspondeu a 52% do total. Isto é, dos R$ 1.329 bilhões de disponibilidades registrados ao final de 2019, R$ 505 bilhões foram obtidos mediante emissão de títulos (endividamento), cujo objetivo é a rolagem da dívida anteriormente contraída.

A existência de fonte de recursos insuficiente (saldo negativo) indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos – tendo como origem do recurso essa fonte – em montante superior à entrada de receitas na respectiva fonte, fazendo com que seu saldo não seja suficiente para cobrir a despesa. Esse descompasso tem sido objeto de acompanhamento por parte deste Tribunal há vários exercícios financeiros.

O Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, relativo à apreciação das Contas do Presidente da República de 2010, já apresentava a seguinte ressalva:

> Execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira, comprometendo a fidedignidade dos demonstrativos da execução da despesa por fonte de recursos e a aplicação das disposições contidas no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atendimento do objeto de sua vinculação.

Essa impropriedade foi resolvida paulatinamente nos exercícios subsequentes, mediante o aprimoramento dos mecanismos de controle de fontes. Em exercícios recentes, porém, o desequilíbrio retornou e vem sendo avaliado periodicamente no bojo dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 3os Quadrimestres.

No final de 2017, havia treze fontes negativas, totalizando R$ 36 bilhões. Em 2018, foram identificadas seis fontes nessa situação, representando R$ 12 bilhões. Ao final de 2019, foram identificadas apenas duas fontes com saldo negativo: a fonte 16, "Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público", com saldo negativo de R$ 149 milhões, que, no ano anterior, apresentava saldo negativo de R$ 251 milhões; e a fonte 15, "Contribuição para os Programas Especiais (Pin e Proterra)", cujo saldo negativo de R$ 117 milhões permaneceu o mesmo nos dois exercícios. Ou seja, em 2019, foram identificadas apenas duas fontes com saldo negativo total de R$ 266 milhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

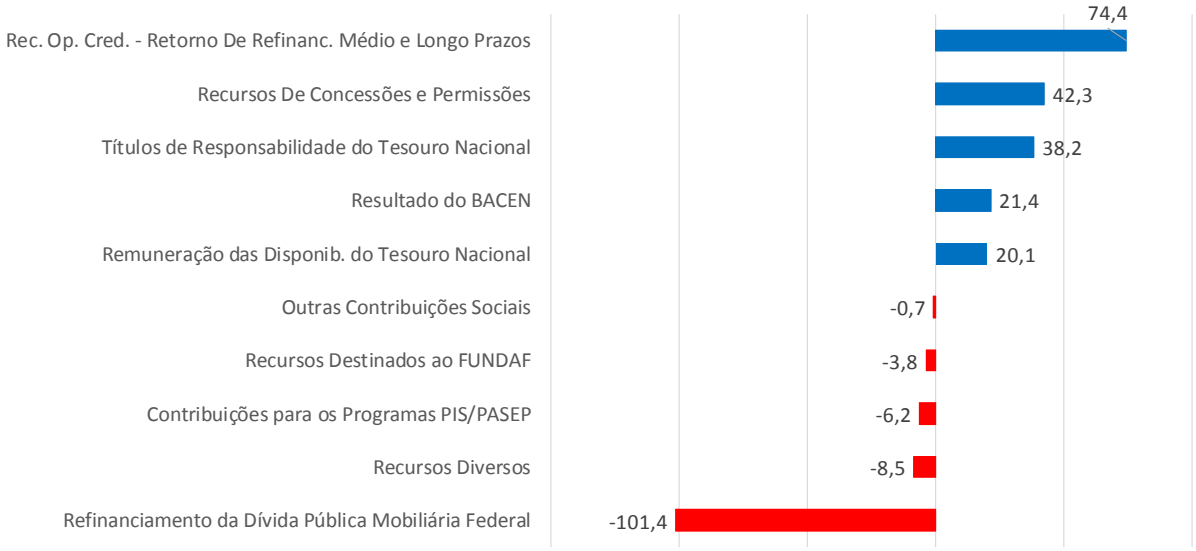
O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos entre o início e o final do exercício de 2019. Uma variação positiva retrata que foram gastos menos recursos dessa fonte do que as receitas nela arrecadadas durante o exercício. Por exemplo, a União recebeu R$ 74,4 bilhões a mais do que gastou a título de "Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos".

Uma redução do saldo tem significado inverso, ou seja, durante o exercício foi gasto mais nessa fonte do que o valor nela arrecadado. Esse foi o caso da fonte 43, "Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal", que sofreu uma redução de R$ 101 bilhões.

Os valores registrados nas fontes abaixo selecionadas representam 69% dos valores registrados no saldo da conta contábil em dezembro de 2019. Assim, embora possam ter ocorrido variações percentuais maiores em outras fontes, a representatividade é pequena.

Disponibilidades - fontes que sofreram maiores variações nominais durante o exercício de 2019

R$ bilhões



Fonte: Siafi.

Observa-se que a maior redução de saldo se refere à emissão de títulos com finalidade de renegociação da dívida (R$ 101,4 bilhões). As maiores variações positivas aludem às fontes "Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos" (R$ 74,4 bilhões) e "Recursos de Concessões e Permissões" (R$ 42,3 bilhões).

Essas variações nos saldos das fontes são reflexos da condução da dívida pública, dos eventos econômico-fiscais ocorridos no exercício e do monitoramento tempestivo das disponibilidades arrecadadas e utilizadas nas respectivas fontes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Disponibilidades por destinação de recursos a utilizar

R$ milhões

Discriminação	Saldo em Dez 2019	Saldo em Dez 2018	Variação Nominal	Variação %
Rec. Op. Cred. - Retorno de Refinanc. Médio e Longo Prazos	80.981	6.630	74.351	1121%
Recursos De Concessões e Permissões	53.920	11.577	42.344	366%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional	77.583	39.384	38.199	97%
Resultado do BACEN	162.584	141.171	21.413	15%
Remuneração das Disponib. do Tesouro Nacional	9.669	-10.446	20.116	-193%
Damais Fontes	411.979	324.229	87.750	27%
Rec. Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção	1.648	0	1.648	-
Outras Contribuições Sociais	3.781	4.516	-734	-16%
Recursos Destinados ao Fundaf	12.308	16.119	-3.812	-24%
Contribuições para os Programas Pis/Pasep	4.083	10.303	-6.220	-60%
Recursos Diversos	5.015	13.493	-8.478	-63%
Refinanciamento da Div.Publ.Mobil.Federal	504.973	606.340	-101.367	-17%
Total	**1.328.524**	**1.163.315**	**165.208**	**14%**

Fonte: Siafi.

Destaque-se a oscilação ocorrida na fonte "Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional", que iniciou o exercício com saldo negativo de R$ 10,4 bilhões e terminou com saldo positivo de R$ 9,7 bilhões. Tal variação decorreu do esforço empreendido pela STN no sentido de alocar despesas nessa fonte em montante inferior aos recursos nela ingressados, de forma a extinguir um deficit dessa magnitude.

É importante ressaltar que a delimitação de fontes das despesas do orçamento está associada à previsão de receitas. Porém, durante o exercício, podem ocorrer frustações de arrecadação em determinadas fontes e excessos em outras. Assim, compete ao órgão central de Administração Financeira da União gerenciar esses fluxos, com vistas a evitar a ocorrência de "fontes negativas", ou seja, empenhos de despesa à conta de fonte de receitas que não se realizarão conforme planejado.

Por fim, vale mencionar o saldo de R$ 1,6 bilhão em novos recursos sob a fonte "Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção", criada pela Portaria-SOF 46/2017 para recolhimento de multas aplicadas mediante acordos de leniência em razão de infrações cometidas por pessoas jurídicas consideradas responsáveis por atos lesivos previstos na Lei 12.846/2013. Esses saldos devem ser destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas.

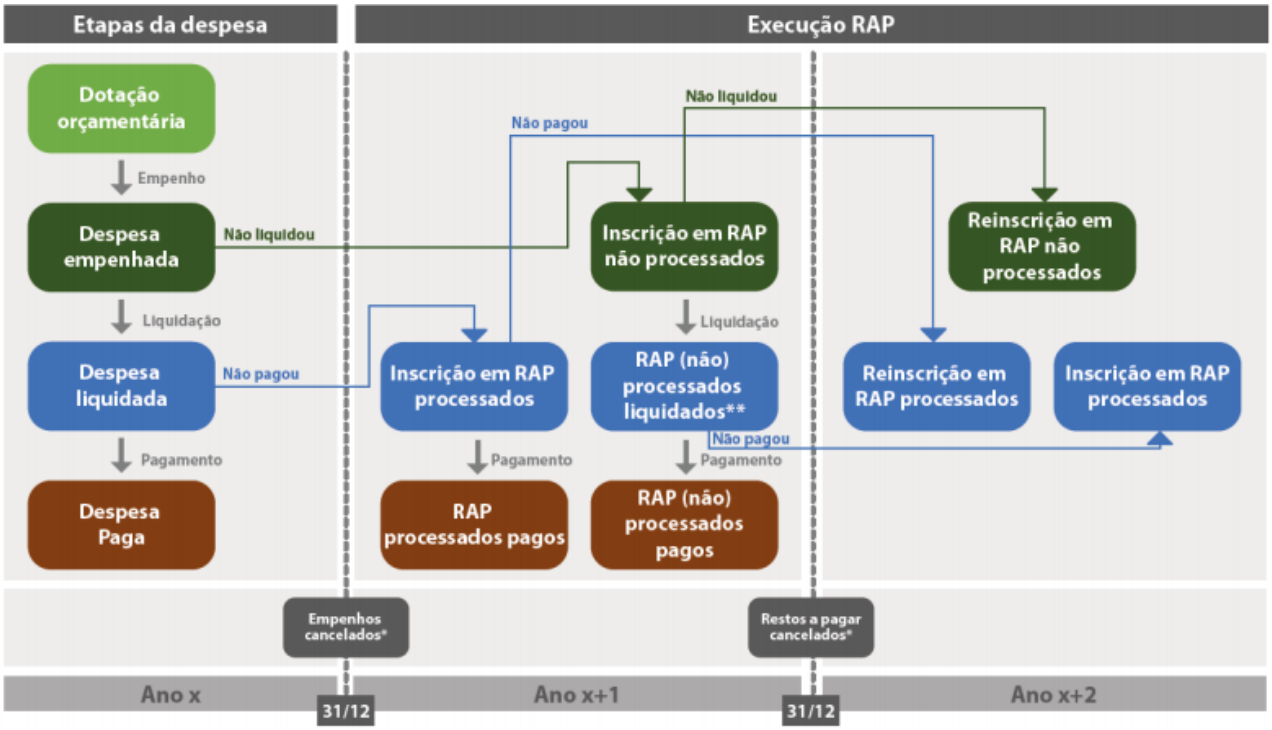
2.5.1.4. Restos a Pagar

Restos a pagar (RAP) são despesas fixadas no orçamento de determinado ano, mas não executadas no respectivo exercício, ou seja, o montante de despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. Dividem-se, fundamentalmente, em dois tipos: os restos a pagar processados (RPP), que são despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor de bens ou serviços e já verificada pela administração, mas ainda não pagas; e os restos a pagar não processados (RPNP), que, por sua vez, são despesas não liquidadas, ou seja, pendentes da entrega de bens ou serviços correspondentes ou em que ainda não houve a verificação do direito adquirido pelo credor.

A figura a seguir apresenta as etapas de inclusão e execução de despesas em restos a pagar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fluxograma - restos a pagar



* No encerramento do exercício os empenhos não inscritos ou não reinscritos pelos gestores são cancelados.

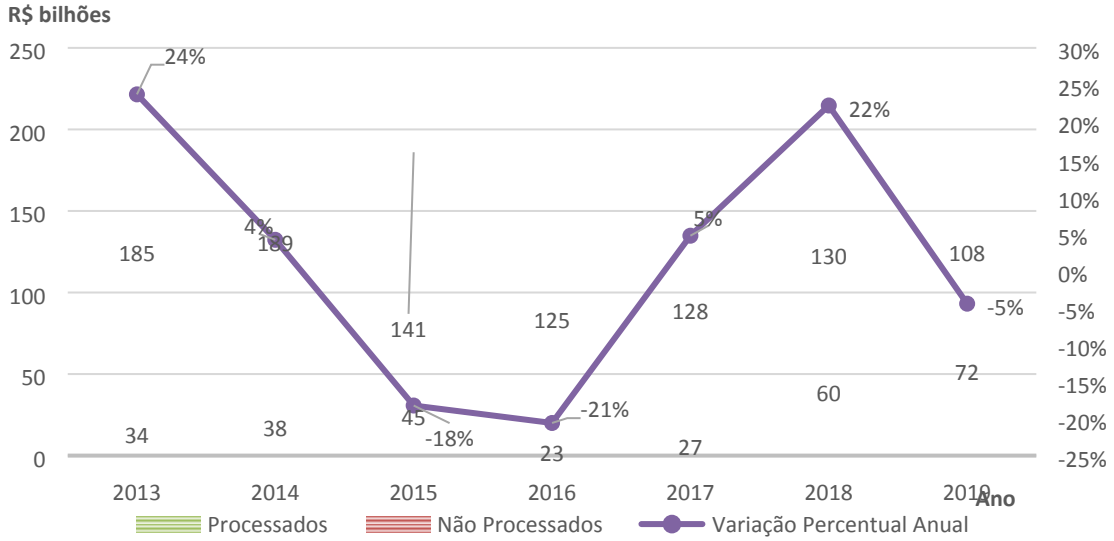
** O processamento da despesa, inclusive de restos a pagar, está associado à etapa de liquidação. No entanto, para fins gerenciais, quando um RAP não processado é liquidado e pago no mesmo exercício, mantém-se a nomenclatura de "*RAP não processado*", uma vez que a nomenclatura do RAP é vinculada ao momento de sua inscrição. Por sua vez, quando há apenas sua liquidação, sem pagamento no mesmo exercício, o referido RAP é inscrito no ano posterior como RAP processado.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019.

Como são pagas em exercício diverso do originalmente orçado e empenhado, as despesas executadas em restos a pagar concorrem, financeiramente, com as despesas do exercício em que são pagas, podendo, assim, afetar a regular execução orçamentária. Além disso, afetam negativamente o resultado fiscal primário, que é calculado pelo regime de caixa, o qual considera todos os pagamentos realizados no exercício em comparação com o conjunto de receitas arrecadadas no mesmo período.

O gráfico a seguir apresenta, para o período de 2013 a 2019, o total de restos a pagar, representados pela soma dos processados e dos não processados, e a evolução em relação ao exercício anterior.

Estoque de restos a pagar – 2013 a 2019 – valores correntes



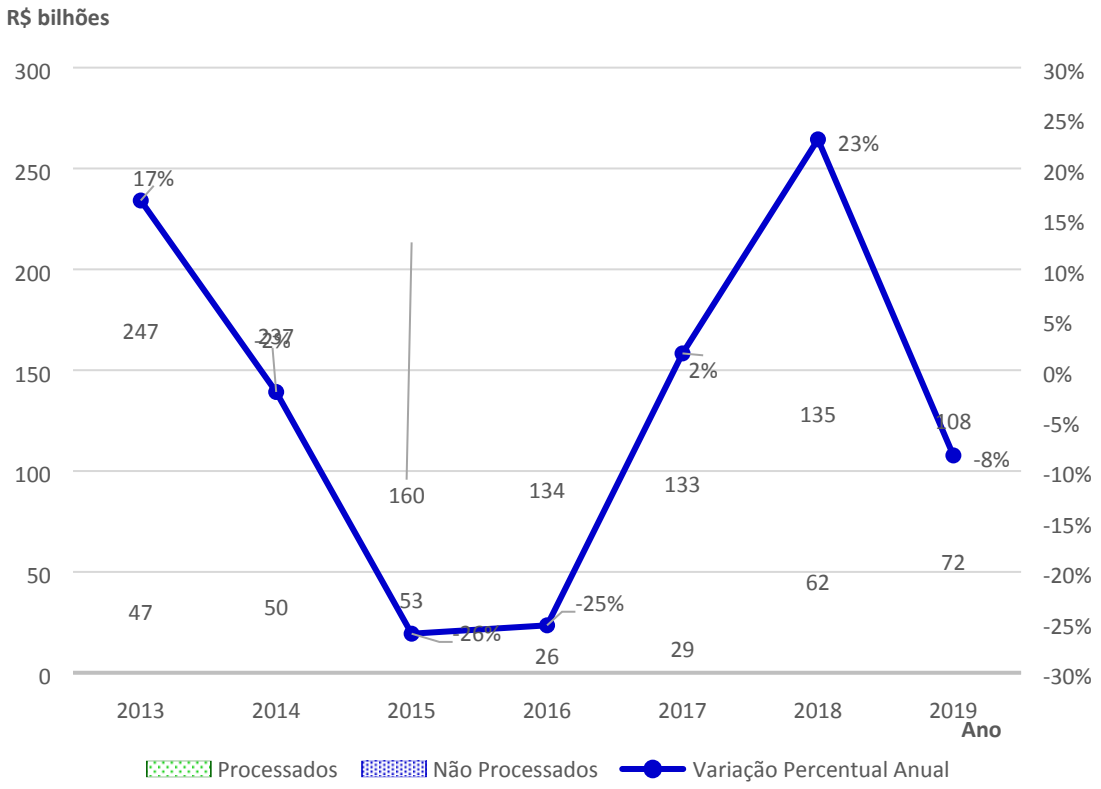
Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Observa-se que houve decréscimo de R$ 8 bilhões (5%) no estoque de restos a pagar inscritos e reinscritos ao término do exercício de 2019. Apesar da alta no estoque de restos a pagar processados, a significativa redução de restos a pagar não processados fez com que o estoque total fosse reduzido em comparação com o estoque do final de 2018.

O gráfico seguinte apresenta os valores de estoque de restos a pagar atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para valores do término de dezembro de 2019.

Estoque de restos a pagar – 2013 a 2019 – valores atualizados a dezembro 2019 (IPCA)



Fonte: Siafi e Tesouro Gerencial.

Observa-se que houve redução de 8% no estoque total de restos a pagar em relação ao montante existente ao final de 2018, o que representa decréscimo real de R$ 16 bilhões no volume total dos restos a pagar.

Cabe esclarecer que o decréscimo de restos a pagar processados de 2019 em relação a 2018 decorreu principalmente de mudança na sistemática de pagamentos de despesas associadas à emissão de ordens bancárias, que implicou elevação dos RPP de 2018 em R$ 34 bilhões. Até 2017, despesas liquidadas e pagas no último dia do ano implicavam saque da Conta Única apenas no dia posterior (isto é, no exercício seguinte). No entanto, a partir de 2018, as ordens bancárias e o pagamento correspondentes a despesas liquidadas no último dia do ano foram realizados apenas em 2019, sendo necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas.

A despeito da redução, houve aumento nos restos a pagar processados, principalmente nos seguintes itens: auxílios a investimentos de municípios (R$ 7,4 bilhões); aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na área urbana (R$ 1,9 bilhão); e concessão de empréstimos e financiamentos (R$ 1,4 bilhão).

Destaque-se ainda que, em 2018, houve alteração na sistemática de inscrição, bloqueio e cancelamento de restos a pagar, nos termos do Decreto 9.428, de 28/6/2018. Conforme mencionado no Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar 2019, as principais inovações do decreto são:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

• Redução das exceções ao bloqueio de RAP não processados que não foram liquidados depois de um ano e meio de sua inscrição, para considerar apenas os gastos com saúde e emendas individuais impositivas;

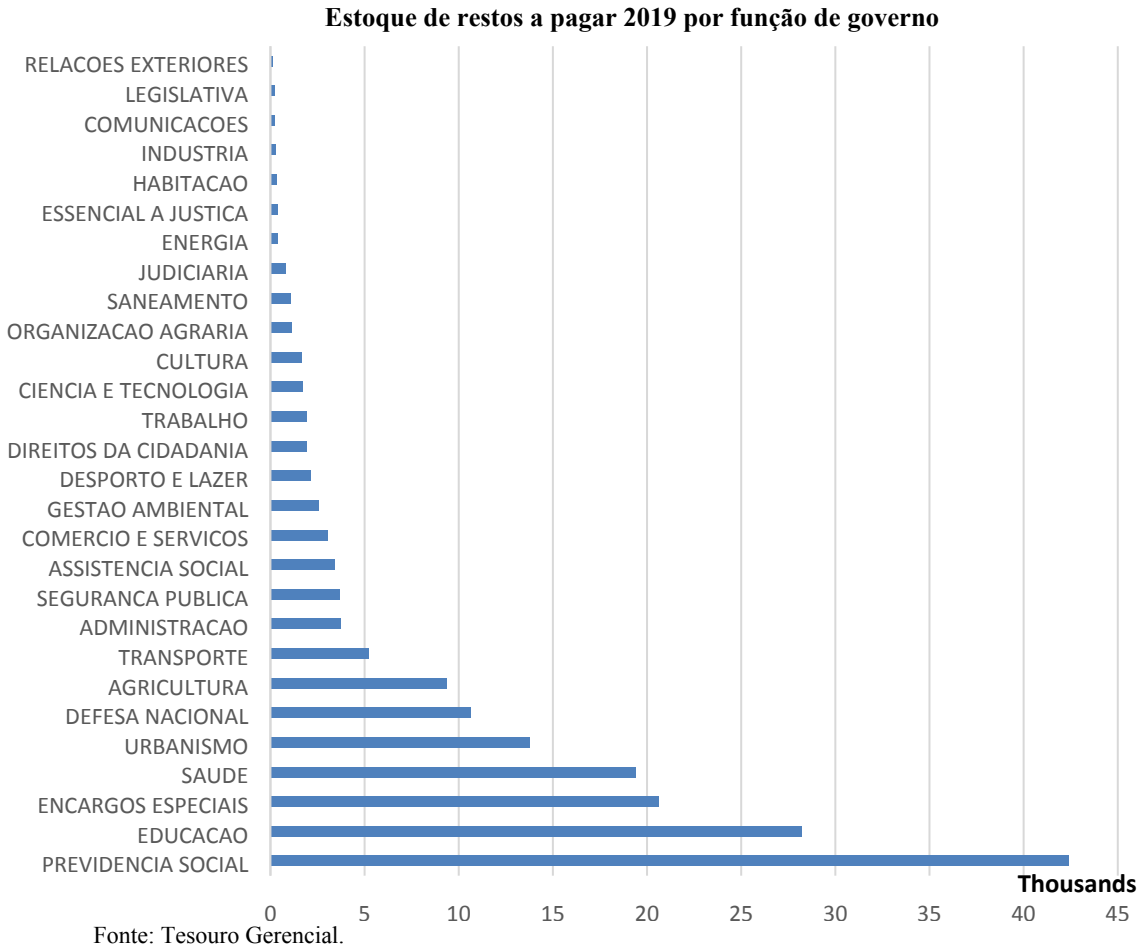
• Cancelamento automático de RAP não processados desbloqueados mas não liquidados em até um ano e meio após o seu bloqueio; e

• Concessão de poder ao Ministério da Economia para limitação da inscrição de RAP de todos os ministérios setoriais.

Em 27/6/2019, o Poder Executivo editou o Decreto 9.896, o qual prorrogou até 14/11/2019 o prazo para bloqueio dos restos a pagar inscritos em 2017. Isso fez com que, após os devidos bloqueios, fossem cancelados cerca de R$ 1,28 bilhão de restos a pagar em 2019.

Analisando-se o estoque de restos a pagar sob a perspectiva dos grupos de natureza de despesa, o grupo "outras despesas correntes" foi responsável por 49,4% do valor total, o grupo "investimentos" por 29,5% e o grupo "pessoal e encargos sociais" por 10,0% do montante total de R$ 180,7 bilhões de restos a pagar processados e não processados inscritos ou reinscritos em 2019.

Quanto à classificação por função de governo, constata-se que a função "Previdência Social" correspondeu a 23,45% do estoque de restos a pagar, seguida pelas funções "Educação" com 15,62% e "Encargos Especiais" com 11,40%. A figura a seguir detalha o estoque de restos a pagar por função de governo.



Fonte: Tesouro Gerencial.

Por fim, cabem considerações sobre o ano de inscrição do estoque de restos a pagar. Do total de R$ 180,7 bilhões de restos a pagar inscritos e reinscritos referentes a 2019, 75% decorrem de empenhos realizados em 2019 e 25% correspondem a anos anteriores, especialmente 2018, com 13% do total.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outro ponto que merece atenção é o comportamento das liquidações de restos a pagar não processados no ano de 2019. Conforme o mencionado Decreto 9.428/2018, os restos a pagar não processados seriam bloqueados em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição. Contudo, em 28/6/2019, dois dias antes da data prevista para bloqueio, o Poder Executivo editou o Decreto 9.896, prorrogando-a para 14/11/2019, o que conferiu tempo adicional para que os empenhos fossem liquidados.

Em consequência, observou-se um aumento expressivo das liquidações de restos a pagar não processados no final do exercício financeiro de 2019, notadamente no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A título de exemplo, no último bimestre de 2019, as liquidações de restos a pagar não processados no MDR foram 326% superiores à média do restante do ano. As liquidações acima do normal se concentraram entre 24 e 27 de junho de 2019, ou seja, poucos dias antes de o Poder Executivo prorrogar a data de bloqueio dos restos a pagar.

A constatação de liquidações de despesas não processadas próximas às datas limites para cancelamento dos empenhos não configura irregularidade, mas pode indicar risco de liquidações realizadas em desacordo com a legislação, dado o volume e o contexto em que as liquidações ocorreram (proximidade da data limite para bloqueio). Assim, considerando esse risco e outros aspectos associados, exame mais aprofundado sobre o tema é realizado no item 4.1.2.5.2.

2.5.2 Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI) compreende os investimentos das empresas controladas pela União, ou seja, em que essa detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. A programação dos demais gastos, correntes e de capital, não consta nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), mas no Programa de Investimentos Globais (PDG) previsto no art. 107 da Lei 4.320/1964. Para o exercício de 2019, o Decreto 9.611/2018 aprovou o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais.

A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do Ministério da Economia, é o órgão responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

Vale ressalvar que o desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, cujos resultados serão abordados a seguir.

Conforme o inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a lei orçamentária compreenderá o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei 13.707/2018 (LDO 2019) estabeleceu, em seu art. 44, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com: i) aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado; ii) benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e iii) benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Apesar de a LDO 2019 determinar que haja compatibilidade com a Lei 6.404/1976, observa-se que o conceito de investimento nela contido não corresponde à definição do subgrupo Investimento que consta do inciso III do art. 179 da Lei Societária, mas, sim, ao conceito do subgrupo Ativo Imobilizado (inciso IV), ou seja, os "direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da companhia ou da empresa ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram à companhia os benefícios, riscos e controle desses bens".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Assim, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou à construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto sob a forma de investimento.

Ao TCU cabe verificar se a execução das despesas de investimento das empresas estatais não dependentes realizou-se de acordo com o programado no Orçamento de Investimento referente ao exercício de 2019. Assim, o presente tópico apresenta as principais informações relacionadas ao tema, como os valores executados por fonte de financiamento e o grau de execução do OI, por grupo empresarial, além da comparação entre os aportes de capital da União e os dispêndios de capital realizados. Na seção 4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento, do capítulo 4 deste Relatório, será apresentada a verificação quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

No caso do orçamento de investimento, a execução da despesa não obedece aos regramentos da Lei 4.320/1964, mas aos da Lei 6.404/1976. Dessa maneira, o conceito de execução de despesas para o orçamento de investimento é o mesmo da contabilidade privada, que considera a despesa executada pela ocorrência do seu fato gerador. Conforme consta do Manual Técnico do Orçamento de Investimento, a execução da despesa segue três fases: dotação, que é o valor autorizado para as despesas; realização, correspondente à ocorrência do fato gerador da despesa; e pagamento, momento em que ocorre o desembolso financeiro para liquidar a obrigação assumida na realização.

Segundo os arts. 5º e 6º da Lei 13.808/2019 (LOA 2019), aprovaram-se para o OI, no exercício, R$ 120,0 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, respectivamente, nos Anexos III e IV da LOA. O valor para 2019 foi 74,4% superior àquele fixado em 2018, que foi de R$ 68,8 bilhões.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de macroavaliação, a agregação realizada pela Sest, que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE), que engloba empresas regidas pela Lei Societária; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais subordinadas à Lei 4.595/1964.

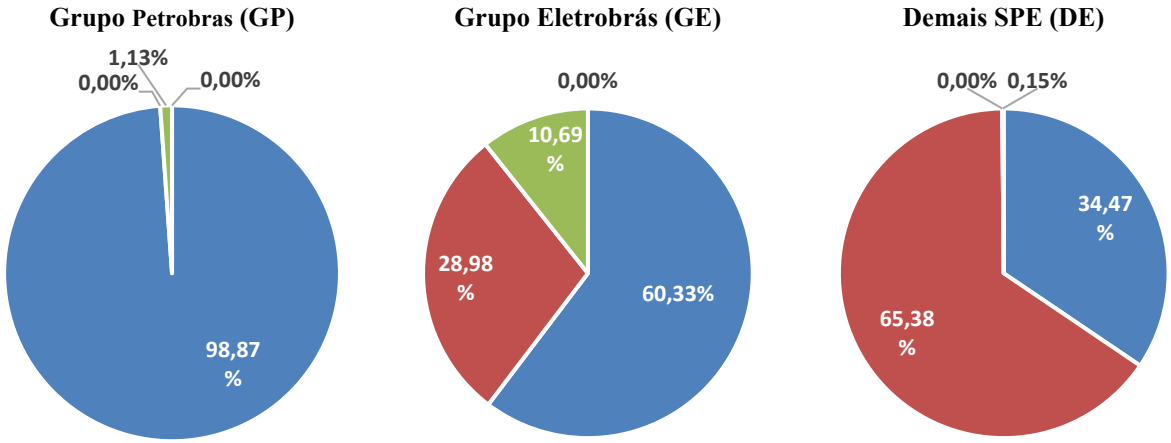
O SPE agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por 17 empresas; Grupo Eletrobrás (GE), com 39; e Demais Empresas do SPE (DE), com 23. O SF, por sua vez, é integrado por 6 empresas.

Em 2019, por meio de fato relevante divulgado ao mercado em 10/6/2019, o Banco do Brasil S.A. comunicou o início da dissolução e liquidação da empresa BB Turismo. Já no SPE, houve a incorporação da Petrobras Logística de Gás S.A. pela Petrobras, fato informado em 28/8/2019.

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos acima mencionados, segundo a fonte de financiamento. Optou-se por não elaborar gráfico para o setor financeiro, uma vez que esse utilizou 100% de recursos próprios para se financiar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento



R$ milhões

Fontes de Financiamento	GP	GE	DE	SF	Realizado
Recursos Próprios	43.655	1.820	400	3.228	49.103
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	-	874	758	-	1.632
Operações de Crédito de Longo Prazo	499	322	-	-	822
Outros Recursos de Longo Prazo	-	-	2	-	2
Realizado	**44.155**	**3.016**	**1.160**	**3.228**	**51.559**
Dotação	**109.770**	**5.978**	**5.995**	**5.715**	**127.457**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Destaca-se a capacidade das empresas do setor financeiro e do Grupo Petrobras de se financiarem com recursos de geração própria, respectivamente, em 100% e 98,87%.

O Grupo Eletrobras apresentou redução do financiamento com seus próprios recursos, de 79,1% em 2018 para 60,3% em 2019. Em contrapartida, houve aumento na participação de recursos para aumento do patrimônio líquido, de 6,6% em 2018 para 28,9% em 2019.

Já a participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento das DE diminuiu de 44,1% em 2018 para 34,4% em 2019. O conjunto das DE recebeu R$ 758 milhões para aumento do patrimônio líquido. Tal valor representa 65,4% das fontes de financiamento dessas empresas, o que sinaliza que, embora formalmente não dependentes, seguem necessitando de aportes para sua continuidade.

Grau de execução do OI

Comparativamente ao exercício de 2018, o montante executado do OI diminuiu 41,4% em termos reais.

Variação das despesas realizadas do OI por Universo

Valores em R$ milhões

Universo	2018 corrigido[1]	2019	Variação
GP	80.362	44.155	-45,1%
GE	3.671	3.016	-17,8%
DE	1.499	1.160	-22,6%
SF	2.925	3.228	10,3%
TOTAL	**88.457**	**51.559**	**-41,7%**

Fonte: Sest.
1. Valores realizados de 2018 corrigidos pelo IPCA de 2019 (4,31%).

O quadro a seguir apresenta o quantitativo de estatais de cada grupo empresarial subdividido conforme a faixa de porcentagem de execução do seu respectivo orçamento de investimento.

Resultado dos grupos empresariais por classe de execução

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Classe de Execução (%)[1]	Quantidade de Empresas[2] GP	GE	DE	SF	Quantidade (%)
< 25	11	14	15	4	43 (50,6)
≥ 25 e < 50	3	7	7	2	18 (21,2)
≥ 50 e < 75	2	4	1	0	9 (10,6)
≥ 75	1	14	0	0	15 (17,6)
Estatais	17	39	23	6	85 (100)
Execução do Grupo/Setor (%)	40,2%	50,5%	19,3%	56,5%	

Fonte: Sest.
1. Classe de Execução: (realizado/dotação final)*100 do total das fontes de financiamento da empresa.
2. Empresas que ao final do exercício possuíam dotação final diferente de zero.

Diferentemente dos anos anteriores, o GP demonstrou redução na execução do seu orçamento, uma vez que 64,7% das empresas realizaram/executaram abaixo de 25% da dotação final aprovada. Destaca-se a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que sozinha foi responsável pela execução de 93,1% (R$ 41,1 bilhões) do total da despesa realizada pelo grupo (R$ 44,1 bilhões). De forma conjunta, ela e as empresas Petrobras Netherlands B.V. - PNBV (R$ 1,3 bilhão) e Petrobras Transporte S.A. - Transpetro (R$ 874,6 milhões) executaram 98,2% dos investimentos do grupo, constituído por dezessete estatais.

Quanto ao desempenho do GE, 21 das 39 empresas (64,1%) tiveram execução inferior a 50%. Em relação a 2018, houve aumento no número de empresas com execução superior a 75%, passando de 6 para 14. Em um grupo constituído por 39 estatais, as empresas Eletrobrás Termonuclear S.A. - Eletronuclear (27,2%), Furnas - Centrais Elétricas S.A. (21,3%) e Companhia Hidroelétrica do São Francisco - Chesf (19,6%) responderam por 68,2% (R$ 2,05 bilhões do total de R$ 3,01 bilhões) dos investimentos do setor.

Em relação ao SF, quatro empresas realizaram menos de 50% da dotação final e duas realizaram entre 50 e 75%. O Banco do Brasil S.A. (R$ 1,8 bilhão) e a Caixa Econômica Federal (R$ 1,3 bilhão) foram responsáveis por 98,1% da despesa realizada no setor, que, no total, foi de R$ 3,2 bilhões.

No conjunto das DE, 65,2% das empresas executaram abaixo de 25%, sendo que nove empresas apresentaram execução inferior a 10%. Nenhuma apresentou execução acima de 75%. Das sete Companhias Docas, seis tiveram execução menor que 25%, sendo que a do Rio de Janeiro (CDRJ) executou 27%. A do Rio Grande do Norte - Codern, 7%, da Bahia - Codeba, 6%, e de São Paulo - Codesp, 3%, ou seja, essas empresas realizaram menos de 10% da dotação atualizada.

A tabela seguinte apresenta as empresas que receberam aportes de capital da União em 2019, bem como as despesas de capital realizadas. Na metade dos casos, verifica-se que as despesas de capital foram menores do que os aportes recebidos da União. Referida situação, por si só, não permite concluir sobre a dependência ou não da empresa em relação à União, nos termos do art. 2º, inciso III da LRF. A seção 4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento, do capítulo 4 deste Relatório, analisará outros aspectos da atinentes à conformidade da execução orçamentária das empresas constantes do OI.

Aportes do Tesouro Nacional X Despesas de Capital – 2019

R$ milhões

NOME EMPRESA	Aportes do Tesouro Nacional[1]	Despesas de Capital[2]	Diferença
Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron	7.604,2	19,5	7.584,7
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero	1.477,2	556,8	920,4
Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras	1.000,0	108,3	891,7
Companhia Docas Do Espírito Santo – Codesa	12,4	14,7	(2,2)
Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo	3,6	16,2	(12,6)
Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp	3,4	6,0	(2,6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

TOTAL	**10.100,8**	**721,5**	**9.379,3**

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).
1. Bloco Dicor – Discriminação das Origens de Recursos – é o bloco orçamentário em que constam, por regime de competência, todas as fontes de recursos, independentemente de sua natureza e origem, com as quais a empresa prevê efetuar a cobertura dos dispêndios previstos para o exercício de referência. Rubrica 1100010100 – Aportes do Tesouro Nacional.
2. Bloco Dicar – Discriminação das Aplicações de Recursos – é o bloco orçamentário que agrupa, por regime de competência, os registros referentes a todos os dispêndios/despesas programados para o exercício de referência, incluindo a previsão dos dispêndios com o OI. Rubrica 2100000000 – Despesas de Capital.

3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises empreendidas neste capítulo representam o esforço do Tribunal de Contas da União no sentido de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo federal em 2019.

Na seção 3.1, realiza-se uma análise da situação econômica e social do Brasil, comparando-a com a de mais de cem países, com base no Índice de Competitividade Global 4.0 (ICG 4.0) do Fórum Econômico Mundial.

Em seguida, na seção 3.2, apresenta-se uma análise sintética sobre o Plano Plurianual – PPA 2016-2019, que serve de direcionador da atuação governamental ao longo do período de referência, sendo que as presentes Contas se referem ao quarto e último ano de vigência do mencionado plano.

Por fim, na seção 3.3, relata-se a análise setorial empreendida pelo Tribunal, com ênfase nas informações de desempenho constantes do PPA 2016-2019.

3.1. Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

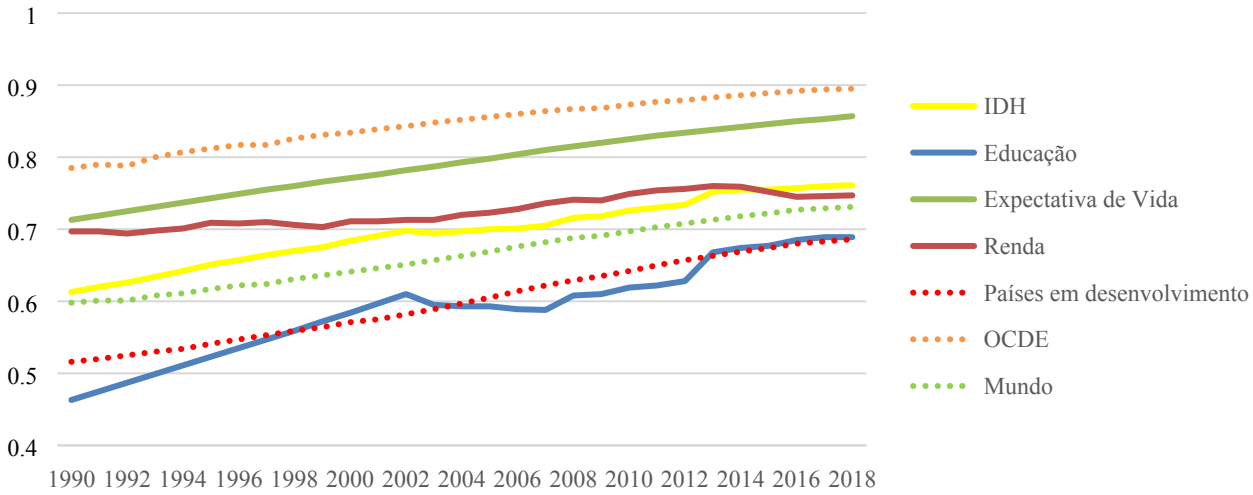
Este tópico tem o intuito de trazer uma contextualização da situação do Brasil, em termos de desenvolvimento econômico e social diante do cenário internacional, e fornecer, assim, o panorama em que se insere a execução dos programas de governo, seus indicadores e resultados, abordados nos tópicos seguintes. Foram analisados alguns indicadores relacionados à efetividade da ação governamental, medindo aspectos da qualidade de vida da população.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O indicador é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e objetiva oferecer um contraponto ao indicador Produto Interno Bruto (PIB), que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

A análise da evolução do IDH brasileiro demonstra um crescimento sustentado do índice geral e de seus três componentes desde os anos 1990, conforme demonstrado no gráfico a seguir. Porém, a partir de 2013, o país deixou de apresentar evolução no índice geral e de educação e houve declínio no componente da renda. O que se verifica no gráfico é que, enquanto o IDH brasileiro estagnou a partir de 2013, o restante do mundo, incluindo os países em desenvolvimento, manteve seu crescimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano, seus componentes e índices derivados entre 1990 e 2018



Fonte: PNUD.

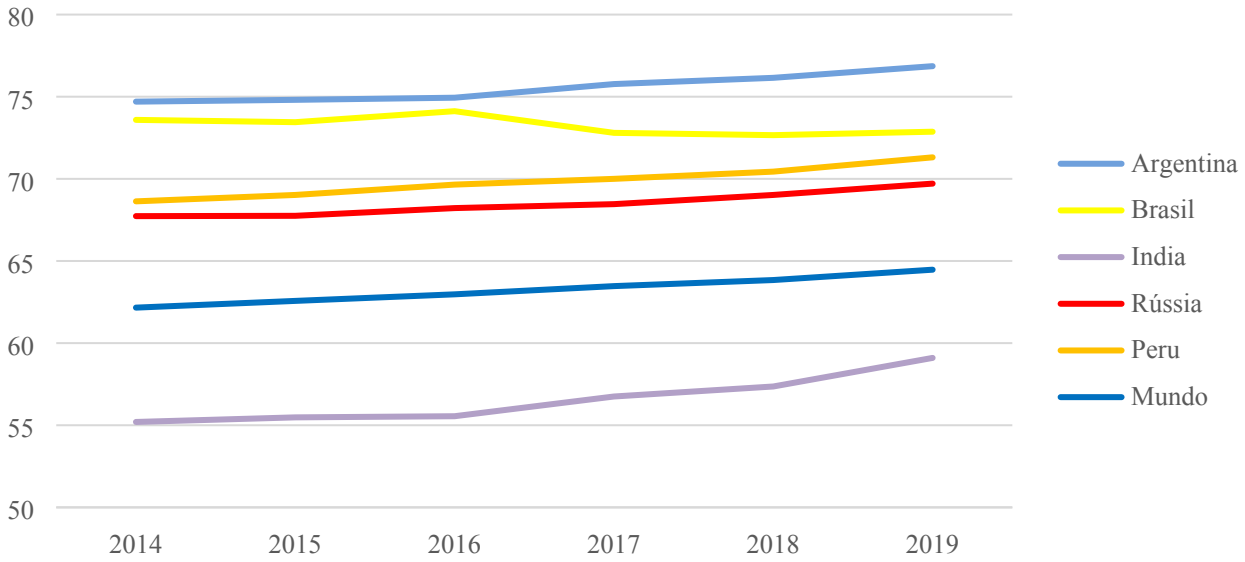
Outro indicador que ajuda a situar o país no cenário internacional quanto ao desenvolvimento econômico e social é o Índice de Progresso Social, divulgado pela *Social Progress Imperative*, entidade sem fins lucrativos sediada em Washington (Estados Unidos da América). O progresso social é definido como a capacidade de uma sociedade de atender às necessidades humanas básicas de seus cidadãos, estabelecer os alicerces que permitem que cidadãos e comunidades melhorem e sustentem a qualidade de suas vidas e criar condições para que todos os indivíduos atinjam sua plenitude potencial. O índice agrega 51 indicadores sociais e ambientais para criar uma imagem mais clara de como é a vida para as pessoas comuns, podendo chegar a um valor máximo de 100 pontos. O índice não mede a felicidade ou a satisfação das pessoas, concentrando-se nos resultados reais da vida em áreas como abrigo e nutrição, direitos e educação.

A partir de 2016, o Brasil apresentou uma piora do índice, que diminuiu de 74,12 naquele ano para 72,87 em 2019. Nesse exercício, os indicadores com pior desempenho foram os relacionados às áreas de segurança pública, educação e inclusão social.

A tendência de queda é contrária à observada no índice para o mundo todo, que aumentou de 62,97 em 2016 para 64,47 em 2019. Também difere do observado em países como Índia (55,55 para 59,10), China (62,89 para 64,54), África do Sul (66,19 para 67,74) e Rússia (68,22 para 69,71), que formam os BRICS, juntamente com o Brasil. Também diverge de países da América Latina, como México (68,53 para 71,51), Peru (69,2 para 70,44) e Argentina (74,94 para 76,86).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução do Índice de Progresso Social do Brasil, do mundo e de países selecionados entre 2014 e 2019



Fonte: *Social Progress Imperative* (disponível em: https://www.socialprogress.org/).

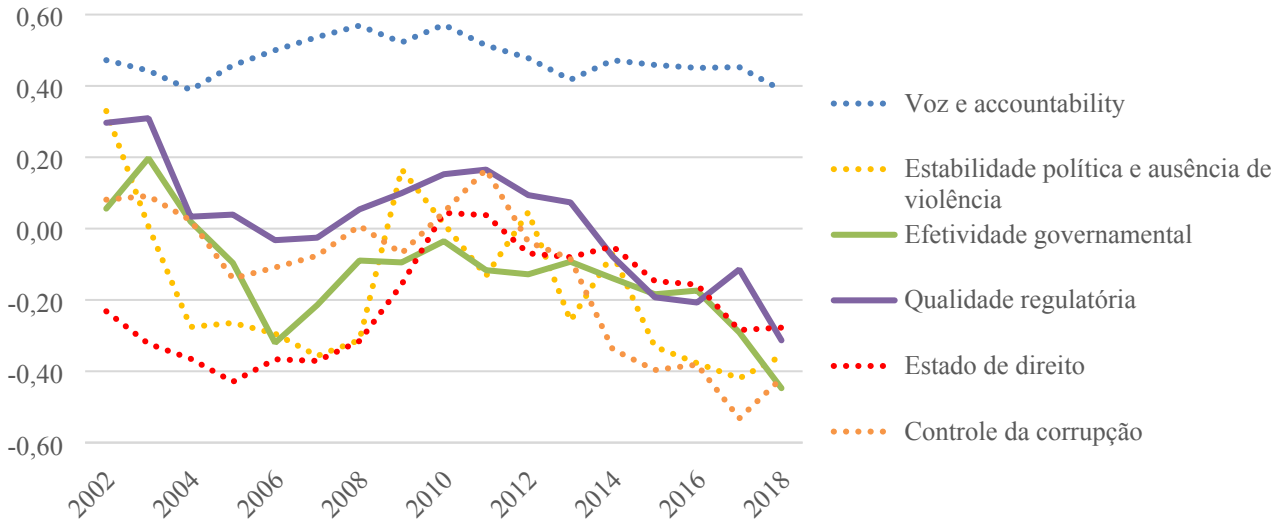
Já o projeto Indicadores de Governança Mundiais (WGI - *Worldwide Governance Indicators*), do Banco Mundial, apresenta indicadores individuais e agregados para seis dimensões da governança: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência; efetividade governamental; qualidade regulatória; estado de direito; e controle da corrupção. Os índices agregados de cada dimensão variam entre -2,50, que representa um desempenho fraco, e +2,50, que significa um desempenho forte. Já o *ranking* desses índices é dado em termos de percentis e varia entre 0 e 100, sendo que, quanto maior o valor, melhor a posição do país. O que se verifica nos indicadores agregados é que o Brasil apresenta piora em todas as dimensões da governança desde 2010.

Duas das dimensões estão relacionadas com os resultados da ação governamental: a efetividade governamental, a qual reflete as percepções sobre a qualidade dos serviços públicos, a qualidade do governo e o grau de independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com essas políticas; e a qualidade regulatória, que reflete as percepções da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

Para essas duas dimensões de resultado, no período do PPA 2016-2019, com base no último dado dos indicadores de 2018, houve piora significativa no desempenho, de -0,17 para -0,45. Por isso, o Brasil cai no *ranking* de 46,63 para 36,06 na efetividade governamental, e de -0,21 para --0,31 na qualidade regulatória, com queda do indicador de 46,63 para 39,90.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução dos Indicadores de Governança Mundiais entre 2002 e 2018



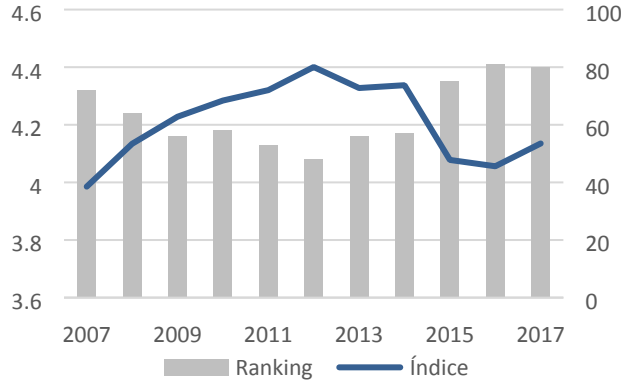
Fonte: Banco Mundial.

Por fim, o Índice de Competitividade Global 4.0, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, foi lançado em 2018 e substituiu o Índice de Competitividade Global, que existia há quarenta anos. O objetivo foi integrar um conjunto emergente de fatores de produtividade e crescimento de longo prazo, decorrentes da Quarta Revolução Industrial, na definição de competitividade, agregando à metodologia anterior elementos relacionados à inovação, à flexibilidade e à capacidade de adaptação às mudanças.

O ICG 4.0 classifica os países com base em doze pilares de competitividade: 1. Instituições; 2. Infraestrutura; 3. Adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); 4. Estabilidade Macroeconômica; 5. Saúde; 6. Habilidades; 7. Mercado de Produtos; 8. Mercado de Trabalho; 9. Sistema Financeiro; 10. Tamanho do Mercado; 11. Dinamismo Empresarial; e 12. Capacidade de Inovação.

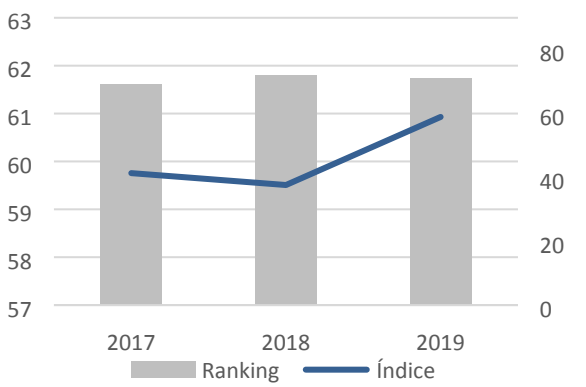
Esses doze pilares são compostos por 98 indicadores com dados de organizações internacionais e de pesquisa de opinião executiva realizada pelo próprio Fórum Econômico Mundial. As notas de progresso são atribuídas em escala de 0 a 100. O valor máximo corresponde ao objetivo de cada indicador e normalmente representa uma meta de política.

Evolução do Índice Global de Competitividade de 2007 a 2017



Fonte: Banco Mundial.

Evolução do Índice Global de Competitividade 4.0 entre 2017 e 2019



Fonte: Banco Mundial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No gráfico anterior, o Brasil apresentou crescimento no IGC até 2012, mas, nos anos seguintes, verificou queda acentuada, retornando ao patamar de 2007. Em 2017, último ano apurado do índice, o país ensaiava retomada na melhora do indicador. Conforme o gráfico que apresenta a evolução do IGC 4.0, o país apresentou incremento em 2019, ganhando uma posição no *ranking*, para 71º.

A partir da análise dos principais índices de desenvolvimento econômico e social, verifica-se que o Brasil, no período do PPA 2016-2019, não foi capaz de retomar a evolução nos indicadores. O país vem perdendo posições nos diversos *rankings*, uma vez que os valores médios para os demais países do mundo continuam crescendo.

3.2. Plano Plurianual – PPA 2016-2019

O Plano Plurianual (PPA) é o documento previsto constitucionalmente para o planejamento orçamentário de médio prazo. Instituído pela Constituição de 1988, o PPA é uma lei de natureza orçamentária, com vigência por quatro exercícios.

O PPA deve dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Em particular, o PPA deve prever despesas de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro. Tanto os orçamentos como as emendas aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual devem ser elaborados guardando-se compatibilidade com o PPA.

Embora a Constituição Federal não o determine de forma expressa, o PPA passou, na prática, a ter caráter abrangente. Todo o Orçamento-Geral da União reflete-se no PPA, salvo as ações orçamentárias vinculadas aos programas por operações especiais, voltadas especialmente para o refinanciamento e o serviço das dívidas externa e interna. Quanto às fontes de recursos previstos para execução do PPA 2016-2019, 66% deveriam provir de receitas orçamentárias, 6% de gastos tributários e 28% de créditos subsidiados (subsídios implícitos) e demais fontes, a exemplo de recursos originados de bancos públicos e cooperações financeiras internacionais.

O PPA 2016-2019 estruturou-se em torno de quatro eixos estratégicos: educação de qualidade; redução das desigualdades; ampliação da produtividade econômica; e fortalecimento das instituições públicas. Os eixos foram desdobrados em 54 programas temáticos, por meio do plano tático, contemplando 304 objetivos, bem como 1.136 metas e 3.101 iniciativas, conforme quadro a seguir:

Estrutura do Plano Plurianual 2016-2019

Nível Estratégico	Visão de Futuro	Sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária Economia sólida, dinâmica e sustentável
	Quatro Eixos Estratégicos	Educação de qualidade Inclusão social Ampliação da produtividade Fortalecimento das instituições públicas
	28 Diretrizes Estratégicas	
Nível Tático	54 Programas Temáticos	573 Indicadores 304 Objetivos 1136 Metas 3.101 Iniciativas
	40 Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	
Nível Operacional	Não consta do PPA São as ações da LOA. Integram-se ao PPA por meio dos Objetivos	

Fonte: Lei 13.249/2016 – Lei do Plano Plurianual 2016-2019 e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O Tribunal de Contas da União fiscaliza o PPA ao longo dos anos a fim de contribuir para que o plano se torne, de fato, a peça central do planejamento governamental de médio prazo. O planejamento governamental robusto contribui para a transparência pública, a prestação de contas à sociedade dos objetivos esperados para o Poder Público e para o país, o monitoramento do resultado governamental em face das metas planejadas e o alinhamento de expectativas entre agentes dos três Poderes da União, dos estados, municípios e da iniciativa privada.

Em 2016, primeiro ano de vigência do PPA 2016-2019, fiscalização deste Tribunal apontou, por um lado, falhas no modelo do plano, como o baixo realismo das premissas adotadas, a falta de desdobramento dos valores globais dos programas, fragilidades das metas, imprecisão conceitual e desconexão entre indicadores e objetivos (Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro). Por outro lado, a fiscalização também identificou avanços em relação ao PPA 2012-2015, como a especificação dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos, o incremento da participação social na construção do plano e a maior clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano (eixos e diretrizes estratégicas) e os programas temáticos.

Em 2017 e 2018, ao revisitar o modelo do PPA 2016-2019 por ocasião da elaboração do Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), o TCU detectou novo conjunto de falhas comprometedoras do papel do PPA como vetor do planejamento governamental no médio prazo, com destaque para: a inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica e de valores anuais de referência para as metas; a debilidade de arranjos institucionais de coordenação; e a necessidade de elaboração de estratégia nacional integrada de longo prazo, articulada com o PPA (Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário, relator ministro Marcos Bemquerer, e 2.608/2018-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler).

Com base nos achados, as seguintes medidas foram recomendadas pelo TCU: edição de proposta legislativa sobre "diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional" (art. 174, § 1º, da Constituição); definição de indicadores de efetividade de programas e ações governamentais; aprimoramento da coerência entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais e o PPA; a positivação de plano nacional integrado de longo prazo; e articulação do plano nacional integrado de longo prazo que vier a ser formalizado com os demais instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o PPA. Em linha com as recomendações, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso projeto de lei (PL 9.163/2017), prevendo a edição da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), mas a proposta foi apensada a outros projetos de lei e ainda não foi deliberada pelo Poder Legislativo.

Em 2019, a par de examinar a evolução da ação governamental no último quadriênio do PPA 2016-2019, o TCU acompanhou as ações relacionadas à elaboração do plano plurianual 2020-2023, antes do envio do respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional (Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo). O PPA 2020-2023 foi aprovado em dezembro de 2019, por meio da Lei 13.971/2019.

Na fiscalização, verificou-se que os parâmetros macroeconômicos que embasaram o PPA 2020-2023 estavam em linha com os de mercado. À luz da informação disponível na ocasião, pode-se dizer que se tratava de um avanço, dado que o TCU vinha destacando, como aspecto negativo do planejamento governamental em oportunidades anteriores, o baixo realismo das premissas econômicas dos planos plurianuais, que eram excessivamente otimistas, o que tornava exagerada a perspectiva de gastos com programas de governo e distorcia o planejamento.

O PPA 2020-2023 comprimiu a dimensão estratégica, centrando-se eminentemente como instrumento de médio prazo. A construção de uma visão de longo prazo e respectivas metas de impacto incumbirão a um futuro instrumento. Destaque-se, no entanto, que a edição de uma estratégia nacional de longo prazo não foi verificada em 2019, tendo o projeto que a previa (PL 9.163/2019) sido apensado ao PL 622/2011, que trata de assunto absolutamente diverso (estatuto jurídico de empresas estatais).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No modelo do novo PPA, as metas de resultado para o fim do quadriênio (isto é, estabelecidas para alcance em 2023) são atributos estipulados na lei do PPA 2020-2023. Já as metas intermediárias – valores de referência que permitiriam acompanhar o desempenho anualmente – são atributos meramente gerenciais, definidos em nível infralegal. Além disso, a lei autoriza o Poder Executivo a alterar unilateralmente todas as metas do plano (art. 21, inciso II, da Lei 13.971/2019). Dessa forma, o plano de certa forma incorporou aprimoramentos referentes a recomendações do TCU sobre a necessidade de anualização das metas do PPA (cf. item 9.1.4 do Acórdão 782/2016-TCU-Plenário e relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2016 a 2018). Contudo, há que ser monitorados, no novo PPA, os critérios para alteração e a transparência dos atributos gerenciais.

O PPA 2020-2023 prevê gastos totais de R$ 6,8 trilhões, distribuídos pelos programas finalísticos do plano. Em cada programa, são apresentados os valores globais a serem aplicados no período, decompostos entre despesas correntes, despesas de capital e gastos tributários (incentivos fiscais), porém não há maior detalhamento nem memória de cálculo desses valores. Não é possível inferir, por exemplo, quais ações terão alocação prioritária de recursos a fim de possibilitar a consecução das metas fixadas. A especificação dos atos intermediários necessários para o alcance das metas do PPA incumbe a cada órgão e entidade governamental, como define a Lei 13.971/2019 e o Decreto 10.321/2020, não obstante o novo PPA ter sido aprovado sem que esse detalhamento fosse conhecido.

Quanto à imprecisão conceitual, houve um esforço, quando da elaboração do novo PPA, para eliminar categorias de definição imprecisa, e para assentar o plano em bases conceituais mais sólidas, fundamentado no marco lógico de planejamento. Nesse sentido, foi abandonada a categoria "iniciativas" e as metas passaram a representar o nível esperado para os indicadores. No entanto, não foram suficientemente esclarecidos os parâmetros de qualidade e validade para indicadores, sendo essa uma falha recorrente, que o TCU já indicara no plano anterior. Assim, vários dos programas do PPA 2020-2023 têm problemas de construção de indicadores, identificados no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário: falta de coerência entre indicador, meta e programa; fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar; insuficiência dos indicadores escolhidos; e ausência de indicador mensurável.

Considerando-se que as falhas apontadas foram tratadas no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, que será objeto de monitoramento específico pelo TCU, bem como que a implementação do PPA 2020-2023 será analisada ao longo de sua vigência no âmbito das prestações de contas do Presidente da República, deixa-se de propor recomendação nesta oportunidade.

3.3. Análise Setorial – Programas Temáticos do PPA 2016-2019

O TCU tem avaliado, desde 2013, a planificação setorial formulada no Plano Plurianual sob o prisma da estrutura dos programas temáticos, seus indicadores, objetivos e metas. Trata-se de uma das vertentes mediante as quais o Tribunal busca subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional.

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Regimento Interno/TCU, o TCU deve posicionar-se, no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, quanto à execução dos orçamentos da União. Em linha com os normativos, as análises realizadas adiante compreendem: i) avaliação do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento; ii) a confiabilidade das informações de desempenho prestadas pelo chefe do Poder Executivo; e iii) o desempenho dos programas temáticos selecionados.

Metodologia aplicada

O PPA 2016-2019 definiu metas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, na forma de entrega de bens e serviços à sociedade. As análises apresentadas adiante objetivaram aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o que essas informações permitem concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao longo da vigência do PPA 2016-2019, a opinião do TCU adotou como fundamento a Portaria-Segecex/TCU 33/2010, que aprova a "Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias". Quanto à qualidade, a portaria prevê o método "Smart", em que se avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada, realista e se tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, as características abordadas são a credibilidade, a estabilidade e a comparabilidade.

Atributos da qualidade e confiabilidade das metas

Atributo	Característica (Portaria-Segecex/TCU 33/2010)
Qualidade	especificidade
	mensurabilidade
	adequação
	realismo
	limitação temporal
Confiabilidade	credibilidade
	estabilidade
	comparabilidade

Na apreciação das Contas de 2019, tendo em vista ser o último ano de vigência do PPA 2016-2019, o enfoque da análise setorial não englobou, para a maioria das metas selecionadas, o aspecto da qualidade, já analisado nos relatórios anteriores. O exame centrou-se sobre os seguintes aspectos: i) confiabilidade dos dados apresentados; ii) atingimento das metas e seus reflexos no alcance dos objetivos; e iii) desempenho da política pública representada no respectivo programa temático, quando possível. O número de programas selecionados para análise aumentou em 50%, comparativamente ao ano anterior, tendo alcançado a maior parte dos programas avaliados nas contas de 2016 a 2018.

O exame acerca dos aspectos que compõem a confiabilidade das metas deu-se na forma de escala de Likert. Ou seja, os auditores especificaram o nível de concordância sobre a aderência das metas analisadas às características do quadro anterior. Isso oferece parâmetro para fundamentar o julgamento profissional a respeito das metas.

Na apresentação das análises conduzidas neste relatório, cada tópico é estruturado da seguinte forma: contextualização do programa temático, com uma sintética descrição de suas diretrizes e objetivos; informações de execução orçamentária do programa; análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas e existência de parâmetros de comparação; opinião sobre a confiabilidade das metas; breve estudo do desempenho das metas em 2019; e outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para a análise relativa ao exercício de 2019, selecionaram-se quinze programas temáticos do PPA, relacionados a seguir. Os principais critérios que balizaram a escolha foram a relevância do programa temático e a materialidade envolvida.

Programas temáticos selecionados

Social e segurança pública
2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais
2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária
2080 – Educação de qualidade para todos
2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública
Infraestrutura
2025 – Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia
2033 – Energia Elétrica
2049 – Moradia Digna

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	2068 – Saneamento Básico
	2086 – Transporte Aquaviário
	2087 – Transporte Terrestre
Desenvolvimento produtivo e ambiental	
	2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação
	2078 – Conservação e uso sustentável da biodiversidade
	2084 – Recursos Hídricos

A despesa empenhada em 2019 nos citados programas atingiu cerca de R$ 336 bilhões, aproximadamente 89% do total executado pela União na categoria de programas temáticos, excetuando-se o programa Previdência Social.

Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representam áreas bastante sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população.

Resultados dos exames

Como mencionado anteriormente, o exame empreendido pelo TCU em relação ao exercício de 2019 buscou aferir a confiabilidade das informações relacionadas às metas e ao alcance dos resultados previstos para o quadriênio. A maioria das informações sobre o alcance de resultados centrou-se nas metas analisadas, porém são apresentados resultados gerais sobre a evolução de políticas públicas relacionadas a determinados programas temáticos.

Em 25/11/2019, foi editada a Portaria 612, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos. Os efeitos específicos da edição dessa portaria sobre as metas analisadas são avaliados nos tópicos referentes aos programas temáticos. No entanto, o fato constitui uma impropriedade que prejudica, de forma generalizada, a confiabilidade das informações de desempenho do PPA 2016-2019 e a avaliação do alcance das metas constantes do plano.

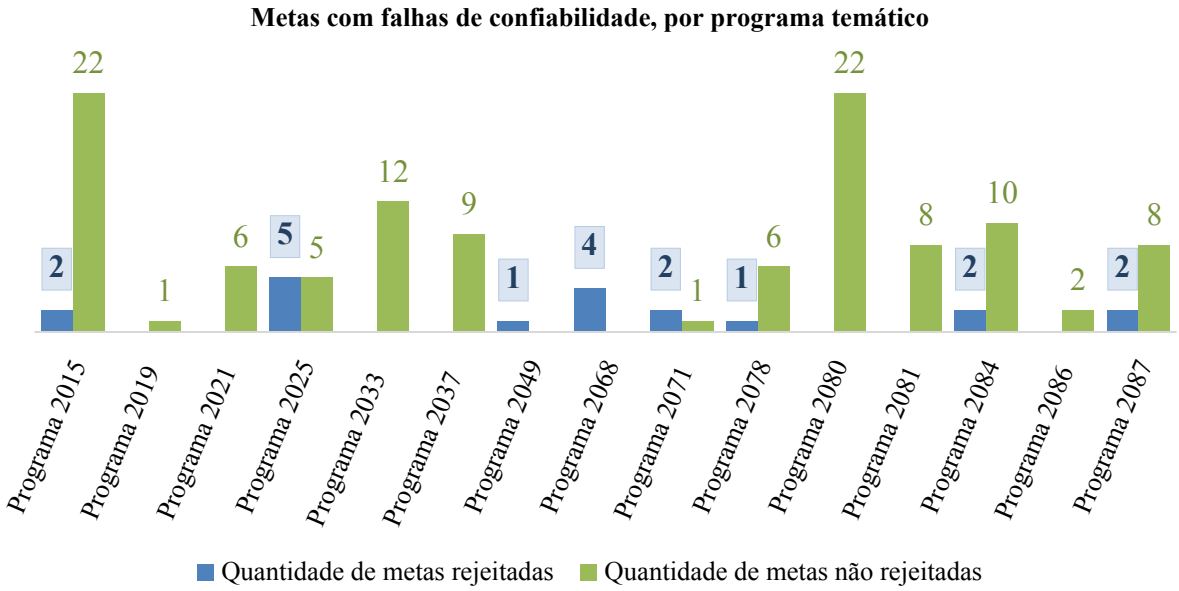
Conforme o art. 15 da Lei 13.249/2016, que instituiu o PPA 2016-2019, o Poder Executivo pode, por ato próprio, revisar ou atualizar metas, o que é natural dado o caráter dinâmico do planejamento, sobretudo considerando o período de vigência do plano. Contudo, a edição de um ato no último bimestre de vigência de um período de quatro anos desvirtua a lógica do estabelecimento de metas, fazendo com que a meta planejada (e atualizada) se adeque ao resultado alcançado. Ademais, vai na contramão de um dos princípios basilares da governança pública, a confiabilidade, conforme o Decreto 9.203/2017 (art. 3º, inciso III). Outrossim, contraria a diretriz, estabelecida nesse mesmo normativo, de que a edição e a revisão de atos normativos se pautem pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso IX).

O fato requer atenção por parte do Executivo e prática semelhante não deveria ocorrer no PPA 2020-2023 e nos instrumentos de planejamento que devem se integrar a ele, nos termos do art. 165, § 4º, da Constituição Federal, tampouco nos instrumentos que servirão à implementação do plano, consoante o art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019. Ademais, é necessário assegurar a devida transparência das modificações eventualmente realizadas, em consonância com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e o art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017.

Análise da confiabilidade das metas

Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 131 (12%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância. O gráfico a seguir apresenta os resultados da análise por programa temático (o detalhamento do título de cada programa consta da tabela anterior).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: elaboração própria.

Do total das metas analisadas, 19 (15%) foram rejeitadas na análise deste Tribunal. Como exemplos de problemas verificados, citam-se:

- no programa 2049 – Moradia Digna, a forma de aferição da meta que previa a disponibilização de 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida considerou unidades contratadas em vez de unidades entregues, bem como apresentou divergências nos dados dos resultados do programa, problema já foi apontado pelo Tribunal (TC 016.801/2015-6 e TC 010.641/2018-1);
- no programa 2071 – Promoção de Trabalho Decente e Economia Solidária, a meta "promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda" foi superdimensionada, uma vez que se considerou como critério de contabilização o número de matriculados no programa, sem excluir desse montante os que não concluíram os cursos e aqueles que se matricularam em mais de um curso (dupla contagem). Em 2019, passou-se a considerar apenas trabalhadores que concluíram os cursos, contudo a contagem de mais de um curso por pessoa continua sendo adotada;
- no programa 2087 – Transporte Terrestre, duas metas apresentaram divergências entre os dados registrados na Prestação de Contas do Presidente e as informações apresentadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
- no programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública, não foi possível obter dados primários da meta sobre promoção e qualificação de estabelecimentos prisionais;
- no programa 2068 – Saneamento Básico, uma das metas é monitorada por sistema alimentado pelos próprios prestadores de serviço e de forma voluntária, fato que impossibilita assegurar que os dados são isentos de manipulação ou de erros de medição e/ou transcrição;
- no programa 2084 – Recursos Hídricos, duas metas foram rejeitadas em razão da alta possibilidade de os dados conterem erros de medição e transcrição, uma vez que os produtos pretendidos consistem em obras sob responsabilidade de diversos estados, que possuem forma própria de tratar e medir os dados, o que prejudica notadamente a comparabilidade dos resultados.

Verifica-se que se tem mantido, nas análises empreendidas nos últimos anos, a proporção de metas rejeitadas por falhas de confiabilidade, em torno de 15% do total avaliado. Com o novo modelo de planejamento de médio prazo associado ao PPA 2020-2023, a par das metas pertencentes ao plano, ganham relevo as metas gerenciais, a serem definidas por órgãos e entidades, que refletirão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

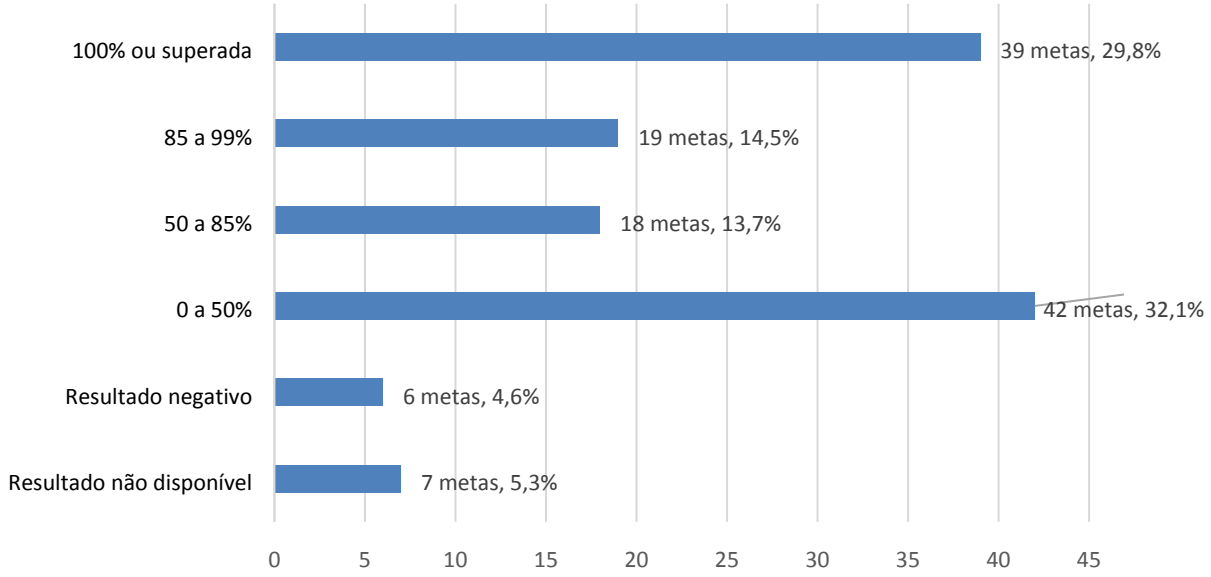
as ações intermediárias necessárias para a consecução do planejamento. Consequentemente, formula-se recomendação para que o Poder Executivo aperfeiçoe a definição e o cálculo das metas do PPA 2020-2023, bem como das metas intermediárias que devem ser estabelecidas para seu alcance, em âmbito setorial, para que atendam a atributos de qualidade e confiabilidade, a exemplo daqueles definidos na Portaria-Segecex/TCU 33/2010, indispensáveis para que as referidas metas sejam instrumentos úteis e efetivos ao monitoramento e à avaliação do plano.

Desempenho das metas em 2019

Em 2019, último ano de vigência do PPA, os órgãos do Poder Executivo informaram os resultados finais das metas relativas aos programas temáticos do plano, isto é, o acumulado dos quatro anos. Diante disso, a análise quanto ao desempenho das metas abrangeu não apenas os resultados finais informados, como também dados obtidos de outras fontes, quando aplicável.

O gráfico seguinte foi elaborado a partir da análise das 131 metas selecionadas, o qual apresenta a quantidade de metas por faixa de alcance de resultados.

Alcance das metas, por faixa (em quantidade e em percentual das analisadas)



Nota: Quatro metas do Programa Transporte Terrestre foram recalculadas pelo Tribunal.

Algumas conclusões atinentes à análise do alcance das metas avaliadas são destacadas adiante. Para os casos de desempenho insatisfatório ou ausência de desempenho associado àas metas, as justificativas mais comuns estão relacionadas a dificuldades na execução orçamentária e financeira, mas também são destacados problemas de natureza gerencial e/ou política fora do alcance da ação do Governo Federal (como ações que dependam de outros entes, por exemplo).

Há ainda situações em que se verificou a realização de ações importantes e necessárias para o alcance da meta, mas que não foram suficientes para o seu pleno atingimento. Quanto às superações de metas, algumas decorreram de imprecisões na metodologia de cálculo e há casos de metas alteradas pela já mencionada Portaria-ME 612/2019, editada em 25/11/2019, que alterou atributos do PPA 2016-2019, inclusive valores de metas. Ademais, para alguns programas temáticos, foi possível noticiar o desempenho de indicadores e de outros marcos relevantes para os respectivos setores ou políticas públicas associadas.

Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

O programa teve 24 metas analisadas, das quais quatorze apresentaram desempenho acima de 80%: sendo que três metas apresentaram resultado negativo, quatro obtiveram desempenho abaixo de 60% e uma não apresentou o percentual de execução em razão de não ter linha de base registrada, de modo que o total acumulado do quadriênio consta como “não disponível”. Entre as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

razões apresentadas para o baixo desempenho e o desempenho negativo, constam a descontinuidade da política pública e alterações nas prioridades do governo. A respeito do desempenho geral da área de saúde, verificou-se que importantes indicadores que vinham apresentando melhora nos últimos anos pioraram no quadriênio 2016-2019, como a taxa de mortalidade infantil e a "razão" de mortalidade materna, cujos números de óbitos saíram de 13,3 a cada 1.000 nascidos vivos e 62 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2015, para 13,4 a cada 1.000 nascidos vivos e 64,5 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2019, respectivamente.

Programa 2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais

Destaca-se que mesmo resultados bem próximos de 100% podem sofrer ressalvas, como quando a política pública visa à universalização do acesso a determinado serviço público. Nesse sentido, os 99,56% da média efetiva de execução da meta do Bolsa Família no período de 2016 a 2019, aliados ao resultado dessa meta no exercício de 2019 (95,87%), não permitem concluir pelo pleno alcance da meta, visto que ainda há percentual de beneficiários enquadrados nos critérios de elegibilidade para receber a transferência de recursos não contemplado pela política pública.

Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)

As oito metas relacionadas ao objetivo 0370 (manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal) apresentaram desempenho insatisfatório, sendo que cinco metas apresentaram 0% de execução e o melhor dos casos alcançou a marca de 28,33%. A principal causa apontada pelos gestores para esses resultados foi a falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta.

Ademais, nesse caso, há que se levar em conta fatores não diretamente relacionados com a gestão da política pública, de natureza política ou relacionados ao próprio desenho da política pública. O exame realizado pelo Tribunal destacou que o público-alvo do Suas guarda grande interseção com os públicos que recebem recursos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF), o que significa que a camada mais pobre e vulnerável da população está, de fato, recebendo menos e piores serviços socioassistenciais, complementares às transferências de renda, o que contribui potencialmente para o aumento da pobreza multidimensional.

Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária

Constatou-se que nenhuma das quatro metas selecionadas para análise alcançou os resultados previstos. A meta que buscava o aumento da taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal (04NQ) não apenas deixou de alcançar o previsto, como apresentou resultados decrescentes, passando de 3,46% (2018) para 2,71% (2019). Na apuração de outra meta, destinada à qualificação profissional por meio do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, foram constatadas duplas contagens e inconsistências que, além de terem comprometido a confiabilidade da meta, levaram ao superdimensionamento do resultado obtido. Para as demais metas, a diminuição do orçamento às ações correspondentes foi a principal justificativa apresentada para o seu não alcance.

Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos

De 22 metas analisadas, cinco apresentaram o desempenho planejado; dez não foram alcançadas; quatro foram alcançadas após a edição da Portaria-ME 612/2019; e três não foram alcançadas mesmo após redução dos valores pela referida portaria. Vale notar que para a meta 04KJ – uma das que não apresentaram informações acerca do desempenho alcançado, e que previa a elevação do número de matrículas em escolas das populações de campo, das comunidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

quilombolas e dos povos indígenas –, mesmo com novo parâmetro estabelecido pela referida portaria, contatou-se variação negativa.

Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

Apenas uma meta, de oito analisadas, foi avaliada pelo gestor como tendo alcançado seu objetivo. As demais não foram atendidas por descontinuidade da estratégia da política pública, alteração normativa, ausência ou insuficiência de articulação entre os atores envolvidos, incompatibilidade entre orçamento e dimensionamento da meta e falha na gestão. Em que pesem os resultados, observou-se que a maior parte dos indicadores da política apresentou melhora, destacando-se a redução das taxas de homicídios (geral e entre mulheres), de mortos em acidentes em rodovias federais, e de acidentes graves em rodovias federais. Contudo, o único indicador com incidência direta sobre o sistema penitenciário (taxa de encarceramento) apresentou substancial piora, uma vez que passou de 299,7 para 356,95 presos por 100 mil habitantes.

Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

Houve avanço significativo em relação à velocidade média da banda larga fixa no Brasil durante a vigência do PPA 2016-2019, de 11 Mbps ao final de 2015 para 45 Mbps em 2019. Outro avanço importante na vigência do PPA foi o aumento da população coberta com redes de transporte em fibra óptica, que alcançou 91,47% em setembro de 2019, segundo dados da PCPR 2019. Nada obstante os avanços nesses índices, há a necessidade de planejamento governamental que contribua para a redução das desigualdades regionais relativas ao acesso a essas tecnologias.

Programa 2033 – Energia Elétrica

Verificou-se que sete metas foram alcançadas e cinco não. As não alcançadas referem-se à expansão da capacidade de geração e transmissão de energia elétrica, tendo sido afetadas, de acordo com as justificativas apresentadas, pela redução expressiva no consumo de energia elétrica, associada à descontinuidade da estratégia da política pública durante a vigência do PPA 2016-2019. De toda sorte, foi noticiado que, ao longo desses quatro anos, houve crescimento na oferta de geração de energia elétrica de 20,8% e, mesmo sem a correspondente expansão da capacidade de transmissão em relação ao originalmente previsto, é possível concluir pela melhoria da robustez do sistema elétrico brasileiro quanto à disponibilização de energia elétrica. No entanto, avanços ainda são necessários no tocante à modicidade tarifária e à qualidade do serviço prestado, conforme demonstrado por fiscalizações realizadas pelo TCU (Acórdão 651/2016-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo, e Acórdão 1.063/2017-TCU-Plenário relator ministro José Múcio Monteiro).

Programa 2049 – Moradia Digna

A meta selecionada para análise (disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida) foi rejeitada com base no atributo da confiabilidade. A impropriedade associada a essa meta foi apontada durante toda a vigência do PPA 2016-2019, tendo sido registrada em todos os relatórios sobre a Prestação de Contas do Presidente da República do período. Trata-se de inconsistência no cálculo da meta, que considera como disponibilizadas as moradias contratadas, sem considerar que, entre a contratação e a efetiva disponibilização ao usuário, podem ocorrer problemas operacionais que atrasem ou até mesmo inviabilizem a efetiva disponibilização ao usuário. Ademais, a meta teve alcance em torno de 60%, percentual que seria bem menor se o cálculo correto fosse aplicado.

Programa 2068 – Saneamento Básico

Ao longo do PPA, verificou-se a conclusão de empreendimentos que contribuíram para a ampliação do abastecimento de água potável e para a ampliação de esgotamento público. No entanto alterações das metas para adequá-las à disponibilidade orçamentária resultaram em parâmetros iniciais "tímidos", de forma que quase todas as metas foram praticamente superadas no primeiro ano de execução. Ainda restam grandes obstáculos a serem superados, haja vista o expressivo deficit global na oferta de saneamento, crítico nas regiões Norte e Nordeste, o que evidencia as desigualdades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

regionais. Cabe registrar os esforços do Governo Federal para aperfeiçoar o marco regulatório do setor, ação necessária para a melhoria da qualidade e a universalização dos serviços de saneamento básico.

Programa 2086 – Transporte Aquaviário

Foram selecionadas duas metas para análise, relacionadas à modernização da infraestrutura e da gestão portuária. A meta atinente à contratação de embarcações destinadas à cabotagem superou em 40% as dez unidades previstas. Por sua vez, a meta por meio da qual se buscou fomentar projetos financiados com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) não foi atingida, em razão, principalmente, da redução das contratações por parte de importantes atores da área, a exemplo da Petrobras e do Estaleiro Atlântico Sul.

Programa 2087 – Transportes Terrestres

Quatro das dez metas analisadas foram recalculadas pelo Tribunal em razão de falhas materiais identificadas nos exames dos resultados alcançados pela política. Para duas das dez metas analisadas, foi verificado o seu efetivo cumprimento (após o recálculo): implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros; e implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso.

Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Das seis metas analisadas, somente uma foi atingida e, ainda assim, a ação nela prevista (baseada no verbo "apoiar") não permite extrair conclusões sobre possíveis resultados da intervenção governamental decorrentes do alcance ou da superação da meta. Sobre aspectos gerais do setor, destacou-se que os investimentos públicos em ciência e tecnologia e em pesquisa e desenvolvimento foram reduzidos ao longo dos anos, mas houve melhoria no posicionamento do Brasil no *ranking* internacional *Global Innovation Index* (GII), da 70ª posição, em 2015, para a 66ª, em 2019.

Programa 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade

Das sete metas avaliadas, duas foram alcançadas, quatro não e uma não teve qualquer execução. Das duas metas alcançadas, uma superou o valor pretendido, relacionada ao aumento da área das unidades de conservação avaliadas e cumprindo com seus objetivos de criação. Por sua vez, a meta sem execução dependia de ação específica de órgãos estaduais competentes. De toda sorte, uma vez que os objetivos e metas do programa se relacionam diretamente com as prioridades declaradas no objetivo estratégico do Ministério do Meio Ambiente de "Desenvolver ações de conservação, uso sustentável e recuperação da Biodiversidade com inclusão socioambiental", considerou-se que o programa contribuiu para o alcance dos objetivos da política pública, nada obstante algumas metas não terem sido atingidas.

Programa 2084 – Recursos Hídricos

De doze metas analisadas, seis não apresentaram execução, três foram alcançadas e três não foram alcançadas. Ao longo dos anos, constatou-se que as metas não foram capazes de indicar o reflexo no alcance dos objetivos e no desempenho das políticas públicas. De toda sorte, na vigência do Programa 2084, houve avanços no planejamento e na implementação de infraestrutura hídrica, com destaque para o início da pré-operação do Eixo Leste do Programa de Integração do São Francisco (Pisf) em 2017, a execução física de 97% do Eixo Norte do Pisf e a publicação, em 2019, do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH).

A apuração de tantas metas com desempenho abaixo do esperado, a par das justificativas já apresentadas, merece considerações.

Primeiramente, ressalta-se aspecto apontado pelo TCU ao longo de toda a vigência do PPA 2016-2019, que possivelmente impactou o alcance dos resultados do plano, qual seja, a ausência de parâmetros para acompanhar o desenvolvimento anual do plano, uma vez que foram estabelecidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

parâmetros a serem alcançados apenas ao final do período de quatro anos. A ausência de metas anuais pode ter contribuído para que as metas estabelecidas não cumprissem adequadamente sua missão de auxiliar o gestor na tomada de decisão ao longo da vigência do PPA 2016-2019, bem como informar à sociedade e ao Congresso Nacional sobre o andamento dos compromissos pactuados, nada obstante os esforços desta Corte de Contas, traduzidos em recomendações voltadas para o alcance do plano então vigente e endereçadas na fiscalização relativa à elaboração do PPA 2020-2023.

Outro ponto diz respeito à impossibilidade de se falar em responsabilização pelo não alcance das metas previstas no PPA. É certo que o desempenho dos programas está sujeito à influência de uma série de variáveis alheias à capacidade de intervenção do Governo Federal (ações a cargo de outros atores, crises econômicas, calamidades públicas etc.). No entanto, ponderadas as justificativas para o não cumprimento, o conjunto de metas analisadas reforça uma das principais preocupações do TCU nos seus trabalhos em relação ao PPA: que o plano deixe de ser uma peça formal e fictícia de planejamento e passe, de fato, a orientar a atuação governamental, servindo como instrumento útil e confiável para o monitoramento, o controle e a transparência dos resultados obtidos. Para tanto, é absolutamente necessário que as informações de desempenho (especialmente metas e indicadores) sejam construídas observando os critérios de qualidade e consistência aplicáveis, sejam confiáveis, íntegras e lhes seja dada a devida transparência, inclusive nas suas alterações.

Por oportuno, rememora-se, neste ponto, a questão da portaria publicada em 25/11/2019, faltando pouco mais de um mês para o encerramento do PPA 2016-2019, que provocou reduções em quantitativos de metas do plano. Conforme já mencionado, embora não expressamente proibida pela legislação, a prática contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo a confiabilidade.

O terceiro e último ponto que se destaca na análise das informações de desempenho do Governo Federal refere-se à dimensão de custos, não abordada nas análises de cada programa temático, mas essencial para se completar a análise das entregas realizadas à sociedade.

A dimensão de custos está prevista na legislação que rege as contas públicas e remete ao consumo dos recursos *vis-à-vis* os bens e serviços prestados à sociedade com tal consumo. A PCPR 2019 relata a evolução do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal, com destaque para a iniciativa de se avaliar, sob essa dimensão, os programas temáticos do PPA 2016-2019. Pretendeu-se, com isso, fornecer subsídio para a apuração da eficiência, eficácia e economicidade da ação governamental, em linha com o objetivo do presente capítulo. No entanto, o principal resultado do trabalho foi apontar lacunas, inconsistências e limitações que dificultaram o alcance do objetivo original e que impedem que a informação gerencial de custos cumpra seu papel na Administração Pública Federal.

Nada obstante a evolução gradativa nas possibilidades de reconhecimento e mensuração de custos, sobretudo por meio das ferramentas tecnológicas disponíveis aos órgãos setoriais, permanece a dificuldade, em se tratando da atuação por área temática, de se estabelecer o relacionamento entre o orçamento público e seus classificadores orçamentários com os insumos efetivamente consumidos pelos programas de governo. As alterações metodológicas do PPA 2020-2023 não foram suficientes para tratar aspectos críticos do processo de planejamento, execução e avaliação de programas de governo em relação à apuração de seus custos e à avaliação de eficácia, eficiência, economicidade e efetividade.

De toda sorte, existem iniciativas com potencial de inserir a informação de custos gerencial nos processos de tomada de decisão e de alocação de recursos nos instrumentos federais de planejamento e gestão. A implementação depende da ação coordenada e integrada da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis.

Nesse sentido, e considerando que 2020 é o primeiro ano de vigência do PPA 2020-2023, é oportuno consignar recomendação específica sobre o tema, por meio da qual seja possível

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

acompanhar a integração da gestão de custos de programas e unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública.

DISTORÇÃO
Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019.
IMPROPRIEDADE
Edição da Portaria 612 do Ministério da Economia, de 25/11/2019, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017.
RECOMENDAÇÕES
À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que: a) aperfeiçoem a definição e o cálculo das metas do PPA 2020-2023, bem como das metas intermediárias que devem ser estabelecidas para seu alcance, em âmbito setorial, para que atendam a atributos de qualidade e confiabilidade, a exemplo daqueles definidos na Portaria-Segecex/TCU 33/2010, indispensáveis para que as referidas metas sejam instrumentos úteis e efetivos ao monitoramento e à avaliação do plano; b) as alterações de atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como de atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal, e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017; c) coordenem ações junto à Secretaria do Tesouro Nacional e demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001.

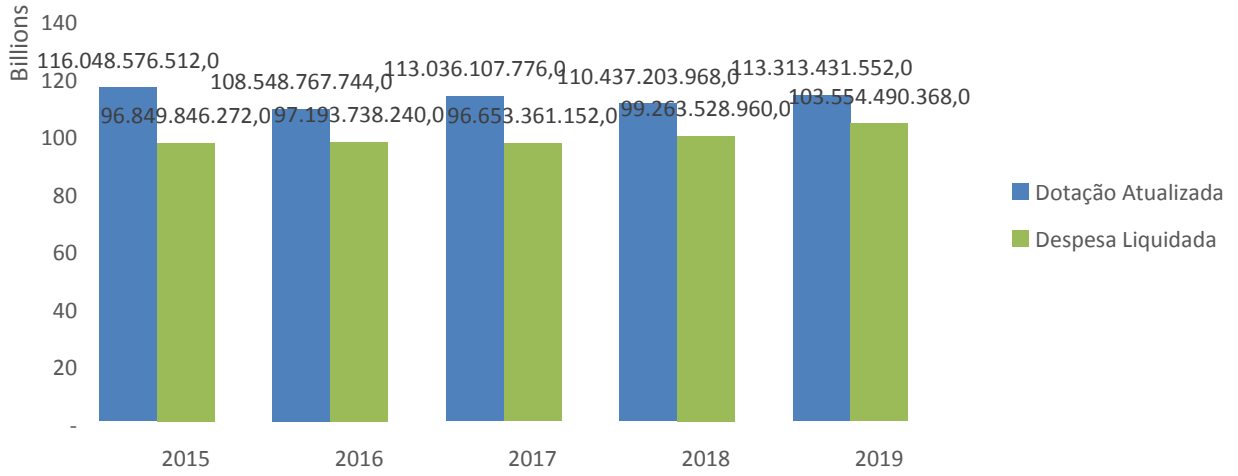
3.3.2. Programa Temático 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)

A Constituição Federal de 1988 assegura a saúde como um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para a sua promoção, proteção e recuperação. Para a concretização do dispositivo, foi instituído o Sistema Único de Saúde (SUS), como forma de organização da prestação das ações e serviços públicos.

O Programa Temático 2015 – Fortalecimento do SUS constitui o principal programa temático associado à função governamental Saúde no PPA 2016-2019. O Ministério da Saúde (MS), apoiado pelas entidades da administração indireta a ele vinculadas, é o órgão responsável pela execução desse programa, que possui 30 indicadores, 12 objetivos, 94 metas e 120 iniciativas. Entre os indicadores desse programa temático estão: Cobertura de equipe de Saúde da Família e Atenção Básica, Esperança de vida ao nascer, Letalidade por dengue, Proporção de partos normais no SUS e Taxa de mortalidade infantil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária do Programa 2015 nos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), dados do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com relação à execução orçamentária do Programa 2015 nos últimos cinco anos, observa-se que, apesar da dotação atualizada ter oscilado um pouco e não ter retornado ao patamar de 2015, houve aumento nas despesas liquidadas ao longo dos anos.

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
108.188	113.313	112.641	103.554	102.557

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Conforme os dados acima, verifica-se que 91,38% dos recursos da dotação atualizada, em 2019, foram liquidados.

Além disso, dados do Siop demonstram que, da dotação atualizada para o referido programa em 2019, as ações 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade e 219A - Piso de Atenção Básica em Saúde somaram em torno de R$ 67,77 bilhões, correspondendo a aproximadamente 60% do total.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para a análise os seguintes Objetivos do Programa Temático 2015 – Fortalecimento do SUS: **0713** – Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar; **0714** – Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável; e **1120** - Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Cegonha, Rede de Atenção Psicossocial, Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.

Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores (2016 a 2018), selecionados em função de sua relevância no programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, entre as quais **24** (oito por objetivo) foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada em 2019 (acumulado)	% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
1. 0263 - Apoiar a construção, reforma e ampliação de mais 8.553 obras do Programa de Requalificação de UBS – RequalificaUBS.	obras	8.553	8.496	99,33%
2. 0265 - Ampliar o número de equipes da Estratégia Saúde da Família para 45.400.	equipes	45.400	44.472	82,28% *
3. 0266 - Ampliar o acesso à atenção odontológica na atenção básica, passando para 27.500 equipes de saúde bucal implantadas.	equipes	27.500	27.596	103,17%*
4. 0268 - Aumentar o Índice de Transplantes de Órgãos Sólidos por milhão da população (pmp), passando de 37,95 pmp para 42,49 pmp.	pmp	42,49	43,96	132,38%*
5. 026I - Aumentar de 20 para 150 as Centrais de Regulação que recebem incentivo federal de custeio para a melhoria do acesso aos serviços ambulatoriais especializados e hospitalares.	centrais de regulação	150	55	26,92%
6. 026O - Implantar 602 novas equipes de atenção domiciliar, sendo 391 novas Equipes Multiprofissionais de Atenção Domiciliar (EMAD) e 211 novas Equipes Multiprofissionais de Apoio (EMAP).	equipes de atenção domiciliar	602	267	44,35%
7. 03Z5 - Alcançar 18.000 médicos brasileiros e estrangeiros atuando em regiões prioritárias para o SUS, por meio do Programa Mais Médicos e do Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica – PROVAB.	médicos	18.000	14.490	-1.047,06%*
8. 04EI - Garantir 14 mil Unidades Básicas de Saúde utilizando prontuário eletrônico.	UBS	14.000	21.557	175,57%*
9. 026U - Ampliar para, no mínimo, 70% o percentual de municípios com cobertura vacinal adequada (95%) da vacina Pentavalente (DTP+HB+Hib) em menores de 1 ano.	%	70	21,74	31,06%
10. 026X - Aumentar para, no mínimo, 76% a proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar diagnosticados.	%	76	63,60	83,68%
11. 026Z - Assegurar 100% das regiões de saúde com cobertura de pelo menos um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest).	%	100	73,74	-1%
12. 027N - Reduzir, para no máximo 100.000, o número de casos autóctones de malária no Brasil.	casos	100.000	148.399	-26,61%*
13. 04H4 - Aumentar para 95% a proporção de examinados entre os contatos intradomiciliares registrados dos casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos das coortes.	%	95	80,02	10,83%*
14. 04H5 - Aumentar para, no mínimo, 90% a proporção de pessoas vivendo com HIV/Aids, em tratamento há pelo menos 6 meses, com carga viral suprimida.	%	90	94	Não disponível*
15. 04H6 - Aumentar para, no mínimo, 80% a proporção de testagem para HIV entre casos novos de tuberculose.	%	80	74	92,50%
16.04QU - Reduzir a prevalência de uso do tabaco para 9,6%.	%	9,6	9,3	137,50%
17. 0282 - Habilitar 132 novos serviços como Maternidade de Referência para Atenção à Gestação de Alto Risco (GAR).	serviços	132	117	88,64%
18. 028C - Implantar 20 novas Casas de Gestante, Bebê e Puérpera - CGBP.	CGBP	20	25	125%
19. 028H - Realizar 11,5 milhões de mamografias bilaterais para rastreamento do câncer de mama em mulheres de 50-69 anos.	mamografias	11.500.000	9.902.238	86,11%
20. 028I - Realizar 28 milhões de exames citopatológicos para rastreamento do câncer de colo do útero em mulheres de 25-64 anos.	exames	28.000.000	26.911.063	96,11%
21. 028S - Apoiar a implantação de 175 UPA 24h.	UPAs	175	214	122,29%
22. 028U - Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa - PVC, passando de 4.364 para 6.764.	pessoas	6.764	4.520	6,50%
23. 028X - Incentivar a implantação de 480 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).	CAPS	480	287	59,79%
24. 03WY - Implantar 98 Centros Especializados em Reabilitação - CER, passando de 124 para 222 CER em funcionamento.	CER	222	248	126,53%

Fonte: Elaboração própria a partir do Siop e da Prestação de Contas da Presidente da República (PCPR) 2019.
* Para as metas 2, 3, 4, 7, 8, 12, 13 e 14, os valores apresentados na PCPR foram diferentes, sendo, respectivamente: 97,96%, 100,34%, 103,46%, 80,55%, 153,98%, -45,13%, 84,23% e 104,44%.

Para as metas 2, 3, 4, 7, 8, 12, 13 e 14, a PCPR apresentou percentuais de execução no período de 2016 a 2019 diferentes dos dados extraídos do Siop. Observou-se que isso ocorreu em virtude de a PCPR não ter considerado para o cálculo dos percentuais os valores de linha de base existentes para as metas. Ao não considerar esses valores, os percentuais de execução ficaram distorcidos para mais ou para menos, sem refletir a verdadeira execução da meta. Apenas para a meta 14, a justificativa para a divergência de informação é diferente, tendo em vista que a meta não tinha linha de base registrada no Siop, sendo que, na PCPR, foi considerada, para o cálculo, linha de base igual a zero.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Entende-se que a divergência não é suficiente para afastar a confiabilidade da meta, visto que o Siop constitui o sistema de informações oficial de apoio à gestão do PPA, nos termos do Decreto 8.759/2016, e seus dados podem ser atualizados após o envio da PCPR, dado o prazo para apresentação do relatório anual de avaliação do PPA (31 de maio), previsto no art. 6º do referido normativo. De toda sorte, há que se deixar registrada a necessidade de que os órgãos responsáveis pela consolidação da PCPR garantam a consistência entre as informações e dados nela apresentados e os sistemas dos quais são extraídos.

Confiabilidade

Foram identificadas divergências importantes nas metas 5, 10 e 22, ao se comparar as informações do Siop (acesso em 16/3/2020) e as prestadas pelos gestores do MS, relacionadas aos resultados de 2019 e aos percentuais de execução total da meta no período do PPA (2016 a 2019), as quais denotam fragilidades nos controles do MS. Para as demais metas, eventuais divergências encontradas foram consideradas não relevantes.

Com relação à meta 5, a manifestação do MS, em resposta à diligência realizada, afirma que não houve nova central de regulação recebendo incentivo federal de custeio em 2019, enquanto o Siop registra duas novas centrais de regulação em 2019. Já em relação à meta 10, enquanto o Siop registra como proporção de cura de casos novos de tuberculose pulmonar diagnosticados, em 2019, o valor de 63,60% (83,68% de execução da meta no período do PPA), a resposta do MS informa, para 2019, o valor de 71,9% (94,6% de execução da meta no período do PPA). Para essa meta, contudo, a resposta do MS destaca que a fonte utilizada para o cálculo da meta de 2019 foi "a base da tuberculose qualificada (após remoção de duplicidades e vinculação de registros)", o que pode justificar a diferença encontrada em relação aos valores do Siop.

Quanto à meta 22, foram identificadas fragilidades no seu processo de apuração, uma vez que o MS registrou que a versão do *site* do Programa de Volta para Casa (PVC) se encontra obsoleta, pois teria sido produzida em 2003, sem atualizações posteriores, e que "os processos de cadastro são recebidos por meio físico". Mencionou, ainda, limitações nos controles realizados quando da mudança da situação que levou à suspensão de benefícios, bem como nos controles de cancelamentos de benefícios.

Desse modo, considerando que existem justificativas quanto às divergências em relação à meta 10, entende-se que apenas as falhas relacionadas às metas 5 e 22, por configurarem fragilidades nos controles do MS em relação à apuração dessas metas, levam à rejeição da confiabilidade dos dados apresentados.

Foram observadas ainda falhas em doze das 24 metas analisadas, relacionadas à desatualização de registros no Siop (metas 2, 4, 5, 9, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20 e 21), apesar de esse fato ter sido destacado no próprio sistema. Nesses casos, foi observado que, na parte Análise Situacional da meta, constante do relatório PCPR-Evolução das Metas e do Espelho do Monitoramento, os gestores apresentaram valores atualizados das metas, em especial para os exercícios anteriores a 2019, enquanto as informações cadastradas para a meta permaneceram desatualizadas.

Essa situação leva ao comprometimento da objetividade do relatório do Siop, entretanto não chega a prejudicar a confiabilidade dos dados apresentados na Análise Situacional da meta, relativos às atualizações necessárias.

As metas 1 e 4 passaram por revisões ao longo do PPA que resultaram em grande alteração dos valores a serem alcançados, estabelecidos na primeira versão do plano. A meta 1 tinha originalmente previsto o apoio à construção, reforma e ampliação de mais 16.000 obras do Programa RequalificaUBS. Após a segunda revisão, estabeleceu-se como meta prevista o apoio a 8.553 obras de UBS, valor que corresponde a 53,46% do original. Já quanto à meta 4, havia sido inicialmente previsto o aumento do Índice de Transplantes de Órgãos Sólidos por milhão da população (pmp) de 37,95 para 46,18 pmp. Após duas revisões, a meta prevista passou a ser 42,49 pmp. Esse valor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

corresponde a 55,16% do inicialmente proposto, considerando a linha de base. Cabe destacar que as referidas metas 1 e 4 tiveram execução no período do PPA de, respectivamente, 99,33% e 132,38%, tendo a última revisão ocorrido em novembro de 2019.

Considera-se que, apesar de serem necessárias revisões de metas tendo em vista o caráter dinâmico de um planejamento de longo prazo como o PPA, alterações excessivas podem indicar superestimação da meta inicial ou camuflagem do baixo desempenho do órgão em relação à meta, levando à melhoria artificial do resultado. Embora essa situação possa interferir na análise do desempenho das metas, não se vislumbra prejuízo quanto à confiabilidade dos dados.

Ante o exposto, levando em conta as informações constantes do Siop e as informações prestadas pelos gestores do MS para elaboração desta análise, conclui-se que as metas 5 e 22 devem ser rejeitadas pelo critério de confiabilidade, em face das falhas/distorções registradas.

As falhas ou distorções identificadas na definição das metas 1, 2, 4, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24 não foram suficientes para a rejeição da confiabilidade dessas. Não foram identificadas falhas ou distorções relevantes em relação às demais metas analisadas (3, 6, 7, 8, 11, 15 e 23).

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
5. 026I - Aumentar de 20 para 150 as Centrais de Regulação que recebem incentivo federal de custeio para a melhoria do acesso aos serviços ambulatoriais especializados e hospitalares.
22. 028U - Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa - PVC, passando de 4.364 para 6.764.

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das demais metas analisadas. Registre-se que as metas selecionadas foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise da qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao PPA 2016-2019.

Registre-se ainda que, quanto à análise do aspecto da qualidade realizada nos anos anteriores, as metas 1 e 2 foram rejeitadas em 2016; a meta 17 foi rejeitada em 2017, e as metas 9, 10, 11, 14 e 15 foram rejeitadas em 2018. As falhas encontradas estavam relacionadas especialmente ao atributo de mensurabilidade, tendo sido listadas a inadequação/falta de clareza do enunciado, considerando a forma de apuração da meta (1 e 17), e a não indicação satisfatória do patamar quantitativo que servia como referência (ponto de partida), impedindo a avaliação do quanto se avançava com o atingimento da meta (2, 9, 10, 11, 14 e 15).

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Para a análise do desempenho das metas no período (2016-2019), foram consideradas as informações do relatório PCPR-Evolução das Metas, do Siop, em relação ao desempenho das metas selecionadas (à exceção das metas 5 e 22, cuja confiabilidade foi rejeitada).

Observou-se que as metas 1, 2, 3, 4, 8, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24 tiveram desempenho acima de 80% do previsto, tendo as metas 3, 4, 8, 16, 18, 21 e 24 ultrapassado os valores previstos. Já as metas 6, 7, 9, 11, 12, 13 apresentaram baixo desempenho, com resultados aquém de 50% do previsto, sendo que o desempenho das metas 7, 11 e 12 foi negativo. A meta 23 teve desempenho intermediário, igual a 59,79%, e a meta 14 não apresentou o percentual de execução, em razão de não ter linha de base registrada.

Com relação às catorze metas que superaram 80% de execução, sete passaram por revisão em relação ao valor inicial previsto no PPA 2016-2019, porém foram consideradas potencialmente excessivas apenas as alterações realizadas nas metas 1 e 4, conforme registrado na análise de confiabilidade das metas. Já quanto às metas selecionadas que não alcançaram resultado satisfatório (considerando-se percentual total de execução abaixo de 80%), verificou-se que estavam relacionadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

em maior parte aos Objetivos 0713 e 0714 e que os dados referentes às metas 9, 12 e 13, consoante o Espelho do Monitoramento do Siop, ainda são preliminares.

Das metas que tiveram resultado negativo, destaca-se a meta 7, "Alcançar 18.000 médicos brasileiros e estrangeiros atuando em regiões prioritárias para o SUS, por meio do Programa Mais Médicos e do Programa de Valorização dos Profissionais da Atenção Básica – PROVAB", que teve execução igual a -1.047,06%. O número de médicos alcançados pelo Programa em 2019, igual a 14.490, foi inferior ao utilizado como linha de base (17.694), referida a 31/12/2015.

Como justificativa para esse resultado, no Espelho do Monitoramento do Siop, está a "descontinuidade da estratégia da política pública durante o PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo". Em resposta, o MS complementou a justificativa, registrando que, em especial em 2019, o Governo Federal passou a priorizar o provimento de médicos em locais de maior vulnerabilidade e de difícil acesso, bem como destacou a liberdade profissional dos médicos em permanecerem no programa.

Nesse contexto, destaca-se que foi noticiado, em novembro de 2018, o fim da parceria de Cuba com o Brasil no âmbito do programa Mais Médicos, em virtude de mudanças nas regras do programa. Em virtude disso, conforme informações do *site* do Ministério da Saúde, o Governo Federal publicou, em maio de 2019, edital para cobrir vagas abertas por profissionais que deixaram o programa e, em agosto de 2019, lançou o programa Médicos pelo Brasil para substituição gradual do Mais Médicos, com novos critérios de seleção de profissionais e de distribuição de vagas entre os municípios. Assim, considera-se que todas essas mudanças podem ter impactado o desempenho negativo da meta.

Com relação à meta 11, "Assegurar 100% das regiões de saúde com cobertura de pelo menos um Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest)", a justificativa apresentada no Espelho do Monitoramento do Siop, entre outras, foi o "entendimento dos gestores de saúde dos municípios sedes de Cerest de que os recursos estruturais, financeiros e de pessoal para atendimento aos municípios da região da área de abrangência são insuficientes e oneram apenas os municípios sede". Essa situação teria levado a constantes tentativas de desabilitação de Cerests.

Para o baixo desempenho da meta 9 "Ampliar para, no mínimo, 70% o percentual de municípios com cobertura vacinal adequada (95%) da vacina Pentavalente (DTP+HB+Hib) em menores de 1 ano" e da meta 22 "Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa-PVC, passando de 4.364 para 6.764", foram registradas como justificativas, respectivamente, "problemas com a qualidade das vacinas compradas pelo MS que tiveram alguns lotes avaliados como insatisfatórios pelo INCQS, o que impossibilitou sua distribuição" e "dificuldades para implantação das redes extra-hospitalares locais em substituição da internação psiquiátrica e do modelo centrado no hospital psiquiátrico".

Outras justificativas apresentadas no Siop para as metas com baixo desempenho, foram: alteração de normativos legais que impactaram a implementação da meta; ausência ou insuficiência na articulação de atores para implementação da meta; falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta, entre outras.

Diante dessas informações, verifica-se que, de forma geral, as metas selecionadas dependem, em certa medida, de ação interfederativa e/ou intersetorial para a sua execução e da capacidade gestora local para implementá-las. Ademais, observou-se que, além de problemas de gestão, grande parte das causas de baixo desempenho relacionam-se à descontinuidade ou a necessidades de ajustes na política pública em virtude de dificuldades operacionais, financeiras e normativas.

As dificuldades encontradas na implementação de parte das metas analisadas podem ter refletido nos resultados de indicadores do PPA 2016-2019, como se pode identificar, no Siop, em relação aos indicadores "Número de casos autóctones de malária por *Plamodium falciparum*", "Taxa de incidência de tuberculose" e "Coeficiente de prevalência de hanseníase", que tiveram piora dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

valores apurados em 2019 em relação aos valores de referência no início do PPA (respectivamente, de 15.445 casos em 2015 para 15.854 casos em 2019; de 35 casos por 100.000 habitantes em 2013 para 36,6 em 2019; e de 1,3 casos por 10.000 habitantes em 2013 para 2,01 em 2019).

Observou-se também que importantes indicadores que vinham apresentando melhora nos últimos anos, conforme exposto na Mensagem Presidencial do PPA 2016-2019, tiveram piora no período de 2016-2019, como a Taxa de mortalidade infantil e a Razão de mortalidade materna, cujos números de óbitos saíram de 13,3 a cada 1.000 nascidos vivos e 62 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2015, para 13,4 a cada 1.000 nascidos vivos e 64,5 a cada 100.000 nascidos vivos, em 2019, respectivamente.

Por outro lado, os indicadores "Cobertura de equipes de Saúde da Família e de Atenção Básica", "Cobertura de equipes de saúde bucal" e "Cobertura de centros especializados em reabilitação nas regiões de saúde" apresentaram melhora em seus números (na ordem: 60,95% em 2015 a 64,23% em 2019; 40,33% em 2015 a 42,81% em 2019; e 18,9% em 2015 a 35,16% em 2019).

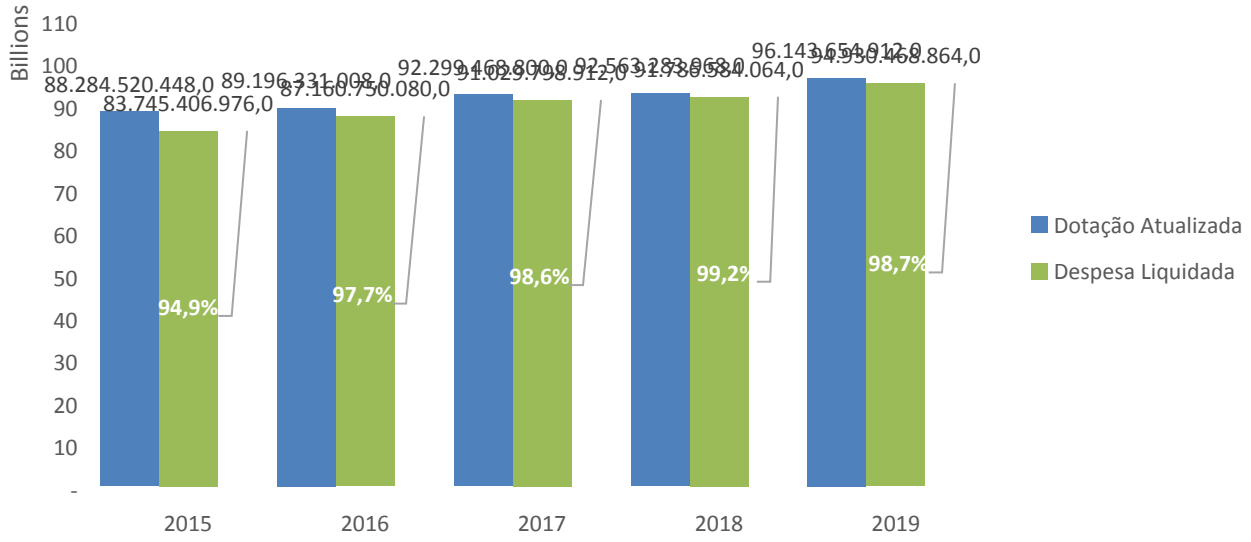
A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) instituiu o *Better Life Index*, índice criado com a finalidade de refletir quesitos essenciais ao bem-estar que impactam a qualidade de vida. São onze quesitos, sendo que o da Saúde é composto pelos indicadores Expectativa de vida e Estado de saúde informado. Conforme esses indicadores, a expectativa de vida no Brasil é de 74,8 anos, enquanto a média da expectativa de vida nos países da OCDE é de 80 anos. Quanto ao estado de saúde informado, que trata da percepção de saúde pelo próprio indivíduo, no Brasil, aproximadamente 70% consideram seu estado de saúde como "bom" ou "muito bom", resultado próximo da média dos países da OCDE, em que 69% dos indivíduos possuem essa mesma percepção.

Finalmente, no *ranking* da OCDE, no quesito Saúde, o Brasil possui o índice 6,6. A África do Sul possui a pior classificação (3,1), enquanto o Canadá, a melhor classificação (9,6), o que demonstra que ainda há grande margem para melhoria da classificação do Brasil.

3.3.3. Programa Temático 2019 – Inclusão Social Por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais

A função assistência social fornece para a sociedade importante combinação de proteções sociais, por meio das quais são ofertados para a população-alvo benefícios, serviços, programas e projetos de forma integrada, que guardam grande complementaridade entre si.

Execução orçamentária da função 8 – assistência social nos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os principais gastos da função são os destinados ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Na função assistência social, no exercício de 2019, o programa 2019 obteve dotação de R$ 30,1 bilhões (34,4% da função), enquanto o programa 2037, que trata do Sistema Único de Saúde, analisado no tópico 3.3.3 deste relatório, registrou dotação de R$ 62,3 bilhões (64,8% da função).

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, integra, em sua constituição, a distribuição de benefícios financeiros com a prestação de serviços públicos nas áreas da educação, da saúde e da assistência social, representados por meio das condicionalidades.

Desde a sua criação, o programa cresceu significativamente, alcançando aproximadamente quatorze milhões de famílias beneficiárias. O PBF, juntamente com o BPC, representa um dos principais programas de transferência de renda do Governo Federal, sendo muito importante sua integração com as demais políticas públicas, especialmente as de assistência social, para que seus beneficiários recebam maior proteção social por parte da administração pública.

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
30.085	33.070	33.067	33.009	33.008

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, o objetivo 0619 foi selecionado para análise. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. Para o objetivo 0619, foi relacionada a meta 03U4, que trata do grau de alcance do programa em relação às famílias que atendam aos critérios de elegibilidade do programa. A meta está detalhada a seguir:

Metas Selecionadas para Análise: Objetivo 0619 - Reduzir a pobreza por meio da transferência direta de renda

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
03U4 - Transferir renda às famílias em situação de pobreza que atendam aos critérios de elegibilidade, conforme as estimativas de atendimento do Programa Bolsa Família	Percentual de Famílias Beneficiadas	100	98,77	100,66	102.94	95,87	99,56*	N

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

* Trata-se da média simples da taxa de cobertura de atendimento do PBF dos meses de dezembro de cada ano, entre 2016 e 2019.

Qualidade

Como a meta 03U4, referente ao objetivo 0619 do programa 2019, não foi objeto de análise de qualidade em anos anteriores, deve-se proceder à verificação de sua qualidade, sem prejuízo da análise do aspecto da confiabilidade. A análise de qualidade segue o método *Smart*, conforme a Portaria-Segecex/TCU 33/2010, que avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada, realista e se tem prazo determinado.

A meta 03U4 respeita a característica de especificidade, dado que elege o Ministério da Cidadania como o responsável pela realização da ação, estipula como produto a transferência de recursos para as famílias, estabelece meta quantitativa (percentual) de atendimento de famílias pelo PBF, determina o público-alvo, que são os beneficiários do PBF, e refere-se ao território nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em termos de mensurabilidade, estabelece ponto de partida para o indicador-chave e a forma de medição do alcance da meta. Contudo, o custo envolvido na operação poderia ter sido melhor explicitado.

A meta 03U4 está alinhada ao objetivo, o produto da meta é relevante e sua realização está sob controle do órgão responsável.

Em termos de realismo, a meta parece razoável, dado que o PBF é um programa que transita próximo ou alcança a universalização de atendimento, sendo, portanto, factível o alcance de 100% dos beneficiários. A meta, finalmente, atende à característica de limitação temporal, dado que estabeleceu o ano 2019 como período para seu alcance.

Confiabilidade

A meta 03U4 está relacionada com a preservação da cobertura do PBF. Ela combate o crescimento de fila de espera com vistas a contemplar o máximo de beneficiários que atendam aos critérios de elegibilidade do programa. Para acompanhar o nível de cobertura do PBF, o Ministério da Cidadania possui o Cadastro Único, que permite o cálculo da cobertura municipal do Programa.

A meta 03U4 foi avaliada em termos de sua confiabilidade, medida por meio de aspectos de credibilidade, estabilidade e comparabilidade

Dessa forma, em termos de credibilidade, o Cadastro Único representa um grande censo das famílias pobres e vulneráveis que são beneficiárias reais ou potenciais de programas públicos. Essa base de dados é empregada na operacionalização das ações de avaliação e monitoramento das políticas sociais do governo e é de amplo conhecimento, avaliação e utilização dos órgãos de controle TCU e CGU, sendo, portanto, confiável.

Foram contabilizados apenas os eventos que representam adequadamente o alcance da meta. Não houve manipulação das métricas utilizadas para sua contabilização. Em termos de estabilidade, a forma de coleta e a métrica de dados utilizadas para seu cômputo mantiveram-se constantes ao longo do tempo.

A respeito do aspecto de comparabilidade, a meta 03U4 apresentou característica de permanência dado que possibilita a geração de série histórica.

Conclusão

Em relação à meta 03U4, empregada para medir aspectos do objetivo 0619, que se refere à inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar os critérios que medem sua qualidade ou os critérios que medem sua confiabilidade.

Desempenho da meta no período (2016-2019)

Não foram verificadas diferenças significativas entre o previsto e o resultado efetivo da meta, que chegou em média a 99,56% do esperado no período de 2016 e 2019. Contudo, o resultado apresentado em 2019, de 95,87%, fez com que o PBF não pudesse mais ser considerado como um programa universalizado nesse ano, dado que existe percentual baixo, mas positivo, de beneficiários que atendem aos critérios de elegibilidade mas não fizeram jus aos recursos transferidos pelo programa. Destaca-se que o cumprimento contínuo da meta 03U4 depende de discricionariedade política, pois é prerrogativa dos Poderes Executivo e Legislativo determinar as alocações de recursos dos diferentes programas governamentais.

3.3.4. Programa Temático 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas)

O programa 2037 incorpora duas das principais proteções ofertas pela função assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os gastos com os serviços socioassistenciais do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Suas. O BPC, em termos econômicos, representa transferência de renda para idosos ou pessoas com deficiência que vivem, segundo a lei, em famílias com renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

Conforme destacado no item 3.3.2 deste relatório, da dotação total da função assistência social em 2019, o programa 2037 registrou R$ 62,3 bilhões (64,8% da função), enquanto o Programa 2019 (relativo ao Bolsa Família) obteve R$ 30,1 bilhões (34,4% da função).

Por sua vez, os serviços prestados pelo Suas têm como público-alvo a parcela mais pobre e vulnerável do país que, de forma majoritária, mas não exclusiva, é formada pelos beneficiários do BPC e do Programa Bolsa Família (PBF). Esses serviços complementam as mencionadas transferências de renda por meio da prestação de serviços preventivos, que visam ao fortalecimento da função protetiva dos públicos vulneráveis e de serviços de acolhimento ou de oficinas que buscam cuidar das pessoas vítimas de violência ou de outras violações de direito.

A integração entre benefícios e serviços representa princípio fundamental a ser alcançado pela política de assistência social, conforme previsto no art. 1º da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

Execução orçamentária do programa em 2037 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
61.571	62.297	62.138	62.505	59.438

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Apesar de o orçamento do programa 2037 ser bastante elevado, deve ser destacado que aproximadamente 98% dos valores pagos se destinam ao BPC. Essa discrepância entre valores destinados a benefícios, em comparação com os destinados a serviços, dificulta a almejada integração entre serviços e benefícios.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para a análise os objetivos 0370 "Manter, ampliar e qualificar os serviços e programas de Proteção Social Básica e Especial ofertados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal" e 0371 "Qualificar a gestão do Benefício de Prestação Continuada, concedê-lo a pessoa idosa e a pessoa com deficiência, fortalecer as estratégias de inclusão dos beneficiários nos serviços socioassistenciais e nas demais políticas e contribuir no aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais pelos estados, municípios e DF".

Essa seleção levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais oito metas quantitativas e uma meta qualitativa para o objetivo 0370, e uma meta quantitativa e uma meta qualitativa para o objetivo 0371, que foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas do objetivo 0370 estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise: Objetivo 0370

Descrição da Meta 2016-2019[1]	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada - acumulado	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? S/N
				2016	2017	2018	2019		
00IU - Ampliar a cobertura do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para 97% dos municípios brasileiros, expandindo sua cobertura a 400 municípios ainda não cofinanciados	Número de Municípios	0.00	400,0	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S
00J0 - Ampliar a cobertura dos Centros de Referência da Assistência Social, com 500 novas unidades em	Número de Centros de	0,00	500,00	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

municípios com população acima de 100 mil habitantes, referenciando 90% da população registrada no Cadúnico nesses municípios	Referência de Assistência Social (CRAS)								
00J1 - Ampliar a cobertura de serviços ofertados às famílias e indivíduos residentes em localidades isoladas ou de difícil acesso, por meio da implantação de 970 novas Equipes Volantes, totalizando 2.224 equipes	Número de Equipes Volantes	0,00	970,00	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S
00RI - Ampliar a cobertura da oferta regionalizada dos serviços de proteção social especial de média complexidade para 1.070 novos municípios, com população inferior a 20 mil habitantes, totalizando 34% dos municípios desse porte	Número de Municípios	272	1070	64,00 em 31/12/2016	34,00 em 31/12/2017	96,00 em 31/12/2017	117,00	14,66 %	S
00RV - Adequar 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do SUAS	Percentual de vagas adequadas ofertadas nos serviços de acolhimento	0,00	60%	16,75 em 31/12/2016	19,37 em 31/12/2017	18,00 em 31/12/2017	17,00	28,33 %	S
00S1 - Ampliar a cobertura da oferta regionalizada dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, atingindo a taxa de 0,75 vaga/2.000 crianças e adolescentes, nas microrregiões não cobertas por serviços municipais	Taxa de 0,75 vaga/ 2000 crianças e adolescentes	0,04	0,75	0,04 em 31/12/2016	0,04 em 31/12/2017	0,04 em 31/12/2017	0,04	5,33 %	S
049S - Implantar em 20 capitais o serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, atendendo prioritariamente os beneficiários do BPC	Número de capitais estaduais	0,00	20,00	0,00 em 31/12/2016	0,00 em 31/12/2017	0,00 em 31/12/2017	0,00	0,00 %	S
049Y - Ampliar a cobertura das ações estratégicas de enfrentamento ao trabalho infantil, expandindo o cofinanciamento de 958 para 1.913 municípios, atingindo 100% dos municípios brasileiros com alta incidência de trabalho infantil	Número de municípios	958,00	1913	958,00 em 31/12/2016	958,00 em 31/12/2017	958,00 em 31/12/2017	958,00	0,00 %	S
Metas Selecionadas para Análise: Objetivo 0371									
00SA - Mobilizar e acompanhar 90% das famílias de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar que estão fora da escola, visando assegurar a sua inclusão e permanência na escola e o acesso aos demais direitos sociais	% das famílias de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar que estão fora da escola acompanhadas	63.38	90,00	59,38 em 1/11/2016	59,38 em 1/11/2016	65,30 em 31/12/2017	.	7,21%, em relação ao último dado disponível que foi 2018	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.
Órgão responsável pelas metas: Ministério da Cidadania.

Confiabilidade

A maioria das metas do objetivo 0370 está relacionada com a ampliação da cobertura dos serviços prestados (00IU, 00J0, 00J1, 00RI, 00S1, 049S, 049Y). Para acompanhar a mencionada cobertura, o Ministério da Cidadania possui bases de dados administrativas, tais como o Censo Suas e o Registro Mensal de Atendimentos, que disponibilizam dados sobre os equipamentos existentes nos municípios e o número de serviços prestados por classe de serviço.

Em relação à meta 00RV, que trata da adequação de 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do Suas, deve ser destacado que, para sua contabilização, o Ministério da Cidadania utilizou o Censo Suas para avaliar se a qualidade dos serviços de acolhimento prestados às populações de rua atendeu aos parâmetros de qualidade dos serviços prestados pelo Suas. O Censo Suas possui dados discriminados por município e um caderno específico para tratar dos Centros-Pop, que são os equipamentos utilizados para prestar serviços para as populações de rua.

Por sua vez, o objetivo 0371 foi medido pela meta 00SA, que buscou aumentar o acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar, com vistas a assegurar a inclusão e permanência na escola e o acesso aos demais direitos sociais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

As metas dos objetivos 0370 e 0371 foram avaliadas em termos de confiabilidade, característica que pode ser dividida em termos de avaliações de credibilidade, de estabilidade e de comparabilidade.

Dessa forma, em termos de credibilidade, as bases de dados administrativas empregadas pelo Ministério da Cidadania, além de produzidas por ele mesmo, foram utilizadas na operacionalização e nas ações de avaliação e monitoramento das políticas do órgão, sendo de amplo conhecimento, avaliação e uso dos órgãos de controle TCU e CGU, e, portanto, confiáveis. Foram contabilizados apenas os eventos que representam adequadamente o alcance da meta. As métricas utilizadas para contabilização das metas não foram manipuladas.

Em termos de estabilidade, as bases de dados utilizadas para cômputo das metas mantiveram-se firmes em termos metodológicos, com o método de coleta sendo o mesmo e a métrica também se mantendo constante ao longo do tempo.

Em termos de comparabilidade, as metas dos objetivos 0370 e 0371 foram permanentes no período de modo a possibilitar o desenho de série histórica.

Conclusão

Sobre as metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade, apesar de haver algumas incoerências entre os textos do campo "Descrição da Meta 2016-2019" e do campo "Meta Prevista 2016-2019". Assim, por exemplo, a descrição da meta 00IU continha "ampliar a cobertura do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para 97% dos municípios brasileiros, expandindo sua cobertura a **400** municípios ainda não cofinanciados", enquanto o campo "meta prevista para 2016-2019" estabeleceu ampliação de **532** municípios em relação à cobertura do SCFV. Outros erros dessa natureza ocorreram para outras metas.

As metas relacionadas ao programa 2037 (objetivos 0370 e 0371) foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho da meta no período (2016 – 2019)

As metas do programa 2037 relacionadas ao objetivo 0370 apresentaram desempenho insatisfatório: o percentual da meta total de 2016-2019 realizada (acumulado) no melhor dos casos alcançou a marca de 28,33%, sendo que foi de 0% para cinco, de um total de oito metas.

A principal causa apontada para o baixo alcance das metas foi a falta de compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta. Ou seja, o governo não destinou os recursos necessários para o cumprimento das metas relacionadas à prestação dos serviços socioassistenciais do Suas.

Com exceção da meta 00RV (adequar 60% das vagas ofertadas nos serviços de acolhimento para população em situação de rua aos parâmetros do Suas), que mede aspecto de qualidade do serviço, as demais metas foram estabelecidas para medir investimentos no Suas, com a finalidade de aumentar a quantidade dos serviços prestados à população. Pelos resultados das metas, observa-se que o nível de investimento foi praticamente nulo.

Dado o nível de contingenciamento orçamentário pelo qual passam os programas relacionados ao Suas, teme-se que a capacidade instalada do sistema não esteja sendo capaz de atender ao público-alvo no mesmo nível de quantidade e de qualidade de anos anteriores. Ressalta-se que o público-alvo do Suas guarda grande interseção com os públicos do BPC e do PBF – camada mais pobre e vulnerável da população, que estão recebendo menos e piores serviços socioassistenciais, complementares às transferências de renda, o que contribui potencialmente para o aumento da pobreza multidimensional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O objetivo 0370 apresentou uma meta qualitativa: a meta 049T "Acompanhar, no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), as famílias beneficiárias do Bolsa Família, sendo 15% das residentes em municípios com até 20 mil habitantes e 10% das residentes em municípios com mais de 20 mil habitantes".

Apesar de ter sido classificada como qualitativa, ela é passível de ser quantificada em sua integralidade. Na análise situacional, por exemplo, foram apresentados dados que comprovam que, para o ano de 2018, 479 mil famílias de um total de 14,1 milhões de famílias pertencentes ao PBF, equivalentes a (3,4%) das famílias beneficiárias, receberam prestação de serviços do Paif. Foram também apresentados dados de cobertura municipal.

Por sua vez, a meta escolhida para acompanhamento do objetivo 0371 foi no sentido de incentivar a inclusão e a permanência de crianças e adolescentes no sistema escolar por meio do fortalecimento do programa BPC na escola. Não foram definidas metas para a gestão do BPC ou para concessão desses benefícios. Tampouco foi definida meta para o aprimoramento da regulação dos benefícios eventuais – previstos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e oferecidos aos cidadãos e às famílias que não têm condições de arcar por conta própria com o enfrentamento de situações adversas ou que fragilizem a manutenção dos beneficiários.

A meta 00SA, que prevê a mobilização e o acompanhamento de famílias de crianças e adolescentes beneficiários do BPC em idade escolar que estão fora da escola, atingiu apenas 7,21% para o ano de 2018, sendo que não houve dados para o ano de 2019.

Esse baixo cumprimento da meta representa uma faceta da desestruturação dos serviços socioassistenciais do Suas, que são responsáveis pela prestação de serviços relacionados ao Programa BPC na escola. O resultado é uma evidência de que o Ministério da Cidadania não está conseguindo cumprir a integração, prevista no art. 1º da Lei 8742/1993, entre benefícios e serviços socioassistenciais, devido principalmente à falta de recursos orçamentários.

3.3.5. Programa Temático 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária

O Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, cujos objetivos e metas estão a cargo do Ministério da Economia, visa a assegurar a inserção social pelo acesso ao trabalho digno e a proteção social no mercado de trabalho por meio do cumprimento das normas constitucionais e legais.

Objetivos do programa 2071

0287	Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão dos benefícios de seguro desemprego e do abono salarial
0289	Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda, por meio da concessão de crédito direcionado a atividades empreendedoras e ao microcrédito produtivo orientado
0869	Promover o direito ao trabalho decente, por meio da inspeção laboral, do aperfeiçoamento dos regulamentos, da articulação de políticas, do diálogo social e de estudos, pesquisas e inovações, no campo da proteção ao trabalhador
1096	Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I.

O objetivo 0287 reúne ações relacionadas à (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho, tais como: qualificação profissional, intermediação de mão de obra (IMO) e concessão de benefícios aos trabalhadores, a exemplo do seguro-desemprego e do abono salarial.

Já o objetivo 0289 trata de ações do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

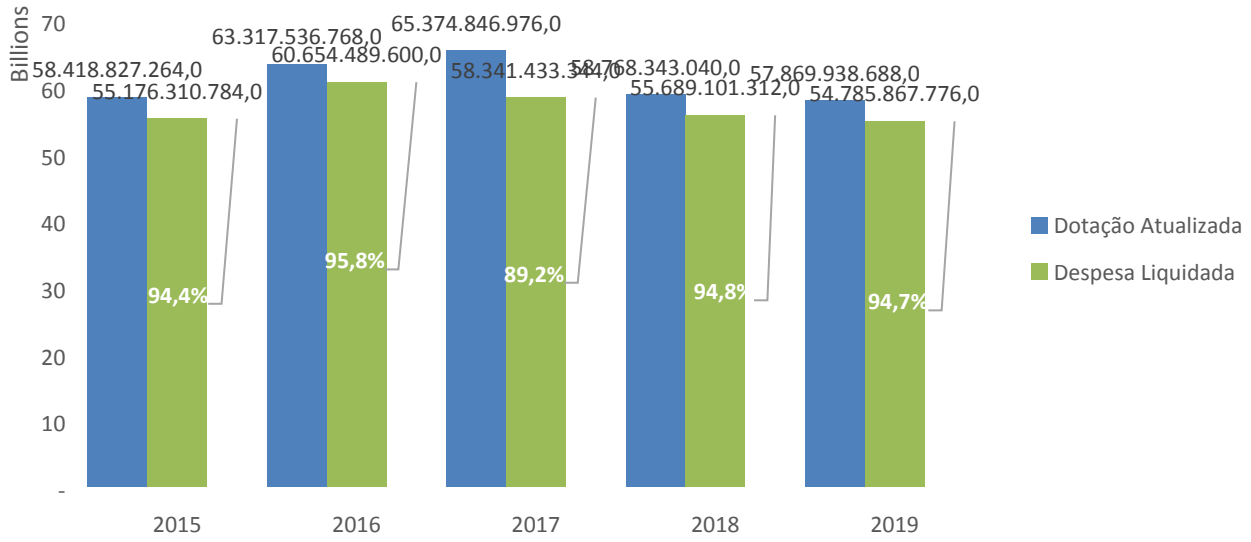
O objetivo 0869, por sua vez, relaciona-se à garantia da qualidade do emprego, por meio, principalmente, das fiscalizações empreendidas pelo Ministério da Economia, com o intuito de garantir direitos de proteção no trabalho urbano e rural; aperfeiçoar a legislação trabalhista e os regulamentos de proteção ao trabalhador; e implementar a política nacional de saúde e segurança no trabalho.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por último, o objetivo 1096 refere-se às ações da Política Nacional de Economia Solidária, a qual constitui importante política de inclusão produtiva ao fomentar a geração de renda por meio do trabalho coletivo e da autogestão dos empreendimentos.

Antes de adentrar a análise dos objetivos e metas do programa, faz-se uma breve demonstração da sua execução orçamentaria.

Execução orçamentária do programa 2071 – 2015 a 2019 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Índice de correção: IPCA.

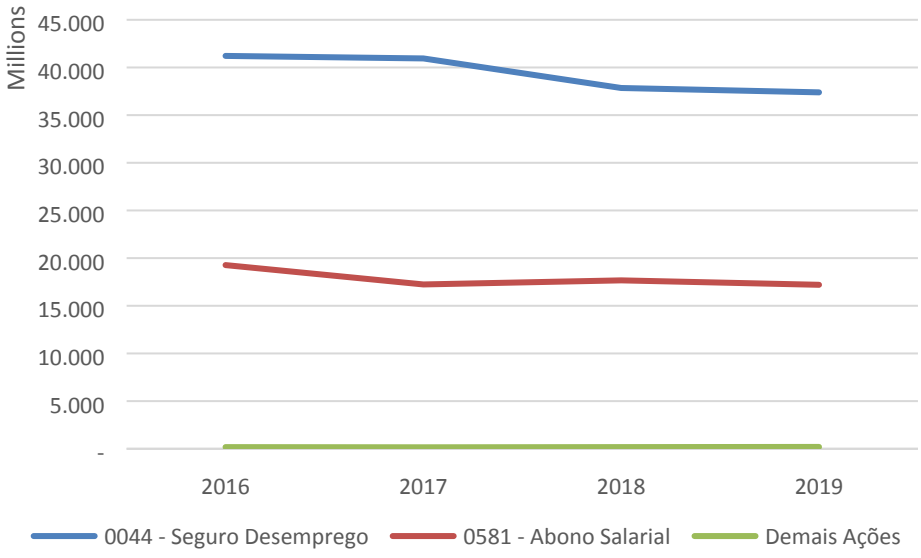
Execução orçamentária do programa 2071 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
60.205	57.870	55.241	54.786	54.775

Fonte: Siop.

Execução orçamentária das principais ações do programa 2071 de 2016-2019 (valores reais)



Fonte: Siop. Índice de correção: IPCA.

As despesas com seguro desemprego e abono salarial compreenderam, no período de execução do PPA 2016-2019, quase a totalidade (99,7%) da execução da despesa (liquidação) do Programa 2071, o que serviu de base para a escolha do objetivo a ser analisado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise das metas

No exercício de 2019, foi selecionado para a análise o objetivo 0287 – Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão dos benefícios de seguro desemprego e do abono salarial. Ao objetivo escolhido, estão relacionadas quatro metas, dentre as quais três foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir.

Realização das metas do programa 2071

Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
04NQ[1]	%	4,18	3,34	3,70	3,46	2,71	-79,26%	S
04NS[2]	un.	760.000	0	182.567	642.980	233.356	30,70%	N
04NT[3]	%	30	0	0	50,3	N/D[4]	-	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.
1. 04NQ – Aumentar de 3,36% para 4,18% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal;
2. 04NS – Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda;
3. 04NT – Ampliar de 23,5% para 30% a inserção dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho.
4. Dados não disponíveis.

O gestor das ações informou que os dados da meta 04NQ, referentes ao exercício de 2019, estavam desatualizados. Apresentou como meta realizada o percentual de 2,71%, sendo que, na Prestação de Contas da Presidente da República 2019, o percentual informado foi de 2,73%. Essa atualização promoveu mudanças no percentual da meta realizada, passando de -76,83% para -79,26%.

Com relação à meta 04NS, o Ministério da Economia alterou a metodologia de cálculo da meta realizada. Para os exercícios de 2016 a 2018, era considerado como meta realizada o número de matriculados na plataforma de educação à distância da Escola do Trabalhador, no âmbito do Termo de Execução Descentralizada 01/2017, instrumento firmado entre o extinto Ministério do Trabalho e a Universidade de Brasília.

Em 2019, com o início da atual gestão do Governo Federal, houve o entendimento de que o resultado deveria ser contabilizado com base no número de beneficiários qualificados. Sendo assim, foram informados como qualificados os concluintes de cursos na Escola do Trabalhador em 2019, no total de 117.988 alunos. No período de 2016 a 2018, com base nessa alteração do critério de contabilização da meta, foram qualificados 115.368 trabalhadores, o que perfaz o total de 233.356 beneficiários do programa de Qualificação Profissional.

Quanto à meta 04NT, o Ministério da Economia informou que não há dados de avaliação relativos à empregabilidade dos beneficiários da ação disponíveis, de maneira que a apuração dos resultados restou prejudicada.

Confiabilidade

Meta: 04NQ – Aumentar de 3,36% para 4,18% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal

Os dados apresentados são extraídos diretamente das bases de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e do Portal Mais Emprego do Ministério da Economia. Testes realizados no âmbito do TC 017.192/2018-8, que tratou de fiscalização com o objetivo de avaliar as políticas públicas de inclusão social e produtiva, para os exercícios 2016 a 2018, apontaram resultados compatíveis com os apresentados no demonstrativo de evolução das metas do PPA 2016-2019 extraído do Siop.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

04NS – Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda;

Os dados apresentados pelo Ministério da Economia não representam adequadamente o número de pessoas qualificadas nos exercícios de 2017 e 2018. No âmbito do TC-017.192/2018-8, foi analisada a base de dados do Programa Escola do Trabalhador para a qualificação à distância dos trabalhadores.

No período informado, constam 686.370 matrículas, das quais 115.368 concluíram o curso até dezembro/2018, ou seja, cerca de 17% das pessoas. Considerando a possibilidade de matrícula em mais de um curso, verificou-se que 416.602 pessoas se matricularam em pelo menos um dos cursos, dos quais apenas 73.754 pessoas os concluíram.

Assim, os resultados aferidos para as metas de 2017 e 2018 estão superdimensionados, tendo em vista que o Ministério considera o número de matriculados no programa no período, sem desconsiderar aqueles que não completaram o curso e também a possibilidade de matrícula em mais de um curso por pessoa. Em 2019, apesar de se ter mudado o parâmetro de considerar apenas os trabalhadores que concluíram os cursos, a contagem de mais de um curso por pessoa continua sendo adotada.

Em face do exposto, e levando em conta as informações prestadas pelos gestores para elaboração desta análise, a meta 04NS deve ser rejeitada pelo critério de confiabilidade.

04NT – Ampliar de 23,5% para 30% a inserção dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho;

Foi identificado um problema na forma de aferição da meta. Segundo o Espelho de Monitoramento do Programa 2071 extraído do Siop, os gestores entenderam que os resultados obtidos haviam ultrapassado a meta estabelecida de 30%, visto que 50,3% dos beneficiários de ações de qualificação haviam sido inseridos no mundo do trabalho. Para chegarem a esse percentual, os gestores afirmam que, com o advento da Escola do Trabalhador, a política de qualificação social e profissional passou a permitir que trabalhadores empregados também fossem beneficiados.

Após cruzamento da base de dados da Escola do Trabalhador com o cadastro do Siape, identificou-se que, dos 73.754 concluintes dos cursos, 4.157 pessoas são servidores públicos ativos ou inativos, devendo ser desconsiderados da contagem do indicativo, visto que já compõem o mercado de trabalho.

Mediante cruzamento da base de dados da Escola do Trabalhador com o Caged, verificou-se que apenas 23.003 pessoas do total de 73.754 foram admitidas no período de 1/1 a 31/12/2018.

Mesmo com essa informação, o gestor da meta informou não haver dados de avaliação relativos à empregabilidade dos beneficiários da ação disponíveis.

Em face do exposto, e levando em conta as informações prestadas pelos gestores, faz-se necessário concluir pela inaplicabilidade da análise do critério de confiabilidade da Meta 04NT, visto que não há dados quantitativos disponíveis para a avaliação da referida meta.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os resultados a seguir.

Meta rejeitada
3. 04NS - Promover a qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A meta 04NS deve ser rejeitada quanto à confiabilidade, tendo em vista a incompatibilidade entre a quantidade informada no cumprimento da meta na Prestação de Contas da Presidência da República e os números obtidos das pessoas efetivamente qualificadas no Programa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Escola do Trabalhador, em virtude da não observação da possibilidade de realização de mais de um curso por trabalhador.

A meta 04NT deve ser declarada não aplicável quanto à confiabilidade, tendo em vista a afirmação do Ministério da Economia de inexistir dados quantificáveis de cumprimento da referida meta.

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade da meta 04NQ (aumento da taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal). As metas 04NQ, 04NS e 04NT foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Do ponto de vista do atingimento das metas no período de 2016 a 2019, constatou-se que o Ministério da Economia não conseguiu atingir a totalidade das metas 04NQ, 04NS e 04NT.

Em 2019, a meta 04NQ teve um decréscimo em relação ao exercício de 2018 (de 3,46% para 2,71%). No TC 017.192/2018-8 (fiscalização sobre Inclusão Socioeconômica para avaliar as políticas públicas de inclusão social e produtiva), apurou-se que o orçamento destinado às ações de intermediação de mão de obra, qualificação e orientação profissional tem diminuído ao longo dos anos, em virtude do pagamento obrigatório dos benefícios de seguro-desemprego e abono salarial. Isso tem levado à desestruturação das agências do Sine, responsável pela execução das políticas ativas de reinserção no mercado de trabalho.

Da mesma forma, a meta 04NS (qualificação profissional por meio do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) não atingiu a quantidade prevista no PPA 2016-2019. Apesar de constar um valor realizado de 30,7%, a forma de cálculo imprecisa, ao considerar o número de matriculados e não os de efetivamente qualificados, demonstra que o Ministério não atingiu o total de 760 mil qualificados no período. No TC 017.192/2018-8, constatou-se que a execução das ações de qualificação profissional ficou restrita à educação à distância no âmbito da Escola do Trabalhador, pois o Ministério cortou os recursos dos convênios de qualificação com as agências do Sine.

Por outro lado, a vinculação da meta 04NT à inclusão dos qualificados no mercado de trabalho torna difícil sua execução, pois a reinserção de pessoas no mercado de trabalho depende de vários fatores além da qualificação profissional, como a conjuntura econômica, a experiência e a capacidade de inovação. Assim, o Ministério da Economia declarou a execução dessa meta como nula em todo o período do PPA 2016-2019.

Em função desse desempenho insatisfatório no atingimento das metas previstas no PPA 2016-2019, cabe ao Ministério atribuir critérios quantitativos mais objetivos que viabilizem a mensuração de resultados do programa correspondente no PPA 2020-2023, bem como garantir que as políticas ativas de emprego, como a intermediação de mão de obra e qualificação profissional, recebam volume adequado de recursos para alavancar a empregabilidade nas agências do Sine.

3.3.6. Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos

A organização do sistema de educação no Brasil está amparada em arranjo federativo que depende da efetiva cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, respeitando a autonomia dos entes. As bases do sistema estão estabelecidas na Constituição Federal, arts. 205 a 214, e em legislações infraconstitucionais, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/1996).

No Brasil, a educação escolar foi dividida em dois níveis de ensino: educação básica – formada pela educação infantil (creche e pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio; e educação superior. Além desses níveis de ensino, há três modalidades de educação: educação de jovens e adultos (EJA); educação profissional e tecnológica (EPT); e educação especial. O art. 208

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

da Constituição Federal estabelece a educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, ou seja, da pré-escola ao ensino médio.

A educação básica é financiada e gerida, primordialmente, por estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211 da Constituição Federal de 1988).

A Lei 13.249/2016, que trata do PPA federal para o quadriênio 2016-2019, definiu apenas um programa temático para a educação: 2080 – Educação de Qualidade para Todos, envolvendo todos os níveis e modalidades de ensino. As atividades de apoio foram reunidas no Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, que engloba despesas relacionadas ao pagamento de pessoal ativo da União, incluindo contribuições para o regime de previdência dos servidores públicos federais e previdência privada, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica, auxílio pré-escolar, dentre outros.

O programa Educação de Qualidade Para Todos é desdobrado em cinco objetivos.

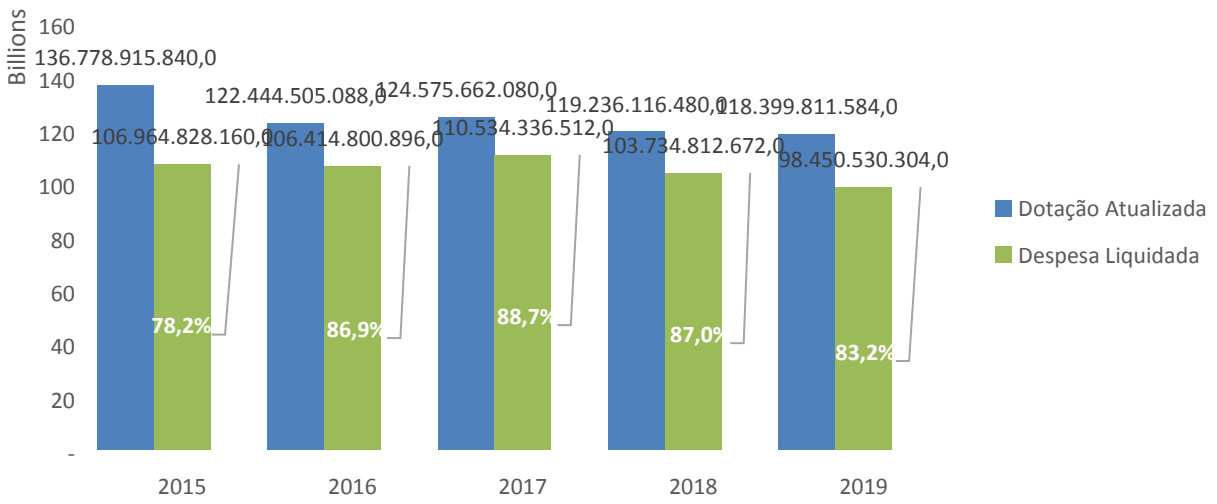
Objetivos do programa 2080

Objetivo	Descrição do Objetivo
1007	Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1008	Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1009	Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1010	Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024
1011	Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Fonte: PPA 2016-2019.

A execução orçamentária da função 12 – Educação, relativa aos últimos cinco exercícios, e do programa 2080 em 2019 estão apresentadas no gráfico e na tabela a seguir, respectivamente.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Tesouro Gerencial. Filtro: Função 12 – Educação, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Da dotação atualizada de 2019, cerca de 105,5 milhões foram destinados à execução dos programas 2080 e 2109, restando cerca de 12,9 milhões referentes a Operações Especiais, aproximadamente 10,9% do orçamento total.

Por sua vez, a execução orçamentária do programa 2080, no exercício de 2019, é apresentada na tabela seguinte:

Execução orçamentária do programa 2080 no exercício de 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
46.070	49.341	47.698	35.939	35.648

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

Para o exercício de 2019, foram selecionados para a análise os Objetivos 1007, 1009 e 1010 do programa Educação de Qualidade para Todos. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função de sua relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais 22 foram selecionadas para análise, detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Meta		Descrição da Meta	Unidade de medida	Meta prevista 2016 - 2019 (a)	Meta realizada até				% da meta total 2016 - 2019 realizada acumulado (c) = (b)/(a)
					2016	2017	2018	2019 (b)	
1	04KG	Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do PNE	Escolas	4000	98	174	331	740	18,50%
2	04KI	Promover ações com vista a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do PNE.[1]	%	90%	88,4%	89,47%	90,90%	92%	102,22%
3	04KJ	Promover ações voltadas para elevar em 232 mil o total de matrículas em escolas das populações do campo, das comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas nas diversas etapas e modalidades da educação básica.[1]	Matrículas	232.000	-32.022	-258.893	-417.182	-515.829	
4	04T4	Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE	%	100%	91,5%	91,5%	93,80%	93,80%	93,8%
5	04TI	Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE	%	100%	91,2%	91,3%	91,3%	91,9%	91,9%
6	04TJ	Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE	%	70%	66,8%	70,1%	70,9%	70,9%	101,29%
7	04KE	Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme estabelecido no PNE.[2]	NA-MQ	NA-MQ	-	-	-	-	-
8	04KF	Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE. [2]	NC	NC	-	-	-	-	-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

9	04T5	Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do PNE.[2]	%	95% / 12,8%	-	-	-	-	-
10	04KO	Promover ações para a oferta de 3,8% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional, em consonância com o disposto na Meta 10 do PNE.[1]	%	3,8%	2,77%	1,50%	1,35%	1,35% (dado de 2018)	35,5%
11	04KP	Promover ações com vistas a expandir as matriculas da educação profissional técnica de nível médio para 1,9 milhões de estudantes matriculados, em consonância com o disposto na Meta 11 do PNE	Matrículas	1,9 milhões	1775324	1791806	1868917	1.868.917 (dado de 2018)	98,36%
12	04KQ	Ofertar 2,5 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec.[1]	Vagas	2,5 milhões	1220923	2325386	2325386 (não há dados de 2018)	2.918.946	117%
13	04KX	Ampliar para 1,2 milhão o número de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação.[1]	Matrículas	1.200.000	1175650	1204956	1231909	1.231.909 (dado de 2018)	102,66%
14	04KY	Elevar de 180 mil para 260,6 mil o número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, pelo Sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil), em todas as áreas do conhecimento, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação.[1]	Matrículas	260.600	131.694	218.433	211.294	226.914	87,07%
15	04KZ	Ofertar 1 milhão de novas bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni).	Bolsas	1.000.000	329.180	691.231	1.112.664	1.489.224	148,92%
16	04L0	Conceder 1,4 milhão de novos financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).	Financia-mentos	1.400.000	203.255	379.236	461.585	546.117	39,01%
17	04L1	Ampliar de 245 mil para 297 mil o número de matrículas anuais em programas de pós-graduação stricto sensu.[1]	Matrículas / ano	297.000	266.818	277.833	277.833 (valor de 2017)	290.248	97,73%
18	04L2	Ampliar de 73 mil para 88 mil o número de mestres e doutores titulados anualmente em programas de pós-graduação *stricto sensu*, em consonância com o disposto na Meta 14 do Plano Nacional de Educação.[1]	Mestres e doutores/ ano	88.000	80.217	82.540	82540 (valor de 2017)	88.120	100,14%
19	04L3	Ampliar de 95 mil para 110 mil o número de bolsas de estudo no país concedidas anualmente em programas de pós-graduação stricto sensu.	Bolsas/ ano	110.000	100.580	101.197	103.034	97.210	88,37%
20	04L4	Alcançar 16,5 mil novas bolsas de estudos no exterior.	Bolsa	16.574	1.725	8.082	12.272	15.792	95,28%
21	04L5	Autorizar 2.620 novas vagas de graduação em medicina, com ênfase na interiorização dos cursos e no atendimento de regiões com maior carência de profissionais.	Vagas	2.620	2.101	5.612	7.775	8.416	321,22%
22	04TL	Ampliar para 73% o percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior, em consonância com o disposto na Meta 13 do Plano Nacional de Educação.	%	73%	77,5%	80,34%	82,33%	82,33% (valor de 2018)	112,78%

Fonte: elaboração própria a partir da PCPR 2019 e de resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC.
Nota1: Metas reduzidas por meio da Portaria-ME 612/2019, publicada em 29/11/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nota2: Metas qualitativas. A meta 9 não consta no quadro de metas quantitativas do PPA 2016-2019. Apesar de as metas serem quantificáveis, tendo em vista o apoio em 2016 e 2016 ter sido financeiro, foi-lhes atribuída a classificação de qualitativa pelo Governo Federal.

Confiabilidade

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas analisadas.

Desempenho das metas em 2019

Ressalta-se que a maior parte das metas não foram alcançadas. Além disso, ocorreram, ao longo de todo o período, reduções de algumas das metas anteriormente fixadas.

Alcance de metas do programa 2080

Alcançadas conforme planejamento original
6 - 04TJ - Promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE
7 - 04KE - Aprovar e apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular, a ser pactuada no âmbito de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme estabelecido no PNE.2
15 - 04KZ - Ofertar 1 milhão de novas bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos (Prouni)
21 - 04L5 - Autorizar 2.620 novas vagas de graduação em medicina, com ênfase na interiorização dos cursos e no atendimento de regiões com maior carência de profissionais
22 - 04TL - Ampliar para 73% o percentual de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício nas instituições de educação superior, em consonância com o disposto na Meta 13 do Plano Nacional de Educação
Alcançadas após alteração da meta em 29/11/2019 (Portaria-ME 612/2019)
2 - 04KI - Promover ações com vista a universalizar o atendimento escolar para toda população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em classes comuns da rede regular de ensino, em consonância com o disposto na Meta 4 do PNE
12 - 04KQ - Ofertar 2,5 milhões vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec
13 - 04KX - Ampliar para 1,2 milhão o número de matrículas em cursos de graduação presencial em instituições federais de ensino, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação
18 - 04L2 - Ampliar de 73 mil para 88 mil o número de mestres e doutores titulados anualmente em programas de pós-graduação stricto sensu, em consonância com o disposto na Meta 14 do Plano Nacional de Educação
Não alcançadas
1 - 04KG - Apoiar a construção de 4 mil escolas de educação básica, em consonância com o disposto nas Metas 2 e 3 do PNE
11 - 04KP - Promover ações com vistas a expandir as matriculas da educação profissional técnica de nível médio para 1,9 milhões de estudantes matriculados, em consonância com o disposto na Meta 11 do PNE
4 - 04T4 - Promover ações de forma a ampliar o acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, universalizando o atendimento às crianças de 4 a 5 anos, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE
5 - 04TI - Promover ações com vistas a universalizar o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, em consonância com o disposto na Meta 3 do PNE
3 - 04KJ - Promover ações voltadas para elevar em 232 mil o total de matrículas em escolas das populações do campo, das comunidades remanescentes de quilombos e povos indígenas nas diversas etapas e modalidades da educação básica
8 - 04KF - Apoiar a implantação de unidades de educação infantil, em consonância com o disposto na Meta 1 do PNE
9 - 04T5 - Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95% e à redução para 25% da taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na Meta 9 do PNE
16 - 04L0 - Conceder 1,4 milhão de novos financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)
19 - 04L3 - Ampliar de 95 mil para 110 mil o número de bolsas de estudo no país concedidas anualmente em programas de pós-graduação stricto sensu
20 - 04L4 - Alcançar 16,5 mil novas bolsas de estudos no exterior
Não alcançadas mesmo após alteração da meta em 29/11/2019 (Portaria-ME 612/2019)
17 - 04L1 - Ampliar de 245 mil para 297 mil o número de matrículas anuais em programas de pós-graduação stricto sensu
10 - 04KO - Promover ações para a oferta de 3,8% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional, em consonância com o disposto na Meta 10 do PNE
14 - 04KY - Elevar de 180 mil para 260,6 mil o número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, pelo Sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil), em todas as áreas do conhecimento, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação

Fonte: Elaboração própria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

As metas 6, 7, 15, 21 e 22 foram alcançadas conforme planejado originalmente no PPA 2016-2019.

Cabe destacar que, em 29/11/2019, o Ministério da Economia publicou a Portaria-ME 612/2019, que modificou diversos atributos constantes do PPA 2016-2019. Com isso, diversas metas referentes ao Programa 2080 – Educação de qualidade para todos foram reduzidas cerca de um mês antes de findar o período de abrangência do PPA, sem as correspondentes justificativas para as alterações.

A redução efetuada tem impacto direto na análise das metas, já que as metas 2, 12, 13 e 18 foram consideradas alcançadas apenas em virtude da alteração. Embora tenham alcançado os números formalmente propostos após edição da portaria, a efetividade do planejamento restou prejudicada, pois houve adequação das metas aos resultados alcançados, mormente considerando o momento em que essas reduções ocorreram.

Também houve a redução, por meio da mesma portaria, das metas 04KO, que reduziu a oferta de matrículas de Educação de Jovens e Adultos de 10% para 3,8%, e 04L1, a qual previa ampliar de 245 mil para 299 mil o número de matrículas anuais em programas de pós-graduação *stricto sensu*, passando para 297 mil. Ambas, mesmo após a citada alteração, não alçaram os valores previstos.

A meta 10 (04KO), mesmo com diminuição significativa, alcançou somente o percentual de 1,35%, considerando que o dado mais recente é do ano de 2018, enquanto a meta 17 (04L1) obteve crescimentos gradativos ao longo do período do PPA, atingindo o número de 290.248 matrículas.

O MEC justifica que o não alcance da meta 10 ocorreu devido à dificuldade de articulação entre os atores envolvidos, e à incompatibilidade entre o dimensionamento da meta e a programação orçamentária e financeira, considerando o cenário econômico do país. No que se refere à meta 17, cita que o não alcance também ocorreu devido ao seu dimensionamento incorreto, mesmo tendo sido reduzida através da portaria.

Com relação à meta 1 (04KG), o MEC aponta, por meio da PCPR 2019, investimento de cerca de R$ 895 milhões no período para construção de 740 novas unidades da educação básica. Entretanto, esse número ficou muito aquém das 4.000 unidades estabelecidas como meta. Em resposta à diligência promovida, o MEC registrou que os principais entraves encontrados foram a capacidade técnica e operacional dos entes federativos para execução das obras, incluindo problemas com licitações, além da falta de compatibilização entre orçamento e liberação financeira.

Não obstante se tratar de meta qualitativa, a meta 8 (04KF) enfrenta cenário similar, tendo o MEC apresentado as mesmas justificativas para o não cumprimento. Contudo, o Ministério aponta que foram despendidos cerca de R$ 294,56 milhões para a construção de 264 novas unidades de educação infantil e para a reforma de 124 unidades de educação infantil.

Outra meta que merece destaque pela discrepância entre o planejado e o efetivamente cumprido é a meta 3 (04KJ), a qual previa a elevação do número de matrículas em escolas das populações de campo, das comunidades quilombolas e dos povos indígenas. Entretanto, em que pese a portaria do ME ter reduzido o montante a ser alcançado para 232.000, não foi o suficiente para que houvesse sua efetivação, visto que o último dado obtido pelo Censo da Educação Básica, no ano de 2018, constatou uma variação negativa de 515.829, seguindo o comportamento dos anos anteriores. Ressalta-se que, em 2016, primeiro ano de vigência desse PPA, a meta já se apresentava negativa em relação ao patamar inicial em 32.022 matrículas.

O MEC alegou que essa variação foi causada pela diminuição no quantitativo de matrículas nas escolas do campo, devido à inadequação física e pedagógica de escolas, o que tem provocado o deslocamento de alunos para a zona urbana.

As metas 4 e 5 (04T4 e 04TI) não obtiveram grandes alterações ao longo dos quatro anos de vigência do PPA 2016-2019, porém permanecem próximas aos percentuais de 100%. Importante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

salientar que os últimos dados são do ano de 2018. Ademais, não houve redução do seu alcance. Novamente, o MEC destaca a incompatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento do percentual, com relação ao não alcance da meta 4. A meta 5 encontra dificuldades relacionadas à evasão escolar, muito frequente na faixa etária dos 15 aos 17 anos.

A meta 9 (04T5) foi considerada como qualitativa, embora tenha características quantitativas. De todo modo, o MEC informa que houve a descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA, tanto devido à mudança nas prioridades do governo, como pela escassez de recursos para ofertas de bolsas aos alfabetizadores.

Outro parâmetro não alcançado foi a meta 11 (04KP), mesmo tendo reduzido seu número de 2,4 para 1,9 milhões de estudantes matriculados na educação profissional técnica de nível médio. No entanto, chegou ao percentual de 98,36% de cumprimento, considerando dados do Censo da Educação Básica de 2018. Mesmo com dados do exercício anterior, deve-se ponderar que há uma curva de crescimento observada nos anos anteriores e, com base nisso, o MEC acredita que a divulgação de dados mais atualizados evidenciará o alcance da meta.

Outra meta atenuada por meio da Portaria-ME 612/2019 foi a 04KY (meta 14), tendo sido reduzido para 260.600 o número de matrículas em cursos de graduação e pós-graduação na modalidade a distância, pelo Sistema UAB (Universidade aberta do Brasil). Ao final desse período, em que pese o crescimento observado ao longo dos exercícios, à exceção do ano de 2018, o percentual alcançado foi de 87%, o que corresponde a 226.914 matrículas. A justificativa apresentada pelo MEC é que houve insuficiência na divulgação da política.

A meta 16 (04L0) trata da concessão de 1,4 milhões de novos financiamentos com recursos do Fies. Contudo, a possibilidade de sua inexecução já foi apontada no relatório anterior, quando se constatou que o alcance, em 2018, estava em 32%. Em 2019, houve pouca alteração desse cenário, tendo em vista que o número de matrículas totalizou 546.117, cerca de 39% do planejado.

A meta 19 (04L3) apresentou comportamento de discreto crescimento entre os anos de 2016 e 2018. Em 2019, ocorreu a diminuição de quase 6 mil bolsas concedidas, o que levou o percentual ao patamar de 88%. O Ministério da Educação alegou que essa situação ocorreu em face da necessidade de adequações orçamentárias, o que levou a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão responsável pela política, a reduzir a concessão de bolsas de pós-graduação para garantir o pagamento de todos os bolsistas ativos. Pondera ainda que essas ações resultaram na diminuição de distorções na distribuição de bolsas de mestrado e doutorado.

Por fim, a meta 20 (04L4), a qual previa alcançar 16,5 mil bolsas de estudos no exterior, atingiu o número de 15.792 bolsas em 2019, equivalente a quase 96% do planejado. Por isso, pode-se considerar que a política obteve bom desempenho, com expressivo aumento ao longo desse período, já que o número de bolsas em 2016 era de 1.725.

Diante da abrangência da função educação, envolvendo diversos indicadores e métodos avaliativos, há dificuldade de analisar, de forma geral, a evolução do setor. No entanto, são trazidos alguns resultados obtidos por meio de outras instituições, destacando-se que os dados apresentados são os mais recentes disponíveis, mas ainda não foram atualizados até 2019.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza anualmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). De acordo com a pesquisa, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais teve uma queda de 0,4 pontos percentuais entre 2016 e 2018, atingindo 6,8%. A taxa de escolarização de 15 a 17 anos aumentou 1% entre 2016 e 2018.

No mesmo sentido, o PNE, em sua meta 9, prevê a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% até 2015, ou seja, considerando a taxa de analfabetos de 6,8%, a taxa de alfabetização, em 2018, estava em 93,2%, abaixo da meta prevista pelo PNE para o final de 2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outro indicador de destaque é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tradução de *Programme for International Student Assessment*, um estudo comparativo internacional realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os últimos dois levantamentos ocorreram nos anos de 2015 e 2018, e, embora o Brasil tenha apresentado resultados melhores, ainda se mantém muito abaixo da média dos estudantes dos países membros da OCDE.

Em 2018, a média brasileira de proficiência em leitura ficou em 413, seis pontos a mais que em 2015. Em matemática, alcançou 384 pontos, sete pontos acima da média de 2015, e, em sua média em proficiência em ciências, chegou a 404 pontos, 3 pontos acima do resultado de 2015.

Salienta-se, contudo, que os resultados não são suficientes para avaliar as políticas da educação brasileira de forma geral, visto que representam somente alguns indicadores, sem considerar todo o contexto e os diversos aspectos que influenciam a qualidade da educação brasileira.

3.3.7. Programa Temático 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

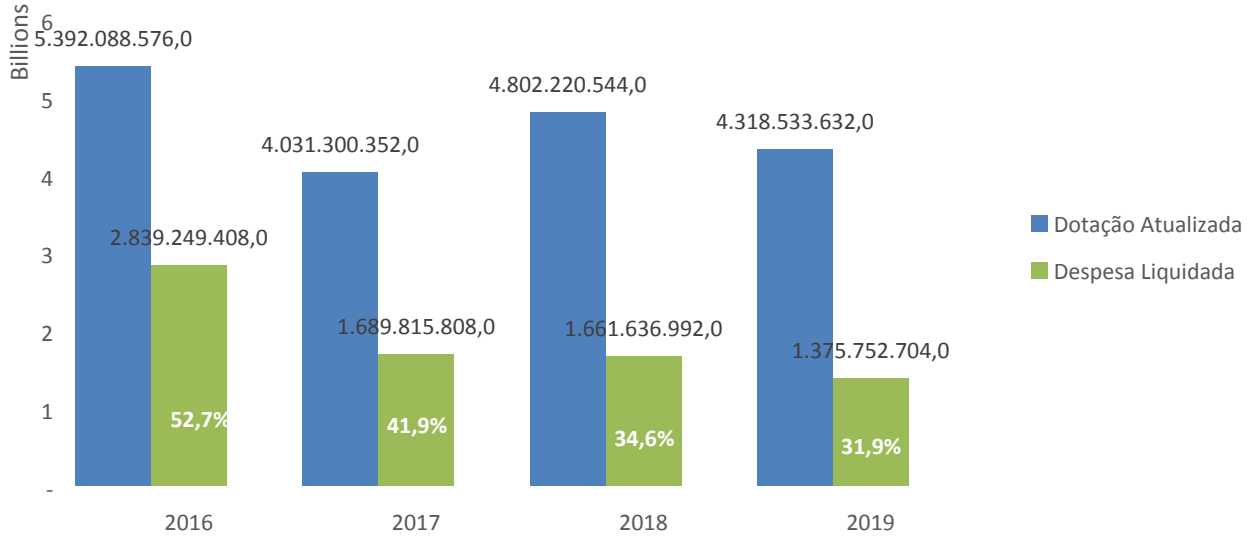
O programa 2081 visa assegurar à população direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal mediante ações, projetos e atividades com foco na proteção social, na igualdade de oportunidades, no acesso e na disponibilidade de serviços do Estado.

Na área da segurança pública, as altas taxas de homicídios observadas no país desde 1990 nortearam a convergência das ações do governo para reduzi-la mediante integração de políticas públicas entre os entes federados, o controle de fronteiras e a promoção de uma cultura de paz. Para isso, o Governo Federal elegeu como medida prioritária o fortalecimento de estratégias voltadas à redução da criminalidade por intermédio do enfrentamento: a organizações criminosas; ao tráfico de drogas, armas e pessoas; à lavagem de dinheiro e à corrupção; bem como pelo reforço da fiscalização das fronteiras do país.

O aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro foi definido como elemento estratégico para a política de segurança pública. As ações empreendidas visaram a proporcionar um sistema mais eficiente, justo e humano, com ampliação do acesso a serviços como saúde, educação e trabalho, além da modernização das unidades prisionais.

A execução orçamentária do programa nos últimos quatro exercícios consta do gráfico seguinte, seguido de tabela com detalhamento da execução em 2019:

Execução orçamentária do programa 2081 nos últimos quatro anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

A tabela seguinte informa os valores da execução orçamentária do Programa Temático 2081 no exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária do programa 2081 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
3.720	4.319	3.867	1.376	1.370

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para análise os objetivos 1039 – promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas e 1045 – promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais oito foram selecionadas para análise. A metodologia empregada está informada no item 3.3 deste relatório.

Metas dos objetivos 1039 e 1045 selecionadas para análise

Descrição da meta 2016-2019	Unidade de medida	Meta prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				Alcance da meta
			2016	2017	2018	2019	
Metas do Objetivo 1039 – Promover a redução de homicídios com foco em populações vulneráveis e atuação integrada em áreas críticas							
Meta 045H - Celebrar e implementar 27 planos integrados com os estados no âmbito do Pacto Nacional de Redução de Homicídios.	unidade	27	0	3	3	3	Meta não alcançada
Meta: 0455 - Reduzir em 15% o número de homicídios. (linha de base: 29,37)	%	15	0	0	0	0	Meta não alcançada
Meta 0501 - Promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional, Pol. Federal, Pol. Rodov. Federal, Pol. Civis Estaduais, Pol.Militares Estaduais e Guardas Municipais.	meta qualitativa						Meta alcançada
Metas do Objetivo 1045 – Promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social.							
Meta: 0457 - Ampliar de 86 mil para 94 mil o número de pessoas privadas de liberdade que partic. ativid. educacionais (linha de base: 86.000).	unidade	94.000	69.300	64.284	72.467	68.529	Meta não alcançada
Meta 0459 - Ampliar a cobertura da atenção básica à saúde das pessoas privadas de liberdade no sistema prisional (linha de base, 298).	unidade	345	249	248	258	288	Meta não alcançada
Meta: 045B - Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais (linha de base, 130.000).	unidade	250.000	115.805	95.967	132.657	149.135	Meta não alcançada
Meta: 045G - Promover a modernização e qualificação de 120 estabel. prisionais com requisitos mín. de estrutura, aparelhamento e serviços, visando à humanização do sistema penal (linha de base, 0).	unidade	120	0	0	0	21	Meta não alcançada
Meta: 045J - Promover a redução do número de pessoas presas (linha de base, 0).	presos p/ 100.000 habitan-tes		306,22	352,63	348.640[1]	356,95	Não disponível

Fonte: Prestação de Contas de 2019 do Presidente da República.
1. Possível erro no registro.

Qualidade e confiabilidade das metas

As metas 045H – Celebrar e implementar 27 planos integrados com os estados no âmbito do Pacto Nacional de Redução de Homicídios e 0455 – reduzir em 15% o número de homicídios atendem ao atributo de qualidade, uma vez que estão presentes os quesitos associados (especificidade, mensurabilidade, adequação, realismo e limitação temporal). Com base nos dados primários obtidos, foi possível constatar o atendimento do atributo de confiabilidade relativo à meta 045H. Com respeito à meta 0455, embora não tenha sido possível acessar os dados que alimentam a meta, não foram encontradas evidências para rejeitá-la no atributo confiabilidade, haja vista a credibilidade das fontes, a estabilidade do método de coleta e da métrica, e a possibilidade de desenho de série histórica (comparabilidade).

Por sua vez, a meta 0501 – Promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis Estaduais, Polícias Militares

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Estaduais e Guardas Municipais elenca, como resultados, treze ações, descritas como operações conjuntas envolvendo diversos entes ligados à segurança pública nas variadas esferas de governo, além de treinamentos, simpósios e outras atividades. Segundo o gestor da meta, as ações ocorreram por demanda, no âmbito da necessidade de atuação da Secretaria de Operações Integradas do ministério. Observa-se que a definição da meta não comunica com clareza o que se pretende alcançar, bem assim não está claro de que maneira se dá a medição do seu atingimento, tampouco está definido o patamar pretendido de ser alcançado. A meta, portanto, não observa os quesitos de especificidade, mensurabilidade e realismo, de forma que não atende ao atributo de qualidade. Por estar classificada como qualitativa, não foram obtidos dados utilizados para sua aferição, restando prejudicada a avaliação da confiabilidade.

A meta 045G – promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando à humanização do sistema penal reporta como alcançados 21 estabelecimentos. Consoante se observa, a definição da meta não comunica com clareza o que se pretende alcançar porque não delimita objetivamente o produto (especificidade e adequação), tampouco a forma como se dará a medição do alcance (mensurabilidade). A meta não atende ao atributo qualidade, portanto. Nessa esteira, por não ter sido possível obter dados primários que permitissem avaliá-la no atributo confiabilidade, entende-se que deve ser rejeitada quanto a esse atributo.

As metas 0457 – ampliar de 86 mil para 94 mil o número de pessoas privadas de liberdade que participam de atividades educacionais, 0459 – ampliar a cobertura da atenção básica à saúde às pessoas privadas de liberdade no sistema prisional e 045B – Aumentar de 130 mil para 250 mil o número de pessoas presas que participam de atividades laborais, incluindo a inserção laboral em cooperativas sociais atendem ao atributo de qualidade. Isso porque: delimitam o produto e o patamar que deve ser alcançado (especificidade); dispõem de linha de base e definem o modo de medição (mensurabilidade); são relevantes e estão alinhadas ao objetivo 1045 (adequação); e têm limite temporal fixado. Consequentemente, não há elementos que autorizem sua rejeição no atributo qualidade. Embora não tenha sido possível obter tempestivamente os dados primários para o recálculo da meta, as fontes são confiáveis, os dados mantiveram-se conceitualmente firmes ao longo do tempo e o método de coleta e a métrica mantêm-se invariáveis no tempo, de forma que não há evidências suficientes para rejeitá-la no atributo confiabilidade.

A meta 045J – promover a redução do número de pessoas presas não comunica com clareza o que pretende alcançar, isto é, a redução pretendida (especificidade). Nada obstante, a meta é mensurável, está adequada ao objetivo (promover sistema penal justo) e, embora não fixe o patamar pretendido, possui realismo na medida em que a redução do número de presos é factível (penas alternativas, redução de presos provisórios etc.). Não há, portanto, evidências suficientes para rejeitá-la quanto ao atributo de qualidade, embora haja espaço para considerável melhoria em sua especificação. No que concerne à confiabilidade, embora que não tenha sido possível obter os dados primários para o recálculo da meta, as fontes são confiáveis, os dados mantêm-se conceitualmente firmes ao longo do tempo e o método de coleta e a métrica mantêm-se invariáveis no tempo, de forma que não há evidências suficientes para rejeitar a meta no atributo confiabilidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, foram alcançados os seguintes resultados:

Metas rejeitadas

Meta	Atributo rejeitado
Meta 0501 - Promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional, Polícia Federal, Polícia Rod. Federal, Polícias Civis Estaduais, Polícias Militares Estaduais e Guardas Municipais.	Qualidade
Meta 045G - Promover a modernização e qualificação de 120 estabelecimentos prisionais com requisitos mínimos de estrutura, aparelhamento e serviços, visando à humanização do sistema penal	Qualidade e Confiabilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Não foi possível analisar a meta 045G no que respeita ao atributo confiabilidade. Similarmente, não foi possível avaliar a presença do atributo na meta 0501 por se tratar de meta qualitativa.

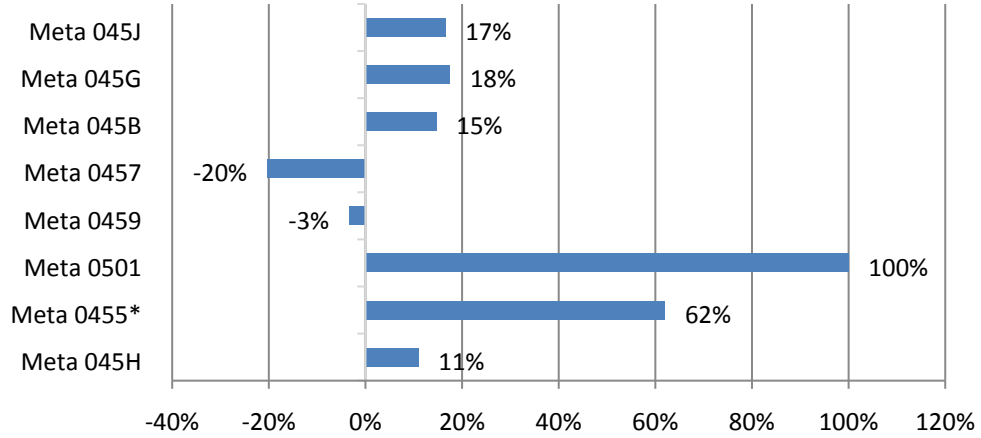
Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar as demais metas analisadas quanto aos atributos qualidade e confiabilidade.

Desempenho

Apenas a meta 0501 – promover ações articuladas entre as Forças Armadas, Força Nacional e polícias foi avaliada pelo gestor como tendo alcançado seu objetivo. Todas as demais foram consideradas não atingidas por motivos como: descontinuidade da estratégia da política pública, incluindo alteração nas prioridades do governo; alteração normativa que impactou a meta; ausência ou insuficiência da articulação dos atores envolvidos; incompatibilidade entre orçamento e o dimensionamento da meta; falha na gestão.

Com base nos dados informados na PCPR, foram levantados os índices de realização das metas, conforme abaixo:

Evolução das metas durante o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019



Fonte: Prestação de Contas do Presidente da República de 2019.
* Para avaliar o desempenho da meta 0455 – redução de 15 % nas taxas de homicídios, foram utilizados os dados do indicador "taxa de homicídios" do programa 2081.

Conforme se observa, o desempenho das metas ficou muito aquém do planejado, exceto com respeito às metas 0501 (ações articuladas) e a 0455 (redução de homicídios). Houve, até mesmo, involução, com piora das condições que se pretendia aprimorar: 0457 (acesso de presos a educação) e 0459 (acesso de presos a ações de saúde). Verifica-se, também, que as demais metas não atingiram sequer um quinto de suas projeções para o período do PPA.

Convém ressaltar que o Ministério sofreu diversas alterações em sua designação, estrutura e competências em razão de s alterações normativas no decorrer do período de vigência do PPA: Medidas Provisórias 726, de 12/5/2016; 782, de 31/5/2017; 821, de 26/2/2018; 870, de 1/1/2019; 886, de 18/6/2019. Essas alterações são consentâneas com argumentos oferecidos para explicar o não alcance das metas, pois, de fato, impactaram a estrutura do órgão e seu planejamento.

Em que pese o quadro geral de não atingimento das metas, a maior parte dos indicadores da política (programa 2081), sete entre nove, apresentou melhora, sendo relevante destacar a redução das taxas de homicídios (geral e entre mulheres), de mortos em acidentes em rodovias federais e de acidentes graves em rodovias federais. O único indicador com incidência direta sobre o sistema penitenciário (taxa de encarceramento), contudo, apresentou substancial piora, partido de 299,7 presos por 100 mil habitantes para 356,95.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outras informações relevantes

O TCU tem realizado importantes trabalhos de fiscalização no âmbito da segurança pública, dentre os quais se destaca auditoria integrada sobre a regularidade e o desempenho dos repasses obrigatórios de recursos do Fundo Penitenciário Nacional aos estados e ao Distrito Federal (TC 018.047/2018-1), para verificar em que medida essas transferências têm atendido às necessidades estruturais do sistema penitenciário nacional, bem como evidenciar os principais obstáculos ao sucesso da política pública.

Conforme destacado no voto que subsidiou o Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário, relatora ministra Ana Arraes, não obstante a maior disponibilidade orçamentário-financeira, a execução das despesas apresentou baixos índices. Verificaram-se atrasos sistemáticos na execução de obras e falta de ações articuladas por parte dos atores estatais em direção a maior eficiência na gestão dos recursos públicos. De forma mais específica, atrasos nos cronogramas dos empreendimentos, carência de planejamento do setor, deficiências administrativas das unidades da Federação (UFs), lentidão do Depen na análise de processos, pedidos de alteração de planos de aplicação, baixa execução orçamentário-financeira e baixo volume de investimentos são alguns dos problemas retratados na auditoria.

Segundo registrado no voto, é emblemática a baixa execução dos recursos. No exercício de 2018, um conjunto de doze unidades da federação fiscalizadas conseguiu criar somente 996 das 14.893 vagas com recursos relativos ao exercício, ou seja, 6,7%. Em termos financeiros, as doze UFs receberam R$ 383,3 milhões para criação de vagas em dezembro de 2016, dos quais somente R$ 27,6 milhões (7,2%) foram executados até setembro de 2018.

Por meio do Acórdão 1.542/2019-TCU-Plenário, o Tribunal determinou e recomendou diversas medidas com vistas a resolver os problemas divisados na auditoria, endereçados aos atores envolvidos no sistema penitenciário nacional. Entre as deliberações, destacam-se determinações ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para que: i) exija dos entes subnacionais, como condição para os repasses do Funpen destinados à construção, reforma, ampliação e ao aprimoramento de estabelecimentos penais, que elaborem estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e de plano de aplicação, conforme estabelece a Lei Complementar 79/1994; e ii) realize verificações anteriores ao repasse dos recursos, com vistas a assegurar a aderência do plano de aplicação aos critérios de aceitabilidade de custos de vagas.

3.3.8. Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia

Os serviços de comunicações são indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social do país. Numa sociedade conectada, é fundamental a realização de ações governamentais que fomentem a ampliação do acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). É nesse contexto que foi delineado o programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia.

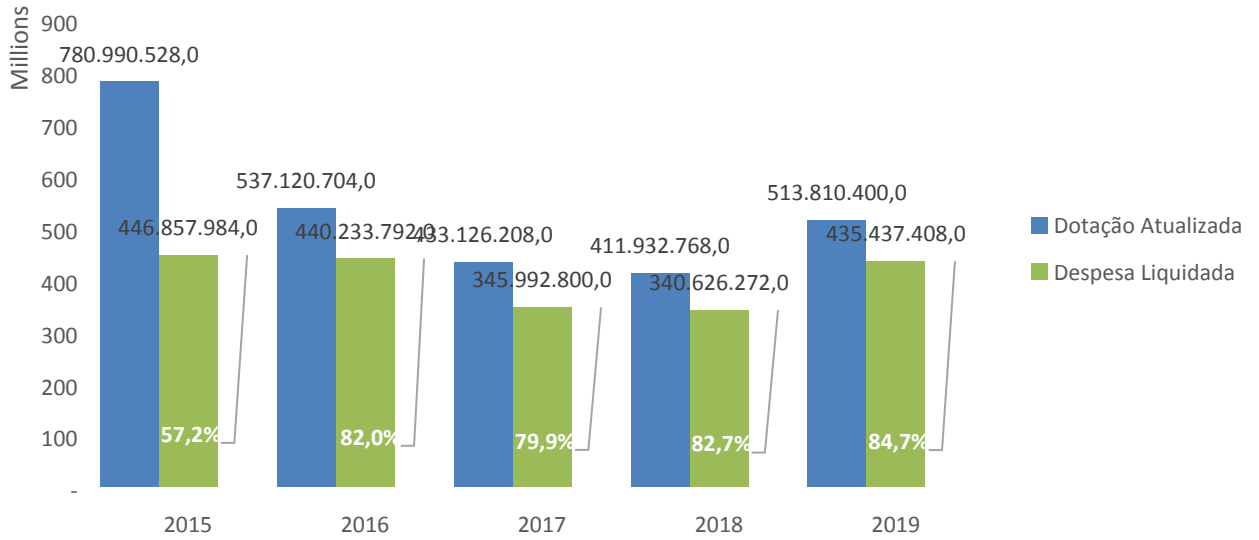
Referido programa temático foi composto por 14 indicadores, 6 objetivos, 27 metas e 47 iniciativas. Entre os indicadores, estão presentes: número de usuários de internet com acesso em banda larga móvel e fixa; percentual da população usuária da internet; percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga; percentual de domicílios com acesso à internet em banda larga exclusivamente móvel (3G ou 4G); e percentual de domicílios com recepção de sinal digital de televisão aberta.

Os principais órgãos e entidades federais envolvidos nesse programa são: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A execução orçamentária dos últimos cinco anos do programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia pode ser assim resumida:

Execução orçamentária dos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
561	514	509	435	432

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para a análise os objetivos 1020 – Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação e 1021 – Viabilizar a implantação da TV Digital com inclusão social do programa temático 2025. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais dez foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
1. 048G - Aumentar a velocidade média da banda larga fixa	Mbps	Não declarada	13,80	17,84	25,88	45	-	-
2. 048H - Aumentar a proporção de acessos da banda larga móvel (3G/4G) para 90% dos acessos móveis pessoais	%	90	75,27	84,40	88,28	90,96	104,80% - dado da PCPR	Meta superada
3. 048I - Ampliar a parcela da população coberta com rede de transporte (backhaul) óptica	%	Não declarada	86	88,10	89,26	91,47	-	-
4. 048J - Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital	milhão	1	1,45	1,47	1,70	4,15	421,43% - dado da PCPR	Meta superada
5. 048K - Implantar 262 cidades digitais	unidades	262	4	15	54	94	35,88%	S

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6. 048L - Atender 11.000 áreas de vulnerabilidade digital com acesso à internet pelo Programa GESAC	unidades	11.000	6.291	6.418	5.992	11.089	100,81%	Meta superada
7. 04EC - Disponibilizar o serviço de banda larga móvel em todos os municípios do país	%	100	93,20	95,80	98,50	99,20	97,24% - dado da PCPR	N
8. 0481 - Implantar a TV Digital em 3.244 municípios, em substituição ao padrão analógico	Unidades	3.244	1.890	1.195	3.438 – PCPR*	2.595	79,99%	S
9. 0482 - Distribuir conversores digitais para os 100% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família	%	100	1,14	23,86	39,42	39,42	39,39% - dado da PCPR	S
10. 0483 - Disponibilizar gratuitamente 24 aplicativos interativos de TV Digital, à população	unidade	24	4	4	4	4	16,67%	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.
* O Relatório do Monitoramento – 2019 apresenta divergência em relação a esse dado, pois informa que constam 2.479 municípios com a implantação da TV Digital em 2018.

Confiabilidade

Em relação à meta 4, verificaram-se falhas relacionadas à credibilidade, à estabilidade e à comparabilidade. A metodologia de apuração da meta foi modificada ao longo do ciclo do PPA. Embora, de fato, a meta conste como superada, verifica-se que pode estar subestimada ou superestimada, dado que a apuração é feita a partir de dados provenientes de diversas fontes. Em alguns casos são apresentadas apenas estimativas, e não a quantidade real de cidadãos atendidos pelos programas de inclusão digital, o que demonstra uma grande probabilidade de erros de mensuração. Dessa maneira, verifica-se que a apuração da meta 4 pode não refletir a real quantidade de pessoas atendidas por esses programas, como também que a metodologia utilizada para realizar o seu cálculo é inconsistente. Assim, essa meta deve ser rejeitada quanto ao atributo da confiabilidade.

A meta 8 deve ser rejeitada quanto ao atributo da confiabilidade (estabilidade e comparabilidade). Há divergência de critérios para se considerar que a TV Digital tenha sido implementada em um dado município. Conforme o documento Espelho do Programa 2025, para um município ser computado nessa meta, deveria haver a digitalização dos canais e o desligamento do sinal analógico. Já na PCPR e no Relatório do Monitoramento – 2019, para um município ser contabilizado, é necessário que tenha sido digitalizado pelo menos um canal, mesmo que continue a transmissão de canais com a tecnologia analógica. Verificam-se, também, diferenças entre as quantidades de municípios digitalizados conforme dados apresentados na PCPR e no Relatório Espelho do Monitoramento – 2019.

As metas 1 e 3 apresentam falhas relacionadas à comparabilidade, pois não estabelecem a velocidade média da banda larga fixa nem a percentagem da população que deveria estar coberta com rede de transporte (*backhaul*) óptica a serem atingidas ao final do ciclo do PPA. Assim, qualquer velocidade média da banda larga fixa verificada ao final de 2019 superior à alcançada ao final de 2015 significaria que a meta 1 foi alcançada. Da mesma forma, qualquer percentual da população com *backhaul* de fibra óptica atingido ao final de 2019 superior ao verificado em 2015 demonstraria o atingimento da meta 3. São, portanto, metas muito genéricas, que não permitem verificar o atributo da comparabilidade. Apesar dessas falhas, entende-se que isso não é suficiente para se rejeitar a confiabilidade dessas metas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A meta 9 não identifica todos os beneficiários do programa de distribuição de kits de conversores digitais. Foram beneficiadas por esse programa as famílias de baixa renda integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, nos municípios que constaram dos cronogramas de desligamento do sinal analógico até 2018, estabelecidos em portarias do extinto Ministério das Comunicações e do MCTIC. Apesar da falha, entende-se que isso não é suficiente para se rejeitar a confiabilidade dessa meta.

Não foram identificadas falhas ou distorções relevantes em relação às características de confiabilidade das metas 2, 5, 6, 7 e 10.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
4. 048J - Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital
8. 0481- Implantar a TV Digital em 3.244 municípios, em substituição ao padrão analógico

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das demais metas analisadas.

As metas foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019. Registre-se que as metas 1, 3, 4, 8, 9 e 10 foram rejeitadas no aspecto da qualidade nas contas do exercício de 2016.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Houve um avanço significativo em relação à velocidade média da banda larga fixa no Brasil durante a vigência do PPA 2016-2019. Segundo dados da PCPR 2019, a velocidade ao final de 2015 era de 11 Mbps. Em 2019, a velocidade média da banda larga fixa atingiu 45 Mbps. A Anatel informou que o país se encontra na média mundial em relação a esse critério. É importante salientar que nem todas as unidades da Federação possuem essa média, pois em muitos municípios e regiões mais remotas a velocidade média da banda larga fixa é bem menor, assim como há variações dentro dos municípios com melhores índices, principalmente entre regiões centrais e/ou nobres e periféricas.

Outro avanço importante durante o ciclo do PPA 2016-2019 está relacionado ao aumento da população coberta com redes de transporte em fibra óptica, que alcançou 91,47% da população em setembro de 2019, segundo dados da PCPR 2019. A Anatel informou que esse percentual representa o atendimento a aproximadamente 423 municípios com *backhaull* de fibra. Segundo o Relatório Espelho do Monitoramento – 2019, à medida que os municípios mais populosos são atendidos, os esforços para aumentar a população atendida com essa tecnologia precisam ser maiores, dado que para atingir um percentual pequeno da população, há a necessidade de sua implantação em um número muito maior de municípios.

Embora o Brasil tenha avançado significativamente em relação a esses índices, há necessidade de planejamento governamental que contribua para a redução das desigualdades regionais relacionadas ao acesso a essas tecnologias, a fim de que a velocidade média da banda larga fixa atinja regiões mais remotas e que as redes de transporte de fibra óptica sejam implementadas em percentual maior de municípios, e não apenas em termos de população.

A implementação da TV Digital durante a vigência do PPA 2016-2019 representou evolução na transmissão da televisão aberta no Brasil, contando com imagens de alta definição, som de melhor qualidade e a possibilidade da utilização da interatividade. A meta de digitalizar os municípios que contavam com a transmissão de canais analógicos não foi atingida, em parte porque a política foi modificada ao longo do ciclo do PPA. Inicialmente, esses municípios deveriam ter o sinal analógico desligado até 31/12/2018. Porém, com as mudanças na legislação, só ocorreu o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

desligamento em menor número de municípios, que constaram nos cronogramas estabelecidos em portarias do MCTIC e do extinto Ministério das Comunicações.

Há um grande desafio posto, no sentido de que os demais municípios que atualmente contam com a transmissão da televisão aberta em tecnologia analógica sejam digitalizados até 31/12/2023, que é o prazo para o desligamento do sinal analógico.

Outras informações relevantes

O Tribunal realizou, em 2018, levantamento sobre a Política Pública de Banda Larga. Em decorrência dessa fiscalização, foi prolatado o Acórdão 2.053/2018-TCU-Plenário, relatado pela ministra Ana Arraes. Dentre as conclusões, destacam-se as recomendações feitas ao MCTIC para que, na alocação de recursos da política pública de banda larga, utilize critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, bem como elabore plano nacional de banda larga de médio e longo prazos, com previsão de fontes de financiamento e de recursos necessários à sua implementação, com definição de ações, metas, indicadores, prazos, responsáveis por ações, competências de atores envolvidos, instâncias de coordenação, mecanismos de monitoramento e avaliação e previsão da periodicidade de sua atualização.

3.3.9. Programa Temático 2033 – Energia Elétrica

O planejamento setorial, contido no Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), é um dos pilares fundamentais para o adequado funcionamento do setor elétrico brasileiro. Parte do PDE, que tem horizonte de dez anos, é refletida no PPA.

Nesse diapasão, no PPA 2016-2019, o programa Energia Elétrica, de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME), tem entre seus objetivos: (i) expandir a capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, o que inclui o planejamento para atendimento da demanda futura e a universalização do acesso à energia elétrica; (ii) proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; (iii) promover a livre concorrência; (iv) atrair investimentos na produção e no transporte de energia; e (v) ampliar a competitividade do país no mercado internacional.

O programa 2033 obteve, em 2019, dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R$ 1,087 bilhão, dos quais foram liquidados R$ 1,023 bilhão, o que representa 94,1% da dotação atualizada.

Todavia, no setor de energia elétrica, vale ressaltar que a parte mais relevante dos recursos orçamentários é apresentada no orçamento de investimento das empresas estatais (OI). Esses recursos são geridos, quase em sua totalidade, por meio do Grupo Eletrobras. Nessa seara, o programa contou com dotação inicial de R$ 5,256 bilhões e atualizada de R$ 5,995 bilhões, dos quais R$ 3,320 bilhões foram efetivamente executados, correspondendo a 55,3% da dotação atualizada.

Análise das metas

Em relação ao exercício de 2019, foram selecionados para análise quatro objetivos do programa temático: i) objetivo 0029, concernente ao acompanhamento e à avaliação da continuidade e da segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional, por meio da realização de monitoramentos e pela definição de diretrizes de política tarifária; ii) objetivo 0034, cujas metas se relacionam ao planejamento das demandas futuras, por meio de estudos e leilões; iii) objetivo 0036, sobre a efetiva expansão da capacidade de transmissão do sistema, com a construção de novas instalações e ampliação/reforço das existentes; e iv) objetivo 0047, que se refere à asseguração de serviços de energia elétrica adequados e com qualidade, por meio dos instrumentos regulatórios.

Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos, estão relacionadas metas, dentre as quais doze foram selecionadas para análise, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela, a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Metas referentes aos objetivos 0029, 0034, 0036 e 0047 selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado) [1]
			2016	2017	2018	2019	
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 (CMSE)	unidades	730,00	617,00	705,00	802,00	913,00	154,26%
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 (CMSE)	unidades	670,00	452,00	574,00	693,00	810,00	245,24%
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	GWh	7.500,00	0,00	0,00	1.119,00	7.623,67	101,65%
001Q – Inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica.	MW	7.200,00	211,00	416,80	505,20	523,05	7,26%
044O – Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000 km	km	34.000,00	9.528,00	21.515,50	31.230,02	33.697,02	99,11%
044P – Realizar Leilões para expansão da geração em 28.700 MW	MW	28.700,00	709,09	5.113,20	8.237,84	11.414,84	39,77%
04NP – Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA	MVA	88.000,00	13.363,00	36.911,00	63.655,77	71.446,77	81,19%
0023 – Implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional	km	23.000,00	5.696,80	12.318,60	16.285,30	25.171,22	109,44%
0026 – Implantar 27.500 MVA de novas subestações no Sistema Elétrico Nacional	MVA	27.500,00	4.278,60	9.738,30	15.196,70	21.044,70	76,53%
0029 – Adicionar 20.000 MVA de capacidade nas	MVA	20.000,00	7.052,00	16.558,20	24.353,20	32.057,80	160,29%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

subestações de transmissão existentes							
003K - Reduzir a Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – DEC, nacional, para 13,51 horas/ano	horas/ano	13,51	16,24	14,56	12,63	13,08 [2]	109,35%
003N - Reduzir a Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – FEC nacional, para 8,94 vezes/ano	unidades/ano	8,94	8,98	8,35	7,10	6,78 [2]	363,41%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Siop e da Prestação de Contas do Presidente da República 2019.
Notas:
(1): O cálculo da porcentagem de realização da meta é feito dividindo-se a diferença entre a meta realizada até 2019 e a linha de base pela diferença entre a meta prevista 2016-2019 e a linha de base, e multiplicando por 100 (cem).
(2): O fechamento dos indicadores relativos ao ano 2019 será finalizado apenas no mês de março de 2020, em virtude dos prazos regulamentares constantes do Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (Prodist) para envio dos dados pelas distribuidoras. Assim, os valores dos indicadores se referem ao período de dezembro de 2018 a novembro de 2019.

Confiabilidade

As informações relativas ao cumprimento dessas metas foram submetidas a testes de auditoria, como circularização entre diferentes fontes de informações, especialmente o Boletim de Monitoramento Mensal do Sistema Elétrico Brasileiro do mês de dezembro/2019 e dados públicos disponibilizados e monitorados pela Aneel. Posto isso, não foram identificadas evidências capazes de rejeitar a confiabilidade das metas referentes aos objetivos 0029, 0034, 0036 e 0047.

A respeito das metas 000D e 04FX, vinculadas ao objetivo 0029, destaca-se que sua confiabilidade foi rejeitada na análise desenvolvida para subsidiar o relatório e o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República de 2018, devido a deficiências no atributo de credibilidade.

Quanto à presente análise da PCPR de 2019, foi promovida diligência, buscando o detalhamento dos dados utilizados para aferição dessas metas para o período 2016-2019. De acordo com a Nota Informativa nº 3/2020/CGEG/DMSE/SEE, na apuração das metas 04FX e 000D, foram contabilizados os empreendimentos que, em algum momento, foram monitorados no período pela Coordenação de Monitoramento da Expansão da Geração (CGEG) e pela Coordenação de Monitoramento da Expansão da Transmissão (CGET), respectivamente, ambas do Ministério de Minas e Energia. Assim, conforme listagens com todos os empreendimentos contabilizados para o Siop para cada meta, foram considerados todos os empreendimentos objeto de monitoramento em 2016, além dos que foram incorporados no acompanhamento decorrente dos resultados dos leilões de venda de energia e de transmissão realizados de 2016 a 2019.

Em face do exposto, as metas 000D e 04FX não devem ter sua confiabilidade rejeitada, tendo em vista que foi procedido o recálculo dos dados fornecidos pelo MME, que resultou na confirmação das quantidades informadas no Siop.

Conclusão

Com base na análise efetuada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas examinadas. Cumpre informar que elas foram avaliadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi empreendida nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo do PPA 2016-2019. As únicas exceções constituem-se nas metas 003K e 003N, não avaliadas nos anos anteriores e que tiveram seus critérios da confiabilidade e qualidade averiguados na presente análise, sem que tenham sido encontradas falhas ou distorções relevantes.

Registre-se ainda que as metas 044O e 04NP foram rejeitadas no aspecto da qualidade na análise das contas referentes a 2016 e 2017, sob o fundamento de que a definição dessas metas seguiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

critério inapropriado. Como os leilões são realizados anos antes da necessidade de entrada em operação dos sistemas de transmissão, não se mostrou realista definir a meta de realizar leilões entre 2016 e 2019 como sendo igual à necessidade de expansão a ser implantada entre 2015 e 2018, fazendo-se aproximação para converter as necessidades identificadas nos estudos da expansão da transmissão prevista para a primeira metade do decênio do PDE 2023 no prazo quadrienal do PPA. Considerou-se que esse tipo de aproximação não era necessária, já que o PDE discrimina o ano previsto de entrada em operação de cada empreendimento, listado por estado.

Por sua vez, as metas 000D e 04FX tiveram sua qualidade rejeitada na análise das contas referentes a 2018, por não serem específicas e em razão de deficiências redacionais prejudicarem a qualidade das metas, distorcendo a forma de atuação do órgão ministerial.

Com relação à meta 044Z, sua qualidade também foi rejeitada na análise das contas relativas a 2018, por não haver referência do patamar inicial para a contabilização da pretendida ampliação do intercâmbio de energia com países vizinhos.

Desempenho das metas no período (2016 – 2019)

Objetivo	Meta	Alcance
0029	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 (CMSE)	Sim
	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 (CMSE)	Sim
	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	Sim
0034	001Q – Inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica.	Não
	044O – Realizar Leilões para Expansão da Transmissão em 34.000 km	Não
	044P – Realizar Leilões para expansão da geração em 28.700 MW	Não
	04NP – Realizar Leilões para Expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA	Não
0036	0023 – Implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional	Sim
	0026 – Implantar 27.500 MVA de novas subestações no Sistema Elétrico Nacional	Não
	0029 – Adicionar 20.000 MVA de capacidade nas subestações de transmissão existentes	Sim
0047	003K - Reduzir a DEC nacional, para 13,51 horas/ano	Sim
	003N - Reduzir a FEC nacional, para 8,94 vezes/ano	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Verificou-se que todas as metas dos objetivos 0029 e 0047 alcançaram o nível almejado no PPA para o período 2016-2019. Em relação ao objetivo 0036, das que foram examinadas, apenas a meta 0026 não logrou êxito em atingir o valor esperado. Por outro lado, nenhuma das metas do objetivo 0034 (001Q, 044º, 044P, 04NP) foi atingida.

Segundo o MME, o não atingimento do valor previsto para a meta 0026 decorreu de postergações de entrada em operação e da declaração de caducidade de empreendimentos. No caso das metas 001Q e 044O, justificou-se que houve falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento das metas.

No tocante às metas 044P e 04NP, as razões sustentadas pelo órgão ministerial para a execução aquém do previsto foram a redução expressiva no consumo de energia elétrica nos últimos anos, em consequência dos impactos da retração da atividade econômica verificada no país, e a descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo.

Por fim, é oportuno mencionar que as metas 000D, 04FX, 0029, 003K e 003N já haviam alcançado o valor previsto no PPA para o período 2016-2019, ainda durante o exercício de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outras informações relevantes

Impende consignar, neste tópico, panorama geral do setor de energia elétrica, no que tange à avaliação quanto a avanços ou retrocessos do setor no período 2016-2019 com base em suas principais variáveis.

No início do PPA 2016-2019, a capacidade instalada de geração de energia elétrica no Brasil era de 140.857 MW. Ao fim de 2019, entraram em operação 7.331 MW, elevando a matriz elétrica brasileira no quadriênio para 170.118 MW instalados de geração centralizada, o que resultou em crescimento da oferta de 20,8%. Se for contabilizada a Geração Distribuída (GD), cuja energia elétrica gerada é utilizada precipuamente para consumo próprio em pequenas unidades consumidoras, a potência instalada total, em dezembro de 2019, chegou a 172.258 MW.

Ademais, verificou-se que, ao término do ano de 2019, com a conclusão de novos empreendimentos, entraram em operação 8.886,52 km de novas linhas de transmissão no período do PPA sob análise, contra uma estimativa inicial de 9.751,30 km; e 13.552,60 MVA de capacidade transformadora no mesmo intervalo, sendo que eram esperados 17.281 MVA, evidenciando que a execução ficou abaixo das expectativas. Salienta-se que esses valores de expansão correspondem tanto às instalações novas acrescidas ao sistema elétrico nacional como à ampliação das instalações existentes.

Constatou-se, ainda, que o consumo de energia elétrica no mercado cativo (também conhecido como regulado, que atende principalmente os setores residencial e de serviços) aferido em 2016 foi de 330.115.720,24 MWh e sofreu reduções nos anos seguintes, para patamares similares ao medido em 2019, que foi de 316.408.175,83 MWh.

Assim, considerando o aumento na oferta de energia elétrica ocorrido no período – mesmo que sem a correspondente expansão da capacidade de transmissão em comparação à meta estabelecida – e a redução verificada no consumo, depreende-se que o sistema elétrico brasileiro apresenta robustez quanto à disponibilização de energia elétrica. Contudo, o fato de oferta e demanda não apresentarem tendências convergentes (geração em ascensão, consumo em queda) traz consigo relevante efeito nos valores aplicados às tarifas de energia elétrica praticadas.

A tarifa média faturada para o mercado regulado foi de 419,14 R$/MWh em 2016 (a tarifa média faturada com tributos foi de 511,33 R$/MWh) para 580,35 R$/MWh em 2019 (com tributos chegou a 706,00 R$/MWh). Conclui-se que, mesmo com a retração do consumo de energia, da ordem de 4,2% para o período 2016-2019, a tarifa média faturada aumentou em 38,5% (a tarifa média faturada com tributos cresceu em 38,1%), influenciada, dentre outros fatores, pelo excesso de oferta registrado (acima do considerado necessário para fins de segurança energética).

No quesito qualidade, quanto mais arrojados são os limites dos indicadores de continuidade, mais intenso é o sinal regulatório de qualidade para o serviço público de distribuição de energia elétrica. Nesse sentido, para o período 2016-2019, a duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC) Brasil teve limite reduzido de 18,11 horas/ano para 13,51 horas/ano, tendo sido apurado o valor de 13,08 horas/ano em 2019. Já o limite da frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora (FEC) Brasil saiu do patamar de 9,76 interrupções/ano para 8,94 interrupções/ano, tendo sido apurado o valor de 6,78 interrupções/ano também em 2019.

A análise dos dados sinaliza que houve uma melhora na qualidade do serviço de energia elétrica, com resultados dentro dos limites tanto no Brasil, quanto nas regiões, com exceção da DEC da região Centro-Oeste, cuja meta para 2019 era de 15,3 horas/ano e a quantidade alcançada foi de 18,21 horas/ano.

Nesse contexto, é possível avaliar qualidade dos serviços prestados por meio do objetivo 0047, referente à asseguração de serviços de energia elétrica adequados e com qualidade, por meio dos instrumentos regulatórios. As iniciativas associadas a esse objetivo envolvem a regulação e a fiscalização dos serviços de energia. Seus indicadores informam a duração e o número de vezes que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

uma unidade consumidora fica sem energia elétrica em um período de tempo definido, permitindo que se avalie a continuidade da energia oferecida à população. A metodologia para apuração dos valores encontra-se no Módulo 8 dos Procedimentos de Distribuição de Energia Elétrica no Sistema Elétrico Nacional (Prodist), disponibilizado pela Aneel.

Trata-se de tópico de relevância significativa, devido à permanente necessidade de se buscar a melhora na continuidade e na qualidade da prestação do serviço de energia elétrica, que estão ligadas ao equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão e permissão.

Sobre esse assunto, em breve contextualização, importa registrar que a Eletrobras decidiu, em 22/7/2016, não aceitar as condições para prorrogação das concessões das sete empresas distribuidoras de energia elétrica sob seu controle e optou por privatizá-las. Assim, essas companhias passaram a prestar o serviço de distribuição em regime temporário até serem vendidas.

Diante desse cenário, foi objeto de avaliação deste Tribunal a sustentabilidade econômica, financeira e operacional dessas empresas, realizadas por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), em que cada distribuidora foi examinada quanto à qualidade, às dívidas e aos principais riscos à sustentabilidade, dentre outros aspectos, com a consequente prolação do Acórdão 1.126/2017-TCU-Plenário, relator ministro José Múcio Monteiro (TC 020.416/2016-4). Tal tema também foi analisado pelo TCU em diversas ocasiões, a exemplo dos Acórdãos 2.253/2015-TCU-Plenário, 625/2016-TCU-Plenário e 1.868/2016-TCU-Plenário, todos relatados pelo ministro José Múcio Monteiro.

Em todos esses julgados, foram retratadas a baixa qualidade do serviço prestado aos usuários dessas áreas de concessão e a insustentabilidade econômico-financeira das empresas, devido a ineficiências operacionais e de gestão. Acerca da qualidade da energia elétrica, os resultados indicaram o reiterado descumprimento dos limites regulatórios dos indicadores de continuidade da prestação do serviço, DEC e FEC, chegando-se à conclusão de que havia pouca perspectiva de mudança, em razão da ausência de recursos para a execução de obras de melhoria e da comprometida situação financeira dessas distribuidoras.

Também no contexto da referida FOC, foi realizada auditoria operacional no âmbito da Eletrobras, em que foram avaliados os processos de gestão e de controle sobre o desempenho de suas subsidiárias distribuidoras de energia elétrica, com o objetivo de avaliar a higidez econômico-financeira e a qualidade dos serviços prestados por essas companhias, originando o Acórdão 1.063/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro (TC 021.678/2016-2).

Nessa decisão, recomendou-se à Eletrobras que formalizasse as diretrizes necessárias à melhoria da eficiência das distribuidoras para fins de privatização e definisse e detalhasse as ações decorrentes dessas diretrizes. Ainda, determinou-se que a estatal elaborasse e encaminhasse a esta Corte de Contas plano de ação contendo desdobramentos das providências para implementar projeto de melhoria da Base de Remuneração Regulatória das distribuidoras e encaminhasse trimestralmente ao TCU relatório com os documentos comprobatórios do monitoramento dos indicadores do Plano de Prestação Temporária do Serviço e das respectivas medidas adotadas.

Posteriormente, durante os anos de 2018 e 2019, ocorreu o acompanhamento do processo que culminou na privatização das aludidas distribuidoras de energia elétrica, gerando a prolação do Acórdão 1.199/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Múcio Monteiro. O exame efetuado concluiu pela legalidade da opção de licitação conjunta das empresas e das concessões, assinalando que a opção escolhida se encontrava lastreada por argumentos econômicos, financeiros e técnicos que demonstraram ser a que melhor atendia à União e aos usuários do serviço de distribuição de energia elétrica (TC 035.916/2016-8).

Vale ressaltar que a privatização dessas empresas resultou na autuação de diversos processos por meio dos quais esta Corte de Contas respondeu a questionamentos e solicitações de informações por parte do Congresso Nacional, o que reforça a importância de que este Tribunal esteja sempre vigilante sobre esse tópico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Adicionalmente, cumpre informar que será efetuado monitoramento do cumprimento do Acórdão 651/2016-TCU-Plenário, relator ministro Vital do Rêgo, que trata de auditoria operacional realizada na Aneel para avaliar os mecanismos adotados para fiscalizar e estimular a melhoria da qualidade na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica.

Algumas das principais ações indicadas pelo TCU para a melhoria da atuação da Aneel na fiscalização da qualidade, cujas providências serão monitoradas, foram: (i) o aprimoramento da metodologia de definição da remuneração de capital e da quota de reintegração regulatória; (ii) o aperfeiçoamento da fiscalização de forma a reduzir sua dependência das informações fornecidas pelas próprias entidades fiscalizadas e a melhorar os critérios de seleção de empresas a serem fiscalizadas; (iii) a implantação de ações para garantir a tempestividade de análise dos processos de fiscalização; e (iv) a inclusão dos dados das reclamações de consumidores feitas diretamente às empresas distribuidoras como insumo ao planejamento das fiscalizações e abstenção do uso exclusivo das reclamações feitas à Aneel (TC 013.046/2014-4).

Esse monitoramento será importante para aferir as razões e as circunstâncias que levaram à melhora constatada para o período 2016-2019 dos indicadores DEC e FEC, que medem a qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

Finalmente, convém esclarecer que não houve diminuição da dependência nacional em sistemas isolados importantes, como se dá com o estado de Roraima, cuja capital é a única não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Nessa seara, no tocante ao intercâmbio com a Venezuela, ressalta-se que sua suspensão, desde março de 2019, foi decorrente da situação político-econômica e social vivenciada pelo país vizinho.

Desse modo, esse sistema isolado tem sido atendido integralmente por geração local. Ao longo de 2019, as condições de atendimento da região foram acompanhadas pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), cujas decisões abrangeram aspectos relacionados à viabilização da geração térmica local e à nova contratação por meio do Leilão 1/2019 para suprimento a Roraima e localidades.

Ante tema tão relevante para a segurança energética brasileira, a situação do suprimento de energia em Roraima foi objeto de análise pelo TCU por meio do TC 012.176/2019-2, que se encontra pendente de deliberação do Plenário e tem como objetivo avaliar a adequação das políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade.

Ainda no que concerne à segurança energética, no final de 2019, foi autuado o TC 038.088/2019-3, que cuida de auditoria operacional decorrente do Acórdão 1.631/2018-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Sherman, com o intuito de avaliar a participação das termelétricas na matriz elétrica nacional, considerando sua relevância para o desenvolvimento do setor e segurança energética, incluindo avaliação comparativa quanto à modicidade tarifária e à emissão de gases do efeito estufa.

3.3.10. Programa Temático 2049 – Moradia Digna

As ações do Governo Federal que objetivam promover a universalização do acesso à moradia estão contidas no programa temático 2049 – Moradia Digna, que compõe o Plano Plurianual 2016-2019. Até 2018, o órgão responsável por sua condução era o Ministério das Cidades. A partir de 2019, com a reestruturação ministerial, as atribuições em relação à Política Nacional de Habitação (PNH) passaram para a Secretaria de Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional.

O programa Moradia Digna objetiva implementar a Política Nacional de Habitação, orientado pelo princípio da universalização do acesso à moradia, direito social constitucional, entendendo-a além da edificação, mas também envolvendo conceitos como qualidade construtiva, adequação às necessidades humanas, infraestrutura e equipamentos públicos. A política foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

implantada pelo Governo Federal em 2004 e, portanto, trata-se de uma continuidade das políticas dispostas nos planos plurianuais anteriores.

No PPA 2016-2019, o programa Moradia Digna foi estruturado em cinco indicadores, sendo quatro referentes ao deficit habitacional e um à regularidade, conforme tabela abaixo:

Indicadores do programa moradia digna (PPA 2016-2019)

Indicador	Unid. Medida	Referência		Valor Apurado 2016		Valor Apurado 2017		Polaridade	
		Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice[4]		
Deficit habitacional absoluto[1] [2]	Unidade	30/09/2012	5.430.562	31/12/2014	6.068.061	31/12/2015	6.185,503	Quanto menor, melhor	
Deficit habitacional absoluto em áreas rurais	Unidade	30/09/2012	776.449	31/12/2014	752.810	31/12/2015	771.703	Quanto menor, melhor	
Deficit habitacional absoluto em áreas urbanas	Unidade	30/09/2012	4.554.113	31/12/2014	5.315.251	31/12/2015	5.414.800	Quanto menor, melhor	
Deficit habitacional qualitativo – adensamento excessivo[3]	Unidade	30/09/2012	1.073720	31/12/2014	958.180	31/12/2015	958.180	Quanto menor, melhor	
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	19/08/2015	21,35	31/12/2016	22,55	22/12/2017	23,18	Quanto maior, melhor	
Indicador	Unid. Medida	Referência		Valor Apurado 2018		Valor Apurado 2019		Polaridade	Valor % de 2019 em relação à referência
		Data	Índice	Data	Índice	Data	Índice		
Deficit habitacional absoluto	Unidade	30/09/2012	5.430.562	31/12/2015	6.355.743	31/12/2015	6.355.743	Quanto menor, melhor	17,04
Deficit habitacional absoluto em áreas rurais	Unidade	30/09/2012	776.449	31/12/2015	783.043	31/12/2015	783.043	Quanto menor, melhor	2,17
Deficit habitacional absoluto em áreas urbanas	Unidade	30/09/2012	4.554.113	31/12/2015	5.572.700	31/12/2015	5.572.700	Quanto menor, melhor	19,48
Deficit habitacional qualitativo – adensamento excessivo	Unidade	30/09/2012	1.073720	31/12/2015	1.020.675	31/12/2015	1.025.717	Quanto menor, melhor	-4,47
Percentual de municípios regulares no SNHIS	%	19/08/2015	21,35	31/12/2018	23,3	09/01/2020	23,62	Quanto maior, melhor	10,63

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Nota: 1. O Deficit habitacional quantitativo está relacionado ao dimensionamento do estoque de habitações; 2. O Deficit habitacional absoluto é a soma do Deficit habitacional absoluto em áreas rurais com o de áreas urbanas; 3. Deficit habitacional qualitativo considera habitações com condições inadequadas, como carência de infraestrutura básica, alto grau de depreciação, adensamento excessivo de moradores, problemas fundiários e cobertura (telhado) inadequada. 4. Segundo o espelho de monitoramento do Siop, o valor apurado refere-se a dados divulgados pela Fundação João Pinheiro sobre os dados da PNAD 2015.

Conforme destacado em trabalhos anteriores, os indicadores da tabela acima que tratam de deficit habitacional também foram utilizados para avaliar o Programa Moradia Digna no PPA 2012-2015. Tais indicadores foram analisados no âmbito das PCPR 2013 e 2014, sendo considerados não adequados do ponto de vista da relevância, suficiência e validade.

De acordo com a análise, foi apontada ausência de confiabilidade do dado devido a: erro de cálculo na quantidade do deficit habitacional absoluto; dados antigos e desatualizados que não refletiam a situação da época da implantação da política; intempestividade de dados apurados no censo demográfico apurado pelo IBGE a cada dez anos; e indicadores que não contemplam as especificidades regionais do país, sendo que o censo apresenta os dados por região geográfica. Todavia, o então Ministério das Cidades optou por continuar a adotar esses indicadores para avaliação do PPA atual.

Nesse sentido, continua-se a considerar os indicadores registrados como inadequados para o programa, principalmente em relação à confiabilidade e à ausência de regionalização dos dados. Observa-se, na tabela acima, que as datas de referência e as datas dos dados são desatualizadas em relação às datas dos valores apurados, chegando-se à apuração do ano de 2019 com dados de 2015. Ou seja, os indicadores não contemplam o impacto recente da execução do Programa Minha Casa Minha Vida na redução do deficit habitacional. Além disso, os índices de 2018 e 2019 são

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

praticamente os mesmos, o que denota a ausência de acompanhamento ou o registro inadequado dos dados para utilização dos indicadores.

Esses indicadores não refletem a execução da política, bem como se mostram incapazes de demonstrar a efetividade dessa sobre o deficit habitacional. Percebe-se que os dados registrados, além de não confiáveis, revelam crescimento do deficit habitacional, sem incluir o impacto de diversos anos de entrega de habitações do PMCMV no resultado do deficit habitacional.

O Programa Moradia Digna é composto por cinco objetivos, descritos na tabela a seguir.

Objetivos do programa Moradia Digna

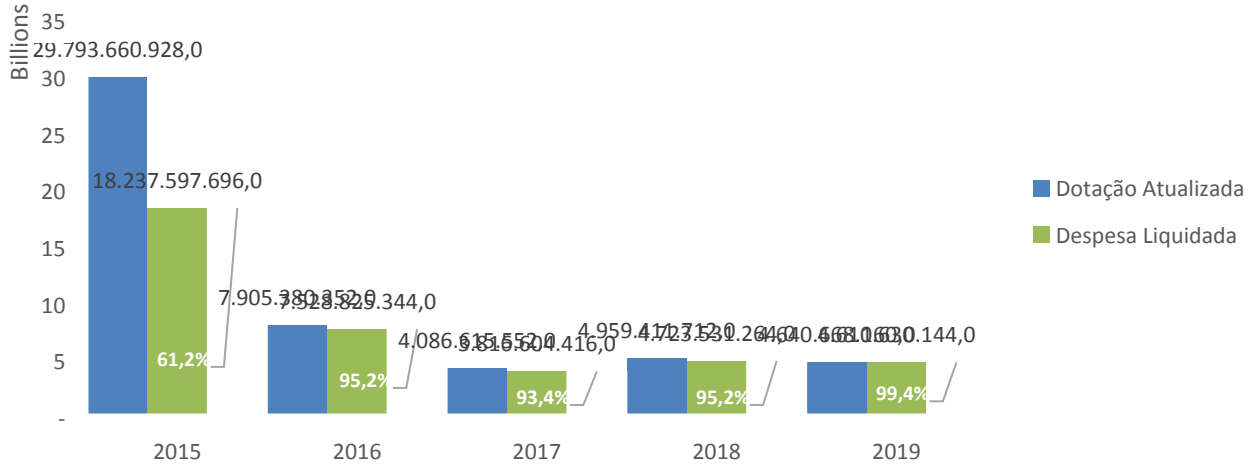
Código	Objetivo
0382	Melhorar as condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários.
0383	Ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida.
0384	Incentivar a construção, aquisição, ampliação e melhorias habitacionais, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário, estimulando a oferta de crédito pelos agentes financeiros.
0385	Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos atores envolvidos na implementação da política habitacional de interesse social para elevar a qualidade da inserção urbana e sustentabilidade dos empreendimentos e contribuir para inclusão socioeconômica das famílias beneficiadas.
0755	Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.

Fonte: PPA 2016-2019.

Observa-se que os itens 1, 2 e 3 buscam influenciar de forma direta o deficit habitacional, por meio da facilitação de acesso ao financiamento imobiliário, da disponibilização direta de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida e da melhoria das condições de vida e de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários. Os dois últimos (itens 4 e 5 da tabela) estão relacionados à melhoria da qualidade da construção civil e ao fortalecimento técnico e institucional dos atores envolvidos na implementação da política, a fim de aprimorar o processo de articulação com outras políticas públicas.

Do ponto de vista orçamentário, observa-se que o programa sofreu redução gradativa nas dotações a partir do ano de 2015. Embora se verifique alta porcentagem de execução da dotação destinada ao programa, isso não necessariamente significa a efetiva execução das ações. Essa característica deve-se à forma de execução das ações do programa, cuja grande maioria da dotação é destinada à integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e à transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Execução orçamentária dos últimos 5 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
4.456	4.641	4.636	4.611	4.599

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A partir de dados extraídos do Siop, observa-se que, em 2019, mais de R$ 3,6 dos R$ 4,6 bilhões pagos pelo Programa Moradia Digna – cerca de 80% – foram destinados ao FAR e ao FDS. A gestão desses fundos e a sua operacionalização competem à Caixa Econômica Federal (Caixa), observadas as diretrizes do MDR, e obedecem a regimento próprio de execução orçamentária e financeira.

Valores pagos em 2019 das Ações do Programa Moradia Digna

R$ 1,00

Ação	Ação (desc.)	Pago
00AF	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	3.429.184.664
00CW	00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	450.000.000
00CX	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	413.645.053
00CY	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009)	268.228.362
10S3	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	33.178.059
10S6	10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	4.925.414
10SJ	10SJ - Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social	-
8873	8873 - Apoio ao Fortalecimento Institucional dos Agentes Integrantes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS	-
8875	8875 - Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	-
0E64	0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009)	-
20Z9	20Z9 - Apoio à Competitividade e à Modernização da Construção Civil com Sustentabilidade Ambiental	-
Total Geral		**4.599.161.552**

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foi selecionado para a análise o objetivo 0383 – Ampliar o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse objetivo possui uma única meta, qual seja disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Meta Selecionada para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)*
			2016	2017	2018	2019		
04LP - Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.	Unidades habitacionais contratadas	3.000.000	388.551	882.636	1.409.751	1.816.314	60,54%	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.

Confiabilidade

Foi verificada inconsistência tanto na definição da quantidade de unidades habitacionais a serem contratadas quanto na forma de aferição da meta 04LP – Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Inicialmente, importa registrar que a metodologia de cálculo utilizada pelo Ministério das Cidades para o alcance da meta em questão considera a quantidade de moradias contratadas, enquanto a meta se refere à quantidade de moradias disponibilizadas (TC 005.147/2019-0, peças 6 e 7). Essa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

impropriedade acompanhou todo o período do PPA 2016-2019, tendo sido registrada em todos os relatórios sobre as contas do Presidente da República do período.

A aplicação dessa metodologia ocasiona visão distorcida do alcance da meta estabelecida, uma vez que a contratação de uma unidade habitacional não significa, necessariamente, sua disponibilização. Há de se destacar que auditoria realizada no âmbito do TC 016.801/2015-6, Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Sherman, apontou que diversos problemas operacionais podem surgir após a contratação dos empreendimentos do PMCMV, atrasando ou impedindo sua disponibilização para o beneficiário no período apurado, como, por exemplo, problemas técnicos e jurídicos nas contratações, atrasos e paralisações na execução das obras e dificuldades na regularização fundiária.

Em outro trabalho ficou registrado que, após contratadas, as unidades demoram cerca de dois anos para serem disponibilizadas, visto que, no momento da formalização de contrato, há apenas o projeto de construção (TC 004.237/2014-5, peça 9). Logo, uma moradia somente pode ser entendida como "disponibilizada" no momento em que é entregue ao beneficiário do programa, ou seja, a família beneficiada pode usufruir do seu imóvel.

No mesmo sentido, o Relatório de Gestão do Ministério das Cidades relativo ao exercício de 2018 indicou que as obras financiadas com recursos da Pasta levavam, em média, 18 meses para se iniciar e 6 anos e oito meses para serem concluídas a partir da data de assinatura do contrato.

Também foram verificadas divergências na divulgação do resultado do alcance da meta do programa. Segundo o Espelho de Monitoramento e o Espelho de Evolução das metas do Programa 2049, foram contratadas 1.816.314 unidades no período do PPA 2016-2019. Contudo, em resposta a à diligência, a SNH informou que, no período sob avaliação, foram contratadas 1.777.826 unidades. Esse tipo de inconsistência também foi reportado na análise da Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2018, na qual se verificou que os dados extraídos dos sistemas oficiais não guardavam relação com os dados informados pelos gestores.

Ainda, em resposta à diligência, a Caixa, na qualidade de gestora operacional da Faixa I do programa, informou, para o período avaliado, quantitativos divergentes de contratações em relação aos números apresentados pelos sistemas oficiais de informação e pela SNH. A Caixa notificou a contratação de 164.674 unidades habitacionais, enquanto a SNH informou a contratação de 173.238.

Unidade Habitacionais Contratadas - PPA 2016-2019

		2016	2017	2018	2019	Total
Nota Técnica DPH/SNH-MDR	(a) Faixa 1	39.994	23.224	108.520	1.500	173.238
	(b) Faixa 1,5 / 2 /3	390.780	362.570	433.550	417.688	1.604.588
	Total (a+b)	430.774	385.794	542.070	419.188	1.777.826
Siop	Espelho Evolução das metas (todas as faixas)	388.551	494.085	527.115	406.563	1.816.314

		2016	2017	2018	2019	Total
Nota Técnica DPH/SNH-MDR	Faixa 1	39.994	23.224	108.520	1.500	173.238
Ofício Caixa	Faixa 1 unidades Contratadas em 2019	37.711	23.224	102.239	1.500	164.674

Fonte: Siop, SNH e Caixa.

Portanto, levando-se em conta os sistemas oficiais de informações orçamentárias e as informações prestadas pelos gestores para elaboração desta análise, verifica-se que a meta 04LP deve ser rejeitada pelo critério de confiabilidade, tendo em vista a forma de aferição adotada, que considera unidades contratadas e não unidades entregues. Além disso, há divergências na divulgação do alcance da meta do programa.

Registra-se, por fim, que, para o PPA 2020-2023, o programa Moradia Digna foi redesenhado para se adequar à nova metodologia de elaboração do PPA, passando a ter como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de longo prazo e redução da insegurança jurídica. Para o período, o programa terá como objetivo promover o acesso e a melhoria das condições de moradia, com a meta de atingir 1.822.063 beneficiários com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade, sendo que será utilizado o indicador "domicílios adequados".

No âmbito de acompanhamento da elaboração do PPA 2020-2023 (TC 031.428/2019-3), foi destacado, em relação ao Programa Moradia Digna, a necessidade de melhor definição do objetivo, da meta e do indicador propostos, especialmente no que diz respeito à coerência entre eles e à priorização da faixa da população que deverá ser beneficiada. Também se registrou a necessidade de esclarecimentos quanto à definição da meta estipulada e de como se dará a relação entre a meta e o indicador.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Meta rejeitada
1. Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (04LP)

A meta não é confiável, devido a: (i) forma de aferição utilizada pelo Ministério, que considera, para cumprimento do objetivo, o número de unidades contratadas em vez de unidades entregues. (ii) divergências nos dados dos resultados do programa.

Registre-se, ainda, que a meta 04LP foi rejeitada no aspecto da qualidade no âmbito do relatório sobre a PCPR 2017. Na oportunidade, foram apontadas fragilidades nos quesitos de "especificidade" e "realismo" da meta. A análise demonstrou que, na elaboração da meta, não foram considerados fatores relevantes que contribuiriam para sua efetividade, como a regionalização e a distinção por faixa de renda, bem como foi estipulado valor inalcançável, considerando-se o histórico do programa e as dificuldades orçamentárias e operacionais.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Observa-se que, ao fim do quadriênio, de acordo com o Espelho de Monitoramento e o Espelho de Evolução das Metas do Programa 2049, a meta alcançou 60,54%, o que equivale a 1.836.314 unidades habitacionais contratadas. Por sua vez, utilizando-se os dados fornecidos pela SNH/MDR, a entrega foi de 1.777.826 unidades, ou seja 59,26% da meta.

Contudo, importa repisar que a metodologia de aferição da meta não permite afirmar em que medida o objetivo de disponibilizar 3 milhões de moradias foi alcançado, visto que esses dados consideram unidades contratadas.

Assumindo-se hipoteticamente que as unidades habitacionais contratadas foram entregues dentro do período de vigência do PPA 2016-2019 (o que, como já abordado, não ocorre efetivamente), o alcance da meta teria ficado bem abaixo do proposto. Foi registrado pelo Mistério do Desenvolvimento Regional, no Espelho de Monitoramento do Programa Moradia Digna, que o não alcance da meta se deveu ao cenário fiscal restritivo que permeou toda a vigência do período avaliado, bem como à falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta.

Observa-se que o programa, apesar da importância social e econômica, apresenta fragilidades que o acompanham desde PPA anteriores e foram apontadas em trabalhos do TCU, como, por exemplo, a carência de melhor delineamento estratégico e de planejamento mais robusto das ações do programa e deficiências em relação à definição de diretrizes, objetivos e metas (TC 016.801/2015-6 e TC 010.641/2018-1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

3.3.11. Programa Temático 2068 – Saneamento Básico

O saneamento básico tem por característica fundamental a promoção de ações que buscam a melhoria das condições de saúde. Em razão dos rápidos processos de urbanização das cidades brasileiras, o conceito de saneamento passou a não se limitar apenas aos aspectos sanitários, incorporando a dimensão ambiental e o desenvolvimento urbano. Nesse novo cenário, o saneamento passou a englobar, também, questões sociais graves, tais como: o deficit habitacional, a reversão de quadros epidemiológicos desfavoráveis e a recuperação, melhoria e preservação ambiental.

A publicação da Lei 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, propiciou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), em que são propostas as metas a serem alcançadas e os investimentos necessários para alcançá-las, assim como definiu as macrodiretrizes e estratégias a serem observadas na formulação dos programas de investimentos federais no setor.

Importante destacar os conceitos de medidas estruturais e medidas estruturantes, definição central do Plansab que acompanha suas várias abordagens. As primeiras correspondem aos tradicionais investimentos em obras voltadas para o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Já as medidas estruturantes compreendem o suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços, por meio do aperfeiçoamento da gestão em todas as suas dimensões e da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física.

No PPA 2016-2018, os objetivos para o setor foram contemplados no Programa Temático 2068 - Saneamento Básico e estão relacionados na tabela seguinte.

Objetivos do programa 2068 - Saneamento Básico

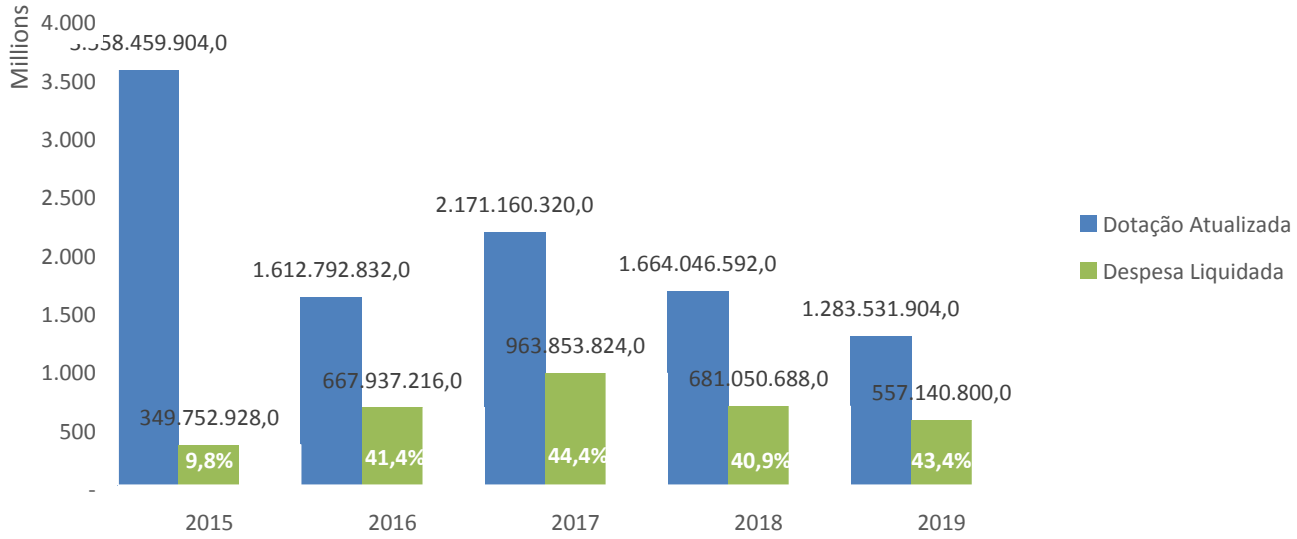
Código	Objetivo
353	Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos.
355	Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico.
610	Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I.

Com o intuito de promover mudanças nas realidades dos grandes centros urbanos, onde está localizada grande parte das carências no acesso aos serviços de saneamento, foram concebidas as medidas estruturais constantes do Objetivo 0610, as quais compreendem os investimentos a serem realizados em obras voltadas para o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, disposição de resíduos sólidos, drenagem urbana e manejo de águas pluviais. Esse será o objeto da análise deste tópico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária dos últimos 5 anos – programa 2068 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa 2068 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
981	1.284	1.264	557	552

Fonte: Siop.

Verifica-se, tanto no gráfico quanto na tabela anterior, que, além das restrições orçamentárias pelas quais o programa passou nos últimos anos, há, também, sérias dificuldades em executar o orçamento previsto. Ao longo da vigência do PPA 2016-2019, a execução orçamentária não alcançou 50% das dotações, o que contribuiu para a manutenção dos baixos índices de atendimento das ações de saneamento no Brasil.

Análise das metas

Para o exercício de 2019, foram selecionadas para análise as quatro metas quantitativas que integram o Objetivo 0610, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. Essa escolha levou em consideração os objetivos analisados nos anos anteriores, selecionados em função da relevância dentro do programa temático.

Programa 2068 – metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Linha de Base[3]	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da Meta Total 2016-2019 Realizada – acumulado
				2016	2017	2018	2019	
040L[1] - Ampliar em 3,21 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.	Milhões	54,8	58,6	57,40 data ref.: 31/12/2015	58,56 data ref.: 1/7/2016	59,07 data ref.: 31/12/2017	60,25	169,8%
040M[1] - Ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.	Milhões	46,8	49,60	51,10 data ref: 31/12/2015	52,59 data ref.: 1/7/2016	53,33 data ref.: 31/12/2017	54,25	315,7%
040N[1] - Ampliar em 0,25 bilhões de m3 o volume anual de esgoto tratado.	Bilhões de m3/ano	4,5	4,80	4,90 data ref: 31/12/2015	4,90 data ref: 31/12/2016	5,04 data ref.: 31/12/2017	5,19	276,0%
04Q9[2] - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.	Milhões	27,5	30,10	30,09 data ref: 26/9/2015	51,22 data ref: 1/7/2016	51,22 data ref.: 31/8/2018	29,58	80,0%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos da Prestação de Contas da Presidência da República – PCPR 2019 e do quadro de Evolução das Metas fornecidos pelo Siop.
1. Órgão responsável: Ministério do Desenvolvimento Regional.
2. Órgão responsável: Ministério da Saúde.
3. Há uma inconsistência entre a descrição da meta e as colunas "linhas de base" e "meta prevista", que será abordada na seção seguinte.

Análise das metas em relação ao atributo confiabilidade

Na PCPR 2019, é informada a evolução das metas integrantes do Programa 2068, os valores executados ao longo da vigência do PPA 2016-2019, os órgãos responsáveis pela apuração desses valores e a fonte de dados utilizada para o monitoramento de cada meta.

Primeiramente, é de se notar que os valores estabelecidos para as metas 040M, 040L e 040N, tal como reproduzidos na tabela acima, não são exatos. Há incompatibilidade entre os dados indicados, uma vez que, para essas metas, o incremento previsto na sua descrição, somado ao valor de referência inicial (indicado na coluna "Linha de Base"), não alcança o valor indicado na coluna "Meta Prevista 2016-2019". Como exemplo, cite-se a meta 040M, que previu ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários, partindo-se da linha de base no valor de 46,8 milhões de domicílios. Somando-se ambos o números, esperava-se que o valor previsto para a referida meta ao final do período de 2016-2019 fosse de 49,16 milhões; todavia, o valor fixado foi de 49,6 milhões de domicílios. Essa imprecisão dos valores fixados compromete a confiabilidade das metas estipuladas para o Objetivo 0610 do Programa 2068.

Para efeitos de aferição do alcance da meta (resultado expresso na coluna "% da Meta Total 2016-2019 Realizada – acumulado"), considerou-se o valor acumulado alcançado em 2019, subtraído do valor de referência (indicado na coluna "Linha de Base") e relativizado em função do incremento indicado na descrição da meta. Considera-se pertinente ressalvar que a CGU, ao elaborar a Prestação de Contas da Presidência da República relativas ao ano de 2019, a fim de aferir o alcance das metas de cada programa, considerou, em seus cálculos, a relação entre o valor acumulado atingido em 2019 e o valor total previsto para cada meta no período de vigência do PPA (indicado na coluna "Meta Prevista 2016-2019"), metodologia que levou a percentuais de execução da meta diferentes dos apresentados no presente trabalho.

Quanto às fontes dos dados, conforme indicado no documento, a mensuração das metas 040L, 040M e 04Q9 é feita com base em dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE, enquanto que a meta 040N é monitorada por meio do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), banco de dados que compila as informações sobre saneamento básico fornecidas pelos titulares dos serviços ou seus concessionários.

Em que pese o fato de ambos os sistemas serem administrados pelo Governo Federal e permitirem o acesso diretamente por meio de bases disponíveis na internet, eles não possibilitam interação entre seus dados em razão de possuírem metodologias de cálculo e critérios de controle distintos. Ademais, foram criados com propósitos diversos, além da avaliação de programas de governo.

Como exemplo de impacto desse fato, cite-se o caso da meta 040M, cujo cálculo considera o número de domicílios atendidos por rede de esgoto somado ao número de domicílios atendidos por fossa séptica. Conforme registrado no anexo da PCPR que trata da evolução das metas no exercício de 2019, existe certa imprecisão na metodologia utilizada para o cálculo de fossas sépticas, pois, a partir de 2016, o IBGE passou a não disponibilizar mais os dados de fossas não ligadas à rede divididos em sépticas ou rudimentares e, por essa razão, aplicou-se o percentual de fossas sépticas constantes da PNAD 2015. Como indicativo da falta de confiabilidade dos dados, tem-se que, em 2019, o monitoramento resultou em número ligeiramente menor que o de 2018, motivo pelo qual se adotou o valor apurado em 2018.

Ademais, os números apontados pela PNAD podem não traduzir de maneira adequada os esforços envidados pelos órgãos envolvidos na consecução das metas do objetivo 0610, bem como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do próprio programa 2068. é possível que outras ações, alheias às realizadas no âmbito do programa 2068 – algumas delas, eventualmente, vinculadas a outros programas governamentais –, interfiram na contabilização dessa meta. Como exemplo, cita-se a produção de unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida. É fato que a produção de novas unidades habitacionais, as quais são dotadas de unidade sanitária e atendidas por redes de abastecimento água e esgotamento sanitário, contribui para o alcance das metas estabelecidas no objetivo 0610, haja vista a sua contabilização pela PNAD. Todavia, esse incremento não reflete o esforço do MDR na execução do objetivo 0610, ou mesmo do Programa 2068, no sentido de prover acesso a abastecimento de água e coleta de esgoto aos domicílios urbanos que não dispunham desse atendimento.

Cabe mencionar, também, esclarecimento constante do anexo da PCPR segundo o qual a informação relativa à meta 04Q9 se limita ao quantitativo de propostas aprovadas no ano, bem como contabiliza, também, o número de domicílios rurais atendidos – o que foge à descrição da meta. Segundo o documento, o Sistema de Gerenciamento de Ações (Siga), gerido pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), permite identificar a situação dos instrumentos de repasse, não sendo possível, no entanto, quantificar os domicílios rurais beneficiados por soluções de abastecimento de água e de esgotamento sanitário entregues. Dessa forma, os próprios gestores do programa concluem, adequadamente, que não há como se realizar análise satisfatória do atingimento ou não dessa meta.

Quanto ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), empregado no monitoramento da meta 040N, importante frisar que é um banco de dados alimentado voluntariamente pelos prestadores de serviço de cada municipalidade. Isso implica a impossibilidade de se atestar que a fonte seja confiável, bem como que os dados são isentos de manipulações ou de erros de medição e/ou transcrição.

Em face do exposto, e levando em conta as informações prestadas pelos gestores para elaboração desta análise, as metas 040L, 040M, 040M e 04Q9 do objetivo 0610 do programa temático 2068 devem ser rejeitadas pelo critério de confiabilidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
040L - Ampliar em 3,21 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna.
040M - Ampliar em 2,36 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.
040N - Ampliar em 0,25 bilhões de m3 o volume anual de esgoto tratado.
04Q9 - Ampliar de 27,5 para 30,1 milhões o número de domicílios urbanos com renda de até três salários mínimos mensais que possuem banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.

Vale lembrar que as mesmas metas já haviam sido rejeitadas sob o atributo da qualidade na análise das contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2016.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

O PPA 2016-2019, por meio do programa 2068, manteve reunidas as diversas ações de saneamento básico desenvolvidas pelo Governo Federal. As metas constantes do objetivo 0610, objeto da presente análise, foram formuladas com o propósito de desenvolver ações voltadas à expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, nos quais atuam o Ministério da Saúde, bem como a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Como resultado, verificou-se a conclusão de vários empreendimentos no quadriênio que contribuíram para a ampliação do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, em especial, nas modalidades de abastecimento de água potável e de esgotamento público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Vale destacar que, conforme registrado no anexo da PCPR 2019, quando do processo de elaboração do PPA 2016-2019, os programas que possuíam relação direta com o saneamento básico adotaram, sempre que possível, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) como referência, inclusive para a definição das metas. Entretanto, após discussões em oficinas e apresentação da proposta consolidada pelo então Ministério das Cidades (MCidades), o extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) alterou as metas para adequá-las à disponibilidade orçamentária, o que resultou em metas muito tímidas, que foram, quase todas, praticamente superadas logo no primeiro ano de execução.

Existem, ainda, grandes obstáculos a serem superados, haja vista que grande parcela da população não conta com atendimento adequado em saneamento, em seus diversos componentes. Conforme dados do SNIS relativos a 2018, o percentual da população brasileira atendida por rede de abastecimento de água foi de 83,6%, enquanto o de atendimento por rede de coleta de esgoto foi de 53,2%. O tratamento do esgoto, por sua vez, alcançou 74,5% do volume total coletado.

Além do deficit expressivo, o acesso aos serviços é marcado por desigualdades regionais que constituem enorme desafio na formulação de políticas públicas para o setor. A título de exemplo, cita-se que o atendimento por rede de água na região Sudeste alcança 91% da população, ao passo que na região Norte esse percentual é de 57,1%. No esgotamento sanitário, a situação é análoga: a região Sudeste tem atendimento de 79,2% para redes de coleta, enquanto na região Norte o índice é de 10,5%.

Níveis de atendimento aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2018, por região geográfica do Brasil

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento de esgotos (%)[1]
	Água		Coleta de esgoto		
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total
Norte	57,1	69,6	10,5	13,3	83,4
Nordeste	74,2	88,7	28,0	36,3	83,6
Sudeste	91,0	95,9	79,2	83,7	67,5
Sul	90,2	98,6	45,2	51,9	95,0
Centro-Oeste	89,0	96,0	52,9	58,2	93,8
Brasil	83,6	92,8	53,2	60,9	74,5

Fonte: Diagnóstico Anual de Água e Esgotos/2018, elaborado com base no SNIS.
1. Indica o percentual de tratamento dos valores totais de "Coleta de Esgoto".

Assumindo-se que a alocação dos recursos e a criação de incentivos são formas pelas quais a política governamental influencia o desenvolvimento regional e social, promove a inclusão social e reduz as desigualdades sociais e, tendo em conta a concentração das carências dos serviços em populações de baixa renda, considera-se de fundamental importância priorizar a aplicação de recursos públicos em áreas de baixa renda, a fim de viabilizar o alcance da universalização do acesso ao saneamento básico, com equidade e integralidade.

Finalmente, cabe registrar os esforços envidados pelo Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade e da universalização dos serviços de saneamento básico. Nesse sentido, pode-se destacar a previsão da criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb), previsto no PL 4.162/2019, em atenção à diretriz do Plansab de se criar uma instância de coordenação e acompanhamento da Política Federal de Saneamento Básico.

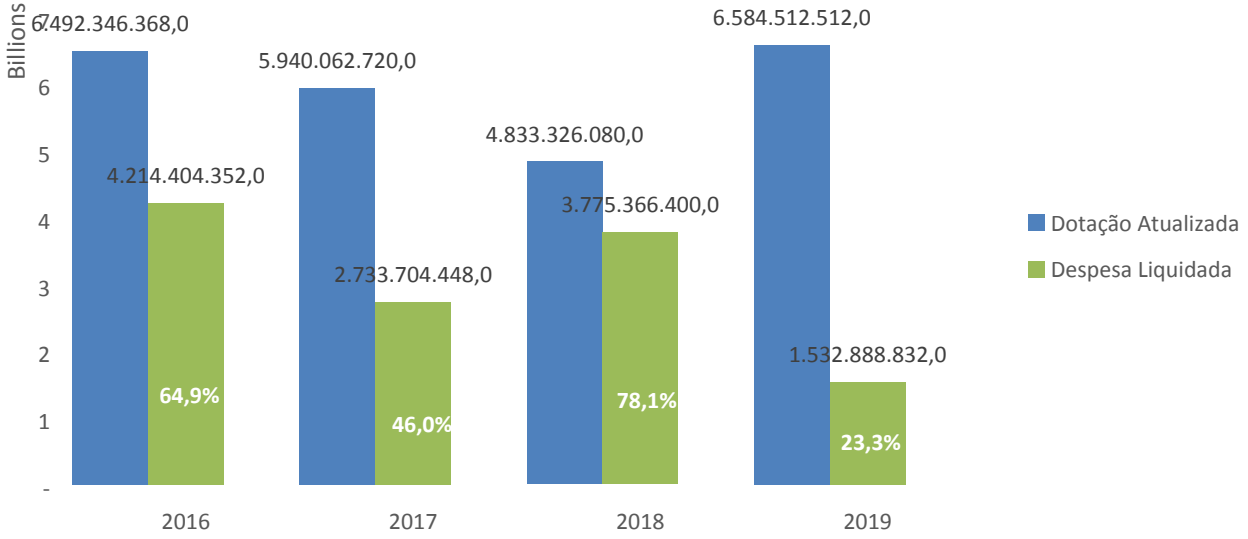
3.3.12. Programa Temático 2086 – Transporte Aquaviário

O transporte aquaviário pode ser marítimo (cabotagem e longo curso), fluvial (hidrovia e navegação interior) e lacustre (por meio de lagos e lagoas). O potencial desse modal de transporte no Brasil, tendo em vista a dimensão da costa brasileira e a quantidade de bacias hidrográficas existentes, faz dele um importante meio de desenvolvimento do transporte de cargas e passageiros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Segundo o PPA 2016-2019, a nova Lei dos Portos (Lei 12.815/2013) trouxe importantes inovações para o setor aquaviário, com medidas que preveem a modernização da infraestrutura e da gestão portuária, a expansão dos investimentos privados no setor, a redução de custos e o aumento da eficiência portuária, além da retomada da capacidade de planejamento portuário, com a reorganização institucional do setor e a integração logística entre modais. São esses, ainda segundo o PPA, os alicerces da construção do programa temático 2086 - Transporte Aquaviário para a atuação governamental no período. Os valores de execução desse programa no ciclo PPA 2016-2019 seguem abaixo:

Execução orçamentária dos últimos 4 anos (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
6.080	6.312	2.103	1.470	1.469

Fonte: Siop.

Dos valores apresentados acima, relevante tecer considerações acerca do Fundo da Marinha Mercante (FMM), fundo de natureza contábil, destinado a fomentar a marinha mercante e a indústria de construção e reparação naval brasileiras, conforme disciplinado na Lei 10.893/2004, cuja gestão cabe ao Ministério da Infraestrutura (Minfra) por meio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM). Sua fonte primária de receita advém do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que tem natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico.

Os valores arrecadados pelo AFRMM são expressivos e alcançaram a média de aproximadamente R$ 3,6 bilhões por ano nesse ciclo do PPA. Nem toda arrecadação constitui recurso para o FMM, mas, na execução do programa Transporte Aquaviário, relativo ao objetivo que será analisado na seção seguinte (financiamentos por meio do FMM), a maior parte da dotação orçamentária constante da LOA 2019 (R$ 6,3 bilhões) está vinculada aos recursos do FMM. Trata-se da ação 10.74904.26.661.2086.0118, cuja dotação, em 2019, foi de R$ 5,5 bilhões (87% da dotação do programa), dos quais apenas 1,3 bilhão foi empenhado (23% da dotação da ação).

Análise das metas

No exercício de 2019, foi selecionado para análise o objetivo 0757 – Modernizar, renovar e ampliar a frota mercante brasileira de longo curso, de cabotagem e navegação interior e o parque nacional de estaleiros, por meio de concessão de financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Essa escolha levou em consideração a relevância dentro do programa temático 2086. Ao objetivo estão relacionadas metas, dentre as quais a 02IW – Fomentar a contratação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

R$ 14 bilhões em projetos (embarcações e/ou estaleiros) financiados com recursos do FMM; e a 0444 – Fomentar a construção de 10 embarcações destinadas à cabotagem. Essas metas foram selecionadas para análise conforme a metodologia informada no item 3.3 deste relatório.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)
			2016	2017	2018	2019		
02IW - Fomentar a contratação de R$ 14 bilhões em projetos (embarcações e/ou estaleiros) financiados com recursos do FMM	bilhões de reais	14,00	0,96	1,59	3,01	3,33	23,79%	S
0444 - Fomentar a construção de 10 embarcações destinadas à cabotagem	embarcações	10	5	6	12	14	140%	S

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta à diligência enviada pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

O fomento à contratação de projetos se dá por meio dos bancos federais, que são agentes financeiros do FMM responsáveis pela efetivação dos financiamentos. O fomento à construção de embarcações destinadas à cabotagem não necessariamente envolve recursos do FMM, porque se completa na relação entre o estaleiro construtor e o comprador/armador que se encerra quando assinam o Termo de Entrega e Aceitação (TEA), em que mutuamente e plenamente quitam a relação contratual existente.

Por isso, foi verificada a relação das operações contratadas pelos agentes financeiros que suportam o valor de R$ 3,33 bilhões da meta 02IW, bem como todos os TEA referentes às 14 embarcações destinadas à cabotagem construídas e entregues.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas selecionadas. As metas 02IW e 0444 foram analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

A meta 0444 –Fomentar a contratação de dez embarcações destinadas à cabotagem atingiu resultado 40% acima do previsto graças às 13 embarcações contratadas e entregues no âmbito do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef), e a um navio graneleiro.

Por sua vez, a meta 02IW – Fomentar projetos financiados com recursos do FMM não foi atingida por vários fatores, perfazendo 23,79% de realização. O principal motivo diz respeito à desaceleração da economia em decorrência da retração econômica enfrentada pelo país no período, que levaram os atores privados a deixar de realizar novas contratações, dentre as quais a maior demandante dos recursos do FMM, a Petrobras. Apenas a título de ilustração da crise que atingiu o setor, outro grande demandante do FMM, o Estaleiro Atlântico Sul, um dos maiores do país, está em recuperação judicial, e dos mais de 3 mil funcionários que empregava, o estaleiro opera, atualmente, com menos de 50.

A área naval, segundo o Minfra, tem denominação muito ampla que associa inúmeros segmentos da sociedade, abrangendo: os comércios internacional e nacional, representado pela marinha mercante; a indústria de construção naval e toda sua complexa cadeia de suprimentos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

representada pelos estaleiros e fornecedores; a área militar, representada pela Marinha; além das diretrizes governamentais, representadas pelas políticas de fomento.

A política pública afeta ao transporte aquaviário não se resume aos projetos custeados com recursos do FMM. No ciclo do PPA 2016-2019, segundo o Minfra, foram concluídos 310 projetos, sendo 14 de cabotagem, 26 de apoio portuário, 69 de apoio *offshore*, 199 de navegação interior e 2 de estaleiros.

Em termos de materialidade, o volume de recursos originados no FMM e repassados aos tomadores de empréstimo foi de R$ 2,86 bilhões em 2016, R$ 2,33 bilhões em 2017, R$ 2,64 bilhões em 2018, e R$ 2,02 bilhões em 2019, o que totalizou R$ 9,82 bilhões repassados à indústria naval brasileira.

Uma deficiência sensível é a vedação legal à aplicação de recursos do FMM em ações de infraestrutura aquaviária previstas na Política Nacional de Transporte. A título de exemplo, é pouco produtivo fomentar a marinha mercante se as profundidades nos canais de acesso aos portos brasileiros não comportarem o calado dos navios em condição de plena carga. Ademais, o sistema hidroviário carece de sinalização, derrocamento e dragagem, além de boa infraestrutura portuária de apoio. Os operadores portuários, muitas vezes, não investem por falta de segurança jurídica, de regulação adequada e de ausência de governança na gestão dos portos organizados, o que, também, afasta potenciais futuros investidores. Sem exaurir todos os problemas, acrescente-se que a maioria dos portos brasileiros não tem acesso terrestre de chegada apto a otimizar as vias e os modos de transporte, o que resulta em congestionamentos e ineficiências, afetando sobremaneira a relação porto-cidade.

Outras informações relevantes

O TCU realizou fiscalização no FMM, por solicitação do Congresso Nacional, no âmbito do TC 020.958/2015-3, cujas recomendações constam do Acórdão 1.717/2016-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Augusto Nardes. Nesse processo, o TCU, dentro do escopo considerado para a fiscalização, não identificou descumprimentos à legislação que rege o fundo e verificou que a aplicação dos recursos do FMM tem atendido aos objetivos pertinentes.

Entre as recomendações destinadas ao então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, cabe ressaltar a destinada ao estabelecimento, com o auxílio dos agentes financeiros, de programa de estudos técnicos sobre o setor naval e de avaliações sobre os projetos financiados com recursos do FMM (e também da conta vinculada), que abranja, entre outros aspectos, a efetividade do fundo no desenvolvimento da indústria naval e da frota naval brasileira, análises de custo/benefício com a arrecadação do AFRMM, comparação dos preços dos estaleiros nacionais com o mercado internacional e acompanhamento dos ganhos de eficiência e de produtividade do setor.

Essa recomendação foi atendida em 2017 por meio do estudo intitulado "Avaliação da política de fomento à construção e à marinha mercante com recursos da arrecadação do AFRMM: Um panorama dos 10 últimos anos". Nesse documento, foi destacado que a marinha mercante é atividade significativa no país, haja vista a existência de 426 empresas de navegação e frota de 2.404 embarcações. A movimentação portuária é da ordem de 998,5 milhões de TPB ou 322,8 bilhões de dólares em exportações e importações (dados de 2016). Ademais, na esteira da tendência mundial, o Brasil tem intensificado a utilização do modal aquaviário, pois registro participação, em 2015, de 16% no transporte de cabotagem e hidroviário, o que representa aumento significativo em comparação aos 5% de 2007.

O estudo traz que as características da construção naval no Brasil são bem diversificadas e há quatro polos navais nas regiões brasileiras. A região Norte destaca-se por ter demanda própria contínua em virtude das especificidades locais. Os estaleiros com maior capacidade tecnológica instalados no Brasil encontram-se na região Nordeste, financiados com recursos do FMM e advindos da última política da construção naval. A região Sudeste, berço da construção naval brasileira, foi responsável por grandes construções em *offshore,* bem como de apoio marítimo e portuário, mas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

apresenta parque industrial envelhecido. O polo da região Sul possui característica híbrida entre os polos anteriores, por possuir estaleiros com alta capacidade tecnológica, como também de embarcações de apoio marítimo e portuário.

Revelou o estudo, também, que o FMM, um dos principais instrumentos de fomento à indústria naval e marinha mercante brasileiras, teve participação expressiva na formação de frota, incentivando, por meio de financiamento, a construção de 594 embarcações, a implantação de estaleiros e a realização de atividades de jumborização, modernização, conversão, docagem e reparo, que somados perfizeram 617 entregas no período de 2007 a 2016.

Com relação aos benefícios sociais por meio do AFRMM, o estudo constatou impacto na geração de empregos e renda em toda cadeia produtiva naval, com destaque para os 82 mil empregos nos estaleiros em 2014, o que potencializou aproximadamente 412 mil empregos em toda cadeia produtiva. Segundo o dado mais recente, havia 34 mil empregos nos estaleiros e 170 mil empregos na cadeia produtiva, sendo que o aumento no nível de empregos fomentou o aumento médio dos salários do setor.

Em relação aos preços internacionais, o estudo revela que o Brasil apresenta valores médios de 121% em relação ao mercado estrangeiro. Esse patamar elevado de preço já foi vivenciado por países como Japão e Coreia do Sul, hoje líderes em produtividade, em virtude das curvas de treinamento e da influência da mão de obra sobre os valores finais das embarcações.

Por fim, o estudo estimou o custo-benefício da arrecadação do AFRMM: para cada emprego que deixou de ser gerado no setor agrícola em virtude da tributação do AFRMM, 1,3 emprego foi criado no setor naval, com salário 165% maior e maior índice de formalização. Outrossim, o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval é fator importante para o crescimento da economia, pois possui grande potencial de geração de empregos e envolve diferentes agentes econômicos, como indústrias de peças para navios, siderúrgicas e prestadores de serviço.

3.3.13. Programa Temático 2087 – Transportes Terrestres

O programa temático 2087 – Transporte Terrestre objetiva enfrentar os desafios do setor por meio da ampliação da cobertura dos modais ferroviários e rodoviários, de modo a compatibilizá-los com a crescente demanda de cargas e de passageiros, além de proporcionar a segurança do transporte, sem perder de vista o princípio da eficiência. O programa unificou, no PPA 2016-2019, os antigos programas de Transporte Rodoviário e Ferroviário, constantes do PPA 2012-2015, com vistas ao aumento do nível de integração do planejamento dos dois modais.

Algumas estratégias ganham destaque no referido programa, quais sejam: concessões de rodovias e ferrovias, construção e pavimentação de trechos rodoviários, construção de novas ferrovias, manutenção permanente da malha, sinalização viária, fiscalização e controle da operação.

O programa está baseado em quatro pilares: cobertura da malha, capacidade das rodovias e ferrovias, eficiência e segurança do transporte terrestre, os quais estão contemplados em nove objetivos:

Objetivos do programa 2087

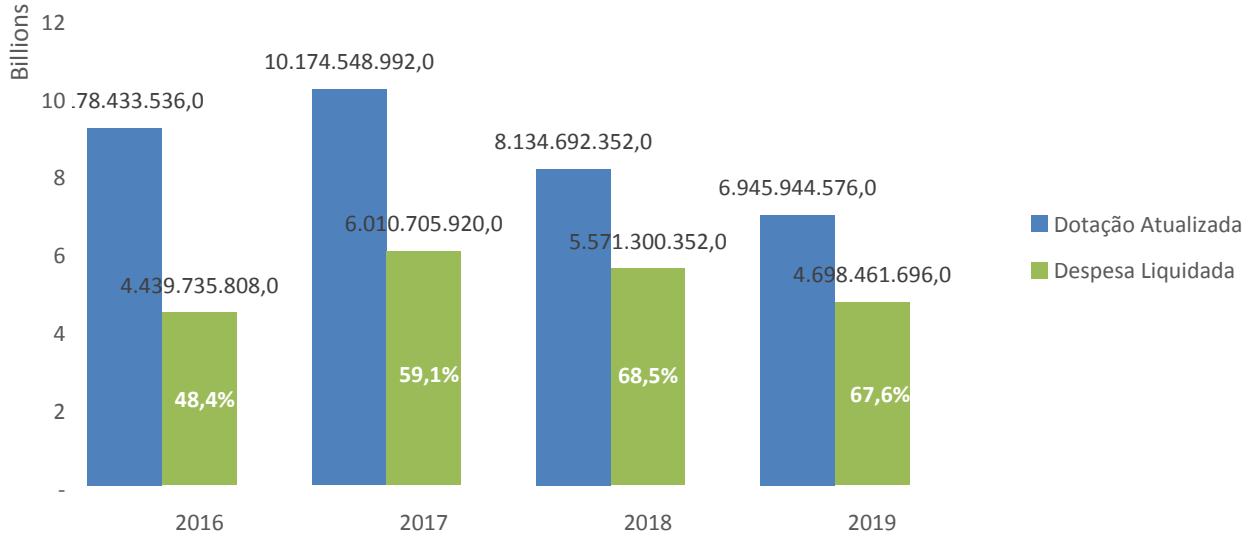
Objetivo	Descrição do Objetivo
0130	Promover fluidez, a qualidade e a segurança do transporte de pessoas e cargas, por meio da concessão de rodovias federais e da fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados
1170	Promover a construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas, à integração com rodovias federais, estaduais e municipais
0131	Adequar a capacidade dos eixos rodoviários federais, com a duplicação de rodovias, construção de terceiras faixa ou outras medidas que melhorem a fluidez do tráfego
0136	Ordenar o tráfego rodoviário nos perímetros urbanos, com a construção de contornos, anéis e travessias urbanas e outras intervenções
0137	Promover a construção e a pavimentação da malha rodoviária federal incluindo pontes, viadutos e túneis
0141	Promover a expansão da malha ferroviária federal por meio da construção de novas ferrovias, conexões ferroviárias e acessos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

0147	Ordenar o tráfego nos perímetros urbanos, com a construção de contornos, de anéis, de variantes ferroviários e de outras intervenções
0280	Melhorar a trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida, por meio de sua manutenção permanente, e da melhoria da sinalização e do controle dos limites de peso e de velocidade
1002	Ampliar a oferta de serviços aos usuários e melhorar a infraestrutura ferroviária por meio da manutenção e da concessão de ferrovias federais existentes

Fonte: Anexo I do PPA 2016-2019.

Execução orçamentária do programa Transporte Terrestre - 2016 a 2019 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa 2087 em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
7.749	6.946	6.925	4.698	4.694

Fonte: Siop.

Análise das metas em relação ao atributo confiabilidade

Foram selecionados para avaliação, em 2019, os objetivos 0130, 0137 e 0280. A cada objetivo estão relacionadas metas a serem atingidas, sendo que dez delas foram selecionadas para análise, conforme tabela adiante.

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016 2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada - acumulado	Há variações significativas entre o previsto e o resultado efetivo? (S/N)*
			2016	2017	2018	2019		
Objetivo 0130 - Promover fluidez, a qualidade e a segurança do transporte de pessoas e cargas, por meio da concessão de rodovias federais e da fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados								
1. 006X - Conceder 6.944,9 km de rodovias	km	6.944,90	0,00	0,00	473,4	910,4	13,11%	Sim
2. 03ZZ - Implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros.	Pontos de controle	55,00	28,00	41,00	55,00	55,00	100,00%	Não
3. 049C - Duplicar 2.772,5 km de rodovias federais concedidas	km	2.772,50	88,55	184,36	254,97	338,57	12,21%	Sim
Objetivo 0137 - Promover a construção e a pavimentação da malha rodoviária federal incluindo pontes, viadutos e túneis								
4. 0079 - Construir ou pavimentar 1.133,00 km de rodovias	km	1.133,00	91,70	338,44	668,61	850,84	75,1%	Não
5. 007C - Construir 2 pontes internacionais	Pontes	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	Sim
6. 007G - Construir 2 pontes	Pontes	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	Sim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Objetivo 0280 - Melhorar a trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida, por meio de sua manutenção permanente, e da melhoria da sinalização e do controle dos limites de peso e de velocidade								
7. 00IQ - Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso	Equipamentos	23,00	0,00	0,00	29,00	37,00	160,87%	Sim
8. 00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade	Equipamentos	2.500	3.160 *	2.916 *	2.563 *	582 *	92,21%**	Sim
9. 03ZK - Implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (BR Legal)	%	100,00	62,00 *	69,00 *	81,00 *	59,00 *	67,75**	Sim
10. 040E - Realizar a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária, sob a administração federal	%	100,00	90,20 *	88,60 *	89,50 *	77,00 *	86,33%**	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da PCPR 2019 e de respostas do DNIT e da ANTT a diligências do TCU.
* Meta não cumulativa, isto é, o valor discriminado refere-se a quantidade alcançada ao final de cada ano do período do PPA 2016-2019.
** Percentual das metas total 2016-2019: o cálculo do percentual realizado foi feito apurando-se a média entre os percentuais atingidos em cada ano, considerando que a meta prevista deveria ser atingida o final de cada ano do PPA.

Quanto ao aspecto da confiabilidade dos dados, duas metas (20% do total) relacionadas ao objetivo 0280, que trata de melhorar a trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida, foram refutadas (00IQ – Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso e 00IR – Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade).

Uma das divergências verificadas refere-se ao percentual de execução das metas declarado na PCPR 2019 e o realmente realizado durante o exercício de 2019, conforme informação repassada pelo DNIT. Outra divergência diz respeito ao parâmetro a ser atingido para as referidas metas ao final do quadriênio. Também nesse caso, há diferença entre as informações constantes da PCPR 2019 e as informações apresentadas pelo DNIT.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas (confiabilidade)
00IQ - Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso
00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade

A análise referente à qualidade das metas foi realizada em 2016 e apontou, quanto às metas 2 e 3, ausência de controle sobre a realização das metas pelo órgão responsável e desconsideração das limitações existentes para o cumprimento das metas, uma vez que a execução estava a cargo das empresas concessionárias de rodovias.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Verificaram-se falhas materiais em parcela significativa das informações relativas ao desempenho das metas apresentadas na PCPR 2019, o que prejudicou a análise quanto a esse quesito.

O Ministério da Infraestrutura reconheceu que apenas duas das dez metas analisadas (meta 2 – 03ZZ – Implantar e operar de forma integrada 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros, e meta 7 – 00IQ – Implantar e operar 23 equipamentos de medição de peso) foram cumpridas.

No entanto, é preciso considerar que o valor previsto para a meta 7 (23 equipamentos) considerado pelo Ministério para avaliá-la como cumprida, era o constante no PPA 2016-2019 e no Siop, mas não foi o informado pelo DNIT. De fato, em resposta à diligência efetuada pelo TCU, o departamento informou que a meta foi reprogramada para 64 equipamentos de medição de peso. Nesse sentido, a informação do Ministério da Infraestrutura de que duas metas foram alcançadas resta prejudicada se considerada a meta reprogramada.

Com base nas informações repassadas pelo Ministério da Infraestrutura e pelo DNIT, verifica-se que nove metas não alcançaram os resultados pretendidos, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Desempenho das metas analisadas

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016 2019	% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
1. 006X - Conceder 6.944,9 km de rodovias	km	6.944,90	13,11%
3. 049C - Duplicar 2.772,5 km de rodovias federais concedidas	km	2.772,50	12,21%
4. 0079 - Construir ou pavimentar 1.133,00 km de rodovias	km	1.133,00	75,10%
5. 007C - Construir 2 pontes internacionais	Pontes	2,00	0,00%
6. 007G - Construir 2 pontes	Pontes	2,00	0,00%
7. 00IQ - Implantar e operar 23 (reprogramado para 64, conforme o DNIT) equipamentos de medição de peso	Equipamentos	64,00*	57,81%**
8. 00IR - Implantar e operar 2.500 equipamentos de controle de velocidade	Equipamentos	2.500	23,28%**
9. 03ZK - Implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (BR Legal)	%	100,00	59,00%**
10. 040E - Realizar a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária, sob a administração federal	%	100,00	77,00%**

Fonte: Elaboração própria a partir da PCPR 2019.
*Para a meta 7, o valor de 64 equipamentos foi fornecido pelo DNIT, mas o valor constante no PPA e no espelho do programa no Siop era 23.
** Valores recalculados.

A ausência de parâmetros para acompanhar o desenvolvimento anual do plano plurianual, destacada nos relatórios sobre as contas do Presidente da República de 2016 a 2018, pode ter prejudicado o desempenho das entregas firmadas para o setor. Essa fragilidade também pode ter contribuído para que as metas estabelecidas não cumprissem adequadamente a missão de auxiliar o gestor na tomada de decisão e de informar à sociedade e ao Congresso Nacional sobre o andamento dos compromissos pactuados pelo Plano Plurianual para o programa temático 2087.

De todo modo, merecem menção algumas ações da Administração visando a promover melhoria na eficiência do setor de transporte, mesmo que não tenham sido atingidos os parâmetros de desempenho estabelecidos no PPA.

No modal ferroviário, destacam-se providências no sentido de adequar a velocidade média de percurso dos trens aos desempenhos internacionais. No modal rodoviário, está prevista a manutenção permanente de 100% da malha rodoviária e a implantação de sinalização, também, em 100% das rodovias sob administração federal, contribuindo para melhorar o conforto e a segurança dos usuários, refletindo na diminuição do número de acidentes nas rodovias federais.

Quanto ao programa 2087 – Transporte Terrestre e o desempenho da Política Pública de Transporte, buscou-se avaliar a situação do setor de transporte a partir de parâmetros de avaliação internacionais. Para tanto, utilizou-se do Índice de Competitividade Global 4.0 (ICG 4.0), do Índice de Desempenho Logístico (LPI) e das denominadas "Notas de Política Pública" do Banco Mundial.

Tomando por base o ICG 4.0, observa-se sutil melhora de posição dos indicadores "conectividade" de rodovias e dos indicadores "densidade" e "eficiência" de ferrovias no relatório de 2019 frente a 2018. Por sua vez, o "escore" do indicador "qualidade" da infraestrutura rodoviária retrocedeu de 33,8 (112º em 2018) para 33,5 (116º em 2019), indicando que houve deterioração da qualidade infraestrutura rodoviária.

Ao se considerar o LPI, que abarca 160 países, percebe-se que a situação do Brasil no *ranking* geral de 2018 (56ª posição) não foi muito diferente de 2016 (55ª posição). Por sua vez, no *ranking* que se refere à qualidade da infraestrutura, verifica-se recuo do Brasil da 47ª para a 50ª posição.

Nas "Notas de Política Pública" do Banco Mundial, apontou-se que não faltam programas nacionais voltados para a infraestrutura, no entanto o impacto desses ficou muito aquém do esperado. Ademais, consta que "o investimento em infraestrutura de transporte no Brasil é baixo e ineficiente,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

e como consequência, há uma limitada expansão da infraestrutura rodoviária e ferroviária". Também consta que "o uso excessivo do sistema rodoviário resulta em custos significativos no quesito segurança e que a forte dependência do transporte rodoviário, combinada com as ineficiências no setor e a má qualidade das rodovias, afetam os custos de logística e a competitividade do Brasil".

Outro elemento utilizado para avaliar o alcance dos objetivos do programa 2087 – Transporte Terrestre e o desempenho da Política Pública de Transporte foi o trabalho de pesquisa realizado pela Confederação Nacional de Transporte (CNT) a respeito da evolução da qualidade (estado geral) das rodovias federais ao longo dos anos. Conforme os dados da CNT, praticamente não houve evolução da qualidade das rodovias federais ao longo do período analisado (2016-2019). O percentual de extensão de rodovias com problemas (tipificadas como Regular, Ruim e Péssimo) manteve-se da ordem de 50%. Em 2016, o percentual foi de 51,2% e, em 2019, manteve-se no mesmo patamar (51,0%).

Por fim, cabe destacar algumas fiscalizações realizadas pelo TCU que trouxeram contribuições significativas para o desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento do setor de transporte terrestre. Nesse passo, citam-se os seguintes trabalhos: auditoria operacional no DNIT, com foco no modelo de contratação e na forma de atuação das empresas supervisoras e gerenciadoras de obras rodoviárias (Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, relator ministro Bruno Dantas); auditoria operacional na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com foco no Programa Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe) (Acórdão 2.190/2019-TCU-Plenário, relator ministro Bruno Dantas); auditorias de conformidade com foco em contratações de obras rodoviárias por meio do Regime Diferenciado de Contratações – Contratação Integrada – RDCi (Acórdãos 3.150/2019, 604/2019, 41/2019, todos do Plenário e de relatoria do ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 2.927/2019-TCU-Plenário, relator ministro Benjamin Zymler; Acórdãos 2.473/2019, 1.392/2019, 214/2019, 2.962/2019, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira; Acórdãos 2.956/2019, 2.472/2018, 900/2018, 1.077/2017, 181/2017, 1.336/2018 e 365/2020, todos do Plenário do TCU e de relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman); e a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que teve como objetivo de verificar a regularidade e a boa gestão dos contratos de manutenção da malha rodoviária federal sob administração do DNIT (Acórdão 83/2020-TCU-Plenário, relator do ministro Bruno Dantas).

3.3.14. Programa Temático 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação

Consoante a documentação do PPA 2016-2019, as ações do governo federal na área de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) partem da premissa de que se trata de uma agenda central na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos países, sobretudo no cenário mundial contemporâneo, marcado pela crescente exigência de ganhos de produtividade e competitividade. Esse consenso baseia-se na forte correlação entre os indicadores de produção científica, tecnológica e inovação e a renda *per capita* dos países.

No PPA 2016-2019, tal como no plano anterior, a atuação governamental para o setor orienta-se por meio do programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação, sustentado em três eixos estruturantes: i) formação e capacitação de recursos humanos para a pesquisa e a inovação; ii) suporte à pesquisa e à infraestrutura científica e tecnológica; e iii) fomento à inovação tecnológica no setor produtivo brasileiro.

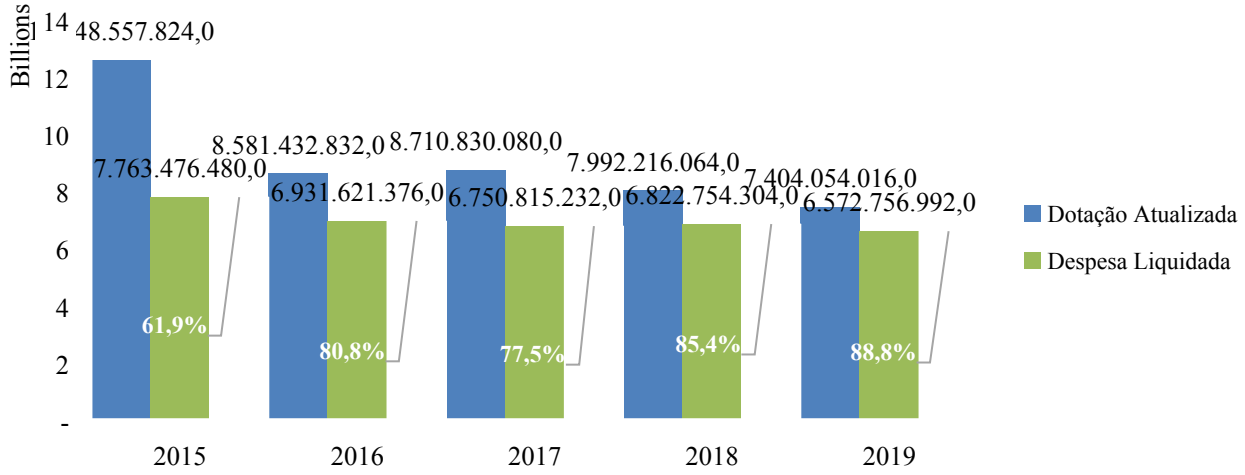
A condução e a supervisão do programa são de responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). A Diretriz Estratégica do PPA, que o orienta, é a promoção da ciência, da tecnologia e da inovação e o estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia.

Com relação aos dispêndios orçamentários, verifica-se, no gráfico a seguir, a evolução da execução da função orçamentária 19 – Ciência e Tecnologia nos últimos exercícios, a qual contempla, prioritariamente, os seguintes programas, que representaram 92,5% da dotação da função no período: 2021 – Ciência e Tecnologia (43,7%); 2106 – Programa de Gestão e Manutenção do MCTIC (27,9%);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

0902 – Operações Especiais: Financiamentos com Retorno (13,0%); e 2059 – Política Nuclear (7,9%).

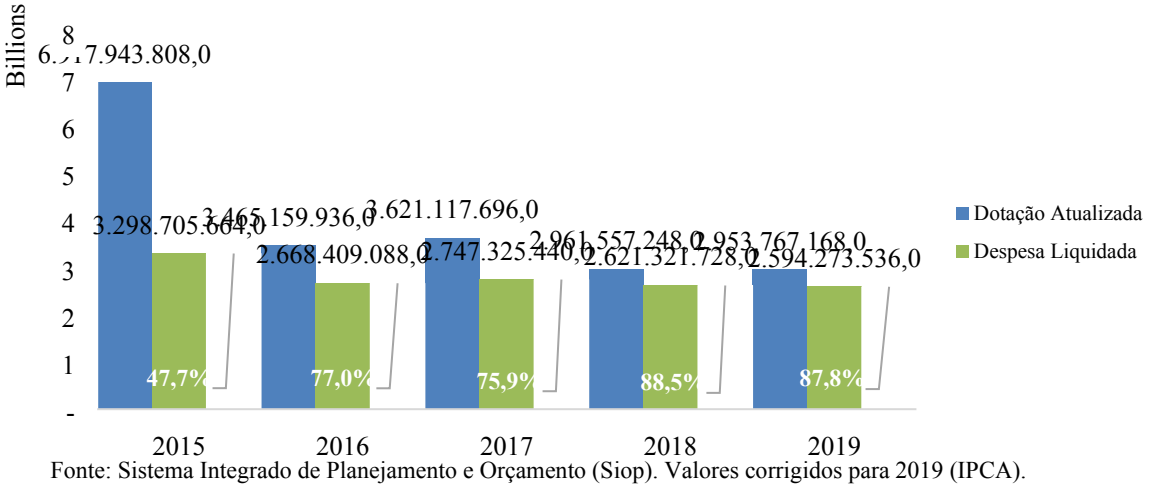
Execução orçamentária nos últimos 5 anos – função 19 - Ciência e Tecnologia (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Restringindo a análise ao programa temático "Ciência e Tecnologia", o próximo gráfico demonstra que foram liquidadas despesas no montante de R$ 13,9 bilhões no período de 2016-2019 (em valores corrigidos). Observa-se, também, certa regularidade na execução dos gastos com o programa ao longo da vigência do PPA.

Execução orçamentária do programa nos últimos 5 anos – programa 2021 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Os dados relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social, tabulados a seguir, revelam que, para o exercício de 2019, o programa temático 2021 obteve dotação orçamentária de R$ 2,95 bilhões, dos quais foram pagos R$ 2,53 bilhões (85,7%).

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2.620	2.954	2.947	2.594	2.531

Fonte: Siop.

O PPA 2016-2019, atualizado em 2018, definiu nove indicadores para mensurar o desempenho do programa. A orientação para a realização das políticas públicas dá-se por meio de sete objetivos, dentre os quais, com base em critérios de materialidade e relevância, no exercício de 2019, foram selecionados para análise os seguintes: "0497 – promover a formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados voltados à ciência, tecnologia e inovação" e "0400 – fomentar, incluindo ações internacionais, o processo de geração e aplicação de novos conhecimentos, dando especial atenção ao equilíbrio entre as regiões do país".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise das metas

As metas dos objetivos 0497 e 0400, detalhadas no quadro a seguir, foram analisadas quanto aos aspectos de confiabilidade, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório, e quanto ao seu desempenho. Destaque-se que a análise quanto ao aspecto da qualidade não foi realizada nesta oportunidade, por ter sido realizada nos anos anteriores.

Metas Selecionadas para Análise – Objetivo 0497

Descrição da meta	Unidade medida	Meta prevista 2016 - 2019 (a)	Meta realizada até 2019 (b)	% da meta realizada (c)=(b)/(a)
019Y – Conceder anualmente 17.000 bolsas-ano de produtividade em pesquisa pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq no país	Bolsa-ano	17.000	15.186	89,33%
019Z – Alcançar o número de 22.000 bolsas de mestrado e doutorado concedidas pelo CNPq no país[1]	Bolsa-ano	22.000	14.245	64,75%
01A0 – Conceder 5.100 bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da C,T& I pelo CNPq, prioritariamente pelo Programa Ciência sem Fronteiras	Bolsa concedida	5.100	2.961	58,06%
01A1 - Conceder anualmente 41.000 bolsas-ano de iniciação à pesquisa pelo CNPq no país[1]	Bolsa-ano	41.000	39.160	95,51%

Metas Selecionadas para Análise – Objetivo 0400

00W0 – Apoiar anualmente 7 mil projetos de pesquisa pelas agências federais de fomento à ciência, tecnologia e inovação[1]	Projetos apoiados/ano	7.000	1.193	17,04 %
040O – Apoiar 300 projetos de expansão, modernização e manutenção da infraestrutura de pesquisa nas instituições cientificas e tecnológicas	Projetos	300	379	126,33 %

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.
Notas:
Metas não Acumulativas: 019Y, 019Z e 01A1 (Objetivo 0497) e 00W0 (Objetivo 0400).
Metas Acumulativas: 01A0 (Objetivo 0497) e 040O (Objetivo 0400).

Para análise de confiabilidade dos números alcançados em 2019, buscou-se verificar se o método de apuração utilizado se manteve em relação ao exercício de 2018. Assim, dado que as instituições responsáveis (CNPq e Finep) e os métodos de apuração se mantiveram e que a confiabilidade de seus dados já foram objeto de análise pelo TCU, replica-se a conclusão pela inexistência de evidências que permitam rejeitar a confiabilidade das informações constantes na PCPR relativamente às metas atreladas aos objetivos 0497 e 0400. Passe-se, portanto, à análise de desempenho das metas.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Conforme apresentado nas tabelas anteriores, das seis metas analisadas, somente a meta 040O – Apoiar 300 projetos de expansão, modernização e manutenção da infraestrutura de pesquisa nas instituições científicas e tecnológicas foi atingida. No entanto há que se ponderar que não se trata de meta quantitativa, porque não há precisão sobre o que significaria "apoiar". Assim, não é possível extrair conclusões sobre possíveis resultados da intervenção governamental decorrentes do alcance ou da superação da meta.

A ponderação estende-se à outra meta do objetivo 0400, apoiar projetos de pesquisa (00W0), que alcançou somente 17% do planejado. De toda sorte, na análise situacional dessa meta, o MCTI apontou que, em 2019, o orçamento do CNPq destinado ao fomento sofreu redução de 41% em relação à dotação inicial, devido à transferência dos recursos destinados a essa meta para o pagamento das bolsas em carteira.

Em relação ao objetivo 0497, percebe-se que as metas relacionadas a bolsas de produtividade em pesquisa (meta 019Y) e bolsas de iniciação à pesquisa (meta 01A1) tiveram desempenho satisfatório, enquanto as metas relacionadas a bolsas de mestrado e doutorado (meta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

019Z) e bolsas voltadas para a internacionalização do Ensino Superior e da CT&I (meta 01A0) se situaram bem aquém do esperado.

Conforme informações disponibilizadas no módulo de monitoramento do Siop, a justificativa central para o não alcance das metas do programa temático está na falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta em si. Em relação à meta 01A0, que apresentou pior resultado, o MCTIC pontuou que o resultado para a quantidade alcançada se deve ao cenário restritivo do orçamento do CNPq e à descontinuidade do programa Ciência sem Fronteiras.

Avaliando o conjunto de resultados do Programa Temático 2021, verifica-se que, no período 2016-2019, houve melhora, embora discreta, em quatro de seus indicadores. Por outro lado, houve queda em cinco indicadores, principalmente no que se refere aos recursos do FNDCT investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, somado à redução no indicador de participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no total de pessoal ocupado técnico-científico, pode provocar um agravamento no problema das desigualdades regionais.

Variação percentual dos indicadores do programa 2021

Indicador	Variação % de 2019 em relação à referência
Número de pedidos de patentes depositados no Instituto Nacional de Propriedade Industrial	+14,85
Participação do pessoal ocupado técnico-científico no total de ocupações	+5,56
Participação do setor empresarial nos dispêndios nacionais em P&D	+2,40
Participação do Brasil em relação ao total mundial em número de artigos publicados em periódicos indexados pela Scopus	+1,94
Participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no total de pessoal ocupado técnico-científico	-0,38
Dispêndio nacional em pesquisa e desenvolvimento – P&D – em relação ao PIB	-1,56
Dispêndio nacional em C&T em relação ao Produto Interno Bruto – PIB	-7,32
Percentual de empresas industriais, com mais de 500 pessoas ocupadas, que inovaram	-7,46
Recursos do FNDCT investidos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	-29,15

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019.

Como se observa no quadro acima, os investimentos públicos em C&T e em P&D reduziram-se ao longo dos anos, principalmente em função das restrições fiscais. No entanto, cabe mencionar que, no Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index* – GII), publicado anualmente pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (*World Intellectual Property Organization* – WIPO), o Brasil ocupou, em 2019, a 28ª posição em termos de gastos brutos em P&D, em % PIB, o que sugere que esse não é o principal entrave para o desenvolvimento da inovação no país.

Em relação ao indicador de inovação empresarial, cuja redução foi de 7,46%, segundo estudo recente da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea (Desafios da Nação: Artigos de Apoio, vol. 1, Ipea, 2018, p. 21), os resultados em termos de inovação ainda são pouco significativos, fato que teria como razões principais condições sistêmicas, como reduzida competitividade de mercado e baixa orientação a resultados nos investimento públicos em CT&I (Ipea, 2018, p. 21).

De toda sorte, analisando de forma mais ampla os resultados alcançados durante a vigência do PPA 2016-2019, verifica-se que o posicionamento do Brasil no *ranking* internacional (GII) migrou da 70ª posição, que ocupava em 2015, para a 66ª posição em 2019. Não obstante, considerando a inovação como tema fundamental para alavancar o desenvolvimento econômico do país, entende-se que a Política Nacional de Inovação, em desenvolvimento pelo MCTIC, pode constituir instrumento com visão de longo prazo fundamental para orientar os planos, políticas e programas públicos, tendo em vista a realidade orçamentária atual.

3.3.15. Programa Temático 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade

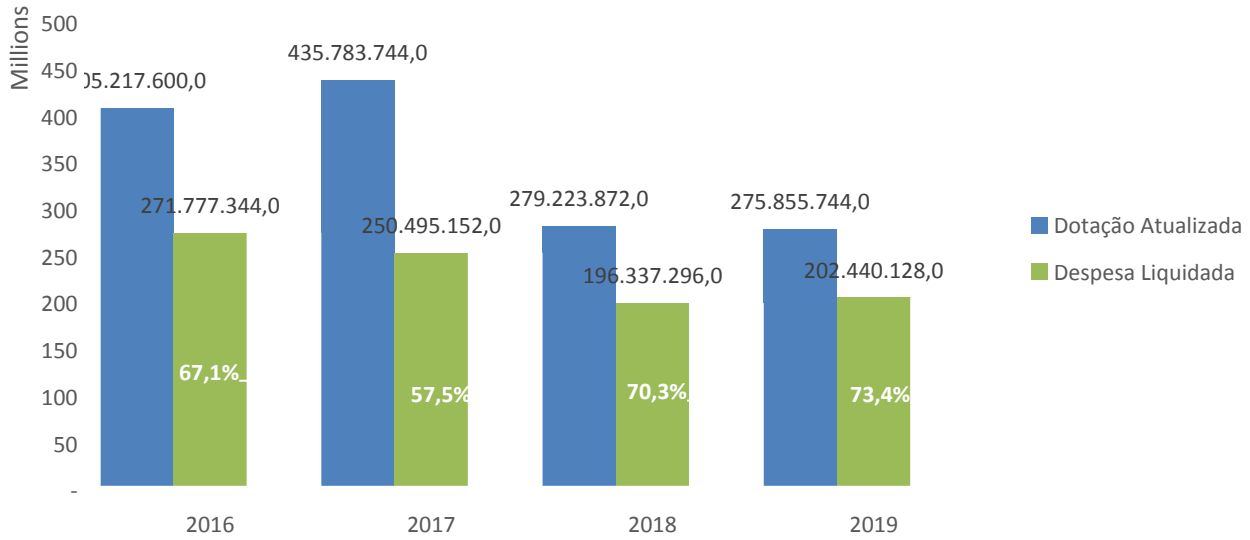
O Brasil apresenta elevada biodiversidade, com participação estimada em mais de 13,2% do total de espécies do planeta. Dispondo de seis biomas continentais, além dos ecossistemas marinhos, o país detém o maior número de espécies conhecidas de mamíferos e de peixes de água

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

doce, o segundo de anfíbios, o terceiro de aves e o quinto de répteis. O Brasil é referência mundial em percentual de áreas protegidas, tendo em vista que aproximadamente 18% do território brasileiro é coberto por unidades de conservação e 13% por terras indígenas.

Nesse cenário, o programa 2078 busca, por meio de seus objetivos, a redução à ameaça de extinção de espécies; a ampliação do uso do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado, com a repartição justa e equitativa dos benefícios; a elevação da renda e inclusão produtiva das famílias que contribuem para a conservação da biodiversidade; a regularização ambiental dos imóveis rurais, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR); a ampliação da produção florestal e a consolidação das Unidades de Conservação federais. Para tanto, conta com seis objetivos, dezenove metas (dezoito quantitativas e uma qualitativa) e dezenove indicadores.

Execução orçamentária do programa 2078 nos últimos 4 anos (valores reais)



Fonte: Tesouro Gerencial, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

Execução orçamentária do programa em 2019

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
289	276	262	202	200

Fonte: Siop.

Análise das metas

No exercício de 2019, foram selecionados para análise os objetivos "1064 - Promover a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais por meio dos Instrumentos do Código Florestal" e "1070 - Fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Consolidar as Unidades de Conservação Federais". A escolha levou em consideração os objetivos analisados em exercícios anteriores, selecionados em função de sua relevância dentro do programa temático. A cada um dos objetivos estão relacionadas metas, dentre as quais sete foram selecionadas para análise, sendo uma (046Y) pertencente ao objetivo 1064 e seis ao objetivo 1070, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório. As metas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
			2016	**2017**	**2018**	**2019**	
1. 046Y - Incentivar a recuperação de 20% das áreas degradadas dos imóveis rurais que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental – PRA.	%	20,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2. 047V - Aumentar de 40% para 60% a área das unidades de conservação avaliadas e cumprindo com seus objetivos de criação conforme metodologia de monitoramento de efetividade de gestão.	%	60,00	48,18	76,60	75,00	79,00	195,00
3. 047W - Ampliar de 155 para 215 unidades de conservação federais dotadas com planos de manejo.	UCs	215,00	173,00	183,00	195,00	198,00	71,67
4. 047X - Aumentar de 265 para 283 unidades de conservação federais com conselhos gestores criados.	UCs	283,00	276,0	281,00	285,00	283,00	100,00
5. 047Y - Aumentar de 6,7 milhões para 9,1 milhões o número de visitantes anuais nas unidades de conservação federais.	milhões de visitantes / ano	9,10	8,30	10,73	7,36	8,83	88,75[1]
6. 047Z - Reduzir em 30% a área atingida por incêndios florestais até 2019, nas unidades de conservação federais, com base na média de áreas atingidas por incêndio considerando os anos de estiagem, 2010, 2012 e 2014.	%	30,00	13,10	16,30	19,00	20,00	66,67
7. 04GR - Ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas unidades de conservação federais.	milhões de hectares	17,90	14,80	15,40	15,51	15,80	58,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
1. Valor não acumulado, por tratar-se de meta de visitantes anuais.

Em relação à meta 046Y, a recuperação das áreas degradadas dos imóveis rurais que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) depende inicialmente da análise dos dados constantes do Cadastro Ambiental Rural (CAR) por parte dos órgãos estaduais competentes. O Serviço Florestal Brasileiro é responsável pelo apoio aos entes federados para a implementação do CAR e gestão do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), principalmente pelo apoio tecnológico, disponibilizando módulos para o cadastro do imóvel rural no CAR, e para análise e gerenciamento das informações declaradas.

Entre 2014 e 2019, foram declarados no CAR cerca de 6,4 milhões de imóveis rurais, que correspondem a mais de 543 milhões de hectares, de acordo com os dados do Boletim Informativo do Sicar de 30/11/2019. Todavia, somente em 2019 iniciou-se o desenvolvimento do módulo de análise dinamizada do CAR, que ainda não foi disponibilizado aos entes federados.

Assim, enquanto não for realizada a análise dos dados do CAR, a meta 046Y não possui ponto de partida claro nem condições objetivas para aferir a sua realização, não sendo mensurável e, portanto, não atendendo ao atributo da qualidade.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresenta-se o seguinte resultado:

Meta rejeitada
046Y - Incentivar a recuperação de 20% das áreas degradadas dos imóveis rurais que aderiram ao Programa de Regularização Ambiental – PRA.

Quanto às demais metas, analisadas apenas quanto à confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitá-las.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

O programa 2078 – Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, com seus objetivos e metas, relaciona-se diretamente com as prioridades declaradas no objetivo estratégico do Ministério do Meio Ambiente de "Desenvolver ações de conservação, uso sustentável e recuperação da Biodiversidade com inclusão socioambiental". Assim, mesmo que algumas metas não tenham sido atingidas, como relatado a seguir, conclui-se que o programa contribuiu para o alcance dos objetivos da política púbica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A meta 1 da tabela "Metas Selecionadas para Análise" (046Y), conforme relatado anteriormente, dependia da análise dos dados do CAR pelos entes federados e, assim, não foi sequer iniciada, apresentando 0% de execução no período.

A meta 3 (047W) previa ampliar de 155 para 215 as unidades de conservação federais dotadas com planos de manejo, porém o número alcançado foi 198, atingindo 71,67% de realização da meta. Segundo informações do Siop, mais nove planos de manejo foram finalizados e dependiam de trâmites burocráticos para publicação no DOU. Assim, o número de planos de manejo finalizados seria 207, o que elevaria o percentual de realização da meta para 86,67%.

Quanto à meta 5 (047Y), que visava a aumentar de 6,7 milhões para 9,1 milhões o número de visitantes anuais nas unidades de conservação federais, em 2019, foi atingido o total de 8,83 milhões de visitantes, representando 88,75% de realização da meta. No entanto, segundo informação constante do Siop, os números apresentados são parciais, pois foram consideradas as visitas até novembro de 2019 e, como a visitação ocorre majoritariamente no período de férias, de dezembro a fevereiro, a meta pode ter sido atingida.

No que diz respeito à meta 6 (047Z) – Reduzir em 30% a área atingida por incêndios florestais até 2019, nas unidades de conservação federais, com base na média de áreas atingidas por incêndio considerando os anos de estiagem, 2010, 2012 e 2014, foi atingido o percentual de 66,67%, ou seja, no período, houve uma redução de 20% na área atingida por incêndios florestais. De acordo com informações do Siop, a implementação do Manejo Integrado do Fogo nas Unidades de Conservação Federais trouxe resultados positivos na redução da área atingida por incêndios, especialmente no Bioma Cerrado. Em 2019, porém, o aumento acentuado na quantidade de incêndios na região amazônica dificultou o atingimento da meta.

Por sua vez, a meta 7 (04GR) – Ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas unidades de conservação federais atingiu somente 58% de execução. Considerando que 50% das áreas a serem regularizadas são de domínio público, cuja transferência depende apenas de um procedimento de Entrega e/ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) entre órgãos federais, justificou-se o não alcance da meta: pela ausência ou insuficiência de articulação entre os atores responsáveis pela sua implementação; pela descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades do governo; e pela insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação.

3.3.16. Programa Temático 2084 – Recursos Hídricos

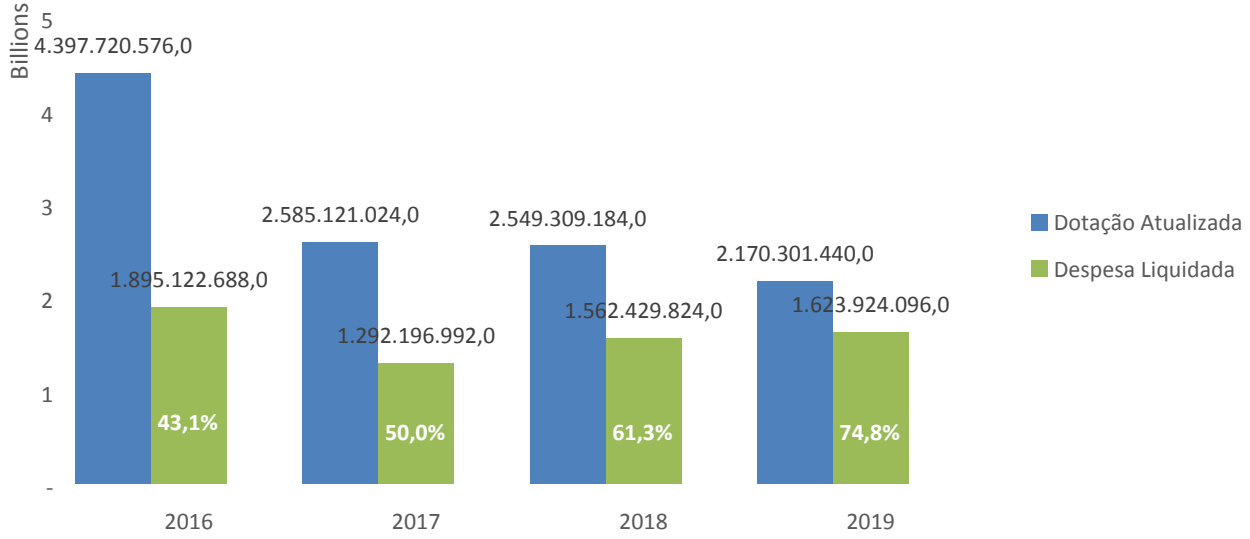
O Brasil é um dos países que possuem a maior disponibilidade de água doce do mundo, porém esse recurso está distribuído de forma desigual no território, o que compromete a oferta de água no país. Nesse contexto, foi formulado o Programa 2084 – Recursos Hídricos, constante do PPA 2016-2019, destinado a organizar as ações de governo para assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, que possui 11 indicadores, 7 objetivos, 26 metas e 107 iniciativas. Entre os indicadores estão presentes: capacidade de reservação de água *per capita*; percentual do território com planos de bacias hidrográficas interestaduais elaborados; percentual da extensão de rio onde a relação demanda/disponibilidade hídrica é preocupante, crítica ou muito crítica; proporção entre o volume armazenado no reservatório equivalente e sua capacidade - Brasil.

As instituições federais envolvidas nesse programa são o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o qual substituiu o antigo Ministério da Integração Nacional, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Agência Nacional de Águas (ANA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM).

A execução orçamentária do programa 2084 no PPA 2016-2019 foi assim distribuída:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária do programa 2084 no PPA 2016-2019 (valores reais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Valores corrigidos para 2019 (IPCA).

O detalhamento da execução orçamentária em 2019 é apresentado em seguida:

Execução orçamentária do programa em 2019

R$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
1.861	2.081	2.045	1.557	1.542

Fonte: Siop.

Os objetivos do programa são os seguintes:

Objetivo	Descrição do Objetivo
0479	Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas
0480	Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção
0549	Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica
1024	Ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais, por meio da realização de levantamentos, estudos e pesquisas
1025	Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus Instrumentos
1026	Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio de promoção da integração federativa, da articulação intersetorial e do apoio às estruturas colegiadas
1027	Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas

Fonte: Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I.

A execução orçamentária dos objetivos, considerando a quantidade de metas e ações de cada objetivo, pode ser assim resumida:

Execução orçamentária dos objetivos de 2016 a 2019 (valores nominais somados)

R$ milhões

Objetivo / Metas / Ações	Dotação	Empenho	Liquidação	Pagamento[1]	% de Execução (Liquidação / dotação)
0479 / 3 metas / 65 ações	8.029,22	7.041,61	4.489,62	5.978,72	56%
0480 / 3 metas / 9 ações	1.065,62	951,13	487,99	814,30	46%
0549 / 4 metas / 0 ações	-	-	-	-	-
1024 / 5 metas / 1 ação	24,29	23,03	13,84	18,79	57%
1025 /6 metas / 4 ações	859,65	795,65	507,07	699,92	59%
1026 / 4 metas / 2 ações	287,73	284,26	252,14	265,52	88%
1027 / 2 metas / 8 ações	203,63	135,91	10,02	38,97	5%
Total	**10.470,14**	**9.231,58**	**5.760,68**	**7.816,22**	**55%**

Fonte: Siop e Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
1. Inclui pagamento de restos a pagar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise das metas

Com base em critérios de materialidade (maior dotação e empenho), relevância (metas relacionadas com o planejamento) e metas analisadas nos anos anteriores, foram selecionadas nove metas do antigo Ministério da Integração Nacional, substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, referentes aos objetivos 0479, 0480 e 0549, e três metas do Ministério do Meio Ambiente relativas ao objetivo 1025.

As seguintes metas foram analisadas quanto aos aspectos da confiabilidade, conforme metodologia informada no item 3.3 deste relatório:

Metas selecionadas para análise

Descrição da Meta 2016-2019	Unidade de Medida	Meta Prevista 2016-2019	Meta realizada (acumulado)				% da meta total 2016-2019 realizada (acumulado)
			2016	2017	2018	2019	
1. 044C - Concluir a implantação dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	unidade	1	0	0	0	0	0
2. 04FL - Realizar a regularização fundiária, ambiental, de outorga e de segurança de 11 barragens da União Informações Básicas	unidade	11	0	0	0	0	0
3. 0171 - Recuperar 19 infraestruturas hídricas	unidade	19	0	0	2	20	105,26
4. 044A - Concluir o Plano Nacional de Reabilitação de Barragens da União - Planerb	unidade	1	0	0	0	0	0
5. 01LM - Concluir o Plano Nacional de Segurança Hídrica, por meio do diagnóstico da infraestrutura hídrica do País e da definição de critérios para a priorização e seleção de investimentos	unidade	1	0	0	0	1	100
6. 01LL - Elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	unidade	1	0	0	0	0	100
7. 01LN - Implementar o modelo de gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco - PISF	unidade	1	0	0	0	0	0
8. 041V - Atualizar o Atlas Brasil - Abastecimento Urbano de Água, como subsídio para os investimentos em sistemas de abastecimento das cidades	unidade	1	0	0	0	0	0
9. 016Z - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³	milhões de m³	1.939,7	0	134,4	856,7	856,7	44,17
10. 044B - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s	m³/s	97,3	0,5	0,71	0,71	72,20	74,20
11. 041P - Ampliar de 58% para 100% a cobertura do território nacional com Planos Estaduais de Recursos Hídricos	%	100	**58**	**62**	**63**	**61,50**	**8,33**
12. 041O - Ampliar de 21% para 30% a Rede Hidrometeorológica automatizada com transmissão de dados em tempo real	%	30	**28**	**29**	**37**	**40**	**211,11**

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2019 e de resposta às diligências enviadas pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

A partir das informações qualitativas e quantitativas, foi realizada análise das metas mencionadas com a finalidade de avaliar sua confiabilidade, bem como apresentar considerações quanto ao alcance das metas no PPA 2016-2019. Para tanto, foram utilizados, além da PCPR, dados extraídos do Siop, informações apresentadas pelo antigo Ministério da Integração Nacional e pelo Ministério do Meio Ambiente, além de consulta a legislação e ao sítio eletrônico dos citados ministérios.

Primeiramente, deve-se observar que as metas apontadas não possuem uma das características necessárias à confiabilidade: a comparabilidade, tendo em vista a inexistência de dados e indicadores relacionados ao longo do tempo, sem os quais se mostra impossível verificar a existência de séries históricas passíveis de comparação referentes aos parâmetros estabelecidos nas metas. Não obstante a ausência de comparabilidade, entende-se que elas não apresentam outra deficiência, não devendo, portanto, ser rejeitadas no quesito de confiabilidade.

Em relação às metas 1 a 8, não há descrição de quais ações serão realizadas e que tipo de apoio será prestado. Por conseguinte, não existem quantitativos de referência (pontos de partida), custos envolvidos na operação, nem possuem dados que possam ser coletados para averiguar se existe evolução da meta ao longo do tempo, tendo em vista que são medidas apenas em unidades. Não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

obstante, como o atingimento da meta é apenas quando da concretização da unidade, em relação à confiabilidade, essas metas não podem ser rejeitas.

Rejeita-se a confiabilidade das metas 9 e 10 em razão da falta de credibilidade, estabilidade e comparabilidade, além da alta possibilidade de os dados apresentados possuírem erros de medição/transcrição, uma vez que os produtos pretendidos são diversas obras sob responsabilidade dos estados e diluídos em várias regiões da Federação, o que pode acarretar na coleta inexata dos dados e na dificuldade do Ministério em controlar a veracidade das informações, tendo em vista que cada estado tem sua forma de tratar esses dados e medi-los.

Ademais, cabe relembrar apontamento da CGU sobre as metas 9 e 10, esclarecendo que o aumento ou a diminuição da capacidade total de armazenamento de água ao longo dos anos pode não representar aumento ou diminuição real de infraestrutura relacionada à reservação no país, pois a variação do valor da capacidade total pode estar relacionada à atualização da base de dados do Sistema de Acompanhamento de Reservatórios (SAR), da Agência Nacional de Águas (ANA), pela inserção de novos reservatórios no acompanhamento ou mesmo pelo ajuste de consistência das informações.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução deste capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas
9. 016Z - Ampliar a capacidade de reservação de água bruta em 1.939,7 milhões de m³
10. 044B - Ampliar a capacidade de adução de água bruta em 97,3 m³/s

Não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das demais metas analisadas (metas 1 a 8, 11 e 12).

As metas foram analisadas apenas quanto ao aspecto da confiabilidade, pois a análise referente à qualidade foi realizada nas contas dos exercícios anteriores referentes ao ciclo PPA 2016-2019.

Desempenho das metas no período (2016-2019)

Em relação ao desempenho das metas no período do PPA 2016-2019, oportuno observar que, das doze metas selecionadas, seis obtiveram 0% de execução. Contudo, pondera-se que essa informação não necessariamente significa que nada foi feito. Embora as metas sejam quantificáveis, seu alcance depende de várias etapas prévias e, por vezes, de outros atores alheios ao órgão responsável pela sua execução e, até mesmo, à própria União.

Por sua vez, as metas 9, 10 e 11 não foram alcançadas, mas tiveram algum percentual de execução, e as três metas 3, 5 e 12 foram atingidas.

Deve-se acrescentar que a meta 6, de elaborar o marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, não foi, de fato, cumprida, muito embora o gestor tenha classificada no Siop como meta alcançada. O Ministério, em sua descrição sobre a meta, informa que foi concluído em 2019 o Plano Nacional de Segurança Hídrica, marco importante para o avanço na elaboração do marco legal da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH). O MDR informou ainda que, ao longo de 2019, foram realizadas reuniões técnicas de nivelamento, nas quais foi utilizado o PNSH como subsídio. Foram discutidas formas de integração da PNIH com a Política Nacional de Recursos Hídricos, caracterização dos serviços de "regularização e adução de água bruta", e definição de mecanismos remuneratórios para conferir sustentabilidade operacional às estruturas.

Finalmente, como já analisado em anos anteriores em relação ao Programa 2084, observa-se, novamente, que as metas do programa não foram capazes de indicar o reflexo no alcance dos objetivos e no desempenho das políticas públicas, tampouco possuem indicadores associados capazes de refletir a situação real do setor analisado. Dessa forma, as metas e os indicadores do PPA não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

possibilitam verificar o impacto da atuação governamental na disponibilização dos recursos hídricos à sociedade.

De toda sorte, há que se considerar que, na vigência do programa 2084, houve avanços no planejamento e na implementação de infraestrutura hídrica, com destaque para o início da pré-operação do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) em 2017, a execução física de 97% do Eixo Norte do Pisf e a publicação, em 2019, do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH). O PNSH constitui importante instrumento de diagnóstico e de direcionamento dos estudos e investimentos necessários à obtenção da segurança hídrica nacional para os próximos anos, bem como marco importante para o avanço na elaboração da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH).

4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam a verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Ressalta-se que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em similitude ao disposto no art. 206 do Regimento Interno (RITCU).

Diante disto, o presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2019 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Além disso, são apresentadas as manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de fiscalização correspondentes.

Nesse sentido, apresentam-se as verificações realizadas com relação à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, com vistas a embasar a opinião a ser emitida pelo Tribunal de Contas da União no parecer prévio, conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal.

Assim, o presente capítulo é composto por três seções, sendo a primeira desdobrada em três tópicos.

O tópico 4.1.1 da seção 4.1 apresenta a análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal, especialmente quanto: 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 (inciso III, art. 167, da CF); à execução do orçamento de investimento; ao mínimo da irrigação; e à Emenda Constitucional 95/2016, conhecido como "Teto de Gastos".

O tópico 4.1.2 da seção 4.1 traz a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente em relação 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; instituição de renúncias de receitas; e ações de recuperação de créditos.

Em seguida, o tópico 4.1.3 contempla a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A seção 4.2, por sua vez, trata de trabalhos de destaque com repercussão no exercício de 2019. Nesse tópico são tratados os Bônus de Eficiência e Produtividade (Lei 13.464/2017) e a assunção de compromissos sem cobertura orçamentária.

Por fim, a seção 4.3 alberga a opinião do Tribunal de Contas da União sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, resultantes das verificações demonstradas neste capítulo, a ser emitida no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativo ao exercício de 2019.

4.1. Cumprimento da legislação

4.1.1. Constituição Federal

4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

A presente análise objetiva verificar se o Poder Executivo Federal, ao realizar alterações no crédito orçamentário inicial autorizado pelo Poder Legislativo, observou as normas regentes da matéria, notadamente aquelas previstas na Constituição Federal e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com o princípio da universalidade, presente na Lei 4.320/1964, art. 2º, a LOA deve conter todas as receitas e despesas do exercício financeiro. Em decorrência do dinamismo do orçamento, o art. 40 daquela lei trata dos créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. O art. 41, por sua vez, classifica os créditos adicionais em: suplementares, destinados a reforço de dotação já prevista na LOA; especiais, referentes a despesas sem dotação específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas – urgentes e imprevisíveis, nos termos da Constituição Federal (CF/1988), art. 167, § 3º.

No ano de 2019, as despesas do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram inicialmente R$ 3,262 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R$ 3,314 (acréscimo de R$ 51,99 bilhões).

Ao se analisar a despesa inicial autorizada pelo Poder Legislativo para o OFSS, nos anos de 2019 e 2018, verifica-se que o montante em 2019 foi R$ 242,7 bilhões (7%) menor do que em 2018. No decorrer do exercício financeiro de 2019, após a abertura de créditos adicionais, essa redução manteve-se quase inalterada, passando para 6% (R$ 213 bilhões).

Já a programação anual para Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais (OI) passou de R$ 120,01 bilhões (dotação inicial) para R$ 127,45 bilhões (dotação atualizada). No total, foram abertos R$ 5,86 bilhões de créditos suplementares e 5,42 bilhões de créditos especiais, sendo que do total de créditos abertos, cerca de R$ 4,02 bilhões, decorreram de cancelamentos ou remanejamentos de dotações existentes. Em relação aos créditos reabertos, estes chegaram ao montante de R$ 115 milhões no ano de 2019.

Do total de R$ 11,28 bilhões de créditos suplementares e especiais abertos em 2019, R$ 5,85 bilhões foram destinados à Petrobras Netherlands B.V. – PNBV e R$ 3,70 bilhões à Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Entre os créditos abertos para a Petrobras Netherlands B.V., destacam-se os valores de R$ 3,5 bilhões alocados à "Ação 2851 - Aquisição de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e Lavra de Jazidas de Petróleo e Gás Natural" e R$ 1,8 bilhão à "Ação 4109 - Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural".

Já na Petrobrás, os créditos abertos foram destinados em sua maior parte para a "Ação 4109 - Manutenção da Infraestrutura de Exploração e Produção de Óleo e Gás Natural", sendo R$ 1,2 bilhão destinado pela Lei 13.937, de 13/12/2019, e R$ 960,1 milhões pela Portaria-ME 305, de 19/6/2019.

Parte desses créditos foi aberta com amparo no art. 7º da LOA 2019, incisos I e IV, e outra parte (R$ 1,2 bilhão) foi autorizada por meio da Lei 13.937/2019, uma vez que se tratava de suplementação acima dos limites do art. 7º supracitado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A tabela a seguir registra, para os exercícios de 2015 a 2019, os valores abertos por tipo de crédito no âmbito dos OFSS. Destaca-se que a maior parte dos créditos adicionais abertos em 2019, em torno de R$ 402,9 bilhões (89%), foi suportada por cancelamento de dotações já previstas na LOA; R$ 5,9 bilhões (1%) por superavit financeiro do exercício anterior; e R$ 46,5 bilhões (10%) por excesso de arrecadação, nos termos da Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º, incisos I a III.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – últimos 5 anos

R$ bilhões

Créditos Adicionais	2015	2016	2017	2018	2019
Suplementares	257,3	155,1	201,4	197,1	404,3
Especiais	1,7	96,5	2,3	5,2	50,2
Extraordinários	53,3	11,7	0,2	11,3	0,4
Total Bruto	312,4	263,3	203,8	213,6	454,9
Cancelamentos	- 250,6	- 213,4	- 203,8	-191,3	-402,9
Total Líquido	**61,8**	**49,9**	**0,0[1]**	**22,3**	**52,0**

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. Em 2017, o total de créditos adicionais abertos superou os cancelamentos em R$ 35,2 milhões, valor não evidenciado na tabela, que apresenta os valores em R$ bilhões.

Créditos Extraordinários

O valor de créditos extraordinários abertos em 2019 foi de R$ 402,78 milhões (incluída a reabertura de R$ 14,06 milhões), montante que representa apenas 3,6% do crédito extraordinário aberto em 2018. O caráter de imprevisibilidade desses créditos faz com que o histórico não sirva por si só como projeção para os exercícios seguintes.

Contudo, verifica-se que a partir do exercício financeiro de 2016 houve uma redução considerável no uso de créditos extraordinários, possivelmente em decorrência de apontamentos feitos pelo TCU nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2015 e 2016, os quais identificaram abertura de créditos extraordinários em desacordo com os critérios constitucionais (imprevisibilidade e urgência).

A tabela a seguir detalha os créditos extraordinários abertos ou reabertos em 2019.

Créditos extraordinários abertos/reabertos em 2018

R$ milhões

MP 874, de 13/3/2019	00RH - Auxílio Emergencial Pecuniário Assistencial aos Beneficiários do Bolsa Família, do BPC e da RMV afetados por calamidade em Brumadinho-MG	1,37
MP 880, de 30/4/2019	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela	223,85
MP 911, de 11/12/2019	00S1 - Auxílio Emergencial Pecuniário para os Pescadores Profissionais Artesanais Domiciliados nos Municípios Atingidos pelo Derramamento de Petróleo na Costa Brasileira	131,70
MP 912, de 19/12/2019	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela	31,79
Reabertura de créditos extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício anterior (CF/1988, art. 167, § 2º)		
Decreto 9.709, de 14/2/2019	219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela	14,06
	TOTAL	**402,78**

Fonte: Siop.

Ao todo, três ações orçamentárias foram contempladas com créditos extraordinários. Pelas suas características, atendimento de situações imprevisíveis e urgentes, é possível afirmar que os requisitos constitucionais exigidos para abertura desse tipo de crédito foram atendidos.

Além disso, da mesma forma que ocorreu em 2018, a Ação 219C foi a que mais recebeu recursos. Essa continuidade é justificável, já que os gastos com esse tipo de assistência são diretamente impactados por fatores e crises externas ao Brasil, ficando claro o cumprimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Créditos Especiais

Em 2019, o valor de créditos especiais abertos foi de R$ 50,2 bilhões, que representam 11% do total de créditos adicionais abertos no exercício. As origens dos recursos para abertura estão no excesso de arrecadação (R$ 46,2 bilhões), na anulação de dotações (R$ 3,7 bilhões) e no superavit financeiro do exercício anterior (R$ 200,5 milhões).

O valor total dos créditos especiais abertos com base em excesso de arrecadação (R$ 46,2 bilhões) é consequência da obtenção de receitas com leilões dos volumes excedentes do pré-sal. Do total das novas dotações abertas, R$ 34,6 bilhões foram destinados ao pagamento de dívida da União junto à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), decorrente da revisão de contrato de cessão onerosa assinado entre as partes. Já os outros R$ 11,6 bilhões foram transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, como participação desses entes na exploração de petróleo.

Em relação aos créditos especiais com origem de recursos na anulação de dotações, R$ 1,8 bilhão (48,6%) foram destinados ao custeio da "Ação 00P4 - Subvenção Econômica nas Operações de Crédito Rural", para empreendimentos localizados em áreas de abrangência da Sudene ou da Sudam ou para atendimento de decisão judicial.

Com base na análise realizada, a qual verificou a compatibilidade dos instrumentos de abertura dos créditos especiais com as normas previstas na a Portaria-SOF 1, de 13/2/2019, não foram encontrados indícios de abertura de crédito especial em desacordo com os requisitos legais.

Créditos Suplementares

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), art. 165, § 8º, expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Em sintonia com o comando constitucional, a Lei 13.808/2019 (LOA 2019), em seu art. 4º, dispôs o seguinte:

> Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO-2019, e com os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e as seguintes condições: (...)

Referido artigo representa a autorização orçamentária para abertura de crédito suplementar apenas quando as condições e os limites constantes do artigo (*caput*, parágrafos, incisos e alíneas) forem observados. Se essa condição não for obedecida, não estará autorizada a abertura de crédito suplementar, a qual deve ser solicitada ao Poder Legislativo, que tem, em regra, a prerrogativa de decidir sobre a autorização de despesas.

Destaca-se ainda a Portaria-SOF 1, de 13/2/2019, que estabeleceu procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício de 2019 e possui como anexo a "Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias", a qual classifica as alterações nos seguintes grupos: i) créditos suplementares autorizados na LOA 2019; ii) créditos suplementares dependentes de autorização legislativa; iii) créditos especiais; iv) créditos extraordinários; e v) outras alterações orçamentárias.

Para cada um desses grupos, a referida portaria informa os tipos de classificação orçamentária possíveis, a descrição (em que consiste a alteração), as fontes de recursos, a autorização normativa, o documento a ser publicado e o período para submissão dos pedidos.

A seguir, realiza-se análise de conformidade dos "créditos suplementares autorizados na LOA 2019", mais especificamente no art. 4º.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que 96,1% dos créditos suplementares abertos em 2019 se enquadraram em apenas seis tipos de alterações. O detalhamento das alterações, priorizado conforme critério de materialidade, ficará limitado a estes casos.

Créditos suplementares em 2019, por tipo de alteração

Tipo de alteração	Valor do crédito
120 – Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	273.888.222.892,00
101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida	66.938.732.158,00
102a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 9 da LOA	41.501.112.898,00
402a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 9 – Itens 1, 2 e 3	5.355.899.153,00
104a - Remanejamento entre RP 3 PAC de subtítulos diferentes	3.347.450.117,00
103j - Remanejamento entre RP 2 de subtítulos diferentes das Ações e Serviços Públicos de Saúde, identificadas na LOA com IU 6	3.342.850.749,00
103f - Suplementação de RP 2, demais casos	1.992.177.610,00
103d - Suplementação de RP 2 para remanejamento entre Gnds 3, 4 e 5 do mesmo subtítulo	1.489.674.285,00
Outras alterações	6.236.110.612,00
Total	404.092.230.474,00

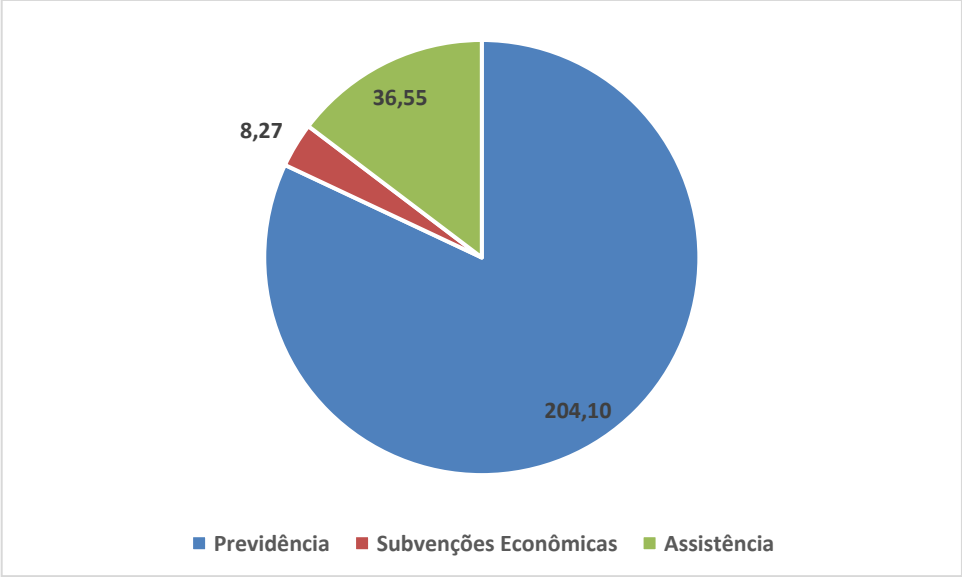
Fonte: Pesquisa realizada no SIOP.

O tipo de alteração que mais se destacou foi o "120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA", com R$ 273,8 bilhões de créditos abertos. Esse valor tão expressivo é decorrente da abertura de crédito suplementar no valor de R$ 248,9 bilhões, autorizado pela Lei 13.843/2019.

Haja vista que a abertura do referido crédito ultrapassou o limite definido pela regra de ouro do art. 167, inciso III, da CF/1988, a Lei 13.843/2019 teve que ser aprovada por maioria absoluta do Congresso Nacional. Foi a primeira vez, desde a promulgação da CF/1988, que o Congresso Nacional autorizou o Poder Executivo a exceder o teto da Regra de Ouro. A análise desse crédito sob a ótica dessa regra será realizada no tópico 4.1.1.5 deste relatório.

As áreas beneficiadas pelo crédito foram previdência, assistência e algumas subvenções econômicas voltados aos setores da agricultura e da pecuária. O gráfico seguinte mostra essa distribuição:

Destinação do crédito suplementar aberto pela Lei 13.843/2019



Fonte: Lei 13.843/2019

Quanto ao tipo de alteração orçamentária 101b (R$ 66,9 bilhões), os créditos abertos tiveram como fonte de recursos anulação de dotações, sendo que R$ 44,4 bilhões foram anulados na "Ação 0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna" e alocados na "Ação 0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna", e R$ 21 bilhões foram decorrentes de permuta entre os grupos natureza de despesa "6 - Amortização da Dívida" e "2 - Juros e Encargos da Dívida".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No que concerne ao valor de R$ 44,4 bilhões, além de realizar a troca entre as ações, também foi executada troca entre fontes de recursos, anulando o referido valor na "Fonte 143 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional" e suplementando em diversas outras fontes, principalmente na "Fonte 159 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito".

Com relação ao tipo de alteração 102a (R$ 41,5 bilhões), verificou-se exclusivamente que foram respeitados os limites de anulação de até 20% do montante das dotações consignadas nos indicadores de resultado primário RP 1 (despesas obrigatórias) e RP 2 (despesas discricionárias).

Acerca do tipo de alteração 104a, o valor de R$ 3,3 bilhões de créditos suplementares abertos em 2019 foi oriundo de remanejamento de dotação de despesas no RP 3, referente ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e ficou dentro do limite de 20% estabelecido na LOA 2019.

Sobre o tipo de alteração 103j, o valor de R$ 3,3 bilhões refere-se a remanejamentos no âmbito das ações do "identificador de uso 6 - recursos não destinados à contrapartida", para identificação dos recursos destinados à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

Quanto ao tipo de alteração 103f, houve abertura de R$ 1,99 bilhão, sendo respeitados os limites de 20% para suplementação e cancelamento em cada subtítulo.

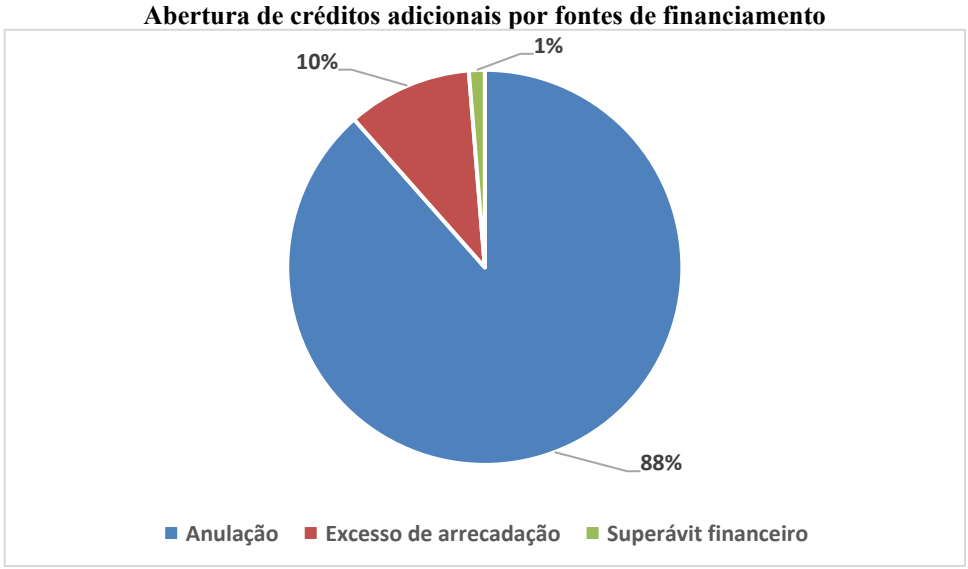
Por fim, no tipo de alteração 103d, o montante aberto foi de R$ 1,3 bilhão, referente a remanejamentos no âmbito do mesmo subtítulo entre os grupos de natureza de despesa 3 (outras despesas correntes), 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras). Verificou-se que referida regra foi obedecida.

Ressalta-se que, com a vigência da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), conhecido como Teto de Gastos, o montante de despesas primárias não pode ter crescimento real em relação às despesas primárias pagas em 2016 (incluindo os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê, no art. 107, § 5º, que "É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo".

Considerando que não é possível ter aumento real da despesa primária por meio de créditos adicionais, sobressai a importância de se definirem prioridades na escolha de políticas públicas, com vistas a valorizar a qualidade no gasto público.

Outro aspecto que se destaca após o NRF se refere às fontes de financiamento para abertura de créditos adicionais. Com a limitação do aumento real do gasto, a grande maioria dos créditos adicionais passou a ser aberta por meio de anulação de dotações já existentes, ou seja, o governo federal retira orçamento de determinada área para destinar a outra. Em 2019, por exemplo, 88% dos créditos abertos tiveram como fonte de recursos a anulação de dotações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: Siop.

O valor expressivo da anulação é decorrente da abertura do crédito suplementar acima do teto da regra de ouro, aprovado pela Lei 13.843/2019. No caso, a dotação inicial foi aprovada com fonte de recursos condicionada, ou seja, sua execução dependia da aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei autorizador. Com a referida aprovação legislativa as dotações iniciais condicionadas foram anuladas, dando lugar às novas dotações suplementares da Lei 13.843/2019.

4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O objetivo deste item é examinar o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e nos arts. 60 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

De acordo com o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a "União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Observa-se que, conforme o estabelecido no § 1º do referido artigo, a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir, para efeito do cálculo desses percentuais mínimos.

O art. 60, inciso VIII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece, por sua vez, que a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% da complementação da União.

Ressalta-se que a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o teto de gastos, incluiu o art. 110 do ADCT, segundo o qual, na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) devem equivaler, nos exercícios posteriores a 2017, ao valor calculado para aplicação mínima do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro índice que possa vir a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

A tabela seguinte contempla as mudanças impostas pelo Novo Regime Fiscal e apresenta o limite mínimo de receita de impostos e o valor das despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de verificação do atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal e nos arts. 60 e 110 do ADCT, em comparação com os números constantes do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). O critério utilizado para a execução das despesas é a despesa empenhada, conforme orienta o Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, exercício 2019.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

R$ milhões

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2019	SIAFI[1]	RREO[2]
(A) Valor calculado para a aplicação mínima do exercício anterior - 2018 - corrigido pelo IPCA (regra nova)	52.665	52.665
(B) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2019	63.023[3]	63.023

[1] Fonte: Tesouro Gerencial.
[2] Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – dezembro de 2019 – Secretaria do Tesouro Nacional.
[3] Apenas o percentual de 30% das despesas relativas à complementação da União ao Fundeb, máximo permitido pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT, foram consideradas nesse cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com a nova regra introduzida pela Emenda Constitucional 95/2016, o limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2019 foi de R$ 52.665 milhões (valor calculado para a aplicação mínima do exercício anterior – 2018 – corrigido pelo IPCA). Esse montante foi obtido a partir do valor mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2018 (R$ 50,45 bilhões), ao qual foi aplicada a variação do IPCA para o período de doze meses encerrado em junho de 2018, que correspondeu a 4,39%, conforme publicação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, resta demonstrado que a União cumpriu o limite mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição Federal, c/c o art. 110 do ADCT, referente ao financiamento público da manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando que o montante aplicado foi de R$ 63,02 bilhões, superando o patamar mínimo estabelecido pelas regras constitucionais.

Com relação à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), verifica-se que o total da despesa empenhada na ação 0E36 – Complementação da União ao Fundeb, até dezembro de 2019, foi de R$ 17.515,19 milhões. Contudo, somente o limite anual equivalente a 30% desse montante (R$ 5.254,56 milhões) foi contabilizado na composição do mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino, restando atendido o disposto no art. 60, inciso VIII, do ADCT, conforme a tabela seguinte.

Complementação da União ao Fundeb

R$ milhões

Complementação União	Limite Anual	SIAFI[1]	RREO[2]
Complementação da União (até 30% de R$ 17.515,19 milhões)	5.254,56	5.254,56	5.524,56
% de Complementação da União ao Fundeb	30%	30%	30%

[1]Fonte: Tesouro Gerencial.
[2]Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – dezembro de 2019 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Com a implementação das mudanças inseridas pela EC 95/2016, verifica-se que, a partir do exercício de 2018, diferentemente dos exercícios anteriores, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, suprimiu o detalhamento dos dados referentes às receitas de impostos do exercício corrente, passando a informar, no que se refere às receitas, apenas o valor do limite mínimo a ser aplicado.

No entanto, para continuidade do acompanhamento da série histórica e transparência das informações, convém demonstrar que 19,56% da receita líquida de impostos referiram-se ao financiamento público da manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2019, conforme tabela a seguir. Em 2018, esse percentual foi de 21,54%.

Receitas e Despesas relativas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2019

R$ milhões

Especificação	SIAFI[1]	RREO[2]
(A) Receita de impostos	537.225	
(B) Transferências para estados, DF e municípios	215.027	
(C) Receita de impostos após transferências (A-B)	322.197	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(D) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino	63.023[3]	63.023
Participação da manutenção e desenvolvimento do ensino da receita líquida (D/C)	19,56%	

[1] Fonte: Tesouro Gerencial.
[2] Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – dezembro de 2019 – Secretaria do Tesouro Nacional.
[3] Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de R$ 63.023 milhões, nas quais incluem-se o percentual de 30% das despesas relativas à complementação da União ao Fundeb, máximo permitido pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT.

4.1.1.3. Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A presente seção avalia o cumprimento pela União da aplicação de recursos federais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2019. A matéria encontra-se disciplinada no art. 198, § 2º, inc. I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, que prevê a consideração desse tema no parecer prévio sobre a prestação de contas anuais do Presidente da República.

A metodologia de apuração do mínimo de saúde na União sofreu sucessivas alterações com as ECs 86/2015 e 95/2016, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores. No exercício de 2019, a despesa mínima da União com ASPS deve corresponder ao mínimo exigível em 2018, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

No plano conceitual, a metodologia deve levar em consideração a abrangência e os conceitos estabelecidos pelos arts. 2º a 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012. Operacionalmente, as despesas consideradas para fins de cômputo do mínimo são as identificadas no Sistema de Administração Financeira (Siafi) pelo 'Identificador de Uso 6' (ID-USO 6). Deve-se considerar, ainda, o teor do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator ministro Augusto Sherman), referente à resposta à consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados, não conhecidos os embargos de declaração opostos pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), conforme Acórdão 1935/2019-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

Em apertada síntese, o Tribunal entendeu não considerar, a título de ASPS para fins de apuração do gasto mínimo, as seguintes despesas: i) unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) programa "Academias da Saúde"; iv) integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) saneamento básico não definidas no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) manejo de resíduos sólidos.

Outra questão de relevo refere-se à representação protocolada pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) apreciada pelo Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio da qual se discutiu suposto deficit de aplicação de R$ 2,574 bilhões, bem como a eventual necessidade de compensação do saldo de restos a pagar cancelados em 2015 (R$ 647,3 milhões) em acréscimo ao piso federal em ações e serviços públicos de saúde de 2016. Ao todo, de acordo com o pedido formulado no processo, a União deveria compensar o orçamento da saúde em 2017 no montante de pouco mais de R$ 3,2 bilhões (R$ 2,574 bilhões + R$ 647,3 milhões). O pedido, contudo, foi, no mérito, considerado improcedente.

Embora essa questão de mérito também tenha sido amplamente discutida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2016 (Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Bruno Dantas), na Reclamação 30.696, interposta por segmento da sociedade civil junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), o relator, ministro Ricardo Lewandowski, concedeu, em 5/10/2018, liminar para suspender os efeitos do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário por suposta afronta a outra liminar deferida, em 31/8/2017, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595.

A partir de então, instaurou-se quadro de insegurança jurídica. De um lado, não há questionamento judicial quanto ao teor do Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio encaminhado ao Congresso Nacional para julgamento das contas presidenciais de 2016

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(art. 49, inciso IX, da Constituição Federal), por meio do qual este Tribunal atestou, no exercício da competência prevista no art. 25, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012, o cumprimento do mínimo em ASPS pela União naquele ano. De outro lado, os efeitos do Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário, que reafirmou o mérito da questão no âmbito da representação formulada pelo MPTCU, encontram-se suspensos por liminar concedida monocraticamente em sede da Reclamação 30.696, pendente de julgamento do agravo regimental interposto pela Advocacia-Geral da União (AGU) em 5/12/2018.

A ADI 5595 foi apreciada pelo Plenário Virtual do STF no período de 3/4 a 14/4/2020, mas não houve conclusão do julgamento de mérito em razão de pedido de vista do Presidente da Corte Suprema, a saber:

> Decisão: Após os votos dos Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Edson Fachin e Marco Aurélio, que julgavam procedente o pedido inicial para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 86/2015, confirmando a liminar anteriormente deferida; dos votos dos Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux, que conheciam parcialmente da ação direta para, no mérito, julgá-la improcedente, prejudicado o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da EC 86/2015; e do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que julgava improcedente a ação, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o Relator com ressalvas. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

A controvérsia discutida em sede da ADI 5595 restringe-se à aplicação do valor mínimo do exercício de 2016, sem alterar a metodologia de cálculo dos exercícios subsequentes. Isso porque, segundo a EC 95/2016, no exercício de 2017, as despesas mínimas com ASPS devem corresponder a 15% da RCL federal e, no período de 2018 a 2036, tais despesas devem ser equivalentes ao valor mínimo referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, consoante o § 1º do art. 107 do ADCT.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõe o art. 4º da Lei Complementar 141/2012.

Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde

R$ milhões

Discriminação das despesas da área de saúde	Despesas empenhadas
Despesas com saúde em 2019	136.401
(-) Despesas com inativos e pensionistas	(10.097)
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	(271)
(-) Despesas custeadas com outros recursos (recursos de operações de crédito; e outros recursos)	(1.949)
(-) Outras ações e serviços não computados (serviço da dívida e outras ações)	(344)
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira	-
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados	(1.470)
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores	-
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2019	**122.270**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) 6º bimestre de 2019 (Apuração SecexSaúde) http://siops.datasus.gov.br/msu_rreo.php?acao=a&ano=2019&periodo=6&desc=6%BA%20Bimestre

Consideradas às informações precedentes, procede-se ao cálculo do valor mínimo a ser aplicado no exercício de 2019 para confronto com as despesas realizadas em ASPS no exercício.

Cálculo do mínimo constitucional

R$ milhões

Especificação dos componentes da metodologia de cálculo	Dados
I. Valor mínimo obrigatório para despesas com ASPS em 2018	112.360

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

II. Variação do IPCA entre jul/2017 a jun/2018 (%)	4,39%
III. Índice de correção no período (II / 100 + 1)	1,0439
IV. Valor mínimo obrigatório para despesas com ASPS em 2019 (I x III)	117.293
V. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2019	122.270
Montante referente à diferença entre a despesa realizada e o mínimo constitucional de 2019 (V – IV)	**4.977**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2019, Anexo 12, p. 35 e 37. Valores em R$ milhões
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31548

Nota-se que a União aplicou, em 2019, R$ 122,27 bilhões em despesas com ASPS, montante 4,24% acima do mínimo constitucional (R$ 117,29 bilhões) segundo o disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT. O excedente de R$ 4,98 bilhões verificado na execução de ASPS corresponde a 0,55% da RCL federal, que atingiu R$ 905,66 bilhões no exercício.

Em 2019, o valor aplicado em ASPS pela União correspondeu a 13,5% da RCL federal. Não fosse a regra transitória inaugurada pela EC 95/2016, no exercício em referência a União teria aplicado, no mínimo, 14,5% da RCL federal (R$ 131,32 bilhões), conforme disposto no inciso IV do art. 2º da EC 86/2015, revogado por aquela emenda.

Em 2019, não houve ação orçamentária para capitalização da Hemobrás (Ação 09LP/Ministério da Saúde), uma vez que o recurso liberado financeiramente (R$ 296,6 milhões – 2018OB802286), em 18/12/2018, era incompatível com o montante necessário para conclusão da fábrica, conforme declarado pela empresa, mediante Ofício 915/2018/PR encaminhado ao Ministério da Saúde em 17/10/2018.

No que tange ao Programa REHUF (Ação 20G8-MS/MEC), o Ministério da Saúde descentralizou para o Ministério da Educação créditos da ordem de R$ 476,8 milhões, os quais foram empenhados pelos hospitais universitários que integram as universidades federais vinculadas ao MEC.

As despesas com ASPS custeadas com as Fontes 142 e 342 (Compensação financeira sobre a exploração de petróleo ou gás natural) totalizaram R$ 344,4 milhões. Tais despesas não são consideradas para fins de cômputo do mínimo constitucional por força da liminar concedida em sede da ADI 5595, que suspendeu a eficácia do art. 3º da EC 86/2015.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à execução de restos a pagar relacionada às despesas com ASPS. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar que tenham sido considerados, em exercícios anteriores, no cálculo de apuração do gasto mínimo em saúde deverão, necessariamente, ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade.

Para tanto, foram criadas, no Siafi, as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95, de forma a evidenciar o gasto adicional em ASPS relativo a restos a pagar cancelados ou prescritos no exercício anterior e que fizeram parte do cálculo do valor mínimo, conforme disposto na Lei Complementar 141/2012 (§§ 1º e 2ºdo art. 24).

Em 2018, de acordo com consulta realizada no Tesouro Gerencial, verificou-se que foram cancelados R$ 1,1 bilhão de restos a pagar inscritos entre 2013 a 2017, conforme tabela seguinte, sendo que esses valores foram contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ASPS nos respectivos exercícios.

Constatou-se, ainda, que a União aplicou, nas modalidades de aplicação 35 (Transferências Fundo a Fundo) e 45 (Transferências a Municípios), o valor de R$ 1,4 bilhão, o qual não foi contabilizado no mínimo de 2019, recompondo os gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2018, inscritos entre 2013 a 2017. No exercício de 2019, não foram realizadas despesas nas modalidades de aplicação 73, 75 e 95.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Compensação de cancelamento de restos a pagar em 2018

R$ milhões

Operações de Cancelamento de Restos a Pagar em 2018	Valores
I. Restos a pagar inscritos em 2013, cancelados em 2018	317
II. Restos a pagar inscritos em 2014, cancelados em 2018	150
III. Restos a pagar inscritos em 2015, cancelados em 2018	227
IV. Restos a pagar inscritos em 2016, cancelados em 2018	175
V. Restos a pagar inscritos em 2017, cancelados em 2018	241
VI. Total de restos a pagar cancelados em 2018 referentes a mínimos de ASPS de 2013-2017	**1.110**
Compensação dos cancelamentos de restos a pagar (Modalidades de aplicação: 35, 45, 73, 75 e 95)	**Valor**
VII. Despesas adicionais realizadas em 2019 com ASPS em compensação a cancelamento de RP em	**1.470**
VIII. Resultado em 2019 (VII – VI)	**360**

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2019, Anexo 12, p. 35 e 37.

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31548

A União aplicou, no exercício de 2019, R$ 360 milhões a mais em relação ao montante que deveria aplicar para compensar o cancelamento de restos a pagar realizado 2018, no total de R$ 1,11 bilhão. Fica, assim, configurado o atendimento das regras de compensação das disponibilidades decorrentes de cancelamento de restos a pagar, conforme previsto no art. 24 da Lei Complementar 141/2012.

Também em 2019, foram cancelados R$ 841 milhões de restos a pagar inscritos no período de 2013-2018, cujo montante deverá ser compensado em 2020, tal como vem ocorrendo a cada exercício.

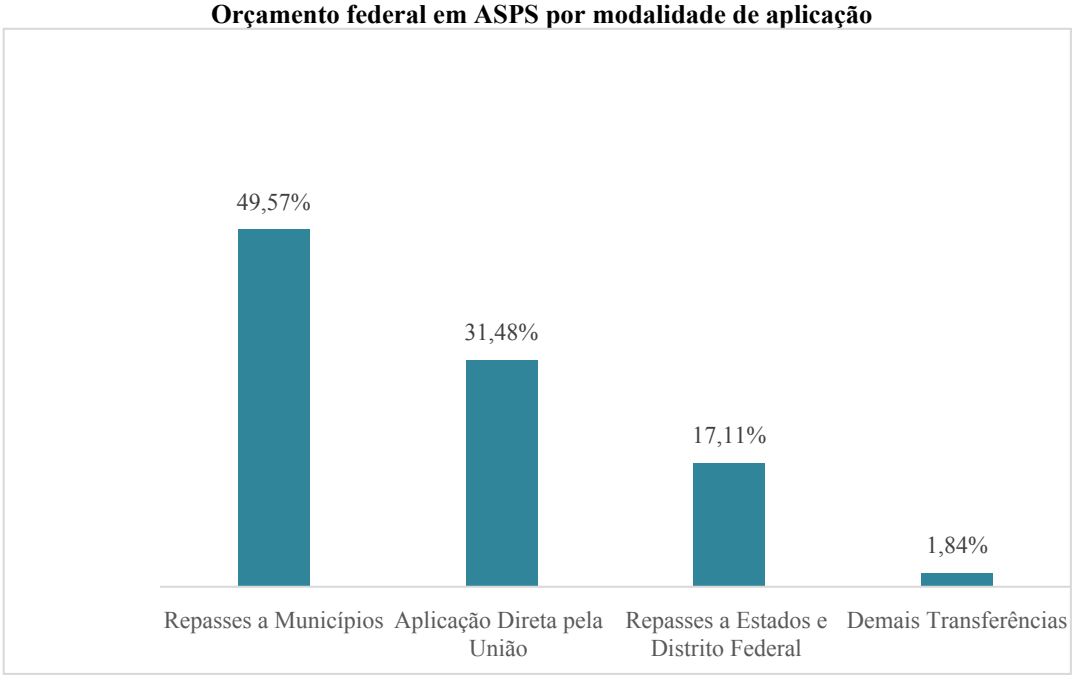
É oportuno destacar os aperfeiçoamentos no *layout* do Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), no sentido de promover maior transparência e visibilidade das operações de compensação das disponibilidades decorrentes de cancelamento/prescrição de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e que foram considerados para o cálculo do valor mínimo – iniciativa consentânea com a análise realizada no relatório que fundamenta o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário. -

A despeito dos inegáveis avanços, há necessidade de superar a falta de transparência que ainda persiste em relação à execução dos restos a pagar referentes a ASPS, considerando o exercício de inscrição, o ano de cancelamento/prescrição e o exercício da respectiva compensação, de forma a atender, assim, os propósitos da Lei Complementar 141/2012.

Convém ressaltar, em desfecho, que do montante aplicado pela União em ASPS (R$ 122,27 bilhões), quase 67% (**R$ 81,53 bilhões**) foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na Lei Complementar 141/2012, sem que a União disponha de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle. O orçamento federal destinado a ASPS foi assim aplicado em 2019:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Orçamento federal em ASPS por modalidade de aplicação



Fonte: Síntese do RREO no Tesouro Transparente (consulta 28/4/2020)

Apesar do volume expressivo de recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais na forma prevista na Lei Complementar 141/2012, os mecanismos de monitoramento, ainda precários, não permitem avaliar a eficiência na alocação desses valores.

Não há, na União, informações acerca do volume de recursos de natureza federal repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que, na sequência, são sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres do terceiro setor que atuam na área da saúde, sendo mais de 6,6 mil as entidades da sociedade civil que atuam na referida área, segundo informações divulgadas no Mapa de Organização da Sociedade Civil mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

A despeito dos procedimentos de fiscalização realizados por meio do TC 012.762/2012-1 e do TC 019.776/2015-2 (Acórdãos 1.376/2015 e 1.198/2016-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), as normas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 carecem de regulamentação.

A necessidade de implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, até sua destinação final, já foi abordada nas contas presidenciais de 2014, de relatoria do ministro Augusto Nardes, nos seguintes termos do relatório que fundamentou o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário:

> O comando constante do art. 13 da LC 141/2012 supramencionado também se encontra em harmonia com as decisões do TCU que, como alternativa para **minimizar as práticas de fraudes e irregularidades**, ainda recorrentes na execução do orçamento da saúde de diversos entes da Federação, tem recomendado enfaticamente a utilização de recursos de tecnologia da informação na gestão pública. Citem-se os Acórdãos 363/2012-TCU-1ª Câmara e 1700/2007-TCU-Plenário.
>
> A efetividade dessas regras de controle dos recursos federais, porém, depende da fixação, por ato próprio do chefe do Poder Executivo da União, de critérios e procedimentos sobre a movimentação financeira de recursos federais descentralizados, o que possibilitará acompanhar e avaliar a efetividade da aplicação pulverizada dos repasses federais que, na área da saúde, representam cerca de 70% do orçamento da União alocado na referida política pública. A edição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> do ato presidencial, porém, encontra-se pendente, sendo um dos itens destacados no levantamento de auditoria objeto do TC 012.762/2012-1.
>
> O cumprimento desse novo arcabouço é de grande relevância para a melhoria da governança da política de saúde nas três esferas de governo. (...)

A lacuna no plano infralegal também prejudica o cumprimento da LRF nas passagens que exigem a observância de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos da União (arts. 4º, inciso I, alínea 'e', e 50, § 3º). Para o exercício de 2019, esses dispositivos foram regulamentados pelo art. 15 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), que, por sua vez, previu a adoção de instrumentos que viabilizassem a avaliação da eficiência na alocação dos recursos de natureza federal, o que ficou limitado a pouco mais de 33% do orçamento federal vinculado a ASPS.

Assim sendo, a edição de decreto contribuiria decisivamente para o aperfeiçoamento institucional da Política Nacional de Saúde ao completar a tarefa de regulamentação da transparência e da visibilidade dos gastos com ASPS, mola mestra para o monitoramento, a avaliação da eficiência na alocação dos recursos e o controle institucional e social. O avanço do arcabouço normativo poderá, de fato, conferir maior racionalidade ao uso de recursos públicos federais e permitir planejamento da política nacional mais consentâneo com as necessidades da população, em conformidade com a Lei Complementar 141/2012.

RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal, com base no art. 71, inc. I, da Constituição Federal, e no art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que regulamente a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, até a destinação final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, assim como na alínea 'e' do inciso I do art. 4º e § 3º do art. 50 da Lei Complementar 101/2000, regulamentados apenas parcial e temporariamente por leis de diretrizes orçamentárias.

4.1.1.4. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2019

A Constituição Federal de 1988 assenta que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão de execução obrigatória ou impositivas, conforme previsão expressa nos §§ 9º e 11 do art. 166, incluídos pela Emenda Constitucional 86/2015.

Segundo os dispositivos constitucionais, o valor do limite máximo das emendas individuais impositivas deve corresponder a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício a ser executado, sendo que a metade do percentual aplicado deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Por sua vez, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais é obrigatória no montante correspondente a 1,2% da RCL realizada no exercício anterior. A Constituição Federal estabelece ainda que os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais, até o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior (§ 17 do art. 166 da Constituição Federal).

Com a Emenda Constitucional 95/2016, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal passaram a ter como referência o montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), consoante o art. 111 do ADCT.

Nos casos de impedimentos de ordem técnica, entretanto, não haverá a obrigatoriedade de execução dessas dotações. Para o exercício de 2019, os procedimentos e os prazos para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como os procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, foram estabelecidos na Portaria Interministerial 78/2019 do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República.

Oportuno mencionar que, durante o exercício de 2019, o tema emendas parlamentares recebeu relevantes modificações em sede constitucional, com produção de efeitos orçamentários e financeiros a partir do exercício de 2020, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Emenda Constitucional	Assunto	Produção de Efeitos
100, de 26/06/2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	2020
102, de 26/09/2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	2020
105, de 12/12/2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	2020

Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm.

No caso das emendas de bancadas, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira refere-se a 1% da RCL realizada no ano anterior. Em que pese a previsão constitucional de execução da programação orçamentária obrigatória viger apenas a partir do exercício de 2020 (por força da EC 100/2019), a Lei 13.707/2018 (LDO 219) estendeu, para 2019, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira às programações incluídas ou acrescidas por bancada estadual (Seção X, arts. 61 e seguintes).

Nos termos da lei, como no caso das emendas individuais, a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento. Enquanto o empenho restringe-se ao valor global aprovado pelas emendas, o pagamento limita-se ao montante efetivamente liquidado. Também de forma semelhante à operacionalização das emendas individuais, os impedimentos de ordem técnica constituem exceções à obrigatoriedade.

Os limites de pagamento para as emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória constam do Anexo V do Decreto 9.711/2019 e foram fixados nos seguintes montantes:

Órgão ou Unidade Orçamentária	Até Dez (R$ mil)
Emendas Impositivas Individuais	9.143.740
Emendas Impositivas de Bancada	4.579.970
TOTAL	**13.723.710**

Fonte: Decreto 9.711/2019 Anexo V– Limites de pagamento relativos a dotações constantes da Lei Orçamentária de 2019 e aos restos a pagar – emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória.

A análise do cumprimento da execução orçamentária e financeira é realizada por tipo de emenda nos itens que se seguem.

Emendas individuais de execução obrigatória

Os seguintes valores compuseram a Memória de Cálculo da Estimativa da Reserva de Contingência do PLOA 2018 e do PLOA 2019:

Limite 2017	IPCA	Limite 2018	IPCA	Limite 2019
R$ 8,519 bi	3,0%	R$ 8,774 bi	4,39%	R$ 9,159 bi

Fonte: Memória de Cálculo da Estimativa da Reserva de Contingência – Volume II – Informações complementares – PLOA/2018 e PLOA/2019.

No decorrer do exercício de 2019, vários decretos impuseram limites de execução orçamentária e financeira. Contudo, o Decreto 10.079, de 23/10/2019, atualizou os valores para a execução das emendas inicialmente previstos no Decreto 9.711/2019, correspondentes à totalidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dos valores aprovados na LOA 2019. Tais valores permaneceram nos Decretos 10.119, de 21/11/2019, 10.136, de 28/11/2019, e 10.181/2019, editado em 19/12/2019.

O Poder Executivo remanejou para créditos suplementares e especiais no exercício 2019 o valor de R$ 189,94 milhões, oriundo de anulação de dotações orçamentárias relativas a emendas individuais. De toda sorte, o remanejamento não afetou as dotações originalmente destinadas às emendas parlamentares individuais pela LOA 2019, visto que a dotação atualizada ao final do exercício foi exatamente a mesma aprovada pela lei orçamentária.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2019:

Em R$

Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
9.143.790.120	9.143.790.120	8.540.280.214	4.236.366.748	4.203.267.525	3.205.741.872

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir consolida das informações mencionadas anteriormente:

Execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais – 2019

R$ bilhões

Montante de execução obrigatória p/ 2018	Montante de 2017 + IPCA de 3,0%	(A)	8,774
Montante de execução obrigatória p/ 2019	Montante de 2018 + IPCA de 4,39%	(B)	9,159
Montante aprovado	Dotação inicial	(C)	9,143
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(D)	9,143
Montante consignado às emendas após contingenciamento	Decreto 10.181, de 19/12/2019	(E)	9,143
Execução obrigatória após contingenciamento	(D) pois (D) = (E)	(F)	9,143
Destinação a ações e serviços públicos de saúde	Mínimo de 50% de (F)	(G)	4,572
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica[1]	(H)	0,553
Execução obrigatória ajustada	**(F-H)**	**(I)**	**8,58**
Montante executado total	**Despesas empenhadas total**	**(J)**	**8,54**
% Realizado - execução orçamentária após contingenciamento	**(J)/(F)**	**(K)**	**93,4%**
% Realizado - execução orçamentária ajustada	**(J)/(I)**	**(L)**	**99,4%**
Montante Executado Saúde	**Despesas empenhadas saúde**	**(M)**	**4,92**
% Realizado - execução orçamentária saúde	**(M)/(G)**	**(N)**	**107,6%**
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(O)	4,24
Montante pago	**Despesas pagas**	**(P)**	**4,20**
Restos a pagar pagos no exercício	**Restos a pagar pagos**	**(Q)**	**3,21**
% Realizado - execução financeira (I)	(P)/(O)	(R)	99,2%
% Realizado - execução financeira (II)	**(P+Q)/(O)**	**(S)**	**174,76%**
Montante pago saúde	**Despesas pagas + restos a pagar pagos**	**(T)**	**4,97**
% Realizado - execução financeira	**(T)/(G)**	**(U)**	**108,7%**

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.
Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa preenchida no Siop.

Da análise da execução orçamentária e financeira, verificou-se que foram empenhados 93,4% da dotação inicial prevista. Do total empenhado de R$ 8,54 bilhões, o montante de R$ 4,34 bilhões foi inscrito em restos a pagar, o que representa 50,78% do total empenhado.

Sobre o montante não empenhado (em torno de R$ 603,5 milhões), a Portaria Interministerial 78/2019 estabeleceu, no art. 29, que os órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento federal teriam que realizar, até 20/1/2020, o registro no Siop de todas as justificativas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

para os beneficiários de emendas individuais que permanecessem com impedimento de ordem técnica, especialmente os casos em que o empenho fosse inferior a 50%.

Em consulta ao Siop, há registros de justificativas para impedimentos de ordem técnica em dotações que somam R$ 553,98 milhões. Ao subtrair esse montante do total não executado, chega-se ao percentual de 0,58% de não execução (execução de 99,42% das emendas parlamentares individuais).

Note-se que tanto a Constituição Federal (art. 166, § 13) como a LDO 2019 (art. 63) preveem como excludente para a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais os impedimentos de ordem técnica, mas, naturalmente, essas normas não estipulam o grau de execução abaixo do qual o registro de tais impedimentos estaria dispensado. Ao se estipular critérios operacionais por meio da Portaria Interministerial 78/2019, de que os impedimentos deverão ser registrados especialmente para os casos de execução abaixo de 50%, apenas se quis chamar atenção do gestor para os casos mais críticos, o que não exclui os demais – isto é, com execução acima de 50% e inferior a 100% – da obrigatoriedade de registro das razões que inviabilizaram o cumprimento do dispositivo constitucional.

Assim, não foram apresentadas justificativas para a não execução dos R$ 49,5 milhões que não foram empenhados, contrariamente ao que estabelecem os comandos constitucionais (art. 166, § 11 e 13) e a LDO 2019 (arts. 62 e 63).

No que diz respeito à obrigatoriedade de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinado a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função saúde, foi empenhado o valor de R$ 4,92 bilhões, equivalente a 57,66% do total empenhado e 107,6% do mínimo exigido.

As cinco funções de governo contempladas com mais recursos de emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram: Saúde (57,66%); Urbanismo (17,60%); Agricultura (5,22%); Educação (4,56%) e Desporto e Lazer (3,38%).

Foram pagos a título de restos a pagar R$ 3,21 bilhões, valor abaixo do limite constitucional permitido, de R$ 4,83 bilhões – ou seja, abaixo de 0,6% da Receita Corrente Líquida de 2018, que foi de R$ 805,35 bilhões, segundo o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Somando-se o total das emendas individuais pagas em 2019 com o pagamento de restos a pagar pagos relativo às emendas no exercício, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais em 2019 alcançou o valor de R$ 7,41 bilhões, ou 174,76% do montante liquidado, estabelecido como critério na LDO 2019 para apuração da execução financeira (art. 62, § 2º, e art. 68, §§ 2ºe 3º).

Emendas de bancada estadual de execução obrigatória

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2019:

Em R$

Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
4.579.969.644	4.579.969.644	4.433.590.020	1.550.873.360	1.538.577.482	1.163.076.286

Fonte: Tesouro Gerencial.

As programações das emendas de bancada, segundo disposto no § 3º do art. 68 da Lei 13.707/2018, deveriam priorizar projetos em andamento e estariam restritas a até seis projetos por bancada, devendo-se apresentar no mínimo uma programação na área de educação, uma na de saúde e uma na área de segurança pública.

A tabela a seguir apresenta os valores alocados e executados a título de emendas de bancada estadual:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas de bancada – 2019

R$ bilhões

Montante de execução obrigatória p/ 2018	Montante de 2017 + IPCA de 3,0%	(A)	4,387
Montante de execução obrigatória p/ 2019	Montante de 2018 + IPCA de 4,39%	(B)	4,579
Montante aprovado	Dotação inicial	(C)	4,579
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(D)	4,579
Montante consignado às emendas após contingenciamento	Decreto 10.181, de 19 de dezembro de 2019	(E)	4,579
Execução obrigatória após contingenciamento	(D) pois (D) = (E)	(F)	4,579
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica[1]	(G)	0,002
Execução obrigatória ajustada	**(F-G)**	**(H)**	**4,577**
Montante executado total	**Despesas empenhadas total**	**(I)**	**4,43**
% Realizado - execução orçamentária total	**(I)/(F)**	**(J)**	**96,75%**
% Realizado - execução orçamentária ajustada	**(I)/(H)**	(K)	**96,79%**
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(L)	1,55
Montante pago	**Despesas pagas**	**(M)**	**1,54**
Restos a pagar pagos no exercício	**Restos a pagar pagos**	**(N)**	**1,16**
% Realizado - Execução Financeira (I)	(M)/(L)	(O)	99,35%
% Realizado - Execução Financeira (II)	**(M+N)/(L)**	**(P)**	**174,19%**

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

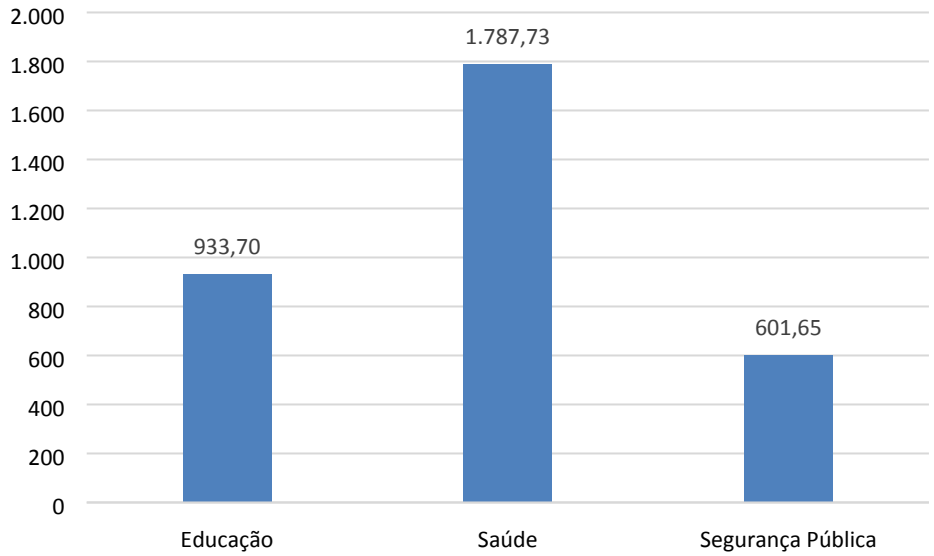
A execução orçamentária das emendas obrigatórias de bancada estadual alcançou 96,75% do total aprovado na LOA 2019. Contudo, foi apresentada justificativa para apenas uma ação, não executada em R$ 2,43 milhões (dotação de R$ 3,63 milhões). Ou seja, não foram registradas justificativas para R$ 146,51 milhões de emendas parlamentares de bancadas, restando 3,2% do total alocado a essas emendas sem execução e sem justificativas, contrariamente ao estipulado nos arts. 62 e 63 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

A execução financeira, nos termos da LDO 2019, representou 174,19% do montante liquidado no exercício, parâmetro que deve ser considerado para apuração, nos termos do art. 68, §§ 2º e 3º, da LDO 2019.

As programações nas áreas de educação, saúde e segurança pública contaram com R$ 3,32 bilhões em empenhos, perfazendo 72,5% da dotação disponível atualizada para as emendas de bancada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Despesa empenhada das ações decorrentes de emendas de bancada nas funções educação, saúde e segurança pública – 2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

Verifica-se, pois, que a execução orçamentária das emendas parlamentares, individuais e de bancadas estaduais ficou abaixo dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela LDO 2019, uma vez que foram empenhados 99,42% e 96,75% das respectivas dotações, quando considerados os impedimentos de ordem técnica.

De toda sorte, a não execução total das emendas parlamentares, nos termos da Constituição Federal e da LDO 2019, deveria ser justificada, o que não ocorreu, nem no sistema informatizado (Siop) nem na Prestação de Contas do Presidente da República, razão pela qual a presente análise resulta em alerta formulado ao final deste tópico.

É certo que devem ser consideradas as dificuldades que perpassam essa execução. Com efeito, o processo envolve diversos atores, como o Congresso Nacional, órgãos centrais e setoriais do Poder Executivo Federal e até mesmo os governos subnacionais, quando há transferências de recursos.

A questão foi tratada em auditoria do TCU realizada em 2018/2019, que abordou a articulação entre os parlamentares e os órgãos setoriais na definição dos valores a serem executados (Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, relator ministro. Vital do Rêgo). Entre outras deliberações, o TCU deu ciência ao Ministério da Economia e à Secretaria de Governo da Presidência da República acerca da ausência de critérios objetivos e de transparência no que tange às solicitações à Secretaria do Tesouro Nacional para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais obrigatórias, em desacordo com art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

4.1.1.5 Apuração do Cumprimento da "Regra de Ouro"

A presente seção tem como objetivo avaliar o cumprimento da denominada "Regra de Ouro" das finanças públicas, consagrada no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução do Senado Federal 48/2007. O dispositivo constitucional estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Ressalte-se que a Constituição Federal não veda expressamente a destinação de recursos provenientes de operações de crédito para financiar despesas correntes. Tal direcionamento pode ocorrer desde que se mantenha o equilíbrio entre o montante de receitas oriundas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

Em complemento, o art. 6º, § 1º, inciso II, da Resolução do Senado Federal 48/2007, estabelece que, para fins de análise do cumprimento do limite a que se refere o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, serão verificadas, separadamente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária do exercício corrente, assim como as receitas de operações de crédito realizadas e as despesas de capital executadas no exercício anterior. Entende-se, assim, que a verificação do cumprimento da "Regra de Ouro" deve ser realizada nos seguintes momentos: i) quando da elaboração/aprovação da peça orçamentária; e ii) ao fim do exercício financeiro.

Apuração do cumprimento da "Regra de Ouro" no PLOA 2019 e na LOA 2019

A proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e a respectiva lei orçamentária anual aprovada pelo Parlamento devem apresentar o devido equilíbrio entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital.

Até 2018, para fins de demonstração do cumprimento da "Regra Ouro" nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o Poder Executivo incluía conjuntamente as receitas de operações de crédito e as despesas de capital das três esferas orçamentárias: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Estatais. No entanto, esse nível de abrangência não conferia a efetividade necessária ao dispositivo constitucional.

Nesse contexto, era usual que a proposta orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) apresentasse significativo desequilíbrio da "Regra de Ouro", ou seja, as receitas de operações de crédito superavam as despesas de capital no âmbito dessas duas esferas. Esse desequilíbrio era então compensado por meio do Orçamento de Investimentos das Estatais (OI), o qual se caracteriza por elevado volume de investimentos (tratados contabilmente como despesas de capital) e reduzido montante de operações de crédito. Dessa combinação resultava o cumprimento formal da "Regra de Ouro" na elaboração e aprovação das peças orçamentárias, com a consequente alavancagem da capacidade de endividamento estatal.

Adicionalmente, verificava-se divergência metodológica na apuração da "Regra de Ouro", no âmbito do próprio Poder Executivo. Na elaboração do orçamento, como sobredito, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) computava receitas de operações de crédito e despesas de capital dos três orçamentos conjuntamente. Diferentemente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) considerava tão somente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para a apuração do cumprimento da "Regra de Ouro" ao final do exercício, metodologia mais aderente aos pressupostos dessa regra fiscal.

A mencionada divergência metodológica decorre da existência de lacuna normativa acerca da abrangência dos critérios de apuração da "Regra de Ouro". Face a diversas implicações derivadas da inclusão do OI no cômputo da norma constitucional, o Tribunal realizou fiscalização com o objetivo de avaliar os critérios para aferição do limite entre as operações de crédito e as despesas de capital (TC 025.720/2017-1), de relatoria do ministro Vital do Rêgo. Como resultado, foi prolatado o Acórdão 2.708/2018-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas expediu recomendação e determinações aos órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo.

Destaca-se, em particular, a determinação contida no item 9.4, dirigida à Casa Civil da Presidência da República e aos extintos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, visando à adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento da apuração e demonstração do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

cumprimento da "Regra de Ouro". Nesse rumo, dentre as aludidas medidas, o TCU determinou a análise acerca da viabilidade e possíveis implicações decorrentes da implantação de padrão único para demonstrar o cumprimento da "Regra de Ouro" na elaboração e na execução do orçamento, por meio da exclusão das empresas estatais independentes, informando a esta Corte de Contas, no prazo de 180 dias, as conclusões obtidas e as medidas adotadas.

Adicionalmente, a metodologia até então utilizada pela SOF foi objeto de apontamento por este Tribunal por ocasião da apreciação das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2018 (Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes).

Entretanto, diferentemente do ocorrido nos exercícios anteriores, o Poder Executivo, na elaboração do PLOA 2019, segregou o OI dos demais orçamentos. Assim, na Mensagem Presidencial que acompanhou a proposta orçamentária de 2019, foram apresentados dois demonstrativos acerca do cumprimento do art. 167, inciso III, da CF/88: o primeiro contendo informações dos OFSS e o segundo informações específicas do OI.

Destaque-se que, de maneira geral, não se vislumbra hipótese de descumprimento da "Regra de Ouro" no âmbito do OI, em razão de que a integralidade dos dispêndios executados nesse orçamento vem recebendo tratamento contábil de despesas de capital (investimentos). Por consequência, no âmbito do OI, as operações de crédito serão menores, ou, no limite, igualam-se às despesas de capital, tendo em vista, ainda, o princípio orçamentário do equilíbrio. Por essa razão, a partir desse ponto, a análise da conformidade da "Regra de Ouro" limitar-se-á aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A tabela seguinte evidencia as operações de crédito e as despesas de capital informadas na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2019 ao Congresso Nacional. Nesse rumo, verifica-se que o total de operações de crédito excedeu o volume de despesas de capital em R$ 258.179,5 milhões, no âmbito dos OFSS.

Apuração da "Regra de Ouro" – PLOA 2019

R$ milhões

I - Total das Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	1.165.850,3
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	258.179,5
II - Total das Despesas de Capital	1.165.850,3
III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)	(258.179,5)

Fonte: Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2019 – Tabela 12.

No curso do processo legislativo orçamentário, o PLOA 2019 foi modificado, resultando em redução do valor da insuficiência da "Regra de Ouro". Assim, na Lei 13.898/2019 (LOA 2019), o montante de operações de crédito (R$ 1.424,0 bilhões) superou em R$ 248,9 bilhões o volume de despesas de capital (R$ 1.175,2 bilhões).

No entanto, visando ao atendimento da CF/88, o excesso de operações de crédito e as despesas correntes financiadas por essa fonte de recursos foram consignados no PLOA 2019 e na LOA 2019 como receitas e despesas condicionadas à aprovação legislativa, por maioria absoluta, conforme o art. 167, inciso III, *in fine*, da CF/88:

Receitas e despesas condicionadas – LOA 2019

R$ milhões

Receita Condicionada		Despesa Condicionada	
Fonte 944 - Títulos	201.705,3	Benefícios Previdenciários Urbanos do RGPS	201.705,3
de Responsabilidade	30.000,0	Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assitência Social	30.000,0
do Tesouro Nacional -	6.551,1	Subsídios e Subvenções Econômicas	8.185,0
Outras Aplicações -	8.185,0	Transf. de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza - Bolsa Família	6.551,1
CONDICIONADOS	2.474,2	Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011)	2.474,2
Total	**248.915,6**	**Total**	**248.915,6**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Da tabela acima, depreende-se que parcela significativa das despesas condicionadas à aprovação legislativa de que trata o texto constitucional do art. 167, inciso III, *in fine,* referia-se a dispêndios essenciais à sociedade, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários (R$ 201,7 bilhões), Benefícios de Prestação Continuada (R$ 30 bilhões) e transferências de renda no âmbito programa Bolsa Família (R$ 6,6 bilhões).

A par disso, por ocasião do acompanhamento das receitas e despesas primárias avaliadas no 1º bimestre de 2019, com vistas ao atingimento da meta de resultado primário (TC 005.345/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas), verificou-se que a não aprovação tempestiva do crédito adicional de que trata o art. 167, inciso III, da CF/88, poderia ensejar o comprometimento de dispêndios vitais à população, com impacto direto sobre aposentados, pensionistas e pessoas assistidas pelo Bolsa Família.

Esse fato ficou evidenciado a partir da verificação de que algumas programações eram suficientes para custear despesas por apenas seis meses do exercício, como era o caso de Benefícios de Prestação Continuada, ou por sete meses, no caso de Benefícios Previdenciários Urbanos.

Nesse contexto, embora já tramitasse no Congresso Nacional solicitação para a aprovação de crédito suplementar nos termos do art. 167, inciso III, da CF/88 (Projeto de Lei do Congresso Nacional – PLN 4/2019), ante a iminente possibilidade de insuficiência de recursos, o ministro Bruno Dantas, relator da matéria, em decisão monocrática, alertou o Poder Executivo e o Congresso Nacional acerca da necessidade de se dotar tempestivamente as mencionadas programações, sob pena de descontinuar benefícios essenciais à população brasileira.

Posteriormente, o Congresso Nacional aprovou o PLN 4/2019, que, após sanção presidencial, deu origem à Lei 13.843/2019. Nesse rumo, ao tempo em que permitiu que as operações de crédito realizadas excedessem as despesas de capital em R$ 248,9 bilhões, a Lei 13.843/2019 abriu créditos suplementares em igual montante, suprindo a insuficiência de orçamentação para o custeio das despesas elencadas na tabela acima.

Assim, a ressalva constitucional contida no art. 167, inciso III, da CF/88, tem efeito dúplice. O primeiro efeito refere-se à autorização para que as operações de crédito realizadas superem o montante de despesas de capital executadas. O segundo permite a abertura de crédito suplementar ou especial a fim de consignar dotação às despesas correntes condicionadas, as quais terão como fonte de recursos justamente receitas derivadas de operações de crédito.

Registre-se que, pela primeira vez, após mais de três décadas de vigência da regra contida no texto original da Carta Magna, a União se valeu de autorização especial do Congresso Nacional para realizar operações de crédito em montantes superiores às despesas de capital.

Apuração da "Regra de Ouro" ao fim do exercício de 2019

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF, dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativo do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite ao final do exercício, considerar-se-á o total dos recursos de operações de crédito realizadas e o das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LC 101/2000.

Com efeito, a STN publica o Anexo 9 – "Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital" ao RREO do 6º bimestre de cada ano, o qual evidencia o montante de operações de crédito realizadas e o total de despesas de capital executadas em dado exercício financeiro.

A tabela seguinte apresenta a execução de receitas de operações de crédito e de despesas de capital no encerramento do exercício de 2019, segundo os critérios extraídos do Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Apuração do cumprimento da "Regra de Ouro" ao fim de 2019

	R$ milhões
Receitas de Operações de Crédito	973.924
(+) Variação negativa do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União[1]	83.051
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I)	**1.056.974**
Despesa de Capital (B)	871.670
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes	-
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições Financeiras	-
Despesas de Capital Líquidas[2] (II)	**871.670**
Resultado para Apuração da Regra de Ouro antes ressalva constitucional (III) = (II - I)	**-185.304**
Ressalva Constitucional[3] - Lei 13.843/2019 (IV)	**248.916**

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2019 e Tesouro Gerencial.

1 Esses valores correspondem a receitas de operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal que não foram aplicadas em despesas neste mesmo exercício, tendo seus recursos permanecidos depositados na subconta Dívida Pública da Conta Única da União. Saldos da Subconta da Dívida Pública em 31/12/2018 e 31/12/2019: R$ 656,8 bilhões e R$ 573,8 bilhões, respectivamente, o que equivale à variação negativa de R$ 83,0 bilhões.

2 Despesas de Capital: conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

3 Ressalva Constitucional prevista no art. 167, inciso III, da CF/88. Por meio da Lei 13.843/2019, o Congresso Nacional autorizou a realização de operações de créditos em montante superior às despesas de capital no exercício de 2019.

Da tabela acima, cotejando-se as receitas de operações de crédito consideradas (R$ 1.056.974 milhões) e as despesas de capital executadas (R$ 871.670 milhões), observa-se o desequilíbrio de R$ 185.304 milhões, o que não se coaduna com o postulado da "Regra de Ouro". No entanto, conforme dito anteriormente, a CF/88 permite que o Congresso Nacional autorize, excepcionalmente, que as operações de crédito superem as despesas de capital em determinado exercício financeiro.

Nesse contexto, a Lei 13.843/2019 autorizou que as operações de crédito excedessem as despesas de capital até o limite de R$ 248.916 milhões. Com efeito, o excesso de operações de crédito realizadas em 2019 em relação às despesas de capital executadas nesse mesmo exercício (R$ 185.304 milhões) não ultrapassa a autorização conferida pelo Congresso Nacional.

Assim, considerando os dois momentos de verificação do cumprimento da "Regra de Ouro", não foram constatadas irregularidades acerca do atendimento à norma prevista no art. 167, inciso III, da CF/88, no exercício de 2019.

Impende mencionar, contudo, que, utilizando-se os critérios de apuração constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 10ª edição, o valor das despesas de capital apontado pela equipe técnica desta Corte de Contas (R$ 871.670 milhões) diverge do valor apresentado pelo Poder Executivo na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2019, especificamente na seção 2.5.1 Regra de Ouro (R$ 871.673 milhões), resultando em divergência de R$ 3,5 milhões.

Esse valor incorreto também é reproduzido em outros demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo, a exemplo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2019 e do Relatório Quadrimestral de Cumprimento de Metas do 3º Quadrimestre de 2019.

Após instada pela equipe técnica desta Corte de Contas, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que o valor correto, de fato, é de R$ 871.670 milhões, ressaltando que o montante de despesas de capital executado em 2019 foi corretamente evidenciado na PCPR 2019, porém em outro capítulo, destinado à evidenciação do Balanço Geral da União. Adicionalmente, a STN informou que a inconsistência no valor se deveu a erro de processamento nos lançamentos contábeis do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o qual já foi devidamente corrigido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nesse contexto, conclui-se que a evidenciação errônea do montante de despesas de capital na seção 2.5.1 da PCPR 2019 decorreu de erro material do Poder Executivo, o qual foi saneado por meio da republicação do RREO do 6º bimestre de 2019, que retificou o montante de despesas de capital executado em 2019.

No caso em tela, conclui-se pela ocorrência de impropriedade na apuração de parcela das despesas de capital executadas no exercício de 2019, visto que, nos termos da Resolução-TCU 291/2017, entende-se como impropriedade, para fins de apreciação das Contas, a ocorrência de falha formal que não caracterize inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a gestão das finanças públicas federais (art. 1º, inciso V).

Em que pese a medida saneadora já tenha sido adotada pelo Poder Executivo, referido normativo dispõe que a detecção de impropriedades deve ser objeto de ressalva na opinião sobre a execução dos orçamentos a ser veiculada no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República (art. 14, § 1º, inciso I).

Execução dos créditos abertos pela Lei 13.843/2019

Nesta seção, examina-se a conformidade da execução dos créditos adicionais abertos com base na ressalva constitucional do art. 167, inciso III, *in fine*, os quais devem possuir, como característica singular, a finalidade específica. Conforme sobredito, no exercício de 2019, essa autorização legislativa excepcional foi materializada pela edição da Lei 13.843/2019, que ressalvou R$ 248.915,6 milhões do cômputo ordinário da "Regra de Ouro".

Acerca da execução desses créditos, verificou-se outra inconsistência de valor apresentado na PCPR 2019. A exemplo do que ocorreu com as despesas de capital, o valor incorreto das operações de crédito também foi reproduzido em demonstrativos elaborados pelo Poder Executivo.

Na seção 2.5.1 - Regra de Ouro da PCPR 2019, informa-se que foram pagos R$ 240.980,2 milhões a título de despesas executadas com dotações veiculadas pela Lei 13.843/2019. No entanto, a partir de consultas ao Tesouro Gerencial e ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) e adotando-se como premissas os critérios estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, constatou-se que a efetiva execução dos créditos da Lei 13.843/2019 foi de R$ 240.679,1 milhões, o que corresponde a uma discrepância de R$ 300 milhões em relação ao valor informado na PCPR 2019.

Verificou-se que o cálculo do Poder Executivo Federal considerou a execução da ação orçamentária 00LI – Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei 12.546/2011) em valor superior ao autorizado pela Lei 13.843/2019. Todavia, para que houvesse execução de despesas em montantes acima dos autorizados legalmente, deveria ocorrer remanejamento de dotações, procedimento que poderia desvirtuar a finalidade específica desses créditos.

Frise-se que o art. 167, inciso III, da CF/88, estabelece que os créditos aprovados por maioria absoluta devem ser abertos com finalidade precisa, a qual é representada pela ação orçamentária. Nesse rumo, considerando as normas vigentes em 2019, entende-se que eventual remanejamento de dotações constantes da Lei 13.843/2019, a fim de suplementar programações em outras ações orçamentárias, somente deveria ocorrer com prévia autorização legislativa, seguindo-se o rito especial previsto na Constituição.

No entanto, a inconsistência no valor apresentado pelo Poder Executivo na PCPR 2019 não decorreu de suplementação irregular de dotações, mas sim de erro material na apuração do montante executado com despesas referentes à Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, abarcada no bojo da Lei 13.843/2019. Nesse rumo, após ser instada por esta Corte de Contas, a STN republicou o RREO do 6º bimestre de 2019, retificando as informações incorretas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

À semelhança da providência adotada acerca da inconsistência no valor das despesas de capital, entende-se que a falha formal na apuração de parcela das despesas correntes executadas com fontes de recursos provenientes operações de crédito ressalvadas da "Regra de Ouro" por maioria absoluta do Congresso Nacional também deve constar como impropriedade no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019.

Convém assinalar que inexiste nos sistemas estruturantes de informações orçamentárias e financeiras atributo específico capaz de distinguir os créditos abertos com base na ressalva do art. 167, inciso III, da CF/88, dos demais créditos ordinários e adicionais. Essa particularidade operacional fragiliza o controle da execução desses créditos, motivo que conduziu o TCU a analisar a questão no TC 039.271/2019-6 (pendente de decisão), de relatoria do ministro Bruno Dantas, com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento dos procedimentos orçamentários de diferenciação de dotações aprovadas por crédito adicional nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, e, assim, aprimorar o acompanhamento da "Regra de Ouro".

A tabela a seguir evidencia a execução dos créditos da Lei 13.843/2019, já considerando as devidas correções promovidas pelo Poder Executivo Federal. Ademais, apresentam-se os valores conforme critérios adotados pela STN, dentre os quais se destaca a evidenciação da execução dessas dotações pela métrica dos valores pagos, dado o reflexo na variação da subconta da dívida pública, que compõe as disponibilidades depositadas na Conta Única.

Execução das despesas autorizadas pela Lei 13.843/2019 até 31/12/2019

R$ milhões

Despesas		Autorização	Pagamentos
Destinação	**Ação Orçamentária**		
Benefícios Previdenciários Urbanos do RGPS	0E81	201.705,3	201.705,3
	Total	201.705,3	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assitência Social	00H5	15.000,0	14.901,2
	00IN	15.000,0	14.346,3
	Total	30.000,0	29.247,4
Subsídios e Subvenções Econômicas	000K	830,7	-
	0265	226,4	75,0
	0267	634,5	-
	0281	1.908,0	27,1
	0294	1.256,8	23,7
	0299	282,0	77,7
	0300	530,0	-
	0301	1.306,5	0,1
	0611	1.290,1	577,3
	Total	8.265,0	781,0
Transf. de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza - Bolsa Família	8442	6.551,1	6.551,1
	Total	6.551,1	6.551,1
Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011)*	00LI	2.394,2	2.394,2
	Total	2.394,2	2.394,2
Total		**248.915,6**	**240.679,1**

Fontes: STN e Tesouro Gerencial.

*O valor apresentado na seção 2.5.1 Regra de Ouro da PCPR 2019 considerava a execução na ação orçamentária 00LI no valor de R$ 2.695,3 milhões, o que causava diferença de R$ 300 milhões em relação ao valor apurado pela equipe técnica deste Tribunal.

Face o exposto, considerando as limitações operacionais que fragilizam o controle dos créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa excepcionalmente autorizados pelo Congresso Nacional, e, ressalvada a inconsistência no valor apresentado na seção 2.5.1 - Regra de Ouro da PCPR 2019, não foram constatadas irregularidades na execução dos créditos abertos pela Lei 13.843/2019, no que se refere ao regramento estabelecido pelo inciso III, do art. 167, da CF/88.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Considerações gerais e projeções acerca do cumprimento da "Regra de Ouro"

A "Regra de Ouro" assumiu papel de destaque em passado recente, em razão da inédita autorização concedida pelo Congresso Nacional para a realização de operações de crédito em montantes superiores ao volume de despesas de capital. Reforça essa relevância a tramitação de propostas de alteração constitucional que visam ao ajuste fiscal do Estado, alicerçado no cumprimento da "Regra de Ouro".

Nesse contexto, oportuno tecer comentários acerca dessa regra, notadamente sobre algumas de suas particularidades que permitiram o cumprimento da norma constitucional entre 2014 a 2018, ainda que o cenário fiscal apresentasse, na época, severa deterioração das contas públicas. Adicionalmente, apresentam-se as projeções sobre a suficiência da "Regra de Ouro" para os próximos cincos exercícios.

O pressuposto básico da "Regra de Ouro" é coibir que o Estado se endivide para custear despesas correntes, as quais são representadas, por exemplo, pelo pagamento de juros, salários e outras despesas com custeio da máquina pública.

Correlacionando-se "Regra de Ouro" e resultados fiscais, pode-se dizer que a "Regra de Ouro" admite a existência de resultados primários negativos, desde que o deficit público seja constituído com a finalidade de financiar investimentos públicos. Por óbvio, esse pressuposto teórico leva em conta a mencionada regra *vis a vis* os resultados fiscais, não considerando fatores externos, como sustentabilidade da dívida e viabilidade de se conviver com seguidos deficits fiscais.

Os citados pressupostos caracterizam a "Regra de Ouro" tradicional. No entanto, o dispositivo inserido em nosso ordenamento jurídico, diferentemente de outros países, não estabelece a simples relação entre operações de crédito e investimentos, mas sim entre operações de crédito e despesas de capital. Essas últimas compreendem as inversões financeiras e as amortizações, além dos investimentos.

Como se apresentará adiante, a amplitude do conceito de despesas de capital compromete a efetividade pretendida pela tradicional "Regra de Ouro" das finanças públicas, por tornar menos rígido o seu cumprimento.

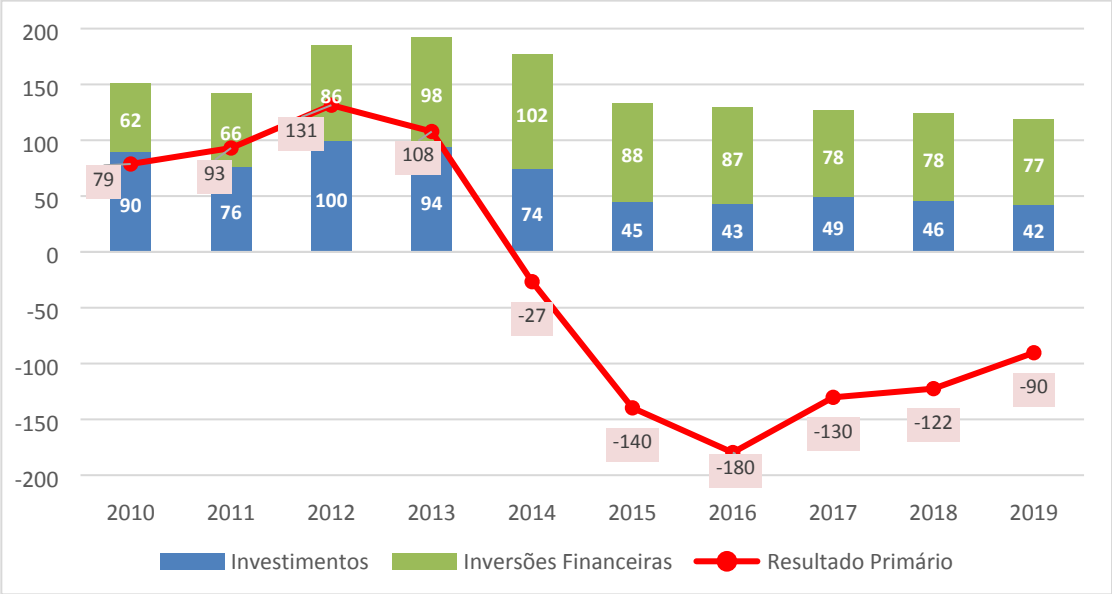
Superada a abordagem teórica, importante destacar que, até 2018, o art. 167, inciso III, da CF/88, foi cumprido pela União sem utilização da ressalva constitucional. Cite-se, porém, que desde 2014 o cumprimento dessa norma se deu em cenário fiscal deficitário combinado com significativa redução de investimentos da União (despesas nos grupos investimentos e inversões financeiras).

Esse panorama é verificado no gráfico a seguir, o qual apresenta a trajetória dos resultados primários do Governo Central e a evolução dos investimentos e inversões financeiras da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Despesas com investimentos e inversões financeiras x resultado primário do governo central (valores de fev/2020)

R$ bilhões



Fontes: Resultado do Tesouro Nacional (fev/2020) e Siga Brasil.

Nota: Investimentos e Inversões Financeiras são apresentados pelo critério despesa empenhada, conforme metodologia adotada pela STN.

Da análise do gráfico, percebe-se que, a partir de 2014, o Governo Central inicia a série de deficits primários, no entanto, o resultado negativo das contas governamentais não foi acompanhado pela elevação das despesas de capital. Pelo contrário, observa-se queda dos valores despendidos com investimentos e inversões financeiras.

Dessa maneira, a mencionada combinação direcionaria ao desequilíbrio da "Regra de Ouro", dada a redução do volume de despesas de capital e a necessidade de novas operações de crédito visando à captação de recursos para financiar o deficit público. Mais que isso, conclui-se que o endividamento do Estado não ocorreu para fomentar investimentos públicos, mas para compensar a queda de arrecadação e, principalmente, financiar a elevação das despesas correntes.

Entre 2014 a 2019, as despesas correntes apresentaram crescimento real de 11,2%, dentre as quais destacam-se juros e benefícios previdenciários, que apresentaram elevações entre 2014 e 2019, respectivamente, de 27% e 6,8%. Vale a pena mencionar que as despesas com benefícios previdenciários representam a maior parcela das despesas correntes, respondendo por aproximadamente um terço desses dispêndios no ano de 2019.

Nesse contexto, o preceito básico da "Regra de Ouro", que direciona o endividamento apenas para o fomento de investimentos públicos, não foi atendido, ainda que a regra insculpida no art. 167, inciso III, da CF/88, tenha sido formalmente cumprida.

Esse equilíbrio formal da "Regra de Ouro" no cenário apresentado foi possível graças a dois principais fatores: o amplo conceito de despesas de capital e o ingresso de receitas financeiras não recorrentes.

Como sobredito, o amplo conceito de despesas de capital, derivado da contabilidade pública, abarca as amortizações, além dos investimentos e inversões financeiras. Destaque-se que as amortizações corresponderam a 86,3% (ou R$ 752,5 bilhões) do total de despesas de capital em 2019. Portanto, os investimentos líquidos (investimentos e inversões financeiras), que representam a essência da "Regra de Ouro" tradicional, respondem por apenas 13,7% de toda a despesa de capital executada em 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto ao ingresso de receitas financeiras não recorrentes, merecem destaque os pagamentos antecipados efetuados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em favor do Tesouro Nacional e, sobretudo, as transferências de resultados positivos do Banco Central do Brasil (Bacen) ao Tesouro.

Segundo a STN, entre 2015 a 2019, o BNDES devolveu R$ 409 bilhões, dos quais R$ 100 bilhões foram restituídos nesse último ano. Em que pese tal procedimento ser positivo sob a ótica da redução da Dívida Bruta do Governo Geral, verifica-se que o Poder Executivo vem se valendo de mecanismo excepcional para o cumprimento da "Regra de Ouro", pois essas receitas financeiras são recursos finitos, e, por consequência, serão cada vez mais escassas em exercícios futuros. Complementarmente, esses recursos não decorrem de efetivo esforço fiscal do Estado.

Já as transferências dos resultados positivos do Bacen são essencialmente originárias da valorização cambial das reservas internacionais, sem necessariamente ocorrer a venda da moeda estrangeira. Em outros termos, a depreciação cambial do Real frente ao Dólar Americano e a consequente valorização das volumosas reservas internacionais geram bilionários lucros contábeis, favorecendo a ampliação do endividamento estatal e o cumprimento formal da "Regra de Ouro". Ainda que a heterodoxia do mecanismo seja nítida, esse procedimento tem respaldo legal com fundamento na Lei 11.803/2008.

Nesse contexto, o ingresso de receitas financeiras excepcionais combinado com o amplo conceito de despesas de capital amplia a margem de cumprimento da "Regra de Ouro" brasileira, na medida em que esses recursos podem ser utilizados de duas formas:

i) para pagar despesas com amortizações, o que eleva o volume de despesas de capital; e

ii) para quitar despesas correntes (como despesas com juros), de forma a liberar fontes não vinculadas, as quais poderão custear outras despesas de capital.

Nota-se que ambos os procedimentos elevam o montante de despesas de capital, com impacto positivo no cumprimento da "Regra de Ouro", sem necessariamente fomentarem investimentos públicos. Conclui-se, assim, que a inclusão de despesas com amortização no cômputo das despesas de capital, conjuntamente com a utilização de receitas financeiras não recorrentes, reduz a efetividade da "Regra de Ouro" brasileira, desvirtuando seus preceitos básicos.

Na tabela a seguir, são apresentados os montantes de despesas pagas pela União utilizando-se os mencionados recursos. O somatório dessas despesas é cotejado com a Margem de Suficiência da "Regra de Ouro" (excesso de despesas de capital em relação às operações de crédito realizadas em determinado exercício).

Pagamentos de despesas com recursos nas fontes 52 e 59 - valores correntes

R$ bilhões

Exercício	Despesa Paga			Margem de Suficiência da "Regra de Ouro"
	Fonte 52 - Resultado do Banco Central	Fonte 59* - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	**Total**	
2014	36,2	13,8	**50,0**	**100,2**
2015	123,3	21,7	**144,9**	**62,2**
2016	174,8	38,0	**212,8**	**86,2**
2017	54,2	154,1	**208,3**	**28,8**
2018	43,0	152,1	**195,2**	**35,8**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fontes: Siga Brasil e Tesouro Gerencial.

* Fonte 59 engloba devoluções de recursos antecipadas do BNDES e receitas provenientes do retorno de financiamentos e refinanciamentos da dívida interna e externa de estados, Distrito Federal e municípios.

Nota-se que, nos anos em que o total de despesas pagas com recursos das fontes 52 e 59 supera a Margem de Suficiência (exercícios de 2015 a 2018), os recursos derivados das antecipações de pagamento do BNDES e dos resultados positivos do Bacen contribuíram efetivamente para o cumprimento formal da "Regra de Ouro". Ressalve-se, porém, que não se pode afirmar peremptoriamente que a União descumpriria o disposto no art. 167, inciso III, da CF/88, caso não dispusesse desses recursos, tendo em conta que o Tesouro Nacional poderia envidar outros esforços para o cumprimento da norma constitucional.

Embora amplamente utilizados em anos anteriores, esses recursos serão cada vez mais escassos em exercícios futuros, face à redução do volume de recursos pendentes de devolução pelo BNDES e em decorrência da edição da Lei 13.820/2019, que alterou a Lei 11.803/2008, modificando a sistemática de relacionamento entre Tesouro Nacional e Bacen. Em linhas gerais, a Lei 13.820/2019 prevê que os resultados positivos das operações cambiais do Bacen serão destinados à constituição de reserva de resultado para cobrir prejuízos do próprio Banco. Essa reserva, excepcionalmente, poderá ser transferida ao Tesouro Nacional quando severas restrições nas condições de liquidez afetarem de forma significativa o seu refinanciamento, mediante prévia autorização do Conselho Monetário Nacional. Assim, significativa parcela do resultado positivo do Bacen não mais será canalizada para as contas do Tesouro Nacional.

Do ponto de vista legal e econômico, ao restringir a utilização do lucro contábil com operações cambiais, a Lei 13.820/2019 confere maior efetividade aos pressupostos estabelecidos na LRF que impedem que o Tesouro Nacional se financie com recursos do Banco Central. Adicionalmente, o aludido diploma legal torna mais difícil o cumprimento formal do art. 167, inciso III, da CF/88, resgatando preceitos básicos da "Regra de Ouro".

Adicionalmente, convém assinalar que, embora a "Regra de Ouro" esteja umbilicalmente relacionada à União, a qual detém o monopólio legal para realizar operações de crédito por meio da emissão de títulos públicos, entende-se que o relacionamento interfederativo também sensibiliza o cumprimento do art. 167, inciso III, da CF/88, pelo ente federal.

À guisa de exemplo, citem-se eventuais socorros da União em favor de estados e municípios, sem qualquer contrapartida dos entes subnacionais. Nesse contexto, em cenário de deficit fiscal, o Tesouro Nacional vai ao mercado, realiza operações de crédito e repassa recursos ao ente federado. Esse movimento desequilibra a "Regra de Ouro" da União, dificultando o cumprimento da norma constitucional.

Cenário semelhante também é verificado quando estados e municípios, por força de decisão judicial, deixam de honrar dívidas contraídas junto à União. A ausência desse pagamento também desfavorece o cumprimento da "Regra de Ouro" pelo ente federal.

Outro ponto a destacar é que o cumprimento dessa regra pode ser fortemente impactado por atos de gestão do Poder Executivo, os quais não envolvem necessariamente autorização do Parlamento, como se observa na estratégia de se pagar antecipadamente os empréstimos concedidos ao BNDES.

No que tange a estimativas sobre o cumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da CF/88, nos próximos exercícios, não mais dispondo dos expressivos recursos derivados do BNDES e do Bacen, e com cenário fiscal deficitário pelo menos até 2023, a STN projeta insuficiência da "Regra de Ouro" no mínimo até o ano de 2026, como se verifica a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Projeções para o cumprimento da "Regra de Ouro"

R$ bilhões

Receitas Operação de Crédito x Despesas de Capital	Exercício					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Despesas de Capital (I)	**1.359**	**1.240**	**1.315**	**1.262**	**1.476**	**1.350**
Investimentos	49	45	36	28	19	7
Inversões Financeiras	76	77	77	76	76	74
Amortizações	1.234	1.118	1.202	1.159	1.381	1.270
Receitas de Operações de Crédito (II)	**1.586**	**1.505**	**1.429**	**1.374**	**1.496**	**1.435**
Suficiência da Regra de Ouro (III = I - II)	**-227**	**-265**	**-114**	**-111**	**-20**	**-85**

Fonte: STN.

Por fim, além de as projeções não serem alentadoras do ponto de vista do cumprimento futuro da "Regra de Ouro", deve-se dizer que o cenário considerado na tabela acima não leva em conta as medidas adotadas em 2020 para o enfrentamento da pandemia internacional causada pela Covid-19, nem os efeitos macroeconômicos derivados da doença.

Nesse contexto, além das consequências sobre a saúde física e mental dos brasileiros, a pandemia poderá provocar efeitos deletérios de curto e médio prazo sobre a economia brasileira e, consequentemente, sobre as contas públicas, o que tornará ainda mais difícil o retorno ao equilíbrio da "Regra de Ouro".

Nesse ponto, rememore-se que eventual violação do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, ao final do exercício, pode ensejar uma série de implicações de ordem econômica, fiscal e jurídica, inclusive pode acarretar sanção ao Presidente da República, tendo em vista que a Lei 1.079/1950, alterada pela Lei 10.028/2000, assevera, em seu art. 10, que incorrerá em crime de responsabilidade contra a lei orçamentária o agente político que deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

Ante o exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

IMPROPRIEDADE

Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

IMPROPRIEDADE

Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

4.1.1.6 Execução do Orçamento de Investimento

O inciso II do art. 167 da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 44 da Lei 13.707/2018 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019, por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do orçamento de investimento (OI), com destaque para o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades abrangidas pelo OI. Assim, o objetivo da presente seção é verificar a conformidade da execução do orçamento de investimento perante as referidas normas, mais especificamente: se a execução das despesas pelas empresas observou o limite autorizado para cada fonte de financiamento, bem como se havia dotação suficiente no orçamento de investimento. A análise descritiva dessa execução está detalhada no item 2.5.2 deste relatório.

Cabe ressaltar que, na análise sobre as Contas relativas aos exercícios de 2016 a 2018, nenhuma empresa executou valor superior ao limite autorizado para cada fonte de financiamento, assim como não houve realização de programação sem cobertura orçamentária. Esse resultado decorreu do aperfeiçoamento, pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Sest/MP), dos mecanismos de controle, acompanhamento e alertas em relação à execução orçamentária das empresas estatais, implementados em decorrência das irregularidades e das recomendações consignadas nos pareceres prévios sobre as contas da Presidente da República de 2014 e 2015.

Em relação ao exercício de 2019, as conclusões estão especificadas a seguir.

Execução superior ao limite global de dotação e ao limite da fonte de financiamento

No exercício de 2019, nenhuma empresa executou valor superior ao limite global de dotação, correspondente à soma de todas as fontes de financiamento, tampouco acima do limite autorizado especificamente para cada uma dessas fontes.

Ações sem cobertura orçamentária

Em 2019, nenhuma empresa apresentou programação, no nível de subtítulo, com realização superior à dotação aprovada, em obediência ao inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários.

Utilização de aporte de capital para pagamento de dispêndios correntes

A partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Sest, analisou-se se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. Para isso, foram utilizadas contas dos Blocos Dicor (discriminação das origens de recursos) e Dicar (discriminação das aplicações de recursos), os quais consideram o regime de competência.

Como resultado, de acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que, em 2019, 52 empresas tiveram deficit corrente, sendo que em 22 delas o deficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o deficit corrente com o caixa inicial. Comparado com 2018, o número de empresas que apresentaram deficit corrente cresceu 53,1%, saindo de 35 para 52 empresas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Empresas Estatais não dependentes que apresentaram deficit corrente em 2019

R$ milhares

Empresa	Resultado Corrente	Disponível Inicial	Aporte da União	Dispêndios de Capital	Aporte - Dispêndios de Capital?	Disponível Final
PIB BV	(18.919.020)	19.714.697	0	105.662.693	(105.662.693)	27.471.177
BNDESPAR	(7.288.414)	0	0	15.929.841	(15.929.841)	0
BNDES	(3.224.454)	86.079.781	0	318.096.927	(318.096.927)	51.187.459
AmGT	(1.287.537)	87.151	0	287.731	(287.731)	173.715
BB SEGUROS	(1.197.145)	749.354	0	4.839.653	(4.839.653)	826.121
ELETROBRAS	(972.913)	6.424.709	0	30.959.838	(30.959.838)	5.274.054
CGTEE	(971.748)	77.851	0	3.526.407	(3.526.407)	134.995
AmE	(843.623)	261.820	0	10.176.392	(10.176.392)	551.882
FINAME	(503.008)	0	0	41.797.074	(41.797.074)	0
ARAUCÁRIA NITROGENADOS	(447.449)	294.329	0	15.796	(15.796)	113.115
EMGEA	(402.399)	528.645	0	408.021	(408.021)	6.280
CEAL	(355.942)	180.826	0	87.643	(87.643)	754.151
INFRAERO	(237.242)	1.154.682	745.552	888.454	(142.901)	852.239
TELEBRAS	(197.795)	156.119	1.000.000	407.049	592.951	4.655
CAIXAPAR	(122.130)	1.757.222	0	450.008	(450.008)	1.399.663
AGENC. BRAS. FGG	(115.261)	298.448	0	507.766	(507.766)	1.375.421
CMB	(73.726)	431.490	0	101.121	(101.121)	256.643
GASPETRO	(60.523)	57.264	0	129.181	(129.181)	71.243
BREITENER TAMBAQUIL	(56.879)	116.584	0	20.459	(20.459)	39.246
BREITENER JARAQUI	(35.137)	59.454	0	10.562	(10.562)	13.756
DOCAS-ES	(32.358)	66.353	44.507	114.329	(69.821)	34.173
ELETROPAR	(18.216)	104.719	0	74.976	(74.976)	32.633
CORREIOS	(13.389)	64.053	0	0	0	50.664
BRASIL VENTOS	(10.618)	622	0	186.400	(186.400)	811
CAS-MG	(9.566)	2.408	0	26	(26)	8.096
CEAGESP	(7.144)	3.898	0	11.575	(11.575)	664
DOCAS-MA	(6.614)	2.949	0	0	0	37.862
IBER S.A.	(4.730)	335	0	2.000	(2.000)	451
ENERG. VENTOS VII	(4.405)	3.231	0	122.020	(122.020)	15.559
ENERG. VENTOS IX	(3.596)	3.114	0	108.462	(108.462)	13.519
ENERG. VENTOS IV	(3.595)	3.855	0	135.580	(135.580)	21.583
ENERG. VENTOS VIII	(3.062)	2.662	0	94.904	(94.904)	14.805
ENERG. VENTOS V	(2.996)	2.759	0	94.904	(94.904)	14.787
CEASAMINAS	(2.925)	10.772	0	2.513	(2.513)	5.334
DOCAS-RN	(2.616)	19.032	68.101	82.437	(14.336)	2.080
DOCAS-RJ	(2.181)	14.520	25.287	32.966	(7.679)	13.718
BNDES LIMITED	(1.366)	78.743	0	251.179	(251.179)	0
BESCVAL	(664)	8	0	1.573	(1.573)	7
e-PETRO	(331)	172	0	1.437	(1.437)	5
5283 PARTICIPAÇÕES	(248)	120	0	0	0	572
GEB S.A.	(109)	926	0	733	(733)	230
GEOV I S.A.	(108)	1.350	0	1.366	(1.366)	188
GEOV II S.A.	(107)	1.469	0	1.472	(1.472)	233
GEOV III S.A.	(107)	1.240	0	1.211	(1.211)	277
GEAA S.A.	(104)	1.346	0	1.372	(1.372)	187
TERMOCAÉ	(103)	11.944	0	1.943	(1.943)	9.899
GEVU S.A.	(62)	1.609	0	2.119	(2.119)	1.609

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

GEVSR S.A.	(45)	1.716	0	1.590	(1.590)	1.716
GEVA S.A.	(32)	1.358	0	1.888	(1.888)	1.358
BVENERGIA	(5)	10.000	0	7	(7)	9.990
CERON	(5)	20.000	0	7	(7)	19.990
ELETROACRE	(5)	32.833	0	7	(7)	32.823

Fonte: Elaboração Própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest.

Das empresas da tabela anterior, apenas a Telebrás apresentou aportes de capital da União em montante maior que os dispêndios de capital, o que constitui indício de dependência. Outro indício relevante de dependência da empresa é o fato de os aportes de capital da União não empregados em dispêndios de capital serem maiores que o saldo final de caixa na empresa, R$ 592,9 milhões contra 4,6 milhões, respectivamente. Essa diferença entre o valor de aporte não aplicado em despesas de capital, combinada com o saldo de caixa a menor no final do exercício financeiro, é indício de que a empresa utilizou aportes da União para cobrir o deficit corrente, o que sinaliza uma situação de dependência, considerando o conceito delimitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso III.

Cabe destacar que, no relatório referente às Contas de 2018, já haviam sido apontados indícios de dependência da Telebrás. Em 2019, após procedimento realizado pela Sest, que passou a integrar o Ministério da Economia, a dependência da empresa foi evidenciada e ela foi formalmente declarada dependente do Tesouro Nacional. Assim, o seu orçamento foi transferido do Orçamento de Investimentos (OI) para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), no projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020.

Mediante aprovação da Lei 13.978, de 17/1/2020, (LOA 2020), a Telebrás passou a fazer parte do OFSS como a Unidade Orçamentária 24216, com previsão de receitas e despesas no montante de R$ 557,3 milhões. No caso, quase 100% do seu orçamento será custeado por recursos próprios não-financeiros da empresa. O processo de consolidação da empresa como estatal dependente e a execução do seu orçamento de 2020 serão objeto de análises futuras pelo Tribunal.

Destaca-se ainda que não foram examinados aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa e que a análise se restringiu ao exercício de 2019, de modo que não foi verificado se os recursos da rubrica "disponível inicial" eram decorrentes de aportes de capital realizados em anos anteriores, o que também sinalizaria possível dependência.

Aportes de capital da União à Emgepron

Apesar de a Emgepron não ter apresentado deficit corrente e, portanto, não constar da tabela anterior, os aportes da União para a empresa serão aqui verificados em vista da materialidade dos recursos envolvidos e o fato de a empresa ser classificada como estatal não dependente com 100% do seu capital pertencente à União.

Segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Coordenação e Governanças das Estatais do Ministério da Economia, a Emgepron recebeu, em 2019, R$ 7,56 bilhões em aportes do Tesouro Nacional.

Os recursos foram repassados em prol de duas ações orçamentárias distintas: R$ 6,91 bilhões na Ação 00QJ, que tem o objetivo de recompor o núcleo naval por meio da construção de corvetas da classe Tamandaré; e R$ 650,0 milhões na ação 00RB, com vistas à obtenção de navios de apoio antártico.

A Emgepron foi criada pela Lei 7.000, de 9/6/1982, sob a forma de empresa pública com capital integralmente pertencente à União. Nos termos da norma, a empresa possui as seguintes finalidades: i) promover a indústria militar naval brasileira e atividades correlatas, abrangendo, inclusive, a pesquisa e o desenvolvimento; ii) gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Ministério da Marinha; e iii) promover ou executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O art. 4º, *caput* e parágrafo único, da referida norma estabelece que o capital da Emgepron pertence integralmente à União, o qual poderá ser aumentado mediante a incorporação de valores ou recursos financeiros destinados a esse fim. Pelo teor do art. 4º, poderia ser aventada a ideia de que não há qualquer óbice à realização de aumentos de capital da empresa. Ocorre que o dispositivo é do ano de 1982, período em que ainda não existiam os regramentos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Para entender esse ponto, primeiro é necessário estabelecer o alcance do art. 2º, inciso III, da LRF, o qual dispõe que empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Isto é, para o tema em debate, há que se delimitar o significado e a extensão da expressão "aumento de participação acionária". Mais precisamente, pressupõe-se que o aumento do capital pode se dar em termos absolutos ou em termos relativos ou percentuais.

Em interpretação literal e restritiva do dispositivo da LRF, para uma empresa se manter como não dependente, somente poderia receber recursos financeiros para pagamento de despesas de capital e, ainda assim, oriundos de aumento percentual de participação acionária. Contudo, em interpretação restritiva, essa situação é impossível em casos que a União já possui 100% do capital social da empresa.

Adotando-se esse entendimento, se a União realiza aporte de capital a uma empresa que já possui 100% de capital social em seu poder, ao utilizar esse recurso para qualquer tipo de despesa (inclusive investimentos), a empresa deve ser classificada como dependente. Isso exige não apenas que uma empresa estatal não dependente seja capaz de financiar suas operações sem aportes do controlador, mas que seja capaz de expandir sua capacidade de atuação sem depender desses aportes.

Em duas ocasiões, o TCU se manifestou em linha com esse entendimento mais restritivo. Primeiramente, por meio do Acórdão 6.751/2016-TCU-Primeira Câmara, relator ministro José Múcio Monteiro, o TCU adotou essa interpretação mais restritiva em relação ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), cujo capital pertence integralmente à União, para determinar a não realização de aportes de capital à empresa enquanto não passasse à condição de dependente.

Mais recentemente, no âmbito do TC 007.142/2018-8, o Plenário do TCU proferiu o Acórdão 937/2019, por meio do qual fixou entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF:

> 9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

Em que pese a linha interpretativa do Plenário do TCU se direcionar no sentido de uma interpretação mais restritiva para a proibição de recebimento de aportes por estatais não dependentes com capital integralmente pertencente à União, ambos os julgados foram objetos de recursos em que se argumenta pela flexibilização do entendimento.

Com efeito, há outra linha interpretativa possível, segundo a qual o trecho "aumento de participação acionária" contemplaria a possibilidade de aumento do montante do capital social em termos absolutos, sem que necessariamente houvesse aumento percentual de participação acionária. Esse entendimento permitiria que uma empresa não dependente em que a União já possui 100% do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

capital social pudesse receber aporte de capital da controladora para pagamento de despesas de capital, sem que por isso tivesse que ser enquadrada como dependente.

Para além disso, é preciso considerar que a interpretação mais restritiva impediria aportes defensáveis em algumas situações, como as exemplificadas pela Sest em resposta a diligência realizada no curso da presente análise:

> a) quando a empresa possui capital 100% pertencente ao ente estatal, caso em que seria impossível, portanto, o aumento da participação acionária em termos percentuais;
>
> b) nos casos em que, existindo acionistas minoritários, esses acompanhem o aumento de participação acionária realizado pelo ente estatal, mantendo portanto suas participações relativas. Trata-se de um direito potestativo garantido aos acionistas (art. 171 da Lei nº 6.404/76), ou seja, a União teria que esperar que os minoritários não exercessem o seu direito de subscrição em igual proporção às novas ações para evitar a caracterização de dependência da empresa. Ao fim, estaria nas mãos dos minoritários a decisão sobre a dependência da empresa estatal, o que é absolutamente desarrazoado;
>
> c) empresas que estão sujeitas a regulação setorial, por exemplo, os bancos públicos (Caixa, BB, BASA, etc.), podem enfrentar alterações nas normas setoriais que imponham a necessidade de aporte da União para permanecerem em conformidade com as referidas normas, o que poderia enquadrá-las como dependentes da União sem haver, de fato, situação contábil e econômica que enseje a dependência dos recursos do Orçamento Geral da União; e
>
> d) por fim, há o exemplo das empresas recém-constituídas: assim que é criada uma empresa estatal através de ato legislativo, é necessário que a União aporte o valor correspondente à subscrição da sua participação, e esse valor será utilizado para despesas de diversas naturezas, inclusive as de custeio, de pessoal e de capital, até que a empresa tenha geração de caixa suficiente para fazer frente às suas necessidades, o que a posicionaria em uma situação de dependência desde a sua criação.

A Sest acrescenta que, no caso de empresas recém constituídas, é defensável o estabelecimento de um prazo mínimo de operação para que essas possam ser caracterizadas como dependentes ou não do orçamento da União, a fim de não lhes impor as limitações que recaiam sobre as empresas dependentes justamente no momento em que precisam de liberdade operacional para entregar os resultados esperados.

Os exemplos trazidos pela Sest, transcritos acima, referem-se a casos singulares em que os aportes da União seriam, de fato, justificáveis. Especificamente quanto ao item "a", no entanto, que seria o caso aplicável aos aportes realizados pela Emgepron, não é razoável que todo e qualquer aporte possa ser realizado. O inciso III do art. 2º da LRF veda a utilização dos aportes para servir como fonte para financiar despesas de custeio e de pessoal. Quanto às despesas de capital, a definição do que seria passível de financiamento por meio de aportes de capital do ente controlador deve, necessariamente, ser interpretada à luz da finalidade do legislador ao estabelecer a restrição.

O pressuposto de que a gestão fiscal responsável previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, expresso no art. 1º da LRF, deixa explícito que o conceito do art. 2º, inciso III, não tem um caráter meramente classificatório. Para além disso, busca deixar claros os limites da relação entre o setor público e o privado em uma seara em que, de outro modo, não seriam tão claros assim, com vistas a evitar riscos que comprometam a trajetória sustentável das contas públicas.

Nesse sentido, à interpretação extensiva do inciso III do art. 2º da LRF devem necessariamente estar associados alguns requisitos mínimos: a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada; e c) o aporte de recursos ser realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, sozinha, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Tais requisitos partem da ponderação de que muitas empresas públicas, ainda que independentes, são criadas com o objetivo precípuo de prestar serviços para o próprio ente controlador. Nesses casos, além do interesse econômico, há que se considerar o interesse público na prestação de serviços pelas empresas. Contudo, o interesse público não pode servir de justificativa para excessos, visto que, em tese, empresas com o perfil descrito poderiam ser financiadas ilimitadamente pelo Poder Público, com vantagens injustificáveis sobre a iniciativa privada, além de ser utilizadas como alternativas ilegais e ilegítimas ao orçamento fiscal para financiamento de ações do Estado.

Dessa forma, os aportes do ente controlador para empresas sob seu controle integral devem observar critérios que mitiguem o risco desses abusos, cuja observância deve ocorrer de forma cumulativa. A ausência de um desses requisitos, além de se constituir em possível afronta aos arts. 173 e 174 da Constituição Federal/1988, constitui indício do uso indevido de empresa estatal não dependente para execução de despesas públicas fora dos controles e das regras a que se sujeitam os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. A depender da escala com que o artifício é utilizado, pode se transformar em risco real para a quebra do compromisso em favor do equilíbrio intertemporal das contas públicas, o que é devidamente analisado no tópico 4.1.1.8 deste relatório, em que se evidenciam mecanismos que fragilizam, sobremaneira, relevante regra fiscal editada com a finalidade de preservar esse compromisso – o chamado "Teto de Gastos" (EC 95/2016).

No caso dos aportes à Emgepron, se analisados à luz da interpretação mais restritiva do art. 2º, inciso III, da LRF, claramente seriam irregulares, dado que a União detém o controle de 100% do capital da empresa. Em que pese esse entendimento ser o que prevalece, até o momento, na jurisprudência do TCU, as dificuldades citadas anteriormente impedem a sua plena e irrestrita aplicação, pelo menos até que esta Corte de Contas delibere definitivamente sobre a questão.

Por outro lado, pela linha de interpretação que considera viáveis aportes para aumento de capital em termos absolutos, há indícios de que tampouco a Emgepron poderia ter sido capitalizada pela União. Conforme detidamente detalhado no item 4.1.1.8 deste relatório, os aportes destinados à empresa tiveram por finalidade dotar a estatal de recursos necessários para que adquirisse equipamentos para serem utilizados por órgão da administração direta federal, a Marinha do Brasil. As próprias ações orçamentárias previstas para os aportes evidenciam a finalidade das capitalizações:

> i) 00QJ - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Recomposição do Núcleo Naval - Construção das Corvetas da Classe Tamandaré
>
> ii) 00RB - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Obtenção de Navio de Apoio Antártico.

Assim, há indícios de que a capitalização da Emgepron não atende a pelo menos um dos requisitos mínimos para que a União aporte recursos para aumento de capital em empresas não dependentes 100% sob o seu controle. Não é possível afirmar, da análise das ações orçamentárias mencionadas nem do próprio extrato do contrato que as materializa, que os aportes se destinaram a ampliar a capacidade produtiva da empresa com vistas à atuação no mercado concorrencial.

Ainda que revestidos de interesse público e a empresa seja economicamente sustentável, não se configuram elementos inequívocos de que o aumento de capital teve o objetivo de aumentar a capacidade instalada da Emgepron para prestar serviços ao seu controlador. Os indícios apontam em direção contrária, isto é, que o aporte serviu apenas para formação de caixa na estatal, a fim de que a empresa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico, conforme extrato de contrato publicado no Diário Oficial da União de 30/3/2020, que materializa as ações orçamentárias supramencionadas:

> EXTRATO DE CONTRATO Nº EGPN-27/2020-003/00
>
> Contratante: Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON, CNPJ n.º 27.816.487/0001-31; Contratada: ÁGUAS AZUIS CONSTRUÇÃO NAVAL SPE LTDA; CNPJ n.º

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

36.277.163/0001-63; Objeto: Obtenção por construção de 4 (quatro) navios militares denominados "Navios Classe Tamandaré"; Valor: R$ 9.098.279.412,28 ; Prazo de Vigência: 04/03/2020 a 03/01/2030; Data de Assinatura: 04/03/2020.

Em que pese a gravidade dos indícios levantados, a configuração de irregularidade carece de análise mais aprofundada, a ser realizada em processo específico, de modo a adentrar aos termos do contrato, ao próprio ambiente de negócio da Emgepron e às demais informações necessárias para se examinar a regularidade da capitalização e estabelecer as suas consequências. Assim, será possível concluir se, de fato, os aportes se destinaram ou não ao aumento da capacidade operacional da empresa, inclusive por meio de eventual transferência de tecnologia dos fornecedores privados à estatal capaz agregar valor ao ente público controlador.

De todo modo, considerando que a Emgepron recebeu cerca de R$ 7,6 bilhões em aportes do Tesouro Nacional em 2019, com indícios de que não foram destinados à ampliação de sua capacidade operacional, e dados os riscos que prática como essa representam ao compromisso intertemporal com o equilíbrio das contas públicas, há que se alertar o Poder Executivo de que aportes a estatais não dependentes com capital integralmente pertencente à União devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF, considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal. A regularidade dos aportes será apreciada em processos específicos no âmbito desta Corte, os quais subsidiarão as análises das próximas prestações de contas do Presidente da República.

ALERTA
Ao Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e cumprimento das regras fiscais, voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas.

4.1.1.7 Recursos Destinados à Irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste

A presente seção objetiva examinar o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, relativo à aplicação de recursos da União em programas de irrigação no exercício de 2019.

O dispositivo mencionado estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a Emenda Constitucional 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

Em 2019, o Projeto de Lei Orçamentária Anual respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 71,6% dos recursos destinar-se-iam ao Nordeste e 20% ao Centro-Oeste. Os percentuais mínimos foram igualmente respeitados na Lei Orçamentária Anual de 2019 aprovada pelo Congresso Nacional, pois 68,6% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados para a Região Nordeste e 20,2% para a Região Centro-Oeste.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto à execução orçamentária propriamente dita, todavia, os níveis mínimos exigidos para as regiões foram observados apenas parcialmente. Verificou-se que o governo federal empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R$ 146,47 milhões (queda de 11,4% em relação a 2018). De acordo com a informação do subtítulo "localizador de gasto" da ação orçamentária, esses recursos foram alocados às regiões do Brasil na forma demonstrada na seguinte tabela:

Execução orçamentária na subfunção irrigação por região

R$ 1,00

Região	PLOA	%	LOA	%	Dotação atual	%	Empenhado	%
Nacional	10.475.000	8,42%	20.179.618	11,16%	23.665.628	16,15%	23.613.188	16,12%
Centro-Oeste	24.900.000	20,02%	36.530.500	20,21%	27.530.500	18,79%	27.530.499	18,80%
Nordeste	89.025.000	71,56%	124.077.914	68,63%	95.328.874	65,06%	95.326.064[1]	65,08%
Total Geral	**124.400.000**	**100,00%**	**180.788.032**	**100,00%**	**146.525.002**	**100,00%**	**146.469.751**	**100,00%**

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).
1. Foi incluído no total da Região Nordeste R$ 250.000,00 (colunas "Dotação atual" e "Empenhado") na "área de atuação da Codevasf" (localizador 6031).

Nota-se que 65,08% dos recursos empenhados destinados à irrigação foram direcionados à Região Nordeste e 18,80% à Região Centro-Oeste. Portanto, no exercício de 2019, o percentual executado na Região Nordeste superou o patamar mínimo previsto no art. 42 do ADCT (50%), mas isso não ocorreu com relação ao Centro-Oeste (mínimo previsto de 20%).

Na Nota Técnica-SEI 4.273/2020/ME (peça 46 do TC 039.534/2019-7), o Ministério da Economia reafirma que o mínimo de 20% dos recursos com irrigação para o Centro-Oeste foi observado na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. Ressalta, ainda, que alterações orçamentárias realizadas durante a tramitação no Congresso Nacional e por normas de crédito suplementar ao longo do ano afetaram negativamente a alocação de recursos no Centro-Oeste. Tais observações, embora relevantes, não elidem o descumprimento do preceito constitucional.

A tabela e o gráfico seguintes demonstram, para a Região Centro-Oeste, as alterações orçamentárias na subfunção 607 – Irrigação em 2019 e a evolução da dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao longo do exercício:

Alterações orçamentárias na subfunção 607 – irrigação em 2019

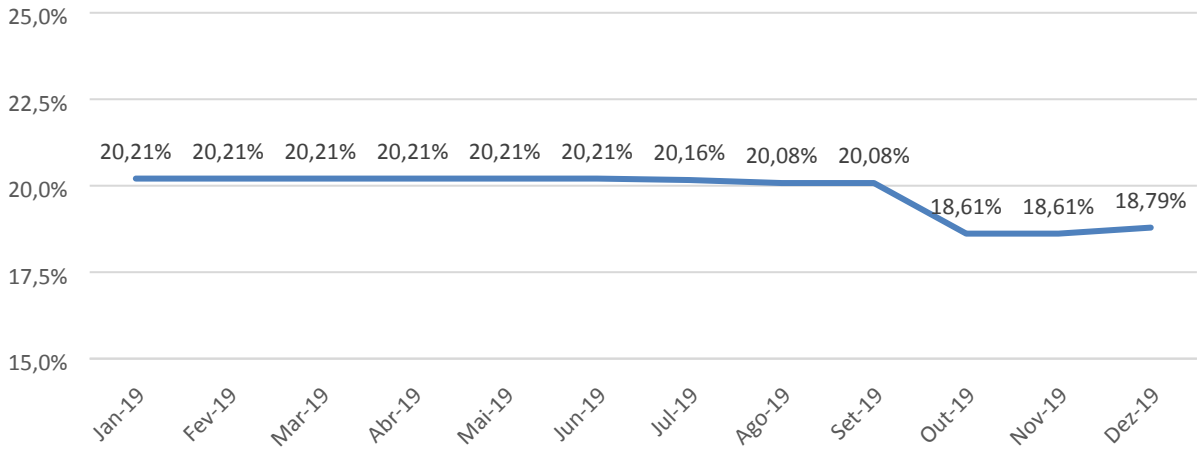
R$ 1,00

Instrumento Legal	Número	Data de Publicação	Suplementação	Cancelamento
Lei	13.888	18/10/2019	-	11.018.630,00
	13.948	16/12/2019	4.000.000,00	-
	13.955	17/12/2019	-	395.370,00
Portaria/Ato/Resolução	169	12/07/2019	-	1.586.000,00
	6.951	21/10/2019	1.059.905,00	1.059.905,00
Total			**5.059.905,00**	**14.059.905,00**

Fonte: Siop.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Evolução da dotação inicial da subfunção 607 – Irrigação no Centro-Oeste em % do Total em 2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

Da análise da tabela e do gráfico anteriores, observa-se que, a partir de outubro de 2019, a dotação atualizada do Centro-Oeste ficou inferior ao mínimo constitucional de 20%. Em que pese a verificação do cumprimento se dê ao final do exercício e com base nos valores empenhados, é possível perceber que, mediante sanção da Lei 13.888, publicada em 18/10/2019, houve cancelamento de dotação da subfunção 607 – Irrigação destinada à Região Centro-Oeste no montante de R$ 11 milhões, gerando o percentual abaixo do mínimo exigido.

Ademais, registra-se que não foi adotado o marcador de localização por município, o que permitiria discernir, com maior transparência, a alocação dos recursos por localidade brasileira. Sem embargo, embora persistam deficiências no processo de gestão e transparência dos recursos, é possível inferir que a verba aplicada no Nordeste foi destinada preferencialmente ao Semiárido.

Conforme estipulado pela Sudene, 1.262 municípios brasileiros fazem parte do Semiárido. Verificando as ações orçamentárias que carreiam recursos a projetos de irrigação na região nordestina, a maior parte da despesa empenhada beneficiou os seguintes municípios: Parnaíba (PI), Petrolina (PE) e Irecê (BA). Outra parcela importante de recursos, todavia, possui nome de ação orçamentária genérico, tendo apenas o localizador da Região Nordeste; sendo que apenas mediante consulta ao plano orçamentário, foi possível identificar a destinação para famílias reassentadas em decorrência da usina hidrelétrica de Itaparica. As comunidades foram realocadas em municípios como Orocó (PE), Santa Maria da Boa Vista (PE), Petrolândia (PE) e Rodelas (BA). Como todos os municípios mencionados integram o Semiárido, cabe concluir que essa região foi preferencialmente contemplada na aplicação de recursos federais para projetos de irrigação no Nordeste.

Conclui-se, ademais, que o requisito de aplicação de recursos na agricultura familiar foi atendido. As ações de irrigação nos municípios nordestinos mencionados beneficiam agricultores familiares, como é o caso dos projetos Nilo Coelho, Bebedouro e Pontal, em Petrolina (PE), Baixio de Irecê (BA), Sistema Itaparica (PE/BA) e Tabuleiros Litorâneos, em Parnaíba (PI). No caso dos recursos direcionados para a Região Centro-Oeste, a maior parte da aplicação ocorreu nos projetos Luiz Alves do Araguaia, em São Miguel do Araguaia (GO), e de Flores de Goiás (GO).

O Tribunal de Contas da União tem feito recomendações a fim de que seja aprimorada a transparência da gestão de recursos destinados à irrigação, por meio da adequada regionalização de despesas. No exercício de 2019, voltou a ser detectada imprecisão nesse registro. Por exemplo, despesas realizadas nos projetos de irrigação de Gorutuba e Jaíba (MG), Salitre, Ceraíma, Estreito e Riacho Grande (BA) e Jacaré-Curituba (SE) possuem localizador nacional (cód 12OB0001). Trata-se de localizador genérico, que não especifica a localidade beneficiada pelo gasto público.

De fato, o problema da imprecisão quanto à localidade de destinação do gasto público é generalizado, sendo certo que 86,2% da despesa empenhada em programas temáticos em 2019 pelo governo federal foi marcada com localizador "nacional". Isso distorce consultas de despesa por local

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do país, ocasionando prejuízo à transparência da gestão pública federal. No caso específico da irrigação, o uso inadequado do localizador "nacional" constitui, ainda, obstáculo à verificação do atendimento a disposições do art. 42 do ADCT.

Diante disso, impõe-se o registro de irregularidades e a formulação de recomendações, atinentes ao descumprimento do mínimo constitucional de despesas com projetos de irrigação no Centro-Oeste.

IRREGULARIDADE
Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste.
IMPROPRIEDADE
Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT.
RECOMENDAÇÕES
• Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018. • Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo "irrigação" no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018.

4.1.1.8. Teto de Gastos – Emenda Constitucional 95/2016

A Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016 (EC 95/2016), instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por vinte exercícios. O sobredito regime fixa limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo (individualmente para Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (individualmente para Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. O objetivo da presente seção é examinar o cumprimento da referida regra em 2019.

O art. 107 da EC 95/2016, em seu § 1º, inciso II, estabelece que, para os exercícios posteriores a 2017, o limite será calculado a partir do limite referente ao exercício imediatamente anterior corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Nesse sentido, a correção aplicada para apuração do teto de 2019 foi de 4,39%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Para fins da EC 95/2016, retiram-se do cálculo as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, além das despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e de algumas transferências constitucionais da União para os entes subnacionais. Dessa forma, o limite de despesas estabelecido pela EC 95/2016 não coincide com o montante da despesa primária total.

Ademais, o art. 107, §§ 7º e 8º, permitiu que, nos três primeiros exercícios de vigência do NRF, o Poder Executivo compensasse, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias dos demais Poderes, compensação esta que não poderia exceder a 0,25% do limite do próprio Poder Executivo.

Pela tabela a seguir, o teto do Executivo para 2019 foi de R$ 1.346.576 milhões e as compensações totalizaram R$ 3.363 milhões, dentro do limite de R$ 3.366 milhões, correspondente a 0,25%. A tabela também mostra que os limites foram cumpridos por todos os órgãos em 2019, considerados os valores compensados pelo Poder Executivo. As duas últimas colunas demostram o grau de comprometimento das despesas de cada órgão em relação aos tetos com e sem compensação.

Comparativo entre os valores realizados e os tetos de gastos estabelecidos pela EC 95/2016

R$ milhões

Discriminação	Limite 2018 (A)	Limite 2019 (IPCA 4,39%) (B)	Compen-sação (C)	Limite 2019 compensado (D)=(B)+(C)	Realiza-do 2019 (E)	% Limite c/ comp (F)	% Limite s/ comp (G)
Poder Executivo	**1.289.947**	**1.346.576**	**-3.363**	**1.343.213**	**1.310.518**	**97,57%**	**97,32%**
Demais Poderes	**57.933**	**60.477**	**3.363**	**63.839**	**62.742**	**98,28%**	**103,75%**
Poder Judiciário	**39.771**	**41.517**	**2.929**	**44.447**	**43.881**	**98,73%**	**105,69%**
Supremo Tribunal Federal	597	623	78	701	694	98,99%	111,35%
Superior Tribunal de Justiça	1.404	1.466	28	1.494	1.423	95,26%	97,08%
Justiça Federal	10.272	10.723	647	11.369	11.237	98,84%	104,80%
Justiça Militar da União	505	527	15	543	534	98,43%	101,26%
Justiça Eleitoral	6.838	7.138	348	7.486	7.236	96,66%	101,37%
Justiça do Trabalho	17.495	18.263	1.700	19.963	19.896	99,66%	108,94%
Justiça do DF e Territórios	2.478	2.587	82	2.669	2.667	99,93%	103,10%
Conselho Nacional de Justiça	183	191	31	222	194	87,59%	102,01%
Poder Legislativo	**11.649**	**12.160**	**259**	**12.419**	**11.851**	**95,43%**	**97,46%**
Câmara dos Deputados	5.595	5.841	199	6.040	5.640	93,38%	96,56%
Senado Federal	4.118	4.299	29	4.329	4.206	97,16%	97,82%
Tribunal de Contas da União	1.935	2.020	30	2.050	2.006	97,84%	99,29%
Ministério Público da União (MPU)	**6.006**	**6.269**	**129**	**6.398**	**6.481**	**101,29%**	**103,37%**
MPU (original)	5.928	6.188	118	6.307	6.393	101,37%	103,31%
MPU (c/cautelar)*	6.044	6.309	118	6.428	6.393	99,46%	101,33%
Conselho Nacional do MPU	78	81	10	91	87	95,34%	107,54%
Defensoria Pública da União	**508**	**530**	**46**	**576**	**529**	**91,90%**	**99,89%**
Total Geral	**1.347.881**	**1.407.053**	**0**	**1.407.053**	**1.373.260**	**97,60%**	**97,60%**

Fontes: Relatório do Tesouro Nacional de dez/2019 – tabela 4.6 e Mensagem Presidencial ao PLOA 2019 – pág. 53.

*Nota: Ao limite original do MPU em 2019 foram acrescidos R$ 121 milhões por força da medida cautelar concedida pelo TCU no âmbito do TC 040.306/2019-4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conforme apresentado, dos quinze órgãos definidos na EC 95/2016, apenas o Executivo, os três órgãos do Poder Legislativo e o STJ já executaram suas despesas em 2019 sem as compensações definidas na LOA 2019.

Os órgãos do MPU e do Poder Judiciário, com exceção do STJ, dependeram de compensações do Poder Executivo para cumprirem seus limites. Como as compensações só foram autorizadas até 2019, estes órgãos deverão adotar medidas para ajustar suas despesas a partir de 2020, conforme já estabelecido na Lei Orçamentária Anual.

Nesse contexto, ressaltam-se as deliberações contidas no Acórdão 2.455/2019-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), por meio do qual esta Corte de Contas avaliou os riscos quanto ao cumprimento do Teto de Gastos após o término do período de compensação do excesso de despesas. Na oportunidade, informou-se à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que todos os órgãos sujeitos à EC 95/2016 afirmaram ter adotado as medidas necessárias para o efetivo cumprimento do Teto de Gastos em 2020, não obstante os riscos identificados.

Quanto ao caso do MPU, tem-se o TC 040.306/2019-4, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, no âmbito do qual foi autorizado cautelarmente – primeiro ao Ministério Público e depois ao Judiciário – o cômputo nas respectivas bases de cálculo de que trata a EC 95/2016 dos valores pagos a título de auxílio-moradia com amparo no crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória 711/2016. Tais medidas cautelares foram referendadas pelos Acórdãos do Plenário 3.072/2019 e 362/2020 e o processo ainda será apreciado no mérito.

Por derradeiro, o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2019 noticia que, por força do Parecer de Força Executória 16/2020/CRACPR-1/PRU5R/PGU/AGU, um pagamento de R$ 80 milhões realizado em janeiro de 2020 pela Justiça do Trabalho foi contabilizado no limite de despesas primárias de 2019. Ainda assim, o aludido órgão não ultrapassou os limites definidos pelo art. 107 do ADCT. No entanto, tal medida, além de caracterizar-se como bastante atípica, notadamente por não estar expressamente positivada na EC 95/2016, possibilita a abertura de espaço fiscal em igual montante no limite de despesas primárias do mencionado órgão no exercício de 2020.

Medidas contrárias aos pressupostos do Novo Regime Fiscal

Adicionalmente, convém noticiar fatos ocorridos em 2019 na seara das finanças públicas que sinalizam a adoção de procedimentos que não se coadunam com os pressupostos estabelecidos pelo NRF, o qual tem como principal postulado a contenção da expansão de despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública. O primeiro fato, e o de maior materialidade, refere-se à capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), estatal vinculada ao Ministério da Defesa.

Conforme dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, o Governo Federal capitalizou a Emgepron em R$ 7.567 milhões no exercício de 2019, dos quais R$ 4.250 milhões decorreram da abertura de créditos adicionais em favor do Ministério da Defesa (Lei 13.951/2019). As demais parcelas foram provenientes de dotações originalmente consignadas na Lei 13.808/2019, Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2019 (R$ 2.900 milhões) e de despesas que haviam sido inscritas em restos a pagar de 2018 (R$ 417 milhões). Dessa maneira, os R$ 7.567 milhões aportados em 2019 somados a outros R$ 2.683 milhões, integralizados em 2018, totalizam R$ 10.250 milhões direcionados à Emgepron apenas nos últimos dois exercícios financeiros.

Ressalte-se que o legislador constitucional excluiu as despesas com aumento de capital de empresas estatais independentes do cálculo do limite de despesas primárias da União, estabelecido pela EC 95/2016, conforme o art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT:

> § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:
> IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Tal exclusão confere certo grau de flexibilidade à regra, visando não comprometer os níveis de investimento de empresas estatais que não dependam de recursos do Tesouro Nacional para custear suas despesas operacionais. De fato, tais empresas atuam no mercado concorrencial e, eventualmente, podem necessitar de vultosos investimentos, o que, em última instância, poderia vir a ser inviabilizado pelo limite de despesas primárias. Nesse rumo, os aportes de capital à Emgepron (R$ 10,25 bilhões), com base no sobredito dispositivo constitucional, não foram computados no limite de despesas primárias da União nos exercícios de 2018 e 2019.

Considerando os pressupostos estabelecidos pelo NRF, a capitalização da Emgepron se justificaria caso os aportes à estatal fossem direcionados, por exemplo, à expansão da capacidade produtiva da empresa, visando à produção de navios ou corvetas destinados à comercialização às Forças Armadas de outras nações, o que, além de permitir o desenvolvimento tecnológico nacional, possibilitaria, sobretudo, o ingresso de receitas, as quais poderiam ser canalizadas para a União, por meio do pagamento de dividendos.

Todavia, a capitalização da Emgepron diferenciou-se de tradicionais aportes a estatais não dependentes, os quais, em regra, objetivam precipuamente elevar sua capacidade produtiva com vistas à atuação no mercado concorrencial. Ao revés, os aportes em análise tiveram por finalidade precípua dotar a estatal de recursos necessários para que esta adquirisse equipamentos, os quais serão utilizados por órgão da administração direta federal, a Marinha do Brasil. As próprias ações orçamentárias instituídas para viabilizar os aportes evidenciam a finalidade das capitalizações:

> i) 00QJ - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Recomposição do Núcleo Naval - Construção das Corvetas da Classe Tamandaré
>
> ii) 00RB - Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON - Obtenção de Navio de Apoio Antártico (grifou-se)

Observa-se, portanto, que os aumentos de capital visaram à "Construção de Corvetas da Classe Tamandaré" (ação 00QJ) e à "Obtenção de Navio de Apoio Antártico" (ação 00RB). Dessa maneira, do total de aportes executados pelo Poder Executivo em favor da Emgepron (R$ 10.250 milhões), R$ 750 milhões foram executados na ação 00RB e R$ 9.500 milhões na ação 00QJ.

Com efeito, a mencionada capitalização, em termos práticos, possibilitará que a Emgepron adquira os equipamentos navais para utilização da Marinha do Brasil. Complementarmente, em reuniões com integrantes desta Corte de Contas, o Poder Executivo noticiou que essa utilização dos equipamentos dar-se-á mediante arrendamento, com opção de compra ao final do contrato.

Sob o prisma da EC 95/2016, a capitalização da Emgepron não sensibiliza o Teto de Gastos, o qual somente será impactado a partir do momento em que a Marinha do Brasil iniciar o pagamento à Emgepron pela utilização desses equipamentos na modalidade de arrendamento.

Contudo, a modelagem adotada pelo Poder Executivo não constitui tradicional forma de aquisições de equipamentos ou de contratações de serviços na Administração Pública, tendo em vista que a essência da operação visa possibilitar que uma empresa estatal adquira bens em favor de um órgão da administração direta (Marinha do Brasil), o qual está integralmente submetido aos estritos comandos do Teto de Gastos.

Daí a heterodoxia do procedimento, dado que, em regra, caberia ao próprio órgão da administração direta contratar empresas para fornecimento de bens e, sobretudo, quitar a obrigação junto à contratada, prescindindo, assim, da intermediação de uma estatal para realizar a operação financeira.

No que tange à EC 95/2016, se fosse adotado o procedimento tradicional de aquisição, a dotação necessária para a contratação sensibilizaria de imediato o limite de despesas do Poder Executivo instituído pelo Teto de Gastos, ainda que o efetivo pagamento fosse realizado em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

exercícios futuros, tendo em vista que seria necessária a alocação de orçamento à Marinha do Brasil, cujas despesas estão sujeitas aos limites definidos pelo NRF.

Em que pese a *expertise* da estatal Emgepron para o gerenciamento de projetos dessa natureza, entende-se que a decisão pela adoção de modelagem tão atípica foi fortemente influenciada pela "neutralidade" das despesas com aumentos de capital em estatais em relação ao Teto de Gastos (art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT).

Embora a modelagem de aquisição adotada pelo Poder Executivo valha-se de dispositivo constitucional para não ser computada no Teto de Gastos, ao fim e ao cabo, a aquisição de equipamentos navais pela Emgepron, para usufruto da Marinha do Brasil, produz efeito no endividamento do setor público idêntico ao de qualquer despesa primária submetida a todos os rigores da EC 95/2016.

No momento em que a União aporta recursos à Emgepron, não há sensibilização do resultado primário do Governo Federal (União + estatais não dependentes), pois há apenas a transferência de recursos entre entes integrantes do mesmo grupo. No entanto, quando a Emgepron, estatal não dependente, executar os pagamentos pela aquisição dos equipamentos navais aos fornecedores privados, haverá sensibilização do resultado primário do Governo Federal, o que resulta em redução de ativos financeiros e, por conseguinte, em elevação da Dívida Líquida do Setor Público. Ademais, a empresa não aumentará sua capacidade produtiva de forma a gerar lucros futuros, tendo em conta que o ativo adquirido pela estatal será utilizado pela Marinha do Brasil.

Ainda que se alegue que eventual transferência de tecnologia dos fornecedores privados à estatal Emgepron, decorrente dessa transação comercial possa incrementar a capacidade operacional da empresa e, consequentemente, agregar valor ao ente público controlador, entende-se que tal ganho de eficiência poderia ser igualmente obtido caso a contratação fosse feita diretamente pela Marinha do Brasil.

Percebe-se, assim, que os impactos sobre a dívida pública independeriam do agente que efetuasse a transação (Emgepron ou Marinha do Brasil). Dessa maneira, verifica-se que a modelagem utilizada pelo Poder Executivo constitui engenhosa medida que representa, objetivamente, escape à EC 95/2016 para se executar despesas em favor de órgãos da administração direta, sem contrastar com a literalidade do texto constitucional.

Repise-se que a exclusão proposta pelo constituinte no art. 107, § 6º, inciso IV, do ADCT, visou à elevação da capacidade produtiva das estatais não dependentes, e não ao seu emprego como cláusula de exceção para se realizar gastos em favor dos respectivos ministérios supervisores.

Segundo informações disponíveis no sítio do Ministério da Economia (http://www.panoramadasestatais.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=paineldopanoramadasestatais.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd07&anonymous=true), em fevereiro de 2020, registravam-se 88 estatais federais não dependentes do setor não financeiro. Imagine-se, pois, se modelagem de igual natureza for adotada pelos demais órgãos, visando à aquisição de equipamentos ou a contratação de serviços em favor dos respectivos ministérios supervisores, a fim de se excluir esses gastos do limite de despesas primárias? Poucas despesas remanesceriam no cômputo do Teto de Gastos, tornando inócua a EC 95/2016 para fins de controle do endividamento estatal.

Outra situação que representa afronta aos pressupostos ao NRF refere-se à violação ao disposto no art. 167, inciso II da CF/1988, o qual veda a realização de despesas e a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Antes de se detalhar a mencionada irregularidade e seu respectivo impacto no NRF, dada a relevância, cabe informar que as repercussões de tal achado são analisadas de forma pormenorizada na seção 4.2.2 deste relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No curso da fiscalização objeto do processo TC 038.365/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, constatou-se que alguns compromissos governamentais no âmbito do Poder Executivo excederam as dotações orçamentárias em 2019. Em outros termos, foram contraídas obrigações sem autorização orçamentária suficiente naquele exercício financeiro, o que é vedado pela CF/1988.

A obrigação não lastreada por orçamento no exercício de origem resulta em passivo a descoberto, o qual somente poderá ser honrado com o orçamento de exercícios futuros. Em termos práticos, há a postergação do efetivo custeio da obrigação, na medida em que se utilizam dotações de Leis Orçamentárias Anuais subsequentes para honrar um passivo a descoberto.

Em 2019, o Poder Executivo Federal, após suprimir dotações originalmente destinadas ao custeio da Previdência Social, reservou R$ 628,5 bilhões para cobrir as despesas com benefícios previdenciários até 31/12/2019. No entanto, próximo ao final do exercício, verificou-se que a dotação reservada seria insuficiente para cobrir todas obrigações com benefícios previdenciários no exercício.

Assim, impossibilitado de recompor a dotação para o custeio integral desses compromissos, o Poder Executivo registrou insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão, caracterizando violação à vedação contida no art. 167, inciso II, da CF/1988, no sentido de que a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas não pode exceder os créditos orçamentários ou adicionais.

Interessante notar que, além da premência temporal, o limitador decisivo para a impossibilidade de recomposição do orçamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários, deu-se em razão do Teto de Gastos, tendo em vista que o Poder Executivo como um todo dispunha de recursos financeiros ao fim de 2019, que poderiam servir de fonte para a abertura de créditos adicionais. No entanto, o limite de despesas primárias se impôs, uma vez que, consoante a regra disposta no § 5º do art. 107 do ADCT, é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites do Novo Regime Fiscal.

Assinale-se que o art. 107 do ADCT estabelece o cumprimento do limite de despesas primárias sob duas óticas: a orçamentária e a financeira. Dessa forma, no que tange cumprimento do NRF sob o prisma orçamentário, a Lei Orçamentária Anual e suas alterações devem ser aprovadas obedecendo ao Teto de Gastos. Na ótica financeira, os pagamentos de despesas primárias do exercício somados aos restos a pagar pagos não devem superar os limites definidos para o exercício.

Com efeito, para se recompor o orçamento destinado ao custeio de benefícios previdenciários, seria necessário o cancelamento de outras programações. Nesse contexto, em momento próximo ao fim do exercício financeiro, o Poder Executivo, premido pelo tempo e pela limitação promovida pelo Teto de Gastos, não destinou dotação necessária para custear o montante integral de obrigações com benefícios previdenciários em 2019, o que resultou em insuficiência orçamentária da ordem de R$ 1,5 bilhão ao final daquele exercício.

Outra irregularidade de natureza semelhante foi constatada no custeio de obrigações com organismos internacionais. A dotação alocada ao custeio desses compromissos (R$ 2.318 milhões) foi R$ 561 milhões inferior às obrigações constituídas no próprio exercício (R$ 2.879 milhões). Como parte dessa dotação (R$ 681 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de R$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício.

Diferentemente do ocorrido no caso das obrigações com benefícios previdenciários, para as quais a LOA 2019 consignava dotação mais que suficiente para custear todos os compromissos no exercício de 2019, as dotações previstas nas respectivas peças orçamentárias não têm sido suficientes para custear as obrigações com organismos internacionais.

Cotejando-se o excesso de obrigações com o custeio da Previdência Social e de organismos internacionais em 2019, R$ 2.040 milhões (valor que equivale somatório das obrigações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

sem suporte orçamentário no âmbito da Previdência Social, R$ 1.482 milhões, e dos compromissos internacionais, R$ 561 milhões), caso o Poder Executivo tivesse seguido estritamente os cânones orçamentários, a fim de cumprir os limites de despesas primárias de 2019 estabelecidos pela EC 95/2016, não haveria espaço fiscal suficiente para executar despesas em igual valor, especialmente no que se refere aos montantes derivados de benefícios previdenciários, tipo de despesa obrigatória, a qual tem prioridade na alocação orçamentária.

Com efeito, ao contrair obrigações superiores às dotações autorizadas pelo Congresso Nacional, a Administração estaria a contrair passivos à margem dos controles orçamentários e financeiros, descumprindo reflexamente os pressupostos estabelecidos pelo NRF.

A própria EC 95/2016 pressupõe que o Estado somente irá realizar despesas e contrair obrigações de natureza primária até o limite de dotações consignadas na LOA e nas respectivas leis de créditos adicionais. De igual maneira, outras regras fiscais estão alicerçadas em prévia e suficiente autorização orçamentária para a realização de um dispêndio público. Ao revés, uma vez que se viola um postulado básico, qual seja, o art. 167, inciso II, da CF/1988, todas as demais regras fiscais não se sustentam, pois os limites à realização de gastos estariam sendo descumpridos, o que futuramente resultará em reconhecimento de passivos, comprometendo a credibilidade das regras fiscais brasileiras e, sobretudo, a higidez das finanças públicas.

Imperioso destacar também a iniciativa do Poder Executivo em editar a Medida Provisória (MP) 900/2019, a qual visava à criação de um fundo privado para gerir recursos decorrentes de multas aplicadas por autoridades ambientais. Do texto da mencionada MP, depreende-se que os recursos geridos por este fundo e as correspondentes despesas não comporiam o Orçamento Geral da União e, em consequência, não seriam computados no Teto de Gastos, como também estariam à margem de controles orçamentário-financeiros instituídos.

De plano, instrumento legal dessa natureza não deveria sequer ser editado pelo Poder Executivo, uma vez que não se coaduna com diferentes princípios orçamentários e com os pressupostos estabelecidos pelo NRF. Registre-se que, embora a EC 95/2016 tenha sido promulgada em gestão anterior, a inciativa de se estabelecer um limite de despesas primárias para a União partiu do próprio Poder Executivo. Assim, caso se pretenda aperfeiçoar a regra estabelecida pela EC 95/2016, a via adequada é a proposição de uma Emenda à Constituição, e não a edição de uma medida provisória em afronta ao disposto na CF/1988.

Registre-se que o Congresso Nacional não apreciou a matéria, assim, a aludida MP 900/2019 teve sua vigência encerrada em 26/3/2020. Não obstante, a menção à medida faz-se necessária a fim de demonstrar os reflexos de ações dessa natureza para as finanças públicas.

Como se sabe, os arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964 dispõem que todas receitas e todas as despesas devem constar das respectivas peças orçamentárias, consagrando o princípio orçamentário da universalidade. Nesse rumo, ao criar um fundo privado, a sobredita medida provisória excluiria receitas inequivocamente públicas da seara orçamentária. Isso porque tais recursos seriam derivados da aplicação de multas, no exercício do poder de polícia administrativa, atividade eminentemente estatal.

Com efeito, a exclusão dessas receitas e despesas do Orçamento Geral da União acarretaria a não incidência de diversos controles administrativos, como também o escape às tradicionais regras fiscais brasileiras, com destaque para o Teto de Gastos.

Outro caso digno de atenção envolve o Projeto de Lei (PL) 7.063/2017 e seus apensados, na forma do substitutivo aprovado em novembro de 2019 pela Comissão Especial criada para analisar o PL. Intitulado “Lei Geral das Concessões”, referido PL tramita no Congresso Nacional e está pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Ainda que vise modernizar as normas atinentes à concessão e à permissão de serviços públicos, o PL 7.063/2017 contém dispositivo que pode ensejar o descumprimento de regras e princípios de finanças públicas estabelecidos na Constituição Federal e na Lei 4.320/1964. Mais especificamente, em seu art. 66, inciso VI, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PL 7.063/2017 dispõe que os respectivos editais de licitação poderão contemplar cláusula prevendo que o pagamento pela outorga poderá se dar por meio de obrigação de pagar a terceiro, pela execução, integral ou parcial, de obra pública:

> Art. 66. O edital de licitação poderá prever ainda:
>
> (...)
>
> VI - que o pagamento pela outorga da concessão envolverá, ainda que sem relação com a prestação do serviço público, a obrigação, de pagar a terceiro, a execução, integral ou parcial, de obra pública, o depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública, ou a dação ou cessão de bens;

Em outros termos, com a referida proposição legislativa, pretende-se permitir que sejam realizadas despesas públicas à margem das respectivas leis orçamentárias anuais. Assim, diferentemente da forma usual de pagamento, em que os valores devidos pela outorga são recolhidos aos cofres públicos, o PL 7.063/2017 visa autorizar que o próprio agente concessionário pague diretamente a terceiro por execução de obra em favor da Administração Pública. Assim, ao invés de ingressar como receita, parcela relevante da contrapartida financeira da concessão passaria a ser adimplida mediante a assunção de compromisso por parte do concessionário junto a fornecedores privados. De igual forma, as obras pagas pelo concessionário não constariam das leis orçamentárias anuais, ficando à margem dos controles orçamentários e fiscais, dentre os quais o Teto de Gastos.

Por todo o exposto, entende-se que os casos ora descritos não se coadunam com os pressupostos do NRF e que a eventual replicação dessas condutas merece, desde já, o veemente repúdio por parte deste Tribunal de Contas, visando preservar a credibilidade da EC 95/2016 como norma eficaz de controle das despesas primárias.

Isso porque o Teto de Gastos constitui regra fiscal de singular relevância no contexto das finanças públicas brasileiras, tendo proporcionado a melhoria, ainda que gradual, de diversos indicadores econômicos, com a consequente redução das taxas de juros e da inflação. Além disso, o Teto vem contribuindo para assegurar a sustentabilidade da dívida pública, que se elevava em ritmo alarmante no passado recente. Assim, pode-se afirmar que o Novo Regime Fiscal representa atualmente a principal âncora de ajuste fiscal do Brasil.

Aliada à heterodoxia dos procedimentos mencionados, impende destacar que o mero cumprimento literal e formal de uma norma, sem o devido atendimento dos princípios basilares que a norteiam, pode implicar a perda da credibilidade do Teto de Gastos como eficaz regra fiscal, capaz de limitar a expansão dos gastos governamentais, e, sobretudo, promover a sustentabilidade da dívida. Do contrário, os decorrentes impactos negativos poderiam extrapolar as fronteiras das finanças públicas, refletindo na macroeconomia do país e no comportamento dos agentes econômicos que atuam no mercado brasileiro.

Além da estrita aderência ao texto constitucional, as despesas primárias realizadas devem, sobretudo, estar em plena consonância com os pressupostos do NRF. A adoção reiterada de práticas que não se coadunam com os princípios basilares dessa regra pode conduzir a EC 95/2016 ao descrédito, sendo seu cumprimento formal insuficiente para conter o endividamento estatal, o que poderia causar deletérios efeitos ao país. Destarte, entende-se pertinente a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal nos termos propostos a seguir.

ALERTA

Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

4.1.2.1. Cumprimento das metas fiscais

A presente seção contempla, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2019 estabelecidas na Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como a consistência da apuração do resultado primário.

O resultado primário corresponde à diferença entre receitas primárias (não financeiras), ou seja, receitas obtidas por meio de tributos ou serviços prestados pelo Estado, sem ampliação da sua dívida ou diminuição do seu ativo, e despesas primárias (não financeiras), isto é, gastos que possibilitam a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidos os dispêndios com operações financeiras (juros, amortizações e concessão de empréstimos).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central do Brasil (Bacen) utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado "acima da linha", que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado "abaixo da linha".

Conforme o disposto no art. 10, incisos III e IV, da LDO 2019, c/c a Mensagem do Projeto da Lei Orçamentária de 2019, incumbe ao Bacen a apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da citada LDO.

A LDO 2019, em seu art. 2º, estabeleceu meta fiscal de deficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R$ 132 bilhões, sendo o deficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R$ 139 bilhões (equivalente a 1,84% do PIB projetado à época) e o deficit das empresas estatais federais, de R$ 3,5 bilhões (0,05% do PIB), do que resultou deficit primário do Governo Federal de R$ 142,5 bilhões (1,83% do PIB). Ressalte-se ainda que compõe a meta fiscal do setor público consolidado o resultado estimado para o conjunto dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que configurou superavit primário de R$ 10,5 bilhões, conforme discriminado na tabela a seguir.

Meta fiscal de 2019

Discriminação	LDO 2019 (Lei 13.707/2018)	
	R$ milhões	% PIB
I. Receita Primária	1.543.229	20,44
II. Despesa Primária	1.682.229	22,28
III. Resultado Primário Governo Central (I – II)	-139.000	-1,84
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3.500	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal	-142.500	-1,89
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-489.280	-6,48
VII. Dívida Líquida Governo Federal	3.560.960	47,17

Fonte: Anexo IV de Metas Fiscais da LDO 2019.

No relatório que fundamentou o Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas e relativo ao acompanhamento dos resultados fiscais do 3º bimestre de 2019, foi analisado o caráter indicativo da meta fiscal do setor público consolidado não financeiro. Na oportunidade, registrou-se que:

Ao revés, considerar obrigatória a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais das empresas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

estatais federais e para os estados, o Distrito Federal e os municípios implicaria que o poder público federal deveria observar tanto as metas de resultado primário dos OFSS (Governo Central) e PDG das empresas estatais federais, quanto do Setor Público consolidado na programação orçamentária e financeira.

Vale dizer que estaria impondo-se ao Governo Federal o ônus de fazer a indicação de limitação de empenho e movimentação financeira em caso de frustação da meta de resultado primário dos entes subnacionais, que não está sob controle do Governo Federal.

A imposição desse encargo ao Governo Federal seria um contrassenso, porquanto faltam a estes instrumentos para atender à meta de resultado primário dos entes subnacionais que compõe o resultado primário consolidado.

Posto isso, a fim de atender ao disposto no art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editado o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal em 2019. As sucessivas alterações dos limites de empenho e movimentação financeira efetivadas bimestralmente ao longo do exercício com vistas ao alcance das metas fiscais e a conformidade do contingenciamento são tratadas nas seções 2.3.3 e 4.1.2.2 deste Relatório, respectivamente.

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o Governo Federal atingiu deficit primário de R$ 78,6 bilhões, composto de deficit do Governo Central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das empresas estatais federais de R$ 10,3 bilhões, valores inferiores às respectivas metas estabelecido na LDO 2019, o que comprova o cumprimento da meta fiscal de 2019 para o Governo Central e Empresas Estatais Federais.

Parte substancial do resultado fiscal alcançado pelo Governo Central se deve às receitas obtidas com Concessões e Permissões, conforme destacado na seção 2.3.1 deste Relatório, que trata das receitas primárias. Somente com dois leilões de áreas de exploração de petróleo ("Excedentes da Cessão Onerosa" e "6ª Rodada de Partilha") foram arrecadados R$ 84,9 bilhões em 2019.

Já os entes subnacionais obtiveram superavit primário de R$ 15,2 bilhões. Por conseguinte, o resultado primário de 2019 para o setor público consolidado atingiu deficit de R$ 61,8 bilhões, inferior ao deficit máximo previsto na nova redação da LDO 2019 (R$ 132,0 bilhões). Dessa forma, também está demonstrado o cumprimento da meta fiscal do setor público consolidado estabelecida no art. 2º, *caput*, da LDO 2019.

Avaliação do cumprimento das metas fiscais de janeiro a dezembro de 2019

R$ milhões

Esfera	LDO 2019/Decreto 10.181/2019 [A]	Resultado Realizado [B]	Desvio	
			[C] = [B] -[A]	[D] = [C]/[A] %
Governo Federal	-139.533	-78.607	60.926	-43,66%
Governo Central	-139.000	-88.899	50.101	-36,04%
Empresas Estatais Federais	-533	10.292	10.825	-2030,96%
Ajuste Metodológico referente a Itaipu[1]	0	5.372	5.372	
Governo Federal com ajuste metodológico - Itaipu	-139.533	-78.607	60.926	-43,66%
- Governo Central (menos "ajuste")	-139.000	-94.271	44.729	-32,18%
- Estatais Federais (mais "ajuste")	-533	15.664	16.196	-3038,74%

Fontes: Bacen, SOF e STN.

[1] **Recursos** referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

A propósito do resultado primário superavitário das empresas estatais federais no montante R$ 10,3 bilhões, acima do previsto no Decreto 10.181/2019 (deficit de R$ 533 milhões), registre-se que decorreu da capitalização havida em dezembro das seguintes empresas: Emgepron (R$ 7,6 bilhões), Infraero (R$ 1,5 bilhão) e Telebras (R$ 1,0 bilhão). Adicionalmente, derivou da apuração de resultado primário do Serpro de R$ 500 milhões acima do valor estimado, devido ao pagamento de despesas de exercícios anteriores por parte da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Segundo dados do Resultado do Tesouro Nacional, a diferença entre o resultado primário do Governo Central "abaixo da linha" e "acima da linha", no montante de R$ 6.156,8 milhões, é assim composta: (i) ajuste metodológico de Itaipu de R$ 5.371 milhões; (ii) ajuste metodológico caixa/competência de R$ 1.388,9 milhões em subsídios e subvenções; e (iii) discrepância estatística de R$ -594,7 milhões. Considerando o PIB de 2019, pelo IBGE, de R$ 7.257 bilhões, a referida diferença dos resultados primários com relação ao PIB é de 0,08%.

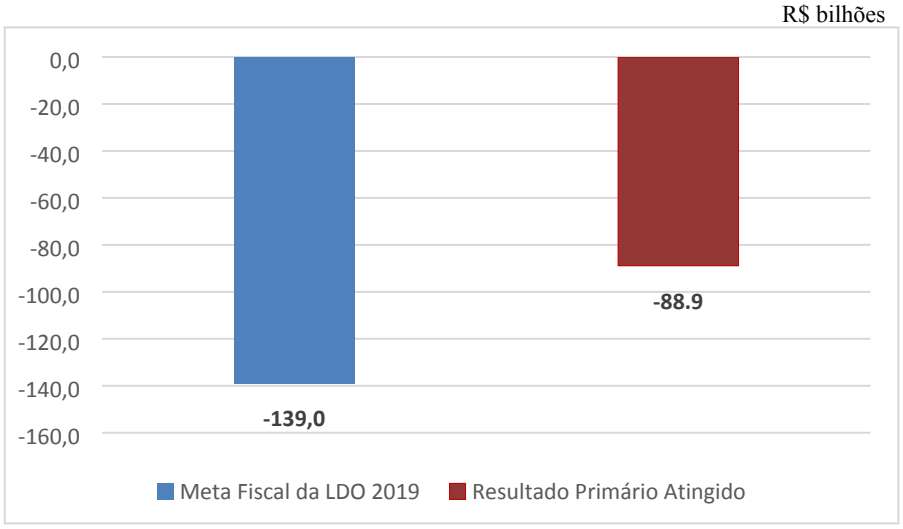
De acordo com a STN, o resultado primário pelo critério "abaixo da linha" trata os pagamentos de Itaipu Binacional ao Tesouro Nacional – referentes à amortização de contratos – como receitas do Governo Central. Tais pagamentos, contudo, são de natureza financeira e devem ser feitos ajustes mediante exclusão do resultado do Governo Central e inclusão no resultado das empresas estatais federais.

Já o ajuste relativo à apuração dos subsídios e subvenções se deve às diferenças metodológicas da apuração por meio dos critérios de caixa e competência. O Bacen incorpora mensalmente os efeitos fiscais desses eventos, conforme o critério de competência na apuração do resultado "abaixo da linha", enquanto, na apuração do resultado "acima da linha", a STN registra o impacto fiscal semestralmente, por ocasião dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

Ante o exposto, verificou-se o cumprimento da meta de resultado primário tanto do setor público consolidado não financeiro quanto dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social do Governo Central estabelecidas para 2019, consoante o art. 2° da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), como sintetizado a seguir.

Meta fiscal e resultado primário do exercício de 2019 do governo central

R$ bilhões



Fontes: LDO 2019 e Bacen.

4.1.2.2 Conformidade do Contingenciamento

A presente seção contempla, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, o atendimento dos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho definidos na LRF e LDO, além das manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de acompanhamento da programação das receitas e despesas primárias realizados no 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2019, com vistas ao atingimento da meta fiscal do exercício de 2019.

O art. 9º da LRF estabelece que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O art. 59, §§ 1º e 12º, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), por sua vez, dispõem que a limitação de empenho e movimentação financeira deverá ser proporcional à participação do Poder Executivo e de cada órgão autônomo no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2019, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2019, bem como as receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino.

Para verificação do cumprimento dessa obrigação legal, o art. 3 1º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001 determina a realização de acompanhamento bimestral da execução orçamentária e financeira da União pelo TCU. Para verificação da conformidade do contingenciamento, foram elaboradas três questões de auditoria: 1) Os critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho são condizentes com a LRF e a LDO?; 2) Considerando-se as análises procedidas em relação às receitas e às despesas primárias, o Poder Executivo estimou suficientemente o valor a ser contingenciado?; e 3) A base contingenciável foi apurada de acordo com a LDO?

Importante observar que a conformidade da condução da programação orçamentária e do contingenciamento foi acompanhada, ao longo de 2019, por meio dos seguintes processos de fiscalização, todos de relatoria do ministro Bruno Dantas: TC 005.345/2019-7 (1º bimestre), TC 012.177/2019-9 (2º bimestre), TC 021.655/2019-7 (3º bimestre), TC 033.654/2019-0 (4º bimestre) e TC 039.271/2019-6 (5º bimestre). Como resultado, o Plenário desta Corte de Contas proferiu os seguintes acórdãos: 1.572/2019, 1.976/2019, 2.178/2019 e 48/2020, respectivamente. O acompanhamento referente ao 5º bimestre de 2019 ainda se encontra pendente de julgamento.

No decorrer desses cinco acompanhamentos, não foram detectadas irregularidades no que concerne aos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho ou no que diz respeito à apuração da base contingenciável, bem como no que se refere às estimativas dos valores a serem contingenciados, a partir das análises das receitas e das despesas primárias. Não obstante, foram feitos alertas, determinações e recomendações aos órgãos e Poderes envolvidos no processo com o objetivo de promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias.

No acompanhamento relativo ao 1º bimestre de 2019, foi expedido alerta, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a não aprovação do crédito suplementar objeto do PLN 4, de 2019, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, poderia comprometer a execução das programações orçamentárias indicadas como condicionadas na Lei 13.808/2019 (LOA 2019), a exemplo das despesas com Benefícios Previdenciários Urbanos, Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia. Referido alerta foi expedido pelo Tribunal em 22/5/2019, mediante Despacho do ministro Bruno Dantas.

Posteriormente, em 11/6/2019, o PLN 4, de 2019 foi aprovado por maioria absoluta, em sessão conjunta do Congresso Nacional, com recomendação favorável à aprovação do crédito suplementar de R$ 248,9 bilhões solicitado pelo Poder Executivo. Após sanção presidencial, foi convertido na Lei 13.843/2019, restando tais dispêndios excepcionados do limite constitucional para o cumprimento "Regra de Ouro" no exercício de 2019, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019), c/c o art. 21 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

Por ocasião do acompanhamento referente ao 3º bimestre, verificou-se que existiam elevados riscos associados à não realização de leilões de blocos de petróleo (6ª Rodada de Partilha e 16ª Rodada de Licitação de Blocos), cuja arrecadação projetada era de R$ 8,35 bilhões, estando previstos para ingressarem nos cofres da União apenas em 27/12/2019. Nesse sentido, tendo em vista o impacto da eventual não arrecadação desses recursos em 2019, o que poderia comprometer o alcance da meta fiscal do exercício, foi expedido o correspondente alerta pelo Tribunal em 11/9/2019,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

mediante o Acórdão 2.178/2019-TCU-Plenário, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

Foram constatadas ainda possíveis irregularidades na execução de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania, nos exercícios de 2017 e 2018, cujo valor pode alcançar R$ 1.201,5 milhões, e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, no exercício de 2018, no valor de R$ 77 milhões. Nesse contexto, além de ensejarem possível descumprimento ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/88, as irregularidades comprometeriam dotações orçamentárias do exercício corrente, além de sensibilizarem os resultados fiscais de 2017 a 2019.

Posto isso, foi emitido alerta ao Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que há indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Não obstante, considerando que os elementos apontados seriam ainda preliminares, bem como a necessidade de realização de fiscalização específica sobre a matéria, foi autorizada a realização de inspeção com o objetivo de analisar a execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) no âmbito das Unidades Orçamentárias que executam despesas primárias na União. Assim, foi autuado o TC 038.365/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, cujos achados preliminares afetos ao exercício de 2019 são descritos na seção 4.1.2 deste Relatório.

Importante ressaltar que, no âmbito da avaliação fiscal do 4º bimestre, foi adotada medida de prudência pelo Governo. O Poder Executivo tinha expectativa de realização da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa (LVECO) em novembro de 2019, por meio da qual projetava arrecadar R$ 52,5 bilhões, montante que abrange os valores destinados à despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e às possíveis transferências aos estados, Distrito Federal e municípios incidentes sobre esse valor.

Diante disso, incorporou a receita da LVECO nas projeções de receitas primárias do exercício de 2019, ainda que o referido leilão não tivesse se realizado. Do ponto de vista da gestão de riscos, o movimento de se estimar a receita da LVECO no RARDP não causou aparente prejuízo à gestão fiscal, tendo em vista que o Decreto 10.079/2019 consignou, posteriormente, o montante desse leilão em reserva orçamentária, atendendo à recomendação do Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias expedido em outubro.

Diante do exposto, considerando que, em face dos riscos e desvios detectados ao longo de todo o exercício financeiro de 2019, foram adotadas – a cada bimestre e também extemporaneamente – as medidas prudenciais de gestão necessárias para garantir o atingimento da meta fiscal pelo Governo Federal, conforme tratado na seção 4.1.2.1 deste Relatório, não foram observadas irregularidades no que concerne aos critérios e cálculos que serviram de base para a definição dos limites de empenho e movimentação financeira, à apuração da base contingenciável, assim como nas estimativas dos valores a serem contingenciados, a partir das análises das receitas e das despesas primárias objeto da presente seção.

4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social (apenas as previstas nos incisos I, alínea "a", e II, do art. 195 da Constituição Federal); contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e pagamentos decorrentes da Lei Complementar 87/1996 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O montante da RCL é o denominador comum de vários limites fiscais, em relação ao qual são calculados os percentuais de despesas com pessoal, operações de crédito, dívida, garantias e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. Os órgãos divulgam quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), a sua situação em relação aos respectivos limites.

No contexto da verificação da RCL, caso não sejam cumpridos os limites, podem ocorrer desdobramentos como cortes de pessoal e de serviços terceirizados ou redução de outras despesas correntes. Portanto, é de fundamental importância a precisa identificação de seu montante.

A LRF determina que a verificação do cumprimento desses limites seja quadrimestral, englobando os dados dos últimos doze meses. Assim, os dados do primeiro quadrimestre correspondem aos valores do período de maio do ano anterior a abril do exercício de apuração, os do segundo quadrimestre, de setembro do ano anterior a agosto do ano de apuração e os do terceiro quadrimestre englobam todos os meses do exercício de apuração. Em consonância com essas determinações, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publica, a cada quadrimestre, a Receita Corrente Líquida aferida no período de apuração.

O TCU, por sua vez, verifica a apuração da RCL nos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelos órgãos da esfera federal, bem como a aderência da metodologia de apuração aos dispositivos da LRF que regem a matéria, em especial o art. 2º desse diploma legal.

Em relação ao exercício de 2019, foram proferidos os Acórdãos 2.454/2019-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 47/2020-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas. O acompanhamento relativo ao 3º quadrimestre encontra-se em análise e pendente de decisão, sob a forma do processo TC 040.300/2019-6, também de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Receita corrente líquida – 2015 a 2019

R$ milhões

Especificação	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Corrente (I)	**1.282.515**	**1.360.550**	**1.407.900**	**1.535.663**	**1.691.012**
Receita Tributária	424.675	458.723	464.984	507.174	545.809
Receita de Contribuições	688.387	729.915	799.733	844.484	853.404
Receita Patrimonial	65.809	74.107	99.908	111.846	202.456
Receita Agropecuária	28	22	19	21	22
Receita Industrial	626	842	881	2.056	1.606
Receita de Serviços	43.886	40.478	38.325	42.482	56.703
Transferências Correntes	1.116	1.162	1.387	1.235	1.258
Receitas Correntes a Classificar	9.234	6.901	-34.593	0	0
Outras Receitas Correntes	48.754	48.400	37.255	26.366	29.755
Deduções (II)	**607.992**	**650.620**	**680.646**	**730.314**	**785.353**
Transf. Constitucionais e Legais	213.971	239.331	239.656	266.521	298.260
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	325.682	341.858	361.222	380.190	404.528
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	11.926	12.425	13.729	13.736	13.925
Compensação Financeira RGPS/RPPS	42	49	53	52	29
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	2.650	2.930	3.343	3.635	3.818
Contribuição p/ PIS/Pasep	53.722	54.028	62.643	66.180	64.792
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	**674.523**	**709.930**	**727.254**	**805.348**	**905.659**

Fonte: Siafi.

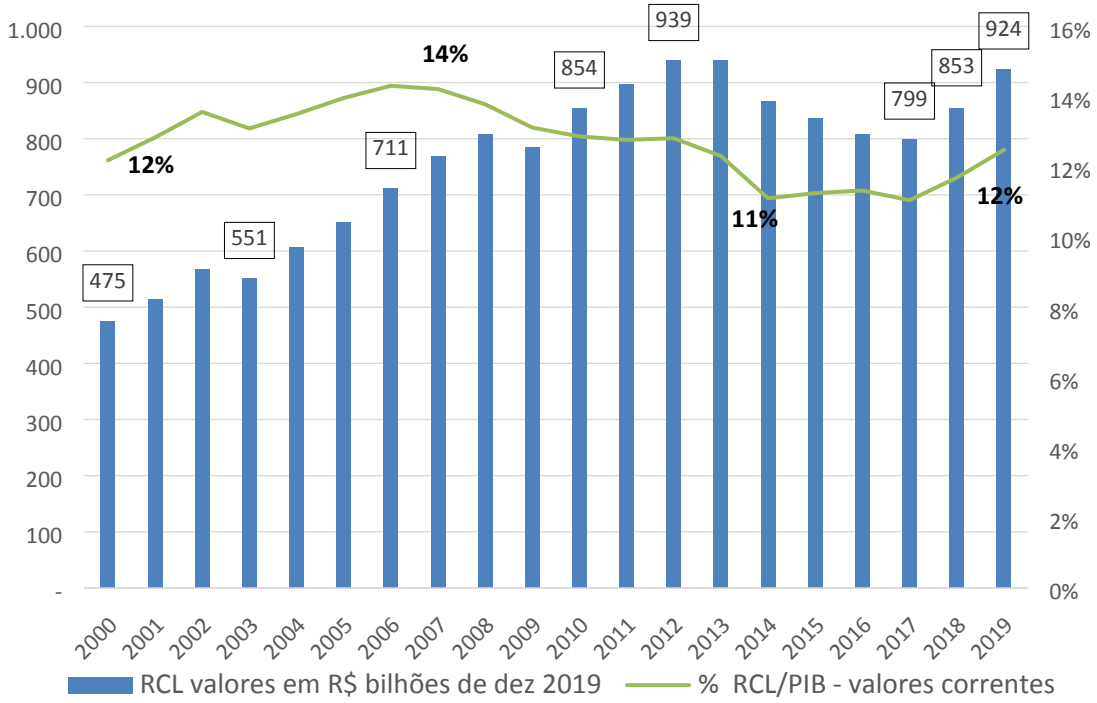
A tabela acima apresenta, em valores nominais, os montantes que deram origem à RCL do terceiro quadrimestre dos últimos cinco exercícios. Verifica-se que a RCL correspondeu em média a 52% da Receita Corrente (valor bruto) da União. Essa última, por sua vez, é essencialmente composta pela receita de contribuições (54% em média), pela receita tributária (33%) e pela receita patrimonial (7%). As principais deduções foram a contribuição dos trabalhadores e a dos empregadores sobre a folha de salários, em média 53% do total deduzido, as transferências constitucionais e legais (36%) e as contribuições para o Pis/Pasep (9%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em relação a 2018, a receita corrente bruta de 2019 apresentou um crescimento nominal de R$ 155 bilhões, ou seja, 10%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R$ 55 bilhões, ou 8%. A Receita Corrente Líquida, assim, cresceu aproximadamente R$ 100 bilhões, ou 12%, em relação a 2018. Parte do crescimento nominal da receita corrente bruta pode ser atribuída ao incremento nominal de R$ 91 bilhões na receita patrimonial de 2018 para 2019, resultante, especialmente, do recebimento dos recursos da cessão onerosa e das rodadas de concessão de campos de petróleo, bem como da elevação da distribuição de dividendos de empresas nas quais a União tem participação societária, principalmente BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

As análises precedentes, entretanto, ativeram-se à evolução da receita em termos correntes, sem considerar os efeitos inflacionários. Por sua vez, o gráfico seguinte incorpora esses efeitos e apresenta a Receita Corrente Líquida, de 2000 a 2019, atualizada pelo IPCA a preços de dezembro de 2019.

Receita corrente líquida (atualizada pelo IPCA) – 2000 a 2019



Fontes: IBGE, STN e Siafi.

É interessante observar que, desde a promulgação da LRF até 2012, a RCL apresentou crescimento real em praticamente todos os exercícios. Nos anos de 2012 e 2013 ela manteve aproximadamente o mesmo valor real. De 2014 a 2017, no entanto, os valores são todos decrescentes em relação ao valor real do exercício anterior. O decréscimo de 2014 – o mais significativo – foi de 7,8%; o de 2015, 3,5%; o de 2016, 3,3% e o decréscimo real de 2017 foi de 1,1%. A partir de 2018, a RCL voltou a crescer em termos reais, apresentando um aumento em 2018 de 6,8% em relação a 2017, e em 2019, de 8,2% em relação a 2018. Ainda assim, o montante real de 2019 é inferior às RCLs apuradas para os exercícios de 2012 e 2013.

O gráfico incorpora, também, a evolução da RCL (valores correntes) em relação ao PIB (valores correntes), sendo importante observar que em todos os exercícios essa relação percentual esteve entre 11% e 14%. Em 2019, igualmente ao observado no exercício anterior, o percentual girou em torno de 12% do PIB.

4.1.2.4. Despesas com Pessoal

O art. 169 da Constituição Federal determina que a "despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar". A regulamentação desse artigo é dada pela Lei de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Responsabilidade Fiscal, que estabelece, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, limites individualizados para poderes e órgãos autônomos, calculados em razão do total da receita corrente líquida das respectivas esferas. A RCL da União é analisada na seção 4.1.2.3 deste Relatório.

Consoante disposição do art. 19 da LRF, a despesa líquida com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder, no caso da União, a 50% da RCL. Esse percentual, nos termos do art. 20 da referida lei, foi assim distribuído entre os poderes: (a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; (b) 6% para o Judiciário; (c) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para fazer face às despesas com pessoal decorrentes dos incisos XIII (manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios) e XIV (manutenção das polícias civil, penal e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, e a assistência financeira ao Distrito Federal para prestação de serviços públicos de saúde e educação, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF), do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima); e (d) 0,6% para o Ministério Público da União.

Os citados limites são globais, pois os tetos das despesas com pessoal por poder e órgão autônomo são estabelecidos individualmente, conforme estipulado no art. 20 da LRF. Ou seja, cada tribunal tem um limite individualizado, assim como os órgãos do Poder Legislativo e as despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo (item "c" do parágrafo anterior), conforme estabelecido na parte final do art. 20, inciso I, alínea "c", da LRF, e regulamentado pelo Decreto 3.917/2001. Em 2019, a despesa líquida da União com pessoal do Distrito Federal, por meio do FCDF, alcançou R$ 11,1 bilhões.

É oportuno registrar que os limites máximos estabelecidos para fazer face às despesas com pessoal referidas na parte final da alínea "c" do inciso I do art. 20 da LRF foram alterados por meio do Decreto 10.120/2019, editado com amparo em decisão do TCU (Acórdão 2.984/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo). Os 3% destacados do limite destinado ao Poder Executivo Federal foram redistribuídos mediante a redução dos limites destinados aos ex-territórios federais e a ampliação daqueles distribuídos ao TJFDT e ao MPDFT. A evolução dos referidos limites é apresentada abaixo.

Limites das despesas com pessoal – art. 20, Inciso I, alínea "c", *in fine*, da Lei Complementar 101/2000

% da RCL

Orgão	Decreto 3.917/2001	Decreto 6.334/2007	Decreto 10.120/2019
TJDFT	0,275%	0,275%	0,399%
MPDFT	0,064%	0,092%	0,133%
Ex-Território de Roraima	0,174%	0,160%	0,099%
Ex-Território do Amapá	0,287%	0,273%	0,169%
Distrito Federal	2,200%	2,200%	2,200%
Total	**3,000%**	**3,000%**	**3,000%**

Fonte: Decreto 3.917/2001 e alterações posteriores promovidas pelos Decretos 6.334/2007 e 10.120/2019.

As despesas líquidas com pessoal da administração pública federal são analisadas pelo TCU a partir da consolidação dos RGFs publicados pelos órgãos. O objetivo é examinar o cumprimento dos limites individualizados das despesas com pessoal por poder e órgão autônomo.

Dentre os diversos aspectos verificados pelo Tribunal nos RGFs, destaca-se o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, o qual determina que, se o poder ou órgão exceder a 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento das despesas com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos e da admissão ou contratação de pessoal.

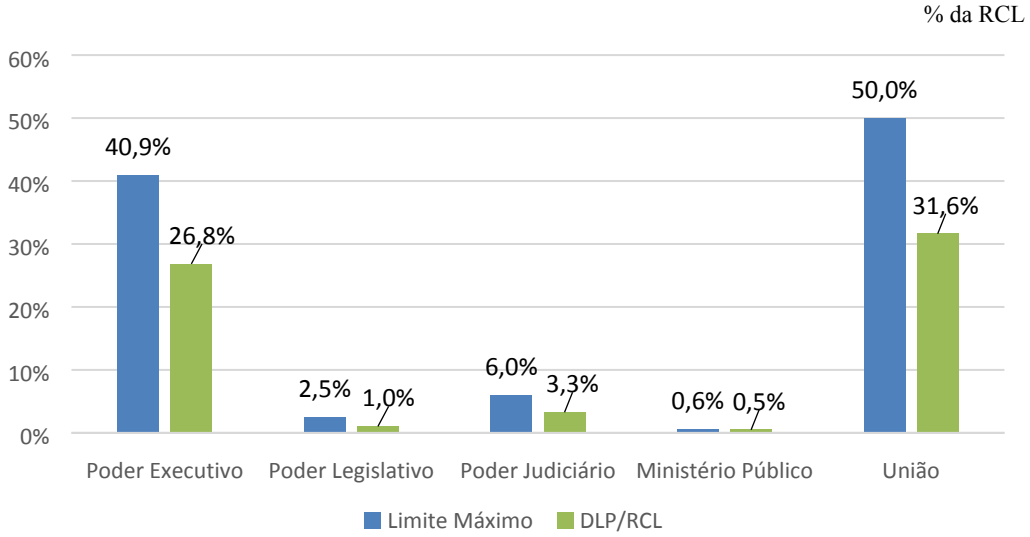
Os dados individualizados, publicados pelos órgãos, estão disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf), em cumprimento ao disposto no art. 136 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto ao exercício de 2019, como já mencionado, foram proferidos os Acórdãos 2.454/2019-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 47/2020-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Ministro Bruno Dantas. A verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal no período referente ao 3º quadrimestre é objeto do acompanhamento que se encontra em análise e pendente de decisão (processo TC 040.300/2019-6, também sob relatoria do Ministro Bruno Dantas). Nesses processos, verificou-se que todos os órgãos cumpriram individualmente os limites prudencial e máximo das despesas com pessoal, ressalvando-se, no entanto, que foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho aqueles fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se sob a análise deste Tribunal no âmbito do processo TC 036.541/2018-4, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro.

O gráfico seguinte apresenta em termos globais os limites dos poderes e os percentuais alcançados da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à RCL no exercício de 2019.

Limites das despesas com pessoal por poder e percentual realizado em 2019



Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2019.

Dos valores indicados, verifica-se que em 2019 os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram os limites estabelecidos pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF, quais sejam: máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL), respectivamente.

Cabe ressaltar que, enquanto o Poder Executivo e o conjunto dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário apresentaram despesas com pessoal em valores significativamente inferiores aos limites, o montante das despesas do MPU atingiu 91% do limite de alerta. Conforme previsto no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, o limite de alerta representa 90% do limite global do poder ou órgão. Assim, para alcançar o limite de alerta, o MPU detém apenas 9% de margem para crescimento da despesa com pessoal. Em 2018, essa margem era de 10%; o crescimento nominal da despesa (13,8%) em percentual maior que o crescimento nominal da RCL (12,5%) explica essa variação desfavorável a um adequado enquadramento do MPU, segundo as normas de prudência fiscal estatuídas na LRF.

Em consonância com os arts. 18 e 19 da LRF, o valor da despesa com pessoal utilizado para apuração do limite não coincide com o total de gastos da União discriminados no grupo de despesa denominado "Pessoal e Encargos Sociais". Isso se justifica essencialmente pelo fato de o § 1º do art. 19 da LRF permitir a dedução de algumas despesas contabilizadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e de incentivos a programas de demissão voluntária.

A seguir, são registrados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2018 e 2019, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida com pessoal (DLP), que serve de base para a verificação do cumprimento do limite.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Demonstrativo da despesa líquida com pessoal da União – 2018 e 2019

R$ milhões

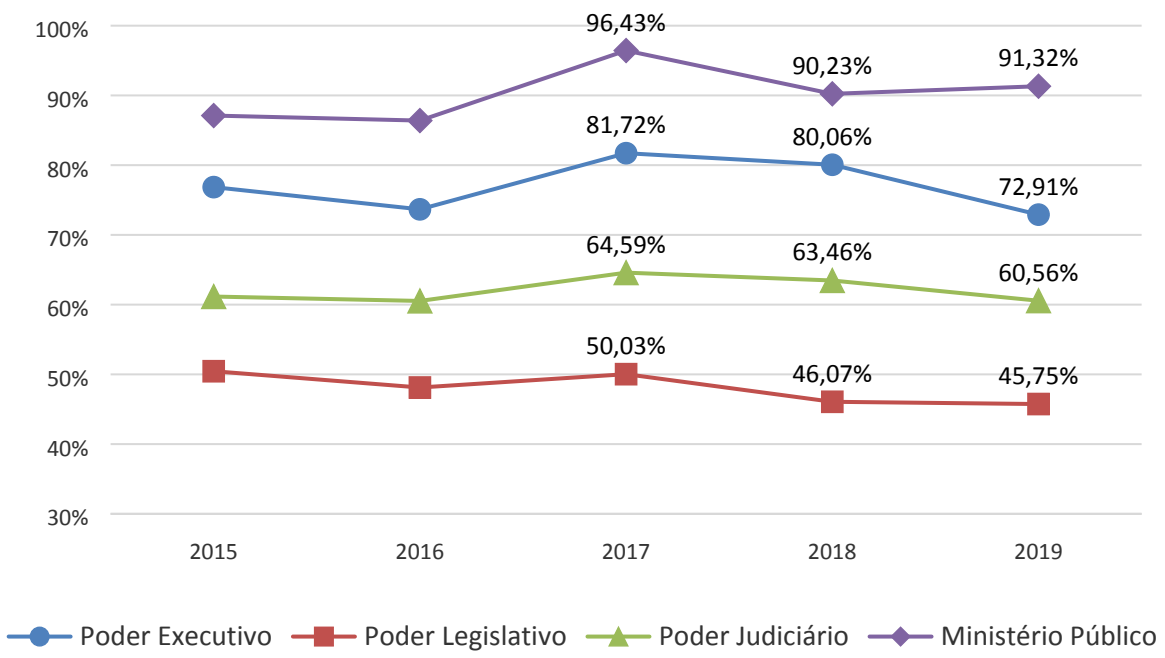
Discriminação	Despesa Empenhada em 2018	Despesa Empenhada em 2019	Variação 2019/2018
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**318.215**	**333.409**	**4,77%**
Pessoal Ativo	181.467	187.278	3,20%
Pessoal Inativo e Pensionistas	136.312	145.675	6,87%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	436	455	4,55%
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	**-41.012**	**-46.956**	**14,49%**
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-1.007	-1.464	45,40%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-7.701	-7.664	-0,48%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	-1.842	-2.208	19,86%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-30.462	-35.620	16,93%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	**277.203**	**286.454**	**3,34%**
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	**805.348**	**905.659**	**12,46%**
% do Total da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	**34,42%**	**31,63%**	**-8,11%**
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL	**402.674**	**452.829**	**12,46%**
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - 95% do Limite Legal ou 47,50% da RCL	**382.540**	**430.188**	**12,46%**

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2018 e de 2019.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação, em termos correntes, de R$ 9 bilhões em relação a 2018, ou seja, de 3% (em termos reais, houve uma redução estimada de 1%). Como o crescimento da RCL foi superior ao da despesa, o indicador DLP/RCL diminuiu, passando de 34,42% em 2018 para 31,63% em 2019.

O gráfico a seguir mostra a evolução da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco anos. O limite de alerta corresponde a 90% do limite global por poder ou órgão.

Evolução do comprometimento dos limites da despesa com pessoal em relação ao limite de alerta por poder



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

*Os limites da despesa com pessoal são estabelecidos individualmente por poder e órgão autônomo, conforme o art. 20 da LRF, o que torna a apresentação por poder uma visão global da administração pública federal. Os limites considerados no cálculo foram aqueles previstos no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

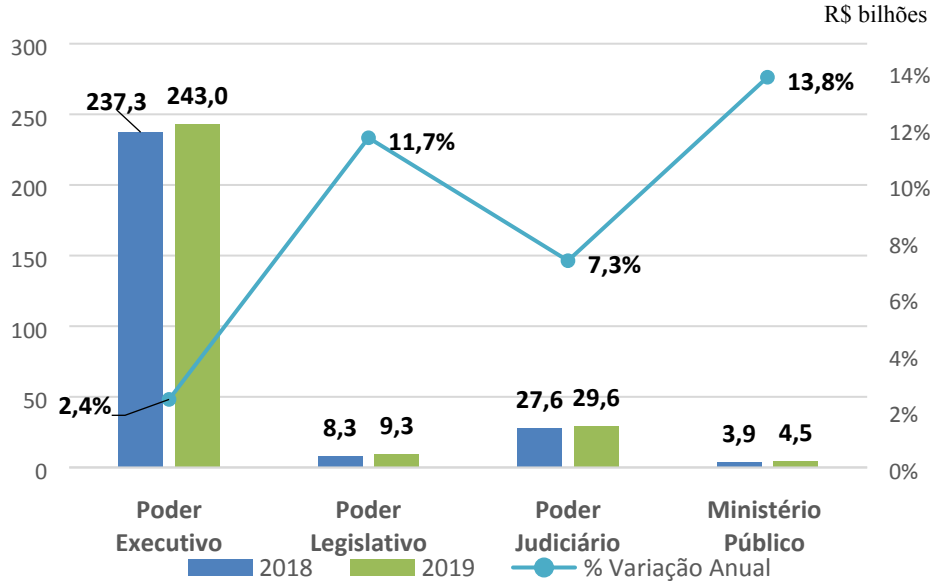
O gráfico demonstra que, após a redução, de 2017 para 2018, do comprometimento do limite de alerta em todos os Poderes e no Ministério Público, houve, em 2019, uma redução desse

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

comprometimento para o Poderes Executivo (7 p.p.) e Judiciário (3 p.p.), e uma relativa estabilização para o Poder Legislativo e para o Ministério Público. Repise-se que a despesa com pessoal do Ministério Público alcançou 91% do limite de alerta, face aos 90% atingidos em 2018. Como já informado, esse discreto incremento deve-se ao aumento das despesas proporcionalmente maior que o aumento da RCL.

Em valores nominais, em 2019, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Poder Judiciário aumentou 7,3%, a do Executivo 2,4%, a do Ministério Público 13,8%, e a do Legislativo 11,7%. A variação do IPCA em 2019 foi de 4,31%.

Despesa líquida com pessoal da União por poder – 2018 e 2019



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2018 e 2019.

As despesas do Poder Executivo (R$ 243 bilhões) constituíram 85% da despesa líquida com pessoal da União em 2019, sendo que nesse valor estão incluídas as despesas do TJDFT, do MPDFT, dos servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, e as despesas com pessoal custeadas com recursos do FCDF. Ao se excluir essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, tem-se que as despesas do Poder Executivo (Governo Federal) foram de R$ 229 bilhões, o que significou aumento nominal de 2,2% em relação a 2018, consoante indicado na tabela seguinte.

União – Poder Executivo – Governo Federal - demonstrativo da despesa com pessoal – 2018 e 2019

R$ milhões

	2018	2019	Variação Nominal	Variação Percentual
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**254.271**	**264.335**	**10.064**	**4,0%**
Pessoal Ativo	137.391	140.322	2.931	2,1%
Pessoal Inativo e Pensionistas	116.509	123.607	7.099	6,1%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	371	406	35	9,4%
Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	**30.591**	**35.718**	**5.126**	**16,8%**
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	848	1.218	370	43,6%
Decorrentes de Decisão Judicial	7.683	7.647	-36	-0,5%
Despesas de Exercícios Anteriores	532	1.084	552	103,7%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	21.528	25.768	4.240	19,7%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)	**223.679**	**228.617**	**4.938**	**2,2%**

Fontes: RGFs do Poder Executivo de 2018 e 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2.5. Dívida Consolidada e Mobiliária

Este subitem cuida da análise dos parâmetros fiscais propostos para a dívida consolidada e mobiliária, sendo que o estabelecimento de limite para a dívida consolidada é competência do Senado Federal, conforme inciso VI do art. 52 da Constituição Federal, e a fixação de limite para a dívida mobiliária é competência do Congresso Nacional, conforme inciso XIV do art. 48 da Carta Magna.

O art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição, pelo Presidente da República, desses limites e de suas alterações. Por meio da Mensagem 1.069/2000, foi proposto para a Dívida Consolidada Líquida da União o limite de 350% da Receita Corrente Líquida (RCL). Essa proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda carece de definição.

No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária Federal, por meio da Mensagem 1.070/2000. No Senado Federal, a proposta tramitou como Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial nesta Casa Legislativa. Esse limite também carece de definição, pois a proposta foi arquivada ao final da 54ª Legislatura, em 2014.

A definição destes limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como são exigidas para estados e municípios. Além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, possibilitaria ainda que esta Corte de Contas efetuasse os alertas previstos na LRF (art. 59, §1º, inciso III), quando o montante apurado superar 90% do respectivo limite.

De todo modo, o TCU realiza regularmente o acompanhamento das informações publicadas quadrimestralmente nos Relatórios de Gestão Fiscal (art. 55, inciso I, alínea "b", da LRF). A tabela a seguir apresenta informações sintéticas constantes do RGF do 3º quadrimestre de 2019, com os principais componentes da dívida e sua variação ao longo do exercício.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Exercício de 2018 e Quadrimestres de 2019

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL)

R$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2018	Até o 1º Quadrimestre	Var. % Quad.	Até o 2º Quadrimestre	Var. % Quad.	Até o 3º Quadrimestre	Var. % Quad.	Var. % Anual
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	**5.764.560.886**	**5.781.968.233**	**0,30%**	**5.943.381.534**	**2,79%**	**6.200.607.290**	**4,33%**	**7,56%**
Dívida Mobiliária (DM)	5.684.014.621	5.735.956.128	0,91%	5.893.481.036	2,75%	6.146.316.245	4,29%	8,13%
Oper. de Eq. Camb. - Rel. TN/BCB (lei 11.803/08)	27.186.388	1.049.927	-96,14%	5.618.827	435,16%	6.705.687	19,34%	-75,33%
Dívida Contratual	44.552.710	38.409.100	-13,79%	38.450.968	0,11%	40.492.803	5,31%	-9,11%
Precatórios posteriores a 5/5/2000 (inclusive)	411.567	2.614.105	535,16%	1.963.128	-24,90%	557.030	-71,63%	35,34%
Dívida Assumida pela União (lei 8.727/93)	4.247.359	1.882.411	-55,68%	1.958.628	4,05%	2.618.374	33,68%	-38,35%
Passivos reconhecidos insuf. de créd./recursos	4.148.241	2.056.561	-50,42%	1.908.947	-7,18%	3.917.151	105,20%	-5,57%
DEDUÇÕES (II)	**2.561.056.707**	**2.470.513.842**	**-3,54%**	**2.455.648.283**	**-0,60%**	**2.616.523.454**	**6,55%**	**2,17%**
Ativo Disponível	1.277.458.512	1.173.014.572	-8,18%	1.217.631.121	3,80%	1.438.785.413	18,16%	12,63%
Haveres Financeiros	1.344.049.083	1.363.218.516	1,43%	1.323.652.077	-2,90%	1.251.837.095	-5,43%	-6,86%
(-) Restos a Pagar Processados	-60.450.888	-65.719.246	8,72%	-85.634.915	30,30%	-74.099.054	-13,47%	22,58%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (III) = (I - II)	**3.203.504.179**	**3.311.454.391**	**3,37%**	**3.487.733.251**	**5,32%**	**3.584.083.836**	**2,76%**	**11,88%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	**805.348.403**	**818.616.620**	**1,65%**	**829.157.292**	**1,29%**	**905.658.590**	**9,23%**	**12,46%**
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	**715,78%**	**706,31%**	**-1,32%**	**716,80%**	**1,48%**	**684,65%**	**-4,48%**	**-4,35%**
% da DÍV. MOBILIÁRIA sobre a RCL (DM/RCL)	**705,78%**	**700,69%**	**-0,72%**	**710,78%**	**1,44%**	**678,66%**	**-4,52%**	**-3,84%**
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	**397,78%**	**404,52%**	**1,69%**	**420,64%**	**3,98%**	**395,74%**	**-5,92%**	**-0,51%**

Fonte dos dados: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º Quadrimestre de 2019

Conforme pode ser verificado na tabela, em 2019 a Dívida Consolidada Líquida (DCL) cresceu 11,88% (R$ 380,6 bilhões) em relação ao seu montante ao final de 2018. Tal crescimento foi levemente inferior ao significativo crescimento de 12,46% da Receita Corrente Líquida no mesmo exercício (realizado em grande parte no 3º quadrimestre). Neste contexto, a relação DCL/RCL manteve-se praticamente estável de um ano para o outro, saindo de 397,78% para 395,74%, valor este muito superior ainda ao limite de alerta (90% do limite), isto é, 315% da RCL, caso o limite proposto estivesse vigente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os valores da tabela demonstram que a Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (R$ 6,1 trilhões, ao final de 2019) representa mais de 99% do total da Dívida Consolidada, tendo em vista que os demais itens não chegaram a representar 1% do total ao final de cada quadrimestre de 2019. Esse fato foi acentuado pela redução em mais de R$ 20 bilhões dos passivos relativos às "Operações de Equalização Cambial", especialmente após as alterações no relacionamento com o Banco Central promovidas pela Lei 13.820/2019. Houve também a redução de R$ 4 bilhões no montante da Dívida Contratual, segundo maior item da Dívida Consolidada, a qual encerrou o exercício com saldo de pouco mais de R$ 40 bilhões.

Em relação ao ano anterior, do acréscimo de R$ 462 bilhões ao saldo da Dívida Mobiliária, o que representou aumento de 8,13% no montante, pouco mais de um quinto, quase R$ 94 bilhões, referem-se a aumento no saldo da Dívida Mobiliária em carteira no Banco Central do Brasil. Também houve, de forma gradativa durante o ano, aumento de quase R$ 17 bilhões no montante da Dívida Mobiliária Externa, que atingiu o saldo de R$ 151 bilhões ao final do exercício.

Quanto aos parâmetros fiscais, constatou-se redução significativa da Dívida Mobiliária, que saiu de 705,78% da RCL no ano anterior para 678,66% ao final de 2019, no entanto, ainda muito acima do limite de alerta, que seria de 585% da RCL, caso vigente.

Tanto no caso da Dívida Mobiliária quanto no caso da Dívida Consolidada Líquida, foi fundamental para a melhoria dos índices o expressivo aumento de 12,5% na Receita Corrente Líquida, ocorrida majoritariamente no último quadrimestre. A depender do comportamento deste denominador (RCL) nos próximos quadrimestres, poderá ocorrer deterioração significativa desses parâmetros fiscais, a exemplo dos percentuais apresentados ao final do 2º quadrimestre de 2019 (716,8% e 420,6%, respectivamente).

Quanto às deduções para o cálculo da DCL, referentes aos ativos da União, o crescimento de 12,6% no Ativo Disponível em 2019, da ordem de R$ 161 bilhões, refere-se em sua quase totalidade ao aumento de recursos do Tesouro Nacional depositados no Banco Central, ocorrendo, por outro lado, diminuição de quase R$ 128 bilhões de "Outros Créditos Bancários" (do grupo Haveres Financeiros).

Sendo assim, o crescimento de quase R$ 381 bilhões da Dívida Consolidada Líquida no ano de 2019, com o atingimento do montante total de cerca de R$ 3,6 trilhões, resultou da expansão de R$ 436 bilhões em passivos e de R$ 55 bilhões nas deduções.

Redução do saldo de Haveres Financeiros e risco fiscal relacionado à suspensão da execução de garantias de entes subnacionais

Os Haveres Financeiros da União possuem relevância semelhante ao Ativo Disponível nas deduções à Dívida Consolidada para o cálculo da Dívida Consolidada Líquida. Ao final de 2019, cerca de metade do montante de Haveres Financeiros dizia respeito ao saldo das dívidas dos entes subnacionais com a União, as quais atingiram o montante de R$ 642 bilhões, e, portanto, quase um quarto do valor total das deduções.

De modo a melhor representar a expectativa de recebimento dessas dívidas, são feitos "Ajustes para Perdas". Em 2019, esse ajuste contábil teve incremento de R$ 15,2 bilhões, deduzindo, ao final do exercício, R$ 39,2 bilhões daquele montante (6,1%). Enquanto o saldo das dívidas dos entes subnacionais com a União cresceu 3,3% no ano, o ajuste para perdas teve um incremento de 63,3%.

Note-se a relevância de tal ajuste no cálculo do indicador da Dívida Consolidada Líquida (sobre a Receita Corrente Líquida), que seria de 391,42% ao final de 2019, em caso de omissão total do ajuste, ou de 462,32%, no caso de um ajuste integral, motivado, por exemplo, por deterioração radical da situação fiscal dos entes subnacionais.

Neste contexto, esta Corte de Contas tem analisado aspectos dos riscos fiscais em diversos trabalhos, tendo realizado em 2018 uma auditoria operacional para avaliar as ações governamentais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

para lidar com os riscos à sustentabilidade fiscal (Acórdão 2937/2018-TCU-Plenário, relatoria do ministro José Múcio). No âmbito dessa fiscalização, a Secretaria de Tesouro Nacional informou, em março de 2018, que decisões judiciais liminares, vigentes à época, impediam a União de recuperar o valor de aproximadamente R$ 16,8 bilhões, não pagos pelos entes subnacionais devido à suspensão judicial da execução das garantias das operações de crédito contratadas com a União. Ademais, observa-se que a recente aprovação de legislação determinando a repactuação dos contratos oriundos da federalização das dívidas, ocorrida na década de 90, trouxe relevante impacto às contas do Governo Central.

Em virtude desse trabalho, foi realizada fiscalização específica para identificar os impactos na sustentabilidade fiscal decorrentes de demandas judiciais dos entes subnacionais contra a União (TC 032.462/2019-0, relator ministro Benjamin Zymler, pendente de decisão de mérito), que conforme se verifica, representam risco fiscal elevado, dado o expressivo saldo daquelas operações. Adicione-se também a esta situação, os recentes êxitos nas demandas judiciais de suspensão da execução de contragarantias, registrado adiante, no subitem "garantias e contragarantias".

4.1.2.6. Garantias e Contragarantias

A Resolução do Senado Federal (RSF) 48/2007 também regulamentou os limites e condições para a concessão de garantias pela União, conforme a competência constitucional inscrita no inciso VIII do art. 52. Novamente o limite estabelecido pela Casa Legislativa foi de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme art. 9º da referida norma. Esse teto, no entanto, difere do limite para as operações de crédito (subitem anterior), pois trata-se de parâmetro para o montante total do saldo devedor das garantias concedidas pela União (limite de "estoque").

Essas garantias têm sido concedidas, predominantemente, em operações de crédito realizadas pelos estados e DF, tanto em operações de crédito internas quanto externas. São também concedidas a municípios e a entidades controladas, fundos, bancos e empresas estatais, sejam federais ou não.

No caso da concessão de garantia aos entes subnacionais e às suas entidades controladas, são exigidas contragarantias de valor igual ou superior (conforme o art. 40, § 1º, da LRF), a exemplo da vinculação de transferências constitucionais, o que, a princípio, deveria reduzir significativamente o risco destas operações para a União.

O cumprimento desse limite também é verificado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme dispõe art. 55, inciso I, alínea "c", da LRF. De acordo com o relatório do 3º quadrimestre, ao final de 2019 o montante das garantias concedidas pela União foi de R$ 279,5 bilhões, pouco superior ao apurado ao final do exercício anterior (R$ 277,9 bilhões), e sem grande variação durante o exercício em análise. O montante apurado atingiu 30,86% da RCL de 2019, mantendo-se abaixo do limite de 60% estabelecido pelo Senado Federal e do limite de 54% para expedição de alerta por parte desta Corte de Contas, conforme art. 59, § 1º, inciso III, da LRF (90% do limite estabelecido).

Em 2017, houve acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de "intralimite" anual para a concessão de garantias pela União. Esse novo limite foi aprovado pela primeira vez por meio da RSF 38/2019, que fixou em R$ 22,5 bilhões o montante total para a concessão de garantias em operações de crédito internas e externas, dos estados, DF e municípios, durante o exercício de 2019. Ressalte-se que a referida resolução foi aprovada quase ao final do ano e publicada apenas em 4/11/2019.

Após questionamento da Secretaria de Macroavaliação Governamental desta Corte de Contas, no âmbito do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2019 (TC 040.300/2019-6, relator ministro Bruno Dantas), foi publicado, no RGF Consolidado de 2019, demonstrativo específico a respeito do cumprimento do "intralimite" anual estabelecido pela RSF 38/2019. O montante das garantias concedidas em 2019 foi de R$ 16,6 bilhões, quase 74% do limite

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

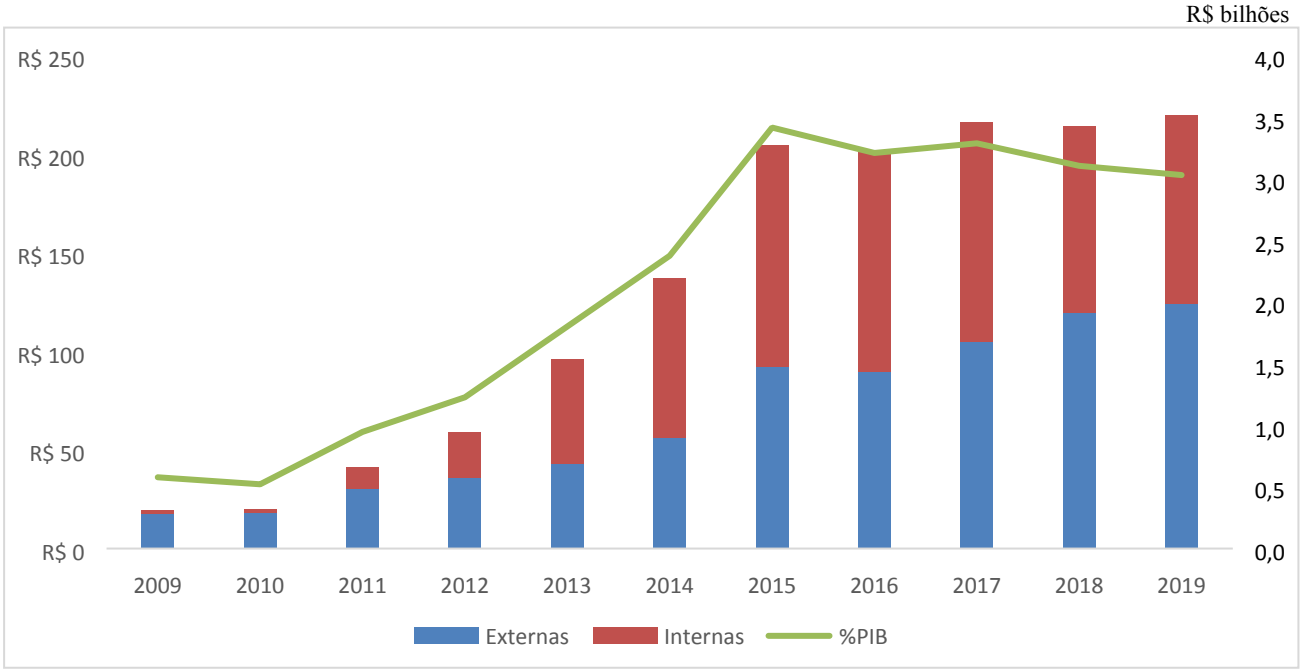
estabelecido, mantendo-se abaixo do valor fixado pelo Senado Federal, bem como do limite de alerta (90%), que também se aplica a este caso.

Riscos fiscais para a União relacionados à concessão de garantias a entes subnacionais com baixa capacidade de pagamento e à suspensão da execução de contragarantias

Os riscos relacionados à concessão de garantias pela União a estados, DF e municípios têm sido tempestivamente levantados pelo Tribunal de Contas da União e oportunamente comunicados aos Poderes da República, aos primeiros sinais de que tais operações poderiam impactar de forma significativa a gestão fiscal da União. O principal risco é de a União ser acionada para honrar obrigações financeiras dos entes subnacionais e se veja impedida, por ato legislativo ou judicial posterior, de executar as respectivas contragarantias. Este risco está diretamente relacionado ao desequilíbrio fiscal dos entes subnacionais e ao volume de operações de crédito contratadas com garantia da União.

O gráfico a seguir apresenta o crescimento, na última década, do volume de garantias da União nas operações de crédito dos entes subnacionais e a relação do montante como proporção do Produto Interno Bruto do respectivo ano. Houve crescimento acentuado de 2011 a 2015, passando de pouco mais de 0,5% para quase 3,5% do PIB no período. A partir de 2016 o indicador apresenta tendência de queda, fechando 2019 em 3% do PIB.

Saldo das garantias concedidas pela União a entes subnacionais



Fonte: RGF publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional

No acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal da União referente ao 2º quadrimestre de 2012, fiscalização desta Corte de Contas detectou que diversos estados e municípios com baixa capacidade de pagamento, segundo critérios do então Ministério da Fazenda, tiveram suas operações de crédito garantidas pela União. Foi constatado que, até aquele momento, a concessão de garantia não havia sido negada pela União a nenhum ente subnacional, mesmo com baixa capacidade de pagamento. Na oportunidade, o TCU, por meio do Acórdão 3403/2012-TCU-Plenário (relator Ministro José Jorge), fez determinações ao Poder Executivo com o objetivo de fomentar o enfrentamento aos riscos encontrados.

Em 2014, ao verificar que a União continuava concedendo garantias a estados e municípios com baixa capacidade de pagamento, o TCU, por meio do Acórdão 2071/2014-TCU-Plenário (relator ministro José Jorge), recomendou ao Senado Federal, órgão legislativo responsável por autorizar a contratação de operações de crédito externo, que considerasse os princípios sobre a promoção do endividamento soberano responsável, da Conferência das Nações Unidas sobre

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), quando da análise de operações de entes com baixa capacidade de pagamento. Note-se que, até então, a União sequer havia sido instada a honrar compromissos financeiros de estados e municípios por força das garantias concedidas, mas o risco de isso vir a acontecer já estava evidente para esta Corte de Contas.

De acordo com o Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito de dezembro de 2016 (disponível no Portal Tesouro Transparente), naquele exercício a União desembolsou R$ 2,38 bilhões para honrar pagamentos de contratos inadimplidos por estados e municípios (mais de 93% do estado do Rio de Janeiro), sendo que "Entre 2005 e 2015, não houve necessidade de a União honrar compromissos de garantias prestadas a entes da federação e entidades da administração indireta."

Naquele momento, tal situação não ensejava ônus relevante para a União, tendo em vista que, de acordo com o mesmo relatório, a recuperação dos recursos (com o acréscimo de juros de mora, multas e outros encargos eventualmente previstos) levava no máximo 14 dias, mediante a execução das contragarantias prestadas.

De todo modo, esta Corte de Contas avaliou as concessões de garantias das operações inadimplidas (TC 003.365/2017-4 (relator ministro José Mucio) e verificou que diversas garantias foram concedidas pela União ao estado do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2014, que à época já não apresentava avaliação de capacidade de pagamento satisfatória. No decorrer da fiscalização, regras mais rígidas para a concessão de garantias foram instituídas pelo Poder Executivo (Portaria-MF 501/2017).

No início de 2017, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminares suspendendo a execução das contragarantias em contratos inadimplidos pelo estado do Rio de Janeiro. Posteriormente, com a homologação da adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar 159/2017, tal situação foi normalizada, tendo em vista que a suspensão da execução de contragarantias faz parte do conjunto de medidas viabilizadoras da recuperação fiscal estadual.

Ressalte-se que, até 2019, o Rio de Janeiro era o único estado que se enquadrava em todos os requisitos caracterizadores de grave desequilíbrio fiscal (nos termos da referida lei), o que possibilitou a adesão ao RRF – como, por exemplo, por ter atingido o comprometimento de mais de 70% de sua RCL com despesas de pessoal, juros e amortizações.

Neste contexto, a União já honrou o pagamento de aproximadamente R$ 4 bilhões por ano, de 2017 a 2019, dos contratos inadimplidos pelo estado. Essas honras de garantias ainda podem perdurar até 2023, tendo em vista que o Plano de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro foi firmado com a vigência legal máxima de 36 meses (iniciada em setembro de 2017), que pode ser prorrogada por igual período.

De 2016 a 2018, o estado do Rio de Janeiro foi responsável por mais de 91% do montante dos recursos utilizados em honras de garantias, em que pese a União tenha honrado inadimplências de outros cinco estados e quatro municípios. Até então, no caso dos demais entes subnacionais, os valores estavam sendo devidamente ressarcidos, mediante a execução das respectivas contragarantias.

Porém, ao longo de 2019, os estados de Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Norte e Amapá obtiveram liminares no STF suspendendo a execução das respectivas contragarantias contratuais. Ao final do referido exercício, o montante desses pagamentos já alcançava R$ 4,3 bilhões, sendo 77% relativos a Minas Gerais e 18% ao estado de Goiás.

Assim como no caso da suspensão da execução de garantias de operações de crédito contratadas pelos entes subnacionais com a União, tais medidas judiciais tem grande potencial de impacto sobre as finanças federais, haja vista que, ao final de 2019, o saldo de garantias concedidas apenas aos estados e DF, em operações de crédito internas e externas, era de R$ 200 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2.7. Operações de Crédito

Conforme o inciso VII do art. 52 da Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal o estabelecimento de limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos entes federativos, os quais foram regulamentados pela Resolução do Senado Federal 48/2007. O inciso I do art. 7º desta resolução estabelece que o limite global para a contratação de operações de crédito pela União, a cada exercício financeiro, é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), o que inclui tanto operações de crédito internas quanto externas.

A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, em especial, os valores de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida (amortização do principal), o que caracteriza um limite para a contratação de novas operações (limita, portanto, o fluxo e não o estoque da dívida).

De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2019, publicado em cumprimento ao art. 55, inciso, I, alínea "d", da LRF, o qual possibilita a efetiva apuração do cumprimento do limite "no exercício", o saldo de "novas operações de crédito" foi de quase R$ 226 bilhões, em 2019. Esse significativo montante correspondeu a 24,92% da Receita Corrente Líquida do ano, bastante inferior, no entanto, ao limite de 60% estabelecido pelo Senado Federal e ao limite de 54% para emissão de alerta por parte desta Corte de Contas, conforme art. 59, § 1º, inciso III, da LRF (90% do limite estabelecido).

4.1.2.8. Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

O art. 42 da LRF, com a interpretação dada pelo subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (relator ministro Ubiratan Aguiar), veda a inscrição de despesas em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina que, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) do 3º quadrimestre de cada exercício, os Poderes e órgãos incluam demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

A partir do exercício de 2015, em cumprimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) aprovado pela Portaria-STN 553/2014, esses dois demonstrativos foram consolidados em um único, denominado "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar". Essa consolidação foi mantida na edição do MDF válida para 2019.

O demonstrativo visa dar transparência ao montante disponível para inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas no exercício, pois, de acordo com as normas vigentes para a União, a inscrição de restos a pagar não processados deve ser inferior à disponibilidade de caixa líquida. A apuração dessas disponibilidades deve ser realizada sob o ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as obrigações financeiras.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez, para os quais não existam restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com fornecedores de bens e serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

Da disponibilidade bruta são deduzidos os restos a pagar processados (RPP) e não processados (RPNP) de exercícios anteriores, os restos a pagar processados do exercício e as outras obrigações financeiras, chegando-se, então, à disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício. Desta última, são deduzidos os RPNP do exercício, para se apurar a disponibilidade final: Disponibilidade após a Inscrição de RPNP.

O Tribunal de Contas da União verifica, anualmente, nos acompanhamentos dos RGFs do 3º quadrimestre, os valores publicados nos demonstrativos e o cumprimento da vedação do art. 42 da LRF, combinada com o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário. Todos os Poderes e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

órgãos autônomos, conforme estabelecido no art. 20 da LRF, devem publicar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Em relação ao exercício de 2018, o TCU, por meio do Acórdão 2.901/2019-TCU-Plenário, considerou regular, para os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União, a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte de recursos. Quanto ao Poder Executivo, avaliou como regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS), no valor de R$ 70 milhões, e de disponibilidade positiva de R$ 34 bilhões em recursos não vinculados.

Para o exercício de 2019, o cumprimento da vedação contida no art. 42 da LRF, combinada com o item 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do MPU e da DPU, é objeto de análise no âmbito do processo TC 040.300/2019-6, de relatoria do ministro Bruno Dantas, que se encontra em instrução. A situação do Poder Executivo no exercício de 2019 é apresentada detalhadamente na seção 4.1.2.5.1 deste Relatório.

A tabela seguinte evidencia as disponibilidades e as obrigações financeiras dos órgãos em 2019. Esses valores foram consolidados a partir das informações constantes nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar publicados pelo Poder Executivo, pelos órgãos do Poder Legislativo, pelos tribunais e órgãos do Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União.

Disponibilidades de caixa e RPNP do exercício em 31/12/2019

R$ milhões

Poderes e Órgãos	Disponibilidade de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponibilidade após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)=(a-(b+c+d+e))	(g)	(h) = (f) - (g)
Poder Executivo*	**1.615.785,0**	**14.949,0**	**57.257,7**	**29.687,3**	**102.120,4**	**1.411.770,6**	**77.166,7**	**1.334.603,8**
Poder Legislativo	**1.900,1**	**9,2**	**5,9**	**26,6**	**13,8**	**1.844,6**	**177,2**	**1.667,4**
Câmara dos Deputados	1.330,0	1,8	5,3	15,1	1,9	1.306,0	90,6	1.215,4
Senado Federal	380,0	7,4	0,6	5,3	11,9	354,8	61,9	292,9
Tribunal de Contas da União	190,1	0,1	0,0	6,3	0,0	183,7	24,8	159,0
Poder Judiciário	**7.407,1**	**39,0**	**131,5**	**101,0**	**336,3**	**6.799,3**	**1.039,9**	**5.759,3**
Supremo Tribunal Federal	105,6	0,0	0,0	4,2	0,5	100,9	20,5	80,4
Conselho Nacional de Justiça	90,9	0,4	0,2	1,1	8,0	81,2	14,6	66,6
Superior Tribunal de Justiça	207,6	2,9	1,7	4,3	0,1	198,6	56,5	142,1
Superior Tribunal Militar	41,7	0,1	0,4	12,4	0,2	28,5	17,1	11,4
Justiça Federal	2.174,6	1,2	25,4	15,0	277,2	1.855,8	575,5	1.280,4
Justiça Eleitoral	1.227,5	24,8	7,0	22,0	47,2	1.126,4	182,0	944,4
Justiça do Trabalho	3.083,6	9,0	94,9	33,3	3,1	2.943,3	145,1	2.798,2
Tribunal de Justiça do DF e Territórios	475,7	0,6	1,8	8,7	0,0	464,5	28,7	435,8
Ministério Público da União	528,2	0,4	4,1	7,3	0,6	515,8	99,3	416,6
Conselho Nacional do Ministério Público	8,8	0,0	0,0	0,0	0,0	8,8	1,4	7,3
Defensoria Pública da União	198,1	0,0	20,4	13,5	0,8	163,4	36,9	126,5
Total	**1.625.629,1**	**14.997,6**	**57.399,2**	**29.822,2**	**102.471,1**	**1.420.939,0**	**78.484,6**	**1.342.454,5**

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2019 publicados pelos Órgãos.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.
*Nos dados do Poder Executivo estão incluídos os dados da Defensoria Pública da União.

De acordo com essas informações, no conjunto dos órgãos, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) era de R$ 1.420,9 bilhões, tendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

sido inscritos R$ 78,5 bilhões em RPNP, restando, portanto, suficiência de R$ 1.342,4 bilhões, o que aponta, em termos consolidados, para o cumprimento da regra do art. 42 da LRF.

A tabela a seguir apresenta o comparativo entre 2019 e 2018, em que se observa crescimento de 15% na disponibilidade após a inscrição de RPNP. Esse aumento foi superior em 6,5 p.p. ao da Disponibilidade de Caixa Bruta. Isso ocorreu devido à diminuição das deduções (restos a pagar e demais obrigações), cabendo destaque às reduções de R$ 18,9 bilhões (38,7%) dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores e de R$ 39,8 bilhões das demais obrigações financeiras (28,0%). Em complementação aos dados da tabela, o gráfico seguinte consolida as informações para os três últimos exercícios.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2019 e 2018

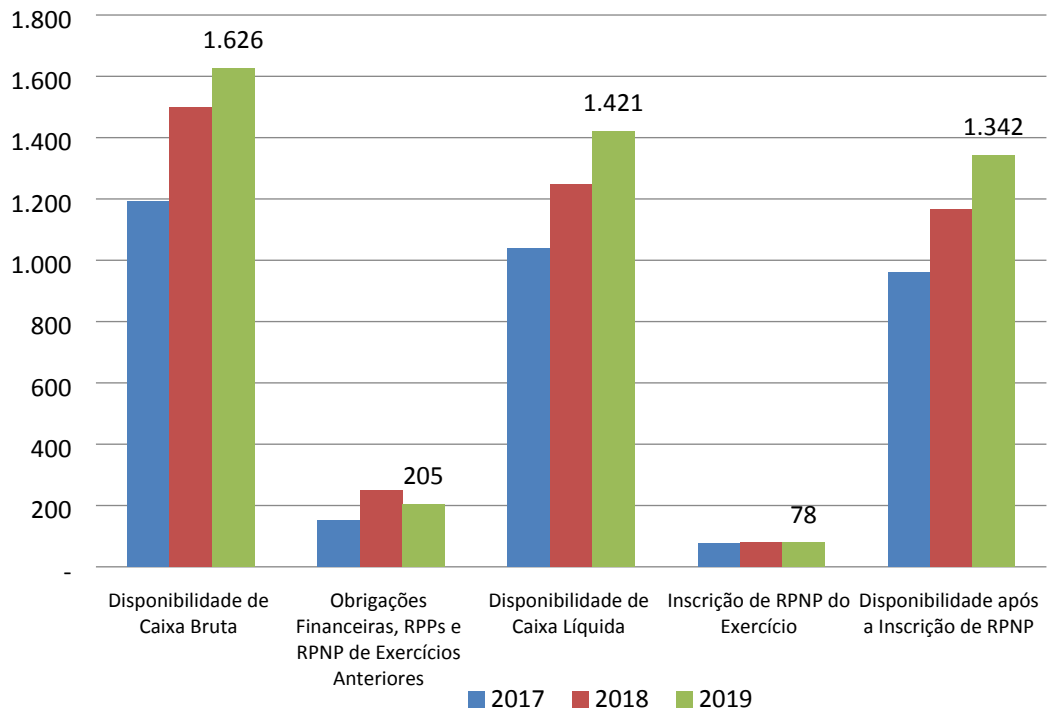
R$ milhões

Item	2018	2019	Variação Nominal	Variação %
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.498.659	1.625.629	126.970	8,5%
RPP de Exercícios Anteriores	4.274	14.998	10.724	250,9%
RPP do Exercício	55.392	57.399	2.007	3,6%
RPNP de Exercícios Anteriores	48.685	29.822	-18.863	-38,7%
Demais Obrigações Financeiras	142.279	102.471	-39.808	-28,0%
Disponibilidade de Caixa Líquida	1.248.029	1.420.939	172.911	13,9%
RPNP do Exercício	81.113	78.485	-2.628	-3,2%
Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	1.166.916	1.342.454	175.539	15,0%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2017 e 2018 publicados pelos Órgãos.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2017 a 2019

R$ bilhões



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2017, 2018 e 2019 publicados pelos Órgãos.

Por fim, cabe registrar que, nos últimos três anos, houve crescimento contínuo da disponibilidade bruta, mas o mesmo não pode ser dito em relação ao conjunto das obrigações. Os restos a pagar não processados inscritos no exercício mantiveram-se praticamente estáveis, enquanto as outras obrigações aumentaram R$ 98 bilhões em 2018 e, no exercício seguinte, reduziram R$ 46 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

4.1.2.8.1 Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo

O art. 42 da LRF veda ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este fim.

O Tribunal de Contas da União, por meio do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (relator ministro Ubiratan Aguiar), firmou entendimento de que o art. 42 da LRF se aplica aos titulares de todos os poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular à frente da gestão do órgão. Com efeito, no âmbito do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, o mandato é definido, em geral, por meio dos respectivos regimentos internos.

Ainda de acordo com o entendimento manifestado pelo TCU naquela decisão, a vedação contida no art. 42 da LRF deve ser aplicada em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

Nesse contexto, o TCU verifica, anualmente, por meio dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre, o cumprimento dessa vedação. Além da análise global (soma de todas as fontes), há um monitoramento no sentido de assegurar a inexistência de fontes de recursos com saldo negativo.

As fontes de recursos (bem como a sua aglutinação em grupos de destinação de recursos) são agrupamentos de receitas que têm a mesma regra de aplicação. Ou seja, elas fazem a vinculação entre a receita e as despesas permitidas para determinada aplicação, pois, em muitos casos, a lei estabelece que certa receita, ou alguma parcela dela, seja destinada a um tipo específico de despesa. Essa categorização das receitas e despesas por fonte também tem papel importante no cumprimento do parágrafo único do art. 8º da LRF, que determina: "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

Na análise do cumprimento do art. 42 da LRF por parte do Poder Executivo Federal, este Tribunal, nos processos de acompanhamento dos RGFs referentes aos terceiros quadrimestres, observou a existência de fontes com disponibilidades negativas em valores significativos, embora com disponibilidade líquida positiva, após a inscrição de restos a pagar não processados. O quadro seguinte apresenta as deliberações do TCU sobre o tema em relação aos exercícios de 2016, 2017 e 2018:

Deliberações do TCU sobre o art. 42 da LRF – exercícios de 2016 a 2018

Processo	Acórdão	Relator	Deliberação
TC 002.911/2017-5	2.844/2017-P	Ministro Bruno Dantas	1.6.6. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, em virtude do disposto no arts. 42 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no item 9.2 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário e no tópico 04.05.00 Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, aprovado pela Portaria-STN 553/2014, que informem a este Tribunal, no prazo de noventa dias, as medidas já implementadas e aquelas a implementar para o cumprimento do estabelecido no inciso III do art. 12 do Decreto 8.961/2017, visando a coibir a existência de execução orçamentária com fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira no final do exercício;
TC 004.090/2018-7	883/2018-P	Ministro Vital do Rêgo	9.7. considerar regular a inscrição de restos a pagar não processados para o Poder Executivo, devendo a Semag verificar nos próximos acompanhamentos dos relatórios de gestão fiscal referentes ao terceiro quadrimestre daquele Poder a existência de disponibilidade negativa nos grupos de recursos vinculados à seguridade social;
TC 040.300/2019-6	2.901/2019 -P	Ministra Ana Arraes	9.11. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS) , no valor de R$ 70 milhões, e uma disponibilidade positiva de R$ 34 bilhões em recursos não vinculados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Fonte: elaboração própria.

A tabela seguinte apresenta os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados do Poder Executivo constantes dos RGFs de 2018 e de 2019, com os recursos discriminados por grupos de destinação de recursos. Esses grupos são uma consolidação das fontes de recursos.

Disponibilidade de caixa líquida depois da inscrição de restos a pagar não processados – Poder Executivo

R$ milhões

Grupo de Destinação de Recursos	2018	2019	Variação Anual Nominal	Variação Anual Percentual
Total de Recursos Não Vinculados/Ordinários (I)	**33.953**	**81.454**	**47.500**	**140%**
Total de Recursos Vinculados (II)	**1.125.896**	**1.253.150**	**127.254**	**11%**
1. Recursos vinculados à Educação	8.633	14.427	5.794	67%
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	12.673	25.313	12.640	100%
3. Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)	-70	100	170	243%
4. Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS)	7.394	14.067	6.673	90%
5. Recursos de Operação de Crédito e Receitas Financeiras	799.100	854.023	54.923	7%
6. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	979	4.273	3.293	336%
7. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	7.584,28	5.863,69	-1.720,59	-23%
8. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	258.181	302.898	44.717	17%
9. Outros Recursos Vinculados	31.361	32.123	762	2%
10. Recursos a Classificar	61	64	2	4%
Total (III) = (I + II)	**1.159.849**	**1.334.604**	**174.755**	**15%**

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo 3º Quadrimestre – 2018 e 2019.

Ao contrário do verificado no exercício anterior – ocasião em que o grupo "Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)" registrou insuficiência líquida de caixa no valor de R$ 70 milhões –, não se observou em 2019 disponibilidades negativas em nenhum dos grupos de destinação de recursos no âmbito do Poder Executivo.

O Poder Executivo, visando ao cumprimento da vedação prevista no art. 42 da LRF, vem monitorando a observância desse dispositivo desde o exercício de 2018, fazendo os devidos registros nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referidos no art. 56 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018) e no art. 59 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

Algumas considerações em relação ao tema foram consignadas na Nota Técnica-SEI 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF, dentre as quais a de que o Poder Executivo assevera não ser suficiente, para assegurar o cumprimento do art. 42 da LRF, a disponibilidade líquida total após a inscrição de restos a pagar não processados (soma dos saldos de fontes de recursos), pois parte das receitas que constituem essa disponibilidade estaria vinculada a despesas específicas, não podendo, portanto, garantir qualquer outra obrigação. Diante dessa constatação, registra que, na verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, a suficiência deve ser apurada considerando essas vinculações. Conclui, por fim, que a disponibilidade negativa em grupos de fontes vinculadas não constitui descumprimento da vedação em comento, desde que haja saldo de recursos livres (não vinculados a despesas específicas) em montante superior à soma da eventual insuficiência de recursos em fontes vinculadas.

Considerando as particularidades expostas pela STN, a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita mediante a utilização de critérios diversos.

O primeiro deles, aqui denominado de critério Global ou Geral, consiste em averiguar se a disponibilidade de caixa total do órgão ou Poder, após a inscrição de RPNP (disponibilidade líquida), não é negativa, vale dizer, que o órgão ou Poder encerrou o exercício com disponibilidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Esse critério não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações.

Os demais critérios levam em conta a vinculação existente entre a fonte de recursos e a sua destinação, seja de forma agregada em grupos de fontes (recursos vinculados à educação, recursos vinculados à seguridade social, recursos vinculados a fundos, órgãos e programas, entre outros grupos), seja de forma individualizada por fonte. Esses critérios são atualmente adotados pelos órgãos de controle e pela Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista a sua aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso".

O atendimento ao art. 42 da LRF, segundo esses critérios, se dá, portanto, quando existem suficientes disponibilidades financeiras líquidas (após a inscrição em RPNP) não vinculadas a determinada destinação (recursos ordinários ou livres) para cobrir eventuais insuficiências em grupos de fontes vinculadas de forma agregada ou em fontes vinculadas específicas, conforme o critério adotado.

As tabelas seguintes apresentam a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2019 pelo Poder Executivo Federal conforme o critério global e conforme o critério de recursos ordinários compensando recursos vinculados negativos, sejam esses agregados por fonte ou por grupo de destinação. No caso de agregação por grupo, a suficiência é maior porque fontes negativas em um grupo são compensadas por fontes positivas do próprio grupo.

Apuração do cumprimento do art. 42 da LRF –– Poder Executivo Federal – 2019

R$ milhões

	Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	Soma de Fontes Positivas	Soma de Fontes Negativas
Total de Recursos Não Vinculados/Ordinários (I)	**81.454**	**81.454**	**0**
Total de Recursos Vinculados (II)	**1.253.150**	**669.514**	**-1.830**
1. Recursos vinculados à Educação	14.427	14.427	0
2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	25.313	25.692	-379
3. Recursos vinculados à Previdência Social (RPPS)	100	282	-182
4. Recursos vinculados à Previdência Social (RGPS)	14.067	14.067	0
5. Recursos de Receitas Financeiras	268.557	268.557	0
6. Recursos de Operação de Crédito	585.466	0	0
7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	4.273	4.273	0
8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	5.864	6.473	-609
9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	302.898	303.558	-660
10. Outros Recursos Vinculados	32.123	32.123	0
11. Recursos a Classificar	64	64	0
Total (III) = (I + II)	**1.334.604**	**750.968**	**-1.830**

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo 3º Quadrimestre – 2019 e Siafi.

R$ milhões

Critério	Suficiência Recursos Não Vinculados	Valores Negativos	Suficiência Final
Disponibilidade - Critério STN - Grupo Fonte	81.454	0	81.454
Disponibilidade - Critério STN - Fontes de Recursos	81.454	-1.830	79.624
Critério Geral			1.334.604

Fontes: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo 3º Quadrimestre – 2019 e Siafi.

Tendo em vista os dados apresentados nas tabelas acima, observa-se que, em 2019, após a inscrição de restos a pagar não processados, não se constatou disponibilidade líquida de caixa negativa em nenhum dos grupos de destinação de recursos (segunda coluna da primeira tabela), apesar de remanescerem fontes de recursos com insuficiência financeira ao final do exercício (última coluna da primeira tabela). Verifica-se, ademais, que o Poder Executivo Federal cumpriu o art. 42 da LRF por todos os critérios estabelecidos (segunda tabela), embora o grau de suficiência se altere significativamente conforme o critério utilizado (última coluna da segunda tabela).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

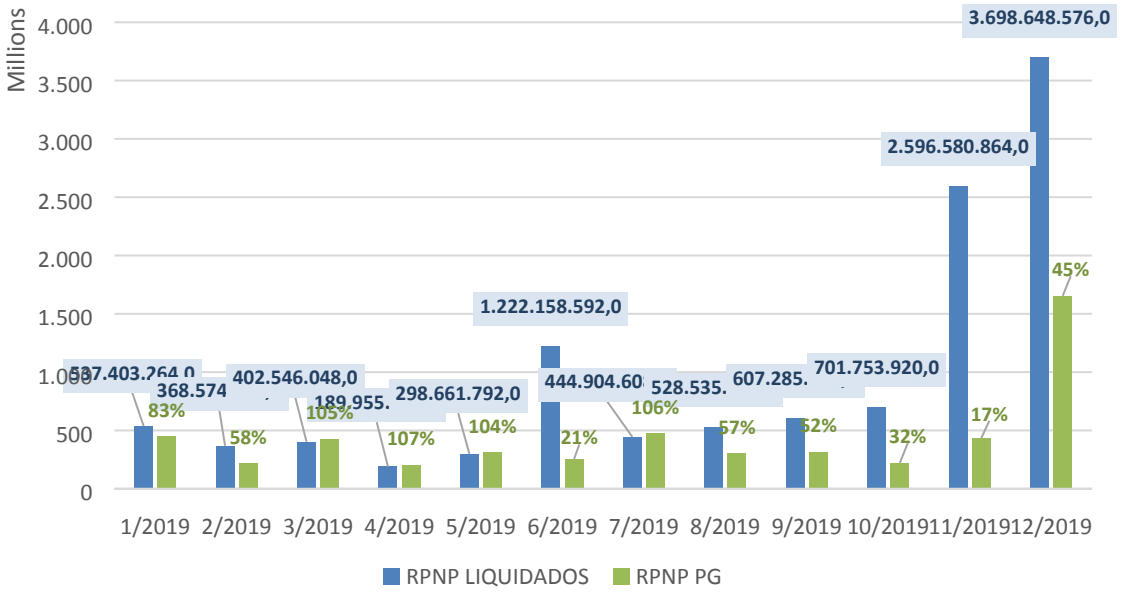
4.1.2.8.2. Liquidação Irregular de Restos a Pagar não Processados no MDR

Em 2019, o governo federal liquidou aproximadamente R$ 129 bilhões de restos a pagar não processados, sendo que 19,04% desse valor (R$ 13,4 bilhões) foram liquidados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Dos R$ 13,4 bilhões liquidados pelo MDR, 47% ou R$ 6,3 bilhões ficaram concentrados nos meses de novembro e dezembro de 2019, mais especificamente nos dias 6, 7, 14 e 18 de novembro (67,17% das liquidações do mês) e nos dias 24 e 26 de dezembro (63,07% das liquidações do mês).

O gráfico seguinte demonstra, mensalmente, a discrepância nas liquidações realizadas pelo MDR ao longo do exercício financeiro de 2019.

Liquidação de restos a pagar não processados pelo MDR – 2019



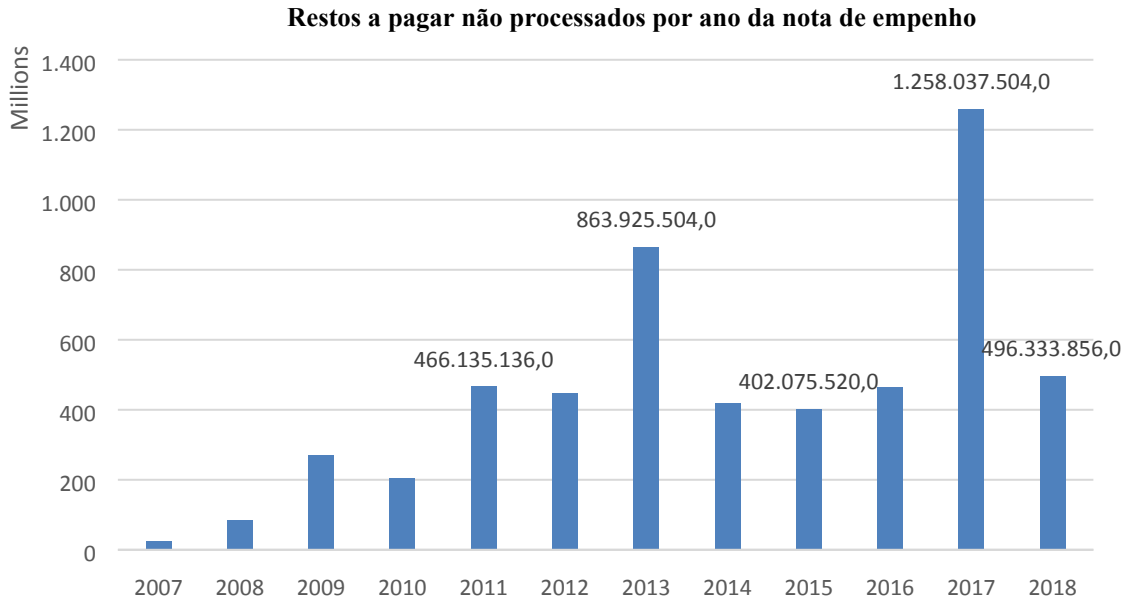
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Detalhando os dados extraídos do Tesouro Gerencial, foi possível identificar que a grande maioria das liquidações de novembro e dezembro de 2019, no MDR, foram realizadas por unidades gestoras da Caixa Econômica Federal (Caixa), sendo 85% em novembro e 68% em dezembro.

Outro ponto que merece atenção é que 92,03% dos restos a pagar não processados liquidados no último bimestre de 2019 são referentes às modalidades de aplicação 30 e 40 (transferências voluntárias a estados, Distrito Federal e municípios). Em termos de número de liquidações, somente a Caixa gerou mais de 12.000 documentos de liquidação no último bimestre de 2019, o equivalente a 6.224 contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cuja liquidação requer a análise exaustiva de uma série de regras e exigências de execução.

O gráfico seguinte demonstra a distribuição dos valores de contratos do MDR que foram liquidados pela Caixa no último bimestre de 2019. Pelo gráfico é possível perceber que a grande maioria dos empenhos se referente aos anos de 2013 e 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tesouro Gerencial.

Para avaliar as liquidações realizadas, foram encaminhados ofícios com pedidos de informações ao Ministério da Economia (ME), ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Caixa Econômica Federal (Caixa).

O MDR foi questionado sobre os fatores que contribuíram para o crescimento expressivo de liquidações de restos a pagar não processados nos meses de novembro e dezembro de 2019.

Em resposta, o Ministério argumentou que o principal fator para o aumento das liquidações foi a edição do Comunicado 26, de 15/10/2019, pelo Departamento de Transferências Voluntárias da União (Detru), o qual faz parte da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Abaixo, trecho do Comunicado 26 disponibilizado pelo Detru na Plataforma Mais Brasil:

> **Comunicado 26:**
>
> (...)
>
> Dessa forma, **esse DETRU não vê óbices para que o empenho seja integralmente liquidado após satisfeitas as condições para liberação dos recursos financeiros**. Atentamos, ainda, que as condições de liberação de recursos não se confundem com as condições de desbloqueio pela Mandatária e que, conforme inciso II do art. 41 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, **são condições para liquidação do empenho e liberação de recursos nos convênios e contratos de repasse**:
>
> 1- Ausência de condição suspensiva;
> 2- Conclusão da análise técnica; e
> 3- Aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária.
>
> Ressalta-se ainda que os termos de fomento, termos de colaboração e termos de parceria não se submetem ao regramento da PI424/2016 e, portanto, seus empenhos não dependem de aceite do processo licitatório para liquidação. (grifou-se)

Segundo o MDR, "a orientação do Detru veio a trazer maior esclarecimento para os ordenadores de despesa em relação à liquidação integral dos empenhos após o cumprimento das condições para liberação de recursos financeiros".

O Ministério acrescentou ainda que as decisões para liquidações de despesas são tomadas pelos ordenadores de despesa responsáveis por cada programação da Pasta.

> Além das legislações e normativos, espera-se que os Ordenadores de despesa se pautem no desempenho de cada programação para a tomada de decisão, respeitadas as especificidades de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> cada empreendimento, considerando, por exemplo, a **aprovação de projetos, o andamento de obras, a apresentação de documentação, análises técnicas, cumprimento de obrigações pelas entidades parceiras, além das comprovações para liberação de recursos financeiros de que trata o art. 41 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016 (1814592) e todo tipo de informação que possa influenciar na tomada de decisão para a liquidação das despesas**. (grifou-se)

Em relação aos questionamentos feitos à Caixa, a empresa mandatária da União informou que: i) o Comunicado 26 do Detru estabeleceu, para fins de liquidação, as mesmas condições para liberação de financeiro previstas na Portaria 424/2016; ii) não há diferença entre os procedimentos de verificação de liberação de financeiro adotados pela Caixa antes ou após o Comunicado 26; iii) o comunicado do Detru trouxe como novidade a autorização para liquidação integral do empenho, quando um contrato de repasse cumprisse os requisitos para liberação de recursos. Ainda segundo a Caixa:

> 3.4.2. Antes do comunicado, a liquidação da despesa ocorria no momento em que a mandatária recebia do gestor federal a autorização para emissão da Ordem Bancária, e no exato valor dessa autorização, isto é, a liquidação do empenho era na proporção do valor do recurso autorizado pelo gestor federal.
>
> 3.4.2.1 A partir do Comunicado 26, a liquidação do empenho torna-se independente da autorização do gestor federal para a transferência financeira (emissão de ordem bancária) para o contrato de repasse.
>
> 3.4.2.2 Vale destacar que o Comunicado 26 não altera o processo para as liberações financeiras, mantendo-se todos os critérios para evolução financeira do contrato de repasse. (grifou-se)

Nesse ponto, é possível concluir que o Comunicado 26 do Detru foi determinante para a mudança na sistemática de liquidações de despesas decorrentes de transferências voluntárias, haja vista que passou a orientar as unidades gestoras do governo federal a realizar a liquidação integral dos empenhos quando verificado o cumprimento de apenas três critérios: ausência de condição suspensiva, conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório.

Considerando todo o exposto, cabe fazer os seguintes questionamentos: i) de quem é a competência para estabelecer regra sobre o momento correto da liquidação de transferências voluntárias; ii) qual seria o momento ideal para realizar a liquidação de despesas de transferências voluntárias; e iii) se o procedimento recomendado pela Detru no Comunicado 26 está correto.

No que concerne ao primeiro questionamento, a liquidação constitui, por um lado, fase da execução orçamentária da despesa na qual se verifica o direito adquirido pelo credor a fim de apurar a origem e o objeto do que será pago, a importância a pagar e a quem ela deve ser paga. Gera, portanto, expectativa de pagamento e tem claros reflexos na execução financeira.

Por outro lado, liquidação é também procedimento contábil de reconhecimento de uma obrigação, com impacto nas demonstrações contábeis. Por isso, cabe ao órgão central de contabilidade e de administração financeira federal – a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) –, nos termos do estabelecido nos arts. 12, 15 e 17 da Lei 10.180/2001, definir o momento correto da liquidação de empenhos de transferências voluntárias.

Sobre o momento ideal para liquidar a despesa, cabe esclarecer que os procedimentos estão regulamentados pelo Manual do Sistema de Administração Financeiro do Governo Federal (Manual Siafi), editado pela STN.

> **Macrofunção 020307 – Transferências Voluntárias**
>
> A liquidação da despesa de transferências voluntárias deverá ser efetuada somente quando todas as exigências para a liberação dos recursos financeiros forem integralmente satisfeitas, de acordo com a legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo). Aplica-se as disposições contidas no subitem anterior às transferências obrigatórias, no que couber.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Macrofunção 020317 – Restos a Pagar

> Os restos a pagar processados relativos a transferências voluntárias devem contemplar, única e exclusivamente, valores cujas exigências para o repasse financeiro estejam integralmente satisfeitas, conforme disposto na legislação que rege o instrumento celebrado (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, etc., por exemplo). Aplica-se as disposições contidas no subitem anterior às transferências obrigatórias, no que couber.

Além do Manual Siafi, a STN, por meio da Coordenação-Geral de Contabilidade (CCONT), editou a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, que examina o momento ideal para a liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias.

Em sua análise, a CCONT considera o conceito de liquidação previsto no art. 63 da Lei 4.320/1964, segundo o qual a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, ou seja, a liquidação reconhece uma obrigação no passivo do órgão liquidante.

A CCONT também chama atenção para o conceito de passivo presente no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e no item 5.14 da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicável ao Setor Público – Estrutura Conceitual, segundo o qual:

> **Passivo** é uma **obrigação presente**, derivada de **evento passado**, cuja extinção deva resultar na **saída de recursos da entidade**. (grifou-se)

Portanto, o reconhecimento de um passivo, por meio da liquidação de uma despesa, requer o preenchimento concomitante de três requisitos: a obrigação deve ser presente; a obrigação deve decorrer de um evento passado; e a obrigação reconhecida deve gerar saída de caixa da entidade.

Com a celebração do convênio, está claro que o requisito da "obrigação presente" está atendido. Contudo, quanto aos dois últimos requisitos – obrigação decorrente de evento passado que resulte em saída de caixa –, algumas condições legais devem ser cumpridas para que haja a liquidação do empenho e o efetivo reconhecimento da obrigação de pagar.

Sobre essas condições, a Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, em seus arts. 41 e 42, estabelece as regras para liberação dos recursos financeiros. Importante destacar que essa norma foi recentemente alterada pela Portaria Interministerial 558, de 10/10/2019, o que pode ter influenciado o montante das liquidações realizadas pela Caixa no último bimestre de 2019.

Assim, para que a Caixa realizasse a liquidação das despesas de transferência voluntárias, seria necessário o atendimento das seguintes exigências da Portaria Interministerial 424/2016: i) **para os instrumentos cuja liberação do financeiro é feita em parcela única (Níveis I, I-A, IV e V):** conclusão da análise técnica, aceite do processo licitatório, inexistência de impedimento e comprovação do aporte da contrapartida pactuada pelo convenente (art. 41, incisos I e II, e art. 42, inciso I); e ii) **para os instrumentos com mais de uma parcela**: todas as exigências do item anterior e, a partir da segunda parcela, comprovação de execução de no mínimo 70% das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, inciso III).

Com isso, é possível concluir que o reconhecimento de passivos de transferências voluntárias é um processo dinâmico, que exige verificações recorrentes sobre o cumprimento de requisitos de pagamento. Ou seja, enquanto em despesas comuns, como a compra de material de escritório, a liquidação é realizada à medida que os produtos são entregues, nas transferências voluntárias, como não é exigida a entrega efetiva de um bem para reconhecimento do passivo, a liquidação somente será permitida quando o ente convenente cumprir todos os requisitos para receber o pagamento.

Observe-se que não se fala, aqui, de entrega efetiva de bens e serviços necessários à execução do convênio (como no caso da liquidação de despesas comuns), mas da observância das condições estabelecidas na Portaria Interministerial 424/2016 para que o ente convenente receba os recursos. Não se pode, por exemplo, liquidar integralmente o empenho de uma transferência voluntária de Nível II (execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasses iguais ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

superiores a R$ 1,5 milhão e inferiores a R$ 5 milhões) ou III (execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R$ 5 milhões), sem antes saber se o ente convenente irá comprovar a execução de no mínimo 70% das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, inciso III, da Portara Interministerial 424/2016).

A liquidação de restos a pagar não processados sem que estejam presentes os pressupostos para pagamento afeta a execução orçamentária e financeira do exercício, na medida em que os restos a pagar devem ser considerados na execução da programação financeira concomitantemente com as despesas autorizadas na lei orçamentária anual (art. 9º, § 2º, do Decreto 93.872/1986). Isso porque, uma vez satisfeitos os requisitos, o pagamento dos restos a pagar será feito à conta do limite global de saque de cada órgão, concorrendo, portanto, com as despesas orçamentárias do exercício.

Ademais, o reconhecimento de passivos sem exigibilidade provoca uma série de consequências indesejáveis nas demonstrações contábeis da União. Como exemplo, cita-se a superavaliação das variações patrimoniais diminutivas e, consequentemente, a subavaliação do resultado patrimonial do período de reconhecimento do passivo. A CCONT ainda aponta consequências negativas para o Balanço Orçamentário, uma vez que a coluna de "Despesas Liquidadas" irá evidenciar valores cuja execução não foi realizada, induzindo o usuário da informação contábil a avaliações errôneas sobre o desempenho do setor público.

Levando em consideração os termos da Nota Técnica da STN/CCONT, bem como as normas estabelecidas pela Portaria Interministerial 424/2016, notadamente os arts. 41 e 42, é possível chegar à conclusão de que o Comunicado 26 do Detru orientou de forma incorreta as unidades gestoras sobre a liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias. Senão, vejamos: i) estabeleceu apenas três critérios para liquidação dos empenhos e liberação do financeiro, quando a Portaria Interministerial 424/2016 estabelece, no mínimo, cinco critérios, como é o caso do art. 42, inciso I, que exige o aporte da contrapartida do convenente; e ii) autorizou a liquidação total de empenhos enquadrados nos Níveis II e III (art. 41, inciso II, da Portaria Interministerial 424/2016), mesmo sem cumprimento da exigência do inciso III do art. 41, que impõe condições para a liberação de financeiro a partir da segunda parcela.

Em resposta a questionamentos feitos pelo TCU, o Detru encaminhou a Nota Técnica-SEI 14.704/2020/ME, na qual afirma que a liquidação de despesas de transferências voluntárias após a assinatura dos instrumentos, sem condicionantes, é um fato corriqueiro em todos os órgãos e entidades da União, exceto no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), o qual tinha um entendimento diferenciado e, a partir do Comunicado 26/2019, passou a adotar o entendimento nele consignado, fato que pode explicar, em parte, o aumento das liquidações de empenho no exercício de 2019.

O Detru acrescenta ainda que "a confecção do Comunicado 26/2019 levou em consideração os aspectos da Nota Técnica da CCONT, a qual, salvo melhor juízo, não detalhou a questão da liquidação parcial ou integral dos empenhos".

À STN, por meio da CCONT, foi questionado se a nota técnica produzida por aquela coordenação autorizava a liquidação integral dos restos a pagar de transferências voluntárias independentemente do nível do instrumento de que trata o art. 3º da Portaria Interministerial 424/2016 e desde que as exigências para o repasse financeiro estivessem cumpridos.

Em resposta, aquele órgão encaminhou a Nota Técnica-SEI 15.349/2020/ME, a qual nega que a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF tenha autorizado liquidações integrais de empenhos, nos termos do autorizado no Comunicado 26/2019 do Detru. Para exemplificar o seu entendimento, a STN cita o seguinte exemplo:

> A fim de exemplificar tal situação, suponha-se a celebração de um instrumento de transferência voluntária qualquer com as seguintes condições: (a) sua celebração se deu em 2 de janeiro de 2019; (b) a publicação de seu extrato em meio oficial se deu em 3 de janeiro de 2019; (c) o prazo de expiração foi estipulado para a data de 29 de janeiro de 2020; (d) o cronograma de desembolso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> prevê o repasse de três parcelas; (e) foi previsto depósito de contrapartida proporcional a ser efetuado pelo convenente e (f) foi emitida uma única nota de empenho para o repasse dos recursos federais, sem qualquer possibilidade de expedição de apostilamentos futuros. Quando da transferência dos recursos relativos à primeira parcela, mesmo que o instrumento atenda aos dispositivos contidos no Art. 41, incisos I e II, da Portaria Interministerial em tela, mas deixe o convenente de comprovar o depósito da contrapartida correspondente à parcela em epígrafe, conforme preconiza o Art. 42, inciso I, não há condições efetivas de se efetuar a liquidação da despesa pública relativa a esta parcela e, consequentemente, reconhecer a obrigação a ser satisfeita pela União e suas entidades. Isso porque uma das condições para a exigência da potencial obrigação ainda não foi satisfeita, tornando-a inexigível perante a União e suas entidades. Ou seja, somente será possível o reconhecimento (liquidação) da obrigação de repassar o valor da primeira parcela quando o convenente comprovar o depósito efetivo da contrapartida correspondente em conta bancária específica do instrumento. Feita esta comprovação pelo convenente, e inexistindo qualquer outra exigência a ser satisfeita para o repasse da primeira parcela, fica caracterizada a obrigação de a União, de fato e de direito, repassar o respectivo valor ao convenente. Assim, a liquidação da despesa relativa às outras duas parcelas deverá obedecer às exigências próprias para a sua feitura, como é o caso, por exemplo, da comprovação da execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas anteriormente repassadas, bem como do depósito da contrapartida correspondente, conforme preconizam o Art. 41, inciso III, e o Art. 42, incisos I e II, da Portaria Interministerial em epígrafe.

Assim, considerando que o Comunicado 26/2019 do Detru orientou as liquidações não apenas de contratos de repasse administrados pela Caixa, mas também de convênios geridos por vários órgãos da administração pública, constata-se que as liquidações irregulares foram generalizadas em toda a administração pública federal.

Em 13/5/2020, foi encaminhada a esta Corte de Contas ata de reunião realizada entre a STN, o Detru e a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (AECI/ME) em 12/5/2020.

Segundo consta do documento, os técnicos do Detru e da STN concordaram que, com a edição das NBC TSP a partir do ano de 2016, não seria mais possível se afirmar que a obrigação da União de repassar recursos relativos a transferências voluntárias surge da celebração (assinatura) dos respectivos instrumentos, mas sim do cumprimento, pelos convenentes, de cláusulas relativas a cada parcela a ser por eles recebidas, e que são impostas pela legislação infralegal que disciplina esses instrumentos, em especial a Portaria Interministerial 424/2016.

Ademais, concluíram pela pertinência do entendimento formado pela Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018. Quanto ao Comunicado 26/2019, considerando o princípio da anualidade orçamentária e a obrigação dos órgãos concedentes de empenhar apenas as parcelas referentes ao exercício orçamentário, conforme previsto no artigo 27 do Decreto 93.872/1986, o entendimento foi de que a orientação da liquidação, após cumpridos os requisitos para a liberação dos recursos, atende as regras orçamentárias vigentes.

Em conclusão, as equipes técnicas do ME, com o objetivo de dar maior efetividade às transferências voluntárias, sem deixar de seguir os preceitos contábeis, entenderam pela necessidade de se alterar dispositivos do Decreto 93.872/1986, notadamente as regras do art. 68, §§ 5º e 6º, bem como de expedição de comunicado detalhado para explicar as medidas a serem tomadas pelo gestor a depender de como a despesa é executada, se direta ou descentralizada (transferências voluntárias).

Diante das tratativas entre as duas unidades do Ministério da Economia, entende-se que a necessidade de harmonização dos entendimentos já está sendo endereçada e resta ser verificada a emissão de novo comunicado aos órgãos setoriais, com as devidas correções.

Por seu turno, os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados em 2019 à luz do Comunicado 26/2019 do Detru e ainda não pagos devem ser examinados, a fim de se apurar se os requisitos necessários para repasse dos recursos estavam presentes e fundamentaram a liquidação. Caso não sejam comprovados e se ainda for viável, os ministérios

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

deverão ser orientados sobre o cancelamento das liquidações e dos respectivos restos a pagar, considerando o disposto no Decreto 93.872/1986.

IRREGULARIDADE

Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.

RECOMENDAÇÃO

- Que o Poder Executivo Federal realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados.
- Que o Poder Executivo Federal oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986.

4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

A presente seção busca avaliar a adequação dos instrumentos utilizados para instituição das renúncias de receitas tributárias, em atenção ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como o cumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 114 e 116 da LDO 2019, quando da concessão ou renovação dessas desonerações, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro).

O art. 150, § 6º, da Constituição, exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. Em paralelo, o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Na mesma linha, o art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Destaca-se a importância das exigências contidas no art. 14 da LRF para o controle e a gestão fiscal, em relação ao cumprimento das metas fiscais, considerando que, caso as regras dessa lei não sejam observadas, em propostas originárias do Poder Executivo ou em proposições parlamentares, o referido dispositivo padecerá de eficácia. A finalidade da regra é preservar o equilíbrio fiscal.

Adicionalmente, a LDO para 2019, nos arts. 114 e 116, dispôs sobre os requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição dos benefícios fiscais. O primeiro dispositivo reitera a exigência de estimativa de impacto insculpida na LRF, acrescentando a necessidade de apresentação da respectiva memória de cálculo detalhada. Por sua vez, corroborando a necessidade de maior controle dos deficits fiscais, ficou estabelecida no § 1º

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do referido art. 116 a vedação para concessão ou ampliação de incentivos tributários no exercício de 2019, exceto a prorrogação por prazo máximo de cinco anos, nas seguintes condições:

> § 1º **Ficam vedadas a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, exceto a prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado seja reduzido em pelo menos dez por cento ao ano** e que o respectivo ato seja acompanhado dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação. (grifou-se).

Assim, os requisitos a serem observados para a prorrogação dos benefícios fiscais, conforme previsão contida nos supracitados arts. 114 e 116 da LDO 2019, dizem respeito a: estimativa dos efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo, metas e indicadores relativos à política pública fomentada; justificação fundamentada para a aprovação do projeto de lei ou para a edição da medida provisória; vigência máxima ou prorrogação do benefício por até cinco anos; redução do montante do benefício prorrogado em pelo menos 10% ao ano; indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação.

Ressalta-se que esta Corte de Contas já expediu diversas recomendações e determinações a órgãos do Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, principalmente quanto ao art. 14 da LRF, quando da concessão e ampliação das renúncias de receita, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (relatoria do ministro Augusto Nardes); item 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (relatoria do ministro Benjamin Zymler); item 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (relatoria do ministro Augusto Nardes).

Da mesma forma, por meio do item 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), foi recomendado 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 concedem ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outras duas deliberações relativas ao tema tiveram como destinatário o Poder Legislativo. Conforme o item 9.5 do Acórdão 1.270/2018-TCU-Plenário (relatoria do ministro José Múcio Monteiro), foi dada ciência aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como aos ministros da Casa Civil da Presidência da República e da Fazenda, de que as disposições contidas no art. 14 da LRF são insuficientes como mecanismos de controle do crescimento do volume de renúncias de receitas tributárias e, consequentemente, do impacto fiscal dele decorrente. Ademais, no âmbito do subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário (relatoria do ministro José Múcio Monteiro), alertou-se o Poder Legislativo de que:

> (...) a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Convém recordar, ainda, que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, bem como emitiu sucessivos alertas ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e nos correspondentes dispositivos contidos nas respectivas LDOs (arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2015

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

– LDO 2016, 117 e 118 da Lei 13.408/2016 – LDO 2017, e arts. 112 e 114 da Lei 13.473/2017 – LDO 2018) quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, o que ocorreu em várias ocasiões naqueles exercícios.

Análise das renúncias tributárias instituídas em 2019

Durante o exercício de 2019, foram instituídas renúncias de receitas tributárias por meio de nove normas legais, segundo informações prestadas pela RFB, no valor total estimado de R$ 182,86 milhões. Este montante é significativamente menor que o estimado para 2018, de R$ 13,2 bilhões, concernente também a nove normas. No entanto, segundo a RFB, somente três normativos produziram efeitos fiscais em 2019 (Lei 13.799/2019 e Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019), enquanto os benefícios instituídos pelas demais normas teriam impacto somente a partir de 2020.

A tabela a seguir apresenta as nove renúncias de receitas instituídas em 2019 que foram analisadas quanto à observância das exigências constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2019

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	arts. 114 e/ou 116 da LDO 2019	art. 150, § 6º, da CF
Lei 13.799/2019	**Não**	**Não**	*	Sim
MP 877/2019	**Não**	**Não**	**Não**	Sim
MP 905/2019	**Não**	**Não**	**Não**	Sim
MP 907/2019	Sim	Sim	**Não**	Sim
Lei 13.970/2019	**Não**	**Não**	**Não**	Sim
Decreto 9.897/2019	*	*	*	*
Decreto 9.971/2019	*	*	*	*
Portaria-ME 559/2019	*	Sim	*	Sim
Portaria-ME 601/2019	*	Sim	*	Sim

* Não se aplica.
Fonte: RFB.

A Lei 13.799/2019 alterou os arts. 1º e 3º da Medida Provisória (MP) 2.199-14/2001, prorrogando o prazo (até 31/12/2023) para protocolização e aprovação de novos projetos beneficiados com a redução de 75% do imposto de renda para instalação, ampliação, modernização ou diversificação, bem como para aplicação do percentual de 30% do imposto de renda devido para reinvestimento em empreendimentos dos setores da economia que venham a ser considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam).

Referido normativo originou-se do projeto PLS 656/2015 do Senado Federal e posteriormente apreciado pela Câmara dos Deputados, onde foi cadastrado como PL 10.160/2018. Por sua vez, o Presidente da República sancionou o projeto em 3/1/2019, com veto parcial no que se refere à ampliação dos benefícios fiscais às empresas em operação na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (Sudeco).

Em 15/1/2019, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) formulou representação (TC 000.605/2019-0, de relatoria do ministro Bruno Dantas) com objetivo de avaliar a conformidade das concessões de benefícios tributários decorrentes da referida Lei 13.799/2019 diante dos requisitos exigidos pela LRF, pela LDO 2019 e pelo ADCT.

Ao final, depois de analisadas as manifestações apresentadas pelos órgãos envolvidos (Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Casa Civil da Presidência da República), constatou-se, de fato, que o mecanismo instituído pela Lei 13.799/2019 estava em desacordo com as referidas regras constitucionais e legais relacionadas à instituição/majoração de renúncias de receitas. Assim, o Tribunal decidiu, conforme o Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (relatoria do ministro Bruno Dantas):

> 9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235, caput, e 237, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerada procedente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

9.2. referendar a medida cautelar e providências acessórias adotadas pelo relator por meio do despacho contido na peça 64 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU;

9.3. determinar ao Ministério da Economia, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, no âmbito de suas respectivas competências, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que somente reconheçam/concedam/aprovem direitos de fruição de benefícios previstos na Lei 13.799/2019 quando sobrevier à implementação de todas as condições de eficácia de renúncia de receitas previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 114 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em sintonia com a resposta à Consulta veiculada pelo Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito de suas respectivas competências, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adotem medidas com vistas a atender os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 114 da Lei 13.707/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para que os benefícios previstos na Lei 13.799/2019 possam ter eficácia;

9.5. alertar a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, o Ministério do Desenvolvimento Regional e o Ministério da Economia, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que o reconhecimento do direito ao benefício de reinvestimento de 30% do IRPJ, prorrogado pela Lei 13.799/2019, no corrente exercício, está condicionado à implementação prévia de medidas de compensação, de forma a assegurar a compatibilidade da renúncia fiscal com o disposto no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

A Medida Provisória 877/2019 dispôs sobre a dispensa de retenção dos tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos e entidades federais. Verificou-se que a instituição dessa desoneração desrespeitou o § 1º do art. 116 da LDO 2019, que veda a concessão de novos incentivos fiscais durante o exercício de 2019 (à exceção de prorrogação de renúncias pelo prazo não superior a cinco anos). Apesar de a referida renúncia de receita ter sido inicialmente instituída pelo § 9º do art. 64 da Lei 9.430/1996, prorrogada pela Lei 13.043/2014 e, posteriormente, pela MP 822/2018, não ficou caracterizada como prorrogação de benefício tributário então existente, pois a MP 822/2018 não foi convertida em lei e teve sua vigência encerrada em 26/6/2018.

À exceção do art. 150, § 6º, da CF (concessão por lei específica), não houve a demonstração de cumprimento das demais condições para concessão do benefício por meio da MP 877/2019, conforme a respectiva Exposição de Motivos – EM 58/2019 ME, já que não se atendeu integralmente aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 114 e 116 da LDO 2019, tais como: estimativa do impacto orçamentário-financeiro das medidas e respectivas medidas de compensação e memória de cálculo, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e de que não afetaria as metas fiscais, bem como indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação.

Além disso, não constou da MP 877/2019 cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos para a renúncia fiscal, conforme exigido pelo § 2º do art. 116 da LDO 2019. Cabe registrar, ainda, que a MP 877/2019 não foi convertida em lei, tendo seu prazo de vigência encerrado em 23/7/2019.

A Medida Provisória 905/2019 instituiu desonerações (nos tributos relacionados ao "Contrato Verde e Amarelo" e à legislação tributária) no âmbito dos seguintes tributos: Contribuição Previdenciária Patrimonial (CPP), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

primeiro lugar, a concessão desses benefícios contrariou o § 1º do art. 116 da LDO 2019, que vedou a concessão de novos benefícios durante o exercício de 2019. Ademais, o ato normativo não indicou o órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação da respectiva renúncia instituída.

Quanto à necessidade da estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios no âmbito da respectiva Exposição de Motivos – EM 352/2019 ME, observou-se que somente foram apresentados os impactos dos gastos tributários e as respectivas medidas de compensação referentes à CPP (art. 9º), não constando qualquer demonstração equivalente em relação às renúncias dos outros tributos (arts. 28 e 48). Também não se evidenciou a memória de cálculo dessas estimativas, em descumprimento aos arts. 113 do ADCT e ao caput do art. 114 da LDO 2019.

Em relação à parte final do art. 14 da LRF e respectivos incisos I e II, verificou-se que a renúncia de receita relativa às contribuições previdenciárias foi considerada na estimativa de receita orçamentária da Mensagem Modificativa ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para o exercício de 2020, juntamente com os impactos da Reforma Previdenciária, conforme a Nota Metodológica da RFB de 12/11/2019, encaminhada ao Congresso Nacional. No entanto, no que diz respeito aos benefícios concernentes aos outros tributos (arts. 28 e 48), não se identificou a inclusão dessas renúncias na referida estimativa do PLOA. Registre-se que a Medida Provisória 905/2019 foi revogada pela Medida Provisória 955, de 20/4/2020.

A Medida Provisória 907/2019 dispôs sobre alíquotas do imposto de renda incidentes sobre operações. O art. 2º da norma alterou o art. 16 da Lei 11.371/2016, reduzindo a alíquota do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre pagamentos de contraprestação de arrendamento mercantil de bens de capital, com entidades domiciliadas no exterior, bem como o art. 3º modificou o art. 60 da Lei 12.249/2010, ao prorrogar a redução do IRRF incidente sobre os valores remetidos ao exterior destinados à cobertura de gastos pessoais em viagens. No âmbito da respectiva Exposição de Motivos – EM 24/2019-MTur-ME-MInfra, foi apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos benefícios, bem como as respectivas memórias de cálculo, em cumprimento ao art. 113 do ADCT, à parte inicial do *caput* do art. 14 da LRF e ao § 3º do art. 114 da LDO 2019.

Nota-se, também, o atendimento ao inciso I do art. 14 da LRF, tendo em vista que ficou demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária, conforme a Nota Metodológica elaborada pela RFB, de 6/11/2019, encaminhada ao Congresso Nacional no âmbito da Mensagem Modificativa ao PLOA 2020, pela qual se estimou a arrecadação federal (exceto receitas previdenciárias) naquela data, considerando as modificações na legislação tributária.

Não obstante o atendimento de quase todos os requisitos para instituição dos benefícios no caso da Medida Provisória 907/2019, verificou-se o não cumprimento por completo das condições estabelecidas no § 1º do art. 116 da LDO 2019 para a prorrogação desses incentivos tributários, uma vez que não foi apresentada, tanto no texto da MP, quanto da respectiva EM, a indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

A Lei 13.970/2019 foi originária da Câmara dos Deputados, conforme o Projeto de Lei (PL) 888/2019, e objetiva prorrogar o Regime Especial Tributário do patrimônio de afetação para projetos de imóveis residenciais de interesse no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida que tiveram obras iniciadas até 31/12/2018 e de registros das incorporações ou contratos em cartório, em alteração às Leis 10.931/2004 e 12.024/2009.

Na tramitação do projeto, não restaram demonstradas: a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das medidas e respectiva memória de cálculo; a consideração da renúncia na estimativa de receita da proposta orçamentária; a não-afetação das metas fiscais; as medidas de compensação; a indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação. Tais omissões se mostram em desacordo com o disposto nos arts. 14 da LRF, 114 e 116 da LDO 2019 e 113 do ADCT. No que concerne especificamente aos §§ 1º e 2º do art. 116 da LDO 2019, também não foram atendidas as obrigatoriedades de redução do montante do incentivo em pelo menos dez por cento ao ano e de cláusula de vigência dos benefícios de, no máximo, cinco anos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Cabe consignar que, após a aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República decidiu vetar integramente o PL 888/2019, por violar os referidos dispositivos supracitados, conforme a Mensagem 670/2019. Entretanto, em 17/12/2019, o Congresso Nacional rejeitou o veto e, posteriormente, em 26/12/2019, a Lei foi promulgada pelo Presidente da República.

Os Decretos 9.897/2019 e 9.971/2019 alteraram, respectivamente, as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes sobre preparações compostas não alcoólicas (extratos concentrados ou sabores concentrados) utilizadas na fabricação de bebidas frias, bem como as alíquotas de incidência do IPI referentes a consoles e partes e acessórios das máquinas de jogos de vídeo. Quanto à possibilidade de descumprimento do previsto no § 6º do art. 150 da CF, pelo qual se exige que renúncias de receitas sejam concedidas somente por intermédio de lei específica, cabe consignar que a alteração de alíquota não está entre as espécies de desonerações tributárias abarcadas pelo dispositivo constitucional ("subsídio ou isenção, redução base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativo a impostos, taxas ou contribuições").

Em relação ao previsto no art. 14 da LRF, ressalta-se que a concessão desses benefícios tributários também não se submete ao dispositivo, visto que o respectivo § 3º, inciso I, dispõe que as alterações de alíquotas do IPI, e de outros impostos reguladores, não se sujeitam às exigências do referido artigo para instituição de renúncia de receita.

Da mesma forma, entende-se que os decretos não se subordinam aos regramentos dos arts. 113 do ADCT e 114 e 116 da LDO 2019, visto que, no caso do primeiro dispositivo, trata-se de condição originária de "proposição legislativa" e, nos dois artigos da LDO, de "proposições legislativas e as suas emendas" (art. 114) e de "projeto de lei ou medida provisória" (art. 116).

A Portaria-ME 559/2019 alterou a Portaria-MF 112/2018, elevando o limite para US$ 1.000,00 (mil dólares dos Estados Unidos da América), ou o equivalente em outra moeda, sobre a venda de mercadorias com isenção do Imposto de Importação (II) a passageiro chegando do exterior, em loja franca. Já a Portaria-ME 601/2019 alterou a Portaria-MF 440/2010, dispondo sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajantes, ao elevar o limite de isenção do II de bagagens que ingressarem no País por via terrestre, fluvial e lacustre, de US$ 300,00 para US$ 500,00.

Quanto à possibilidade de a instituição dessa desoneração haver descumprido o previsto no § 6º do art. 150 da CF, cabe consignar, inicialmente, que a Portaria-ME 559/2019 foi editada considerando os arts. 15 (alterado pela Lei 11.371/2006) e 15-A (incluído pela Lei 12.723/2012) do Decreto-Lei 1.455/1976 (dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências). Esses artigos estabelecem que o funcionamento das lojas francas para venda de mercadoria nacional ou estrangeira a passageiros de viagens internacionais, na chegada e saída do País, ou em trânsito, se dará nos termos e condições estabelecidos pelo Ministro da Fazenda (atual Ministro da Economia) ou autoridade competente, assim como determina o art. 1º, § 2º, alínea "a", do Decreto-Lei 2.120/1984. Desse modo, entende-se que a instituição dessa desoneração não desrespeitou o supramencionado dispositivo constitucional, pelo qual se exige que renúncias de receitas sejam concedidas somente por intermédio de lei específica.

De igual forma, em relação à Portaria-ME 601/2019, considera-se que não houve descumprimento do disposto no § 6º do art. 150 da Constituição, uma vez que foi editada com amparo no art. 2º do referido Decreto-Lei 2.120/1984, segundo o qual o limite de isenção de bens integrantes de bagagem acompanhada deverá ser fixado pelo Ministro da Fazenda (atual Economia).

Em relação ao art. 14 da LRF, *caput* e incisos I e II, constam das Notas-Cetad/Coest 158 e 159, ambas de 23/9/2019, do Ministério da Economia, as estimativas dos impactos orçamentário-financeiros desses benefícios durante os exercícios de 2020 a 2023. Também demonstrou-se que essas renúncias foram consideradas na estimativa de receita orçamentária para 2020, conforme consta da Nota Metodológica elaborada pela RFB, de 12/11/2019, encaminhada ao Congresso Nacional no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

âmbito da Mensagem Modificativa ao PLOA 2020, pela qual se estimou a arrecadação federal (exceto receitas previdenciárias) naquela data, considerando as modificações na legislação tributária.

Assim, seguindo a mesma linha de raciocínio aplicada aos decretos, considera-se que a concessão dos incentivos fiscais por meio dessas portarias não se submete aos regramentos dos art. 113 do ADCT e 114 e 116 da LDO 2019, visto que, no primeiro dispositivo, trata-se de condição advinda de "proposição legislativa" e, nos dois artigos da LDO, de "proposições legislativas e as suas emendas" (art. 114) e de "projeto de lei ou medida provisória" (art. 116).

Análise dos Comentários dos Gestores

Finalizado o exame técnico acerca da conformidade dos atos normativos instituidores de renúncias tributárias no exercício de 2019, entendeu-se que, em face da relevância dos achados detectados, seria conveniente e oportuno facultar ao Ministério da Economia, na condição de órgão responsável pela política e administração tributária, nos termos do art. 1º, inciso II, do Anexo I, do Decreto 9.745/2019, a apresentação de comentários em relação à análise procedida. Assim, as devidas comunicações foram efetivadas conforme as peças 40, 41 e 42 do processo TC 039.533/2019-0 (Diretrizes para o Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2019, de relatoria do ministro Bruno Dantas).

Por meio da Nota-Cetad/Copan 92/2020 (peça 43 do TC 039.533/2019-0), a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) apresentou os comentários pertinentes, ora avaliados. Embora tenham sido abordados nove atos normativos no presente tópico, a RFB limitou-se a tratar do caso referente à Lei 13.799/2019, manifestando-se da seguinte forma:

> Com a exceção de sentirmos falta de um melhor esclarecimento de alguns aspectos relativos a Lei 13.799/2019, visto que houve grande mobilização de órgãos de Estado para dar o cumprimento possível aos preceitos do artigo 14 da LRF, inclusive com a edição específica de atos infra legais, não se identificou na avaliação elaborada pelo TCU aspectos que sejam diversos daqueles de conhecimento de que este Cetad dispõe, até o momento, sobre a tramitação das medidas.

Dado o teor dessa manifestação, entende-se, pois, que a RFB não fez objeções às desconformidades afetas à MPs 877, 905 e 907, todas de 2019. Por essa razão, mantêm-se integralmente preservados os apontamentos já feitos sobre esses casos.

Quanto à Lei 13.799/2019, cabe reiterar que tal normativo envolveu a prorrogação de dois benefícios tributários distintos, a saber: (i) incentivo de redução de até 30% do imposto de renda para reinvestimento em empreendimentos prioritários para o desenvolvimento regional nas áreas da Sudene e da Sudam, nos termos do art. 3º da Medida Provisória (MP) 2.199-14/2001; e (ii) redução de até 75% ou isenção do imposto de renda para novos projetos de investimento nessas mesmas áreas, nos termos do art. 1º, *caput* e § 1º-A, da MP 2.199-14/2001.

No que tange ao primeiro benefício, a RFB resgatou o seu posicionamento à época da edição da Lei, no sentido da "impossibilidade de utilização do benefício de reinvestimento de 30% de IRPJ no ano de 2019, por não ter sido instituída a medida de compensação necessária". Esse entendimento também havia sido perfilhado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), órgão gestor do benefício. Desse modo, por meio do Decreto 9.682/2019 e da Portaria-MDR 2.154/2019, o Poder Executivo buscou condicionar a fruição do benefício à prévia implementação das correspondentes medidas de compensação, nos termos do art. 14, inciso II e § 2º, da LRF.

De fato, a decisão de mérito proferida por este Tribunal já no exercício de 2020, na forma do retromencionado Acórdão 62/2020-TCU-Plenário, conferiu maior segurança jurídica ao caso, consolidando as medidas prudenciais que o Poder Executivo deveria adotar. Isso porque, na referida decisão, foi determinado aos órgãos envolvidos que somente autorizassem a fruição dos benefícios previstos na Lei 13.799/2019 quando sobreviesse a implementação de todas as condições de eficácia previstas no ADCT, na LRF e na LDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ademais, conforme ratificado pela RFB, não teria havido usufruto do benefício de redução de até 30% do imposto de renda em 2019, dada a ausência de medidas compensatórias previamente implementadas. Não obstante, a renúncia fiscal correspondente foi considerada na estimativa de receita orçamentária para 2020, em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da LRF, reforçado pelo art. 3º, parágrafo único, do Decreto 9.682/2019. Isso pôde ser verificado no Demonstrativo de Gastos Tributários que acompanhou o respectivo Projeto de Lei Orçamentária Anual da União. Assim, entende-se que a neutralidade fiscal preconizada pela legislação pertinente acabou, afinal, sendo alcançada *a posteriori* em face da atuação mútua e tempestiva dos órgãos de gestão e de controle.

Quanto ao segundo benefício prorrogado pela Lei 13.799/2019, ainda na etapa de instrução preliminar da sobredita representação, a RFB informou que o impacto orçamentário-financeiro decorrente somente se daria a partir do exercício de 2020. Isso porque, consoante o disposto no art. 1º, §§ 1º e 2º, da MP 2.199-14/2001, a fruição do benefício se inicia no ano-calendário subsequente àquele em que o projeto de investimento entra em operação, segundo laudo expedido pelo Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) até o último dia útil do mês de março do ano-calendário subsequente ao do início da operação. Se o laudo for expedido após esse prazo, a fruição do benefício começa no ano-calendário da expedição do laudo.

Assim, a adequação fiscal da renúncia decorrente do benefício em tela poderia ser assegurada mediante atendimento à condição disposta no inciso I do art. 14 da LRF, qual seja, "demonstração (...) de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais (...)". De igual modo, atesta-se que houve a devida consideração dessa renúncia fiscal no âmbito do orçamento federal para 2020, em consonância com a LRF e com o Decreto 9.682/2019.

Conclusão

Nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e legislação correlata. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Apesar das diversas recomendações, determinações e alertas emitidos pelo TCU sobre o tema, no âmbito de múltiplas ações de controle externo, bem como dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2016, 2017 e 2018, ficou evidente a inobservância reiterada das normas prescritas no ADCT, na LRF e na LDO, em razão do não atendimento integral dos requisitos para concessão e renovação de benefícios tributários em 2019, como: vedação a novos benefícios durante o exercício; projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas dos resultados fiscais ou a apresentação de medidas de compensação; cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; e indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

Ademais, em que pese tais exigências constitucionais e legais serem requisitos prévios para a exequibilidade de normas veiculadoras de renúncias de receitas tributárias, no caso da edição das Medidas Provisórias 905, de 11/11/2019, e 907, de 26/11/2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores, de modo aconferir a devida adequação orçamentária e financeira dssas medidas, em conformidade com a legislação pertinente, bem como em atenção ao disposto no item 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro), segundo o qual:

> (...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Cabe mencionar, ainda, a recente recomendação proferida no âmbito do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário, de 6/5/2020 (relatoria do ministro Raimundo Carreiro). Referida decisão é decorrente do monitoramento de uma série de deliberações pretéritas atinentes à temática da gestão e governança das renúncias de receitas tributárias. Com o objetivo de contemplar os avanços e as lacunas existentes, sobretudo nas etapas de formulação e monitoramento das políticas públicas financiadas por gastos tributários, recomendou-se ao Ministério da Economia, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, que (item 9.3 e respectivos subitens):

> (...) adotem providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo:
>
> competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;
>
> aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;
>
> definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;
>
> estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas;
>
> mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

Pelo exposto, ao tempo em que se reconhece a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados, o que denota a observância apenas em caráter parcial das deliberações e dos alertas desta Corte de Contas, bem assim a fragilidade subsistente dos mecanismos de gestão e controle atualmente adotados pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novo alerta, reiterando as desconformidades detectadas, cabendo ainda a formulação de recomendação específica, a ser implementada em caráter imediato, com vistas a assegurar a devida adequação orçamentária e financeira de cada renúncia de receita tributária que vier a ser instituída e a sua plena compatibilidade com o arcabouço normativo aplicável à espécie.

Por fim, em que pesem a recomendação exarada no subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário e o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, verificou-se que remanesce a prática do Congresso Nacional de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, bem como pelos dispositivos das LDOs em vigor. Entretanto, considerando que o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da gestão exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, e tendo por base os Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário e 62/2020-TCU-Plenário, verifica-se que o Poder Executivo deixou de implementar os requisitos necessários para conferir eficácia às normas aprovadas no exercício de 2019.

Deve-se sopesar, todavia, que a consolidação dos entendimentos decorrentes dos Acórdãos 1.907/2019-TCU-Plenário e 62/2020-TCU-Plenário ocorreu ao longo do exercício de 2019 e início de 2020. Desse modo, considerando as datas de prolação dos acórdãos referidos e as datas de aprovação dos normativos que instituíram os benefícios ora analisados, não seria exigível dos gestores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

responsáveis a aplicação dessas interpretações jurisprudenciais somente em relação à Medida Provisória 877, de 25/3/2019.

Ou seja, embora as normas definidoras de requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias estejam há muito vigentes, o entendimento de que a eficácia dessas está condicionada à prévia comprovação de atendimento, pelo Poder Executivo, dos aludidos requisitos no caso de terem sido aprovadas em desacordo com a legislação, enseja a emissão de alerta e recomendação de caráter geral, com vistas a evitar a repetição da irregularidade ora examinada quando da implementação futura de benefícios tributários baseados em renúncias de receitas.

IRREGULARIDADE
Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício.
ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício.
RECOMENDAÇÃO
Recomendar ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

4.1.2.9.1 Plano de Revisão de Benefícios Tributários

O art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea "b", da LDO 2019 determinou o encaminhamento ao Congresso Nacional, pelo Chefe do Poder Executivo, de um plano de revisão de despesas e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, nos termos que segue:

> § 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.
>
> § 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:
>
> III - no que tange às receitas:
>
> a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e
>
> b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:
>
> 1. prazo de vigência para cada benefício; e
>
> 2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

No âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, pendente de apreciação conclusiva, avalia-se, dentre outras questões, o cumprimento das disposições contidas no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea "b", da LDO 2019. Observou-se que o Sr. Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 19/12/2019, a Mensagem 718, contendo o plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022.

Nessa peça, constaram as medidas adotadas em 2019, as medidas encaminhadas ao Congresso mas que seguem em tramitação, e as que ainda se encontram em análise no âmbito do Poder Executivo.

No que concerne aos benefícios tributários, o Ministério da Economia encaminhou ao TCU, por meio da Nota Conjunta-Cetad/Cosit 212/2019, elaborada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB (peça 13 do TC 031.445/2019-5), um rol de 45 medidas legislativas a serem adotadas com vistas à redução dos montantes e prazos dos benefícios ou à sua extinção.

Essas propostas, se aprovadas pelo Congresso Nacional, teriam o potencial de reduzir em, aproximadamente, R$ 55 bilhões os subsídios tributários. Além disso, a RFB estima que a Reforma Tributária, em sua primeira fase, teria o potencial de alcançar redução de gastos tributários da ordem de R$ 81,4 bilhões, o que representaria 26,56% do total de gastos tributários projetados no Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para o exercício de 2019.

Nesse ponto, é importante esclarecer que, mesmo na hipótese de aprovação da Reforma Tributária ou de redução das demais renúncias de receitas informadas na Nota Conjunta-Cetad/Cosit 212/2019, não é possível afirmar que ocorrerá a percepção direta de efeitos incrementais na arrecadação da União ou dos demais entes da federação. Isso porque os R$ 81,4 bilhões de redução da renúncia provenientes da Reforma Tributária podem vir a ser absorvidos, no todo ou em parte, pelas novas regras de tributação, a depender, sobretudo, das escolhas políticas sobre o nível de carga tributária a prevalecer.

Tem-se que o modelo de renúncia criado para desonerar as empresas do PIS e da Cofins (tributos que serão contemplados na primeira fase da Reforma Tributária) buscou, segundo a RFB, corrigir distorções do sistema tributário vigente. Assim, uma vez realizada a Reforma, esse montante de R$ 81,4 bilhões passaria a não mais ter tratamento de renúncia de receita, sendo potencialmente absorvido pela distribuição da carga tributária de forma mais equânime para o ambiente de negócios.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

De outro lado, os R$ 55 bilhões de redução endereçados por meio de outras medidas constantes da sobredita Nota Conjunta têm natureza de estimativa, projeção ou previsão. A confirmação dessa arrecadação dependerá de diversas variáveis macroeconômicas e conjunturais, de modo que o efetivo aumento da arrecadação somente poderá ser aferido após a aprovação da redução dos benefícios e da entrada em vigor das novas regras de tributação.

A despeito disso, entende-se que as medidas anunciadas pelo Poder Executivo têm o potencial de atender aos desígnios da LDO 2019 e fomentar o alcance da meta de renúncias tributárias constante do art. 21, §§ 3° e 4°, inciso III, alínea "b", item 2, da LDO 2019, de 2% do PIB em dez anos.

Vê-se, assim, que o Poder Executivo não só encaminhou um plano de ação ao Congresso Nacional, mas envidou esforços, até março de 2020, para que as principais medidas fossem endereçadas oportunamente ao Poder Legislativo Federal. A premissa seria o encaminhamento prévio de uma ampla Reforma Tributária que, no primeiro enfrentamento, teria o potencial de reduzir as renúncias de receitas em R$ 81,4 bilhões, o que representaria 26,56% do total dos gastos tributários estimados no DGT (PLOA 2019).

Ademais, existem diversas outras propostas legislativas em análise e preparação, no âmbito do Ministério da Economia, com potencial de reduzir significativamente o montante de renúncias de receitas. Espera-se que tais propostas sejam oportunamente remetidas ao Congresso Nacional.

Conforme apresentado pela Casa Civil da Presidência da República, entretanto, a situação de calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, de fato, aumenta a complexidade para implementação da estratégia de Reforma Tributária ou de outras medidas de ajustes, especialmente por mudar as prioridades de toda a sociedade no momento de crise (peça 70 do TC 031.445/2019-5).

Por todo o exposto, é possível concluir pelo cumprimento das disposições insculpidas no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea "b", da LDO 2019, sem prejuízo de que o encaminhamento das medidas legislativas que resultarão na efetiva redução dos subsídios tributários seja acompanhado oportunamente pelo Tribunal de Contas da União, bem como quando da apreciação das Contas do Presidente da República.

4.1.2.10. Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

O art. 17 da LRF define Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os requisitos para sua criação são definidos nos sete parágrafos daquele artigo.

O ponto essencial desses requisitos é que o normativo que estabelecer uma DOCC deve, ao mesmo tempo, indicar uma redução permanente de outra despesa ou um aumento permanente de receita, sendo que este aumento de receita deve ser "proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição". Além disso, deve haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de vigência e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

No âmbito do processo TC 031.445/2019-5, de relatoria do ministro Bruno Dantas, pendente de apreciação conclusiva, avaliou-se, dentre outras questões, o cumprimento dos requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias e de DOCCs no exercício de 2019. Enquanto a temática das renúncias já foi objeto de diversos processos deste Tribunal, o acompanhamento sistemático e abrangente das DOCCs foi realizado em caráter inédito, devendo se tornar periódico doravante.

Um dos principais achados do processo em comento foi a dificuldade em se caracterizar uma despesa como obrigatória, em face de algumas sutilezas empregadas no corpo dos textos dos respectivos atos normativos instituidores que acabam por afastar os rigores do art. 17 da LRF. Assim,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

uma despesa que, em princípio, teria todas as características de obrigatória, traz em sua norma de criação, por exemplo, uma cláusula que submete sua execução à existência de disponibilidade orçamentária. Em outras situações, a lei instituidora da despesa não "determina" expressamente, ou seja, não fixa para o ente público a obrigação legal de sua execução, mas tão somente "autoriza" ou "permite".

Este é o caso das autorizações de prorrogação, por mais de dois anos, de contratos emergenciais de trabalho regulamentados pela Lei 8.745/1993. Essa lei dispõe sobre contratação emergencial para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. A despesa decorrente não vem sendo considerada como obrigatória de caráter continuado, uma vez que se trata de permissões e que a própria lei traz as possibilidades de extinção do contrato por conveniência administrativa.

Outro achado do TC 031.445/2019-5 diz respeito à inexistência de informações periódicas consolidadas sobre a criação de DOCCs. Nesse sentido, solicitou-se ao Ministério da Economia informações sobre as DOCCs instituídas em 2019. A Secretaria de Política Econômica (SPE) apresentou um quadro com dez leis que concederam ou prorrogaram despesas obrigatórias de caráter continuado, sem informações sobre os respectivos impactos financeiros da legislação discriminada. Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentaram informações mais elaboradas, no entanto, restritas a temas específicos de suas respectivas áreas de atuação. A SOF, sobre despesas com pessoal, e a STN, sobre despesas com potencial impacto fiscal para as ações sob sua responsabilidade.

Por fim, para a conferência de que estavam sendo verificados os requisitos estabelecidos pela LRF para a criação de DOCCs, foi solicitado ao Ministério da Economia os *links* de acesso, no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a todos os processos eletrônicos administrativos que trataram de medidas provisórias e de projetos de lei relativos a criação, aumento ou prorrogação de despesas obrigatórias de caráter continuado em 2019.

Apurou-se, de início, que algumas proposições se transformaram em lei, outras foram total ou parcialmente vetadas e outras ainda estavam em tramitação. Obteve-se, então, acesso a dez processos dentre os elencados, todos de autoria do Poder Executivo.

A análise detalhada dos dez processos é apresentada no TC 031.445/2019-5. Em alguns casos, verificou-se a criação de despesa permanente com respectiva redução de outras despesas e, na maior parte dos casos, as despesas criadas não foram caracterizadas como DOCCs, por algum critério que relativizou a obrigação legal de sua execução.

No entanto, um achado relevante ocorreu na análise do Processo Administrativo-SEI 12100.102058/2019-66, referente ao Projeto de Lei (PL) 2.479/2019, de iniciativa do Poder Executivo e que culminou na Lei 13.856/2019. Tal norma "cria a Universidade Federal do Norte do Tocantins, por desmembramento de *campus* da Universidade Federal do Tocantins".

Embora o referido projeto tenha sido sancionado sem veto, o exame técnico levado a efeito pela equipe da Semag no âmbito do TC 031.445/2019-5 revela que houve descumprimento das normas que visam assegurar a adequação orçamentária no processo de geração de despesas, além de descumprimento dos requisitos para a criação de despesas com pessoal.

No que tange à LRF, esse descumprimento não se limitou ao art. 16, pela não apresentação dos custos imediatos e futuros da implantação e o funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT). Envolveu também a desconsideração do art. 17, pois essa expansão da ação governamental classifica-se como despesa obrigatória de caráter continuado, estando sujeita à exigência do detalhamento da memória de cálculo tanto de seu impacto orçamentário, no exercício inicial de vigência e nos dois seguintes, quanto das medidas de compensação que deveriam ser instituídas, além da indicação das respectivas fontes de custeio. Ademais, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) impõe a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

necessidade de que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória esteja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que não foi observado.

Essas desconformidades do PL 2.479/2019 em relação ao arcabouço normativo que rege a geração de despesa pública – ora apontadas por esta Corte de Contas – ganham contornos mais graves a partir da constatação de que a Casa Civil da Presidência da República havia sido informada, oportuna e tempestivamente, acerca da existência de tais vícios. Uma das evidências é o Ofício 65/2019-ME (peça 112 do TC 031.445/2019-5), em que o Ministro da Economia sugeriu veto integral, ante as razões apresentadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pela Secretaria Especial da Fazenda.

Outra evidência é a manifestação da Secretaria Especial de Fazenda, apoiada pela SOF, também no sentido de veto integral ao projeto, por não atender os condicionantes legais de natureza orçamentária, uma vez que não havia dotação no Orçamento de 2019 para a criação dos cargos então propostos, bem como por não apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pela LRF e pela LDO 2019 (peça 114 do TC 031.445/2019-5).

Por sua vez, na Nota Técnica-SEI 136/2019/CGDPS/Seafi/SOF/Fazenda-ME (peça 114 do TC 031.445/2019-5), a SOF argumenta que os quantitativos físicos e financeiros destinados à criação de cargos efetivos propostos pelo PL 2.479/2019 não foram contemplados no Anexo V da LOA 2019. Esse anexo trata das autorizações específicas exigidas pelo art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, e pelo art. 101, inciso IV, da LDO 2019, relativas às despesas com pessoal e encargos sociais para 2019.

Além disso, a SOF argumenta que:

> Não obstante a obrigatoriedade de apresentação dos custos imediatos e futuros da proposição, relativos às despesas com a implantação e o funcionamento da UFNT, já que essa se configura como expansão da ação governamental, não foram identificadas nos autos do presente Processo tais informações. É importante salientar que a ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposição não permite a esta área técnica avaliar os efeitos sobre o Orçamento da União, conforme disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Por fim, a SOF ressalta que também estaria sendo descumprido o art. 114 da LDO 2019, o qual estabelece que:

> As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Com efeito, em que pese tais exigências constitucionais e legais constituírem requisitos prévios para a exequibilidade de normas veiculadoras de despesas públicas, o Poder Executivo sequer adotou medidas saneadoras posteriores à sanção do PL 2.479/2019, em 8/7/2019, visando a conferir a devida adequação orçamentária e financeira à Lei 13.856/2019, em conformidade com a legislação pertinente, bem como em atenção ao disposto no item 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, de 14/8/2019, relatoria do ministro Raimundo Carreiro, segundo o qual:

> (...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por essas razões, cabe apontar a ocorrência de irregularidade na gestão orçamentária do exercício de 2019, ensejando ainda a emissão de alerta nos moldes propostos a seguir:

IRREGULARIDADE
Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, diante da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.
ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

4.1.2.11. Ações de Recuperação de Créditos

Segundo o art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo destacará as ações de recuperação de créditos tributários ou não-tributários nas instâncias administrativa e judicial.

Os créditos tributários provêm de obrigação legal relativa a tributos e são constituídos por autoridade administrativa da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Os não tributários são os demais créditos, constituídos por autoridade dos órgãos da União ou de autarquias e fundações públicas federais titulares do respectivo direito. Esgotado o prazo fixado para pagamento da obrigação, inicia-se a cobrança administrativa no âmbito dos citados órgãos e entidades.

Não havendo pagamento, o órgão ou entidade de origem encaminha o crédito à correspondente Procuradoria para fins de controle de legalidade e regularidade, apuração da liquidez, certeza e exigibilidade e eventual inscrição em Dívida Ativa para cobrança extrajudicial (conciliação prévia e protesto) ou judicial (ação de execução fiscal): à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) são encaminhados os créditos da União; à Procuradoria-Geral Federal (PGF), os créditos das autarquias e fundações públicas; e à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), os créditos do Banco Central do Brasil (Bacen).

A maior parte da análise da evolução da arrecadação e do estoque ora realizada tem por base os dados extraídos da PCPR 2019, derivados dos sistemas de informações gerenciais próprios dos citados órgãos gestores. A análise da confiabilidade dos números do Siafi é feita no Capítulo 5, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2019.

Conforme será detalhado, os sistemas gerenciais registraram no fechamento do exercício de 2019 o montante de R$ 4.218,30 bilhões em créditos com potencial recebimento. Equivalem a 58,1% do Produto Interno Bruto de 2019 (R$ 7.257,0 bilhões) e superam em 11,7% o registrado no exercício de 2018, distribuindo-se como segue: R$ 2.498,23 bilhões inscritos em Dívida Ativa,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

R$ 1.505,99 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais, e R$ 214,08 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

No que respeita à arrecadação de créditos inscritos na Dívida Ativa por PGFN, PGBC e PGF, respectivamente, de R$ 16,98 bilhões, R$ 0,82 bilhão e R$ 0,67 bilhão, a maior parte deve-se à adesão do sujeito passivo a algum parcelamento: PGFN (79,2%), PGBC (99,7%) e PGF (24,8%), neste caso considerando apenas o que consta do sistema Sapiens Dívida, em vista do que será abordado. Por outro lado, a razão global arrecadação/estoque da Dívida Ativa foi de 0,74%, percentual que reproduz os baixos índices dos últimos cinco anos, com média de 1,03%.

A razão arrecadação/estoque (grau de recuperabilidade) é um índice comumente usado para avaliar o desempenho da gestão na recuperação de créditos, inclusive em fiscalizações deste Tribunal sobre o assunto, algumas das quais abordadas neste tópico. Destarte, tal índice será aqui empregado como ferramenta de análise, reconhecendo-se, porém, a existência de peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia de ação dos órgãos responsáveis pela administração do direito, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e fatores econômicos e institucionais.

Créditos administrados pela RFB

Segundo a publicação semestral da RFB "Análise dos Créditos Ativos", de dezembro de 2019, os Créditos Ativos correspondem ao conjunto de créditos tributários não extintos dos contribuintes para com o Fisco, categorizados de acordo com uma das quatro situações:

a) Devedor: créditos exigíveis, sujeitos à cobrança amigável e à cobrança administrativa especial e, em caso de não regularização, ao envio à PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União (DAU);

b) Exigibilidade Suspensa por Processo Administrativo: créditos com sua exigibilidade suspensa na esfera administrativa. Essa situação ocorre principalmente durante o julgamento do contencioso administrativo nas Delegacias da Receita Federal de Julgamento (DRJ) ou no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e durante a revisão de ofício dos débitos lançados. Também ocorre no transcurso dos prazos para: ciência; pagamento; apresentação de impugnação, de manifestação de inconformidade ou de recursos;

c) Exigibilidade Suspensa por Processo Judicial: créditos cujos valores e exigibilidades estão em discussão na esfera judicial; e

d) Parcelamento: crédito consolidado, suspenso por parcelamento ordinário ou especial, amortizado em cotas.

Não obstante os Créditos Ativos com Exigibilidade Suspensa, categorias "b" e "c", representarem, como os demais, um direito, não constituem direito líquido e certo contra o devedor, como ocorre nos créditos parcelados e nos inscritos em Dívida Ativa, haja vista estarem sendo discutidos administrativa ou judicialmente.

Apresenta-se a seguir o montante desses créditos no fechamento do exercício de 2019, destacando-se os com Exigibilidade Suspensa (80,8%). Chama a atenção a queda de 55,8% do saldo dos créditos em cobrança administrativa ou especial, em sentido inverso aos demais, o que indica postergação do pagamento mediante opção do sujeito passivo pelo contencioso ou parcelamento.

Consolidação dos créditos ativos

R$ bilhões

Situação	Saldo	%	Saldo	%
	31/12/2018		31/12/2019	
Devedor	324,62	16,5	143,46	7,7
Exigibilidade Suspensa (Processo Administrativo)	1.119,35	56,9	1.152,61	61,8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Exigibilidade Suspensa (Processo Judicial)	321,55	16,3	353,62	19,0
Parcelamento	202,28	10,3	214,08	11,5
Total	**1.967,80**	**100,0**	**1.863,77**	**100,0**

Fonte: RFB – Análise dos Créditos Ativos, dezembro de 2019.

Créditos com exigibilidade suspensa

A tabela seguinte apresenta os saldos das subcontas do crédito tributário com Exigibilidade Suspensa. Verifica-se acréscimo em todos os agregados, que totaliza aumento conjunto de 7,7% em relação ao exercício de 2018.

Créditos tributários com exigibilidade suspensa

R$ milhões

Conta Contábil	Tributo	Saldo em	
		31/12/2018	31/12/2019
8.9.9.9.1.46.01	Impostos	660.877,22	706.530,83
8.9.9.9.1.46.02	Contribuições	667.842,56	716.527,68
8.9.9.9.1.46.03	Infrações	69.065,90	82.934,45
Total		**1.397.785,68**	**1.505.992,96**

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

O parcelamento, a cuja adesão é de direito do sujeito passivo, pode ser classificado em duas categorias: o parcelamento convencional ou ordinário, disciplinado nos arts. 10 a 14-F da Lei 10.522/2002; e o parcelamento especial, previsto no art. 151, inciso VI, c/c o art. 155-A, da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN).

No primeiro, pode-se optar a qualquer tempo pelo parcelamento de débitos de qualquer natureza, nos termos das regras relativamente perenes estabelecidas na Lei 10.522/2002. Na segunda categoria, são criadas regras especiais por leis ou medidas provisórias, que, em geral, estabelecem restrições quanto à natureza dos débitos, delimitam o prazo para a adesão e possibilitam descontos.

A atuação recente deste Tribunal sobre o tema remete à auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do extinto Ministério da Fazenda do exercício de 2016 (Acórdão 288/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz), quando se alertou sobre a desproporção entre o aumento do estoque (16,3%) da DAU e a recuperação dos créditos (1,32%), razão pela qual se decidiu realizar auditoria operacional para avaliar a eficiência da recuperação de créditos tributários, resultando no Acórdão 2.497/2018-TCU-Plenário, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro.

Na referida fiscalização, foram detectados problemas relacionados aos parcelamentos especiais, dentre os quais: i) perda do caráter extraordinário do parcelamento; ii) longos prazos para pagamento; iii) migração entre parcelamentos e adesão por contribuintes inadimplentes em parcelamentos anteriores; iv) falta de compromisso dos contribuintes que aderem aos parcelamentos; e v) elevado percentual de desconto oferecido.

Nesta PCPR 2019, os parcelamentos são discriminados em Não Tributários, Tributários Não Previdenciários (Fazendários) e Tributários Previdenciários.

Abordam-se, neste ponto, os créditos parcelados sob administração da RFB, portanto, não inscritos em Dívida Ativa. Os parcelamentos inscritos, sob a gestão da PGFN, da PGF e da PGBC, são analisados adiante em conjunto com os demais créditos inscritos.

A tabela a seguir apresenta os dados de estoque e arrecadação segregados em fazendários e previdenciários, evidenciando, em relação a 2018, um acréscimo de 5,8% e uma queda de 17,3%, respectivamente. A queda deve-se à drástica redução da arrecadação dos créditos fazendários, que se refletiu na diminuição da relação arrecadação/estoque.

Arrecadação e estoque dos créditos parcelados administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamentos	2018 [1]			2019				
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(D/C)	(C/A)-1	(D/B)-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	A	B	%	C	D	%	%	%
Fazendários	27.192,45	110.243,56	24,67	20.116,58	119.845,72	16,79	-26,0%	8,7%
Previdenciários	9.873,27	92.036,89	10,73	10.525,59	94.230,30	11,17	6,6%	2,4%
Total	**37.065,72**	**202.280,45**	**18,32**	**30.642,17**	**214.076,02**	**14,31**	**-17,3%**	**5,8%**

Fonte: PCPR 2019.
\1 Valor 2018 ajustado.

Apresentam-se a seguir as arrecadações segregadas segundo a norma instituidora do parcelamento, em ordem decrescente dos que representam 93,4% das entradas em 2019. No agregado, repetiu-se o quadro de queda (17,30%) registrado nas Contas de 2018 (12,70%). Em contrapartida, houve aumento (42,16%) da arrecadação do parcelamento ordinário, que acabou por superar a arrecadação do Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) em razão de significativa queda (67,19%), bem mais acentuada do que a ocorrida no ano anterior (17,20%).

Arrecadação dos parcelamentos administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamento	Arrecadação		Variação	Participação no Total	
	2018 A	2019 B	(B/A) %	2018 %	2019 %
Convencional	9.914,22	14.093,83	42,16	26,75	45,99
Lei 11.941/2009	4.199,62	4.260,58	1,45	11,33	13,90
Pert (Lei 13.496/2017)	12.830,32	4.209,11	-67,19	34,62	13,74
Lei 12.865/2013 e Reabertura 11.941/2009	2.914,16	2.657,92	-8,79	7,86	8,67
Lei 12.996/2014	2.952,60	2.436,85	-17,47	7,97	7,95
Prem (MP 778/2017)	912,49	950,15	4,13	2,46	3,10
Demais	3.342,31	2.033,73	-39,15	9,02	6,64
Total	**37.065,72**	**30.642,17**	**-17,30%**	**100**	**100**

Fonte: PCPR 2019.

De acordo com a tabela seguinte, o Pert lidera o estoque de créditos parcelados, seguido do parcelamento convencional. Entretanto, conforme abordado no parágrafo anterior, a arrecadação do parcelamento ordinário tem se destacado, superando o primeiro em termos absolutos e relativos. Assim, enquanto a razão arrecadação/estoque do Pert finalizou o ano em 8,4%, o parcelamento convencional apresentou índice de 29,7%.

Estoque dos parcelamentos administrados pela RFB

R$ milhões

Parcelamento	Estoque		Variação	Participação no Total	
	2018 A	2019 B	(B/A) %	2018 %	2019 %
Pert (Lei 13.496/2017)	14.175,47	50.116,00	253,54	7,01	23,41
Convencional	39.078,34	47.419,58	21,34	19,32	22,15
Lei 12.810/2013	29.296,92	29.574,59	0,95	14,48	13,81
Lei 11.960/2009	18.841,17	22.210,27	17,88	9,31	10,37
Parcelamento Especial do Simples Nacional e de Microempreendedor Individual	30.989,89	14.185,80	-54,22	15,32	6,63
Parcelamento Lei 12.996/2014	16.140,42	11.607,88	-28,08	7,98	5,42
Parcelamento Lei 13.496 - Pert Simples Nacional e Pert MEI	15.357,01	10.989,92	-28,44	7,59	5,13
Lei 11.941/2009 e MP 449/2008	17.706,21	10.887,40	-38,51	8,75	5,09
Demais	20.695,02	17.084,59	-17,45	10,23	7,98
Total	**202.280,45**	**214.076,02**	**5,83**	**100**	**100**

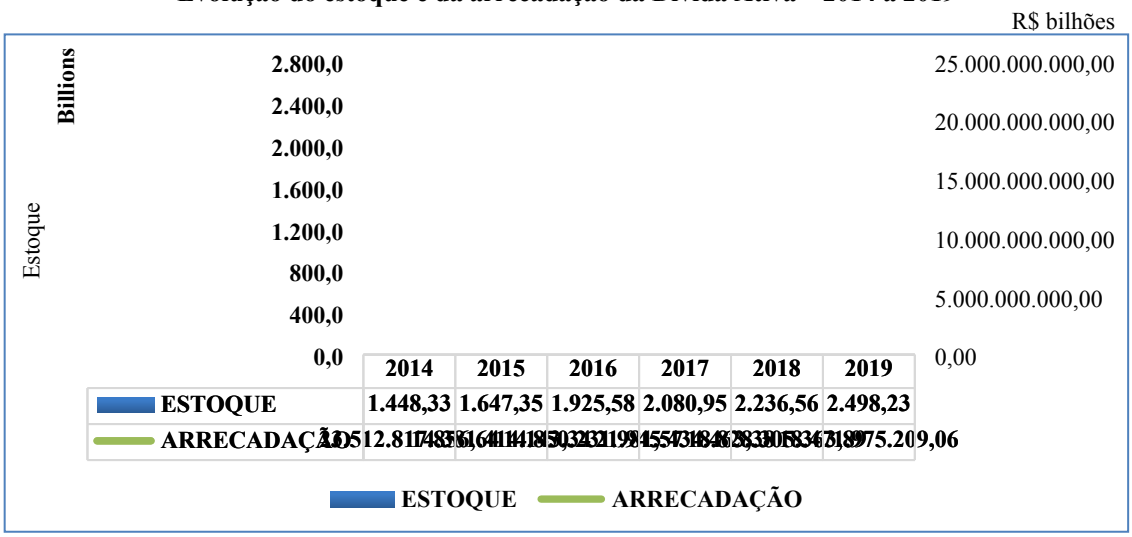
Fonte: PCPR 2019.

Dívida Ativa administrada pelas Procuradorias

O gráfico seguinte ilustra a evolução da Dívida Ativa nos últimos seis exercícios. Em relação a 2018, o estoque cresceu 11,7%, enquanto a arrecadação sofreu queda de 1,9%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

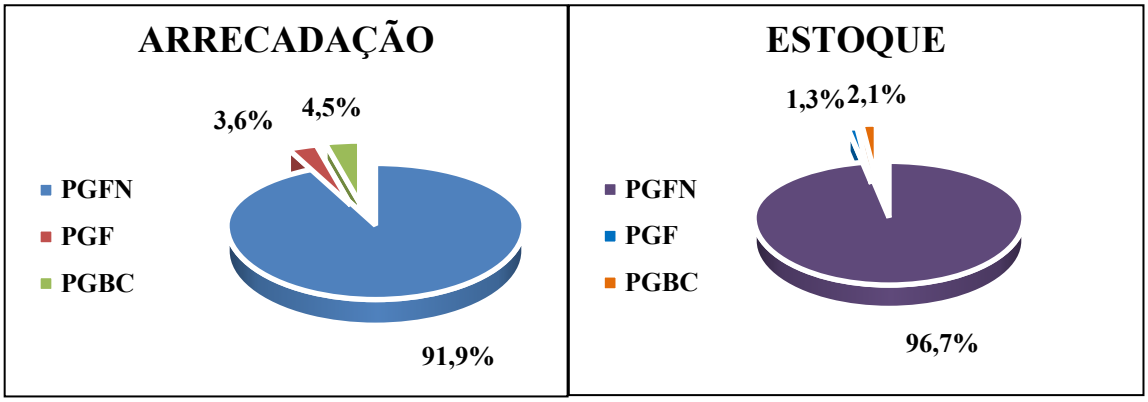
Evolução do estoque e da arrecadação da Dívida Ativa – 2014 a 2019



Fontes: PCPRs 2014 a 2019.

Ilustra-se a seguir a distribuição da arrecadação e do estoque segundo o órgão gestor da Dívida Ativa, verificando-se o significativo destaque da PGFN como principal administrador e arrecadador no que respeita à materialidade, atuando sobre 96,7% do saldo total inscrito.

Dívida Ativa por órgão gestor – 2019



Fonte: PCPR 2019.

Dívida Ativa administrada pela PGFN (DAU)

Conforme anotado, caso não haja espontâneo pagamento do tributo pelo sujeito passivo, a RFB ou outros órgãos ou entidades de origem encaminham o crédito para providências administrativas ou judiciais a cargo da PGFN. Entretanto, apenas os créditos tributários de quantia superior a R$ 1.000,00 são encaminhados pela RFB para eventual inscrição em Dívida Ativa. Os demais permanecem sob cobrança administrativa do órgão.

Por sua vez, na PGFN, os créditos são classificados em Parcelados, Garantidos ou Suspensos por Decisão Judicial. Os demais não recebem classificação.

Esclareça-se ainda que, até o início do funcionamento do Sistema de Parcelamentos (Sispar) da PGFN, em 2014, parte significativa dos parcelamentos especiais de débitos tributários, inscritos ou não em Dívida Ativa, era administrada pela RFB, razão pela qual esses parcelamentos são apresentados na PCPR 2019 separadamente dos controlados via Sispar. Os parcelamentos a cargo da RFB corresponderam no exercício de 2019 a R$ 4,56 bilhões, ou seja, 34% do total dos parcelamentos atribuídos ao órgão.

A tabela seguinte demonstra que a arrecadação, em 2019, sofreu redução global de 4,6% em relação ao exercício anterior, puxada pela queda de 16,7% dos créditos parcelados, não obstante o aumento de 112,7% dos não parcelados, que possuem menor peso. Conforme registrado na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PCPR 2019, a queda decorre das rescisões e liquidações relativas aos parcelamentos previsto na Lei 11.941/2009 e no Programa Especial de Regularização Tributária (Pert).

Quanto ao estoque da dívida ativa da União administrada pela PGFN, verificou-se diminuição de 14,9% dos créditos parcelados, compensada pelo aumento de 14,6% dos créditos não parcelados. Essas variações culminaram em crescimento global de 10,7%, explicado pela aplicação da taxa Selic e pela elevada inadimplência, que resultou em novas inscrições. Tal situação reflete-se na razão arrecadação/estoque, que sofreu uma redução em relação a 2018, de 0,8% para 0,7%.

Dívida Ativa da União sob administração da PGFN

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2018	Parcelados \1	Não Tributários	888,59	7.839,22
		Tributários não Previdenciários	10.468,65[1]	187.273,62
		Previdenciários	4.787,07	70.924,18
	Subtotal		**16.144,30**	**266.037,01**
	Não Parcelados	Não Tributários	221,72	130.861,32
		Tributários não Previdenciários	1.205,07	1.363.702,82
		Previdenciários	234,16	420.481,26
	Subtotal		**1.660,95**	**1.915.045,40**
Total			**17.805,25**	**2.181.082,41**
2019	Parcelados \1	Não Tributários	479,96	4.713,04
		Tributários não Previdenciários	8.512,99	158.024,99
		Previdenciários	4.452,06	63.641,98
	Subtotal		**13.445,01**	**226.380,01**
	Não Parcelados	Não Tributários	351,86	90.645,76
		Tributários não Previdenciários	1.526,58	1.618.365,89
		Previdenciários	1.654,65	479.480,55
	Subtotal		**3.533,09**	**2.188.492,20**
Total			**16.978,11**	**2.414.872,22**

Fonte: PCPR 2019.
\1 Apresentou-se na PCPR 2019 o montante de R$ 10.468.49, que reflete a diferença a menor dos créditos tributários não previdenciários referentes aos parcelamentos especiais da RFB.

Registra-se, na PCPR 2019, a ocorrência de reclassificação de créditos considerados "Não Tributários" para "Tributários não Previdenciários", o que explica a redução do primeiro em 31,25% e parte do aumento de 14,53% do segundo. Anota-se, ainda, a impossibilidade de discriminar os créditos em "ajuizado" ou "não ajuizado" no momento do parcelamento gerenciado via Sispar ou pelos sistemas da RFB, daí a apresentação das colunas "Parcelamentos Sispar" e "Parcelamentos RFB".

A recuperação total da Dívida Ativa da União, que inclui os depósitos judiciais e extrajudiciais decorrentes de créditos inscritos, embora tenha variado pouco em relação a 2018, de R$ 23,7 bilhões para R$ 24 bilhões, não foi afetada por entradas extraordinárias decorrentes de parcelamentos especiais, a exemplo do Pert, que estabeleceu parcela única com pagamento à vista em janeiro de 2018. Esse fato também explica a queda de 16,6% em 2019 na quantia recuperada com os parcelamentos gerenciados pelo Sispar.

Em relação à recuperação de créditos não ajuizados, observa-se que a redução de 24,8% dos parcelados foi mais do que compensada por um aumento de 120,4% nos não parcelados, o que evidenciaria possível indução dos devedores ao pagamento em razão dos instrumentos de cobrança do órgão imediatamente após a inscrição em dívida ativa, a exemplo da restrição no Cadin/CND e da publicação na "Lista de Devedores".

Quanto aos créditos ajuizados, a redução de 31,5% na recuperação via parcelamento foi compensada por um aumento de 102,4% dos créditos ajuizados não parcelados, o que evidenciaria o bom desempenho da estratégia na via judicial. No que tange aos créditos parcelados cuja gestão ocorre por intermédio dos sistemas da RFB, esclarece-se que a redução em 13,2% era esperada, haja vista que não são mais utilizados para gerenciar novos parcelamentos de créditos inscritos em Dívida Ativa da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em virtude da edição da MP 899/2019 – convertida na Lei 13.988/2020 –, que regulamenta a negociação de dívidas tributárias com a União, foi aberta a rubrica "Transação MP nº 899, de 16 de outubro de 2019" para registrar a recuperação e o estoque da nova modalidade de regularização. Em adição, em 2019 houve o encerramento das contas, com consequente estoque zerado, referentes a(o): parcelamento das instituições financeiras e seguradoras; exclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) da base de cálculo de PIS/Cofins (Lei 12.865/2013); Projeto Agroindustrial do Canavieiro Abraham Lincoln (Pacal) (Lei 12.844/2013); renegociação de crédito rural e fundiário (Lei 11.775/2008).

Por fim, consta da PCPR 2019 (peça 3, p. 112-113) um quadro com o conjunto de ações, concluídas ou em andamento, voltadas à recuperação de créditos administrados pela PGFN, considerando os seguintes temas: combate à fraude; perfil do sujeito passivo; ajuizamentos seletivos e integrados; ferramentas de inteligência artificial e análise de dados; adequação de normativos e de sistema de cobrança; intercâmbio de informações com órgãos de proteção ao crédito; integração com sistemas externos; aprimoramento dos mecanismos de gestão de parcelamentos; aprimoramento do atendimento ao contribuinte e da facilitação dos meios de pagamento; modernização da cobrança da dívida ativa previdenciária; controle das situações cadastrais dos devedores; utilização de meio de cobrança extrajudiciais; e modernização do sistema de informações da dívida ativa.

Classificação dos créditos inscritos em DAU quanto ao grau de recuperabilidade

Conforme estabelece o art. 2º, inciso V, c/c o art. 10, da Portaria-MF 293/2017, os créditos inscritos em Dívida Ativa são classificados nas classes (*rating*) a seguir listadas, de acordo com a nota atribuída ao devedor ou grupo de devedores, segundo o grau de recuperabilidade do crédito:

I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação;
II - B: créditos com média perspectiva de recuperação;
III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação; e
IV - D: créditos considerados irrecuperáveis.

Por força dos arts. 12 e 13 da mesma portaria, o ajuste para perdas da DAU é calculado mediante a aplicação dos percentuais de 30% e 50% sobre os créditos classificados com *rating* "A" e "B", respectivamente, e os créditos classificados nas classes "C" e "D" sequer são reconhecidos contabilmente como ativos, ante a baixa probabilidade de recuperação, permanecendo, contudo, em contas de controle até sua extinção ou reclassificação.

A tabela seguinte apresenta os créditos inscritos em DAU segregados de acordo com a classe correspondente ao grau de recuperabilidade, discriminados por natureza. É relevante observar que 67,3% dos créditos foram enquadrados nas classes "C" e "D" em ambos os exercícios. Ressalta-se, ainda, que, embora tenha havido diminuição do montante de créditos da classe "C", isso deu-se em decorrência de sua reclassificação como créditos irrecuperáveis da classe "D", que passaram a representar 53,5% do conjunto dos créditos inscritos.

Saldo dos créditos inscritos em Dívida Ativa da União segundo o grau de recuperabilidade

R$ milhões

Classe (*Rating*)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo 31/12/2018	%	Saldo 31/12/2019	%	Variação Anual (%)
(A) Créditos com alta perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.01	Créditos não Previdenciários	157.587,57	7,2	189.189,37	7,8	20,1
	8.9.9.9.1.48.05	Créditos Previdenciários	37.855,31	1,7	42.680,96	1,8	12,7
	8.9.9.9.1.48.09	Créditos Não Tributários	11.434,71	0,5	4.156,67	0,2	-63,6
	Subtotal		**206.877,58**	**9,5**	**236.027,01**	**9,8**	**14,1**
(B) Créditos com média perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.02	Créditos não Previdenciários	352.351,14	16,2	394.836,77	16,4	12,1
	8.9.9.9.1.48.06	Créditos Previdenciários	136.069,78	6,2	146.873,26	6,1	7,9
	8.9.9.9.1.48.10	Créditos Não Tributários	17.184,25	0,8	10.830,39	0,4	-37,0
	Subtotal		**505.605,17**	**23,2**	**552.540,42**	**22,9**	**9,3**
(C) Créditos com baixa perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.03	Créditos não Previdenciários	306.095,53	14,0	220.591,63	9,1	-27,9
	8.9.9.9.1.48.07	Créditos Previdenciários	158.592,06	7,3	103.987,21	4,3	-34,4
	8.9.9.9.1.48.11	Créditos Não Tributários	22.743,00	1,0	8.974,93	0,4	-60,5
	Subtotal		**487.430,58**	**22,3**	**333.553,76**	**13,8**	**-31,6**
(D) Créditos considerados	8.9.9.9.1.48.04	Créditos não Previdenciários	735.138,70	33,7	971.016,16	40,2	32,1
	8.9.9.9.1.48.08	Créditos Previdenciários	158.691,80	7,3	249.248,09	10,3	57,1
	8.9.9.9.1.48.12	Créditos Não Tributários	87.338,58	4,0	71.394,93	3,0	-18,3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Classe (*Rating*)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo 31/12/2018	%	Saldo 31/12/2019	%	Variação Anual (%)
irrecuperáveis	Subtotal		981.169,08	45,0	1.291.659,18	53,5	31,6
Total			2.181.082,41	100	2.413.780,38	100	10,7

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

Não obstante somente 9,4% do estoque da DAU se encontrar parcelado, a arrecadação nessa modalidade representou 79,2% da global, o que traduz a baixa efetividade da cobrança pela via judicial, responsável por apenas 8,5% da arrecadação global. A tabela seguinte apresenta as quantias segregadas segundo as normas instituidoras dos parcelamentos e representam 91,5% dos estoques em 2019.

Arrecadação e estoque dos créditos parcelados inscritos em Dívida Ativa-PGFN

R$ milhões

Parcelamentos	2018			A/B %	2019			C/D %	Variação	
	Arrecadação	Estoque			Arrecadação	Estoque				
	A	B	Participação %		C	D	Participação %		(C/A)-1 %	(D/B)-1 %
Lei 11.941/2009	3.867,3	101.553,5	38,2%	3,8%	3.468,6	78.946,9	34,9%	4,4%	-10,3%	-22,3%
Pert	5.401,2	82.709,0	31,1%	6,5%	3.199,5	71.978,5	31,8%	4,4%	-40,8%	-13,0%
Convencional	2.949,8	13.930,1	5,2%	21,2%	4.587,8	24.589,4	10,9%	18,7%	55,5%	76,5%
Inovar-Auto (Lei 12.996/2014)	1.779,1	23.293,2	8,8%	7,6%	1.081,0	19.678,5	8,7%	5,5%	-39,2%	-15,5%
MP 778/2017 / Lei 13.485/2017	186,1	8.192,6	3,1%	-	218,1	7.160,4	3,2%	-	-	-
Pert-SN (LC 162/2018)	491,0	9.544,1	3,6%	5,1%	311,9	4.681,4	2,1%	6,7%	-36,5%	-50,9%
Demais	1.469,5	26.814,6	10,1%	5,5%	578,1	19.345,0	8,5%	3,0%	-60,7%	-27,9%
Total	**16.144,1**	**266.037,0**	**100%**	**6,1%**	**13.445,0**	**226.380,0**	**100%**	**5,9%**	**-16,7%**	**-14,9%**

Fonte: PCPR 2019.

Os parcelamentos especiais estabelecidos pela Lei 11.941/2009 e o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) continuam a ser representativos, respondendo conjuntamente por 66,7% do total do estoque. Ambos, contudo, apresentam queda na arrecadação, sobretudo o segundo, o que se reflete em baixos índices de arrecadação/estoque (4,4%).

Por sua vez, o parcelamento convencional acabou por suplantar ambas as modalidades acima, mesmo representando, em 2019, apenas um terço do estoque de qualquer dos dois, haja vista o aumento de 55,5% da arrecadação em relação a 2018.

Nesse contexto, cumpre mencionar que, em recente fiscalização na modalidade levantamento (TC 009.811/2019-2), este Tribunal analisou as medidas de controle e recuperação dos créditos ativos de natureza previdenciária e da Dívida Ativa Previdenciária. No que tange à gestão da PGFN, as conclusões que serviram de base para o Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, podem ser assim sintetizadas:

a) nos últimos dez anos, a dívida ativa previdenciária situou-se em torno de 22% do total da DAU, passando de 5,7% do PIB a preços de mercado em 2009 para 7,2% em 2018;

b) 37% do estoque têm mais de dez anos de inscrição na DAU, sendo que 60% dos créditos que deram origem a essa dívida foram constituídos há mais de dez anos e 28,6% há mais de vinte anos;

c) apenas 4,6% do quantitativo de devedores com valores superiores a R$ 1 milhão respondem por 83,5% do estoque, sendo que os mil maiores (0,1%) respondem por quase 30% dos valores em cobrança;

d) a maior parte dos débitos (62%) é considerada pela PGFN de baixa perspectiva de recuperação ou irrecuperável, classificação que reflete o baixo recebimento da dívida ativa previdenciária no período de 2009 a 2018, em média de apenas 1,3% – ritmo que demandaria da PGFN aproximadamente 75 anos para reaver todo o estoque, caso nenhuma nova inscrição fosse realizada ao longo desse período;

e) o estoque da dívida ativa previdenciária cresceu 156% em termos nominais nos últimos dez anos, em grande medida como resultado da variação da Selic (141%);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

f) a inadimplência, estimada em R$ 28 bilhões em 2018, e a sonegação, de cerca de 0,41% do PIB no mesmo exercício, são fenômenos que impactam negativamente a arrecadação e alimentam os estoques de créditos e da dívida ativa previdenciária;

g) a inadimplência de contribuições previdenciárias nos últimos três anos se aproxima do montante recuperado da dívida ativa previdenciária, neutralizando grande parcela do efeito obtido com os esforços da RFB e da PGFN para reduzir os débitos previdenciários.

Dívida Ativa administrada pela PGF

A Dívida Ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal compreende os créditos pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Bacen, porém inclui as parcelas referentes ao INSS eventualmente sob administração dessa autarquia.

Consta da PCPR 2019 que, a partir de 2016, passou-se a utilizar o módulo Dívida do sistema Sapiens (Sapiens Dívida) da Advocacia-Geral da União (AGU) na gestão dos créditos das entidades na fase de dívida ativa. Trata-se de uma ferramenta que aperfeiçoou a gestão desses direitos, possibilitando, entre outros, identificar a situação do crédito público no momento da arrecadação: inscrição, protesto, parcelamento e ajuizamento.

No entanto, embora 127 entidades já encaminhem seus créditos e processos administrativos valendo-se do Sapiens Dívida, o que representa estoque de R$ 11,6 bilhões em 2019, há entidades que ainda controlam de forma manual ou por meio de sistemas próprios créditos inscritos de expressivas quantidade e materialidade.

A tabela seguinte apresenta o estoque e a arrecadação da Dívida Ativa constantes do Sapiens Dívida e dos sistemas ou controles próprios das entidades, destacando-se algumas das maiores entidades que gerenciam créditos inscritos por intermédio de sistemas próprios.

Estoque e arrecadação de créditos de Dívida Ativa: Sapiens Dívida + sistemas próprios

R$ milhões

Entidade	Estoque			Arrecadação					
	2019			2018			2019		
	Sapiens Dívida	Sistema próprio	Total	Sapiens Dívida	Sistema próprio	Total	Sapiens Dívida	Sistema próprio	Total
Ibama	8,63	9.283,18	9.291,82	-	107,43	107,43	0,00	97,75	97,75
ANS	1.228,79	4.640,43	5.869,23	62,47	74,39	136,85	97,47	116,21	213,67
CVM	565,48	3.366,76	3.932,24	1,51	15,93	17,44	6,21	8,04	14,25
Dnit	3.477,15	*	3.477,15	0,75	0,17	0,93	2,66	2,64	5,30
Anatel	0,00	1.443,55	1.443,55	0,00	763,26	763,26	0,00	10,07	10,07
ANTT	1.009,00	203,61	1.212,62	24,83	-	24,83	42,10	-	42,10
ANP	615,43	208,02	823,45	4,21	66,33	70,54	108,64	59,29	167,93
Inmetro	28,86	553,18	582,04	0,00	88,40	88,40	0,00	70,55	70,55
Cade	234,90	243,72	478,62	0,00	1,39	1,39	0,00	0,61	0,61
DNPM	0,03	217,08	217,11	0,00	39,80	39,80	0,00	29,17	29,17
Aneel	96,88	*	96,88	17,55	0,30	17,85	8,56	1,51	10,06
Ancine	49,90	38,89	88,79	1,33	1,33	2,65	1,37	0,91	2,27
Antaq	34,65	*	34,65	0,71	-	0,71	1,13	-	1,13
Anvisa	23,64	*	23,64	0,51	-	0,51	0,76	-	0,76
ANA	0,02	1,50	1,52	0,00	3,17	3,17	0,00	2,66	2,66
Subtotal (Entidades)	**7.373,37**	**20.199,92**	**27.573,29**	**113,87**	**1.161,90**	**1.275,77**	**268,89**	**399,41**	**668,30**
"Sapiens Dívida" (Demais)	**4.244,79**	**-**	**4.244,79**	**8,38**	**-**	**8,38**	**9,29**	**-**	**9,29**
Total	**11.618,16**	**20.199,92**	**31.818,08**	**122,25**	**1.161,90**	**1.284,15**	**278,18**	**399,41**	**677,59**

Fontes: PCPR 2019 e PGF.
* Dado não apresentado discriminadamente.

As entidades constantes da tabela respondem por 86,7% e 98,6%, respectivamente, do estoque e da arrecadação totais. No Sapiens Dívida, representam 63,5% do estoque e 96,7% da arrecadação registrada. Assim, em que pese o sistemático aumento anual do controle da arrecadação no âmbito do Sapiens Dívida, com crescimento, em relação ao correspondente exercício anterior, de cerca de 80% em 2018 e de 128% em 2019, verifica-se que ainda são controlados fora do Sapiens Dívida 63,5% do estoque e 58,9% da arrecadação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao se analisar os dados agregados, a comparação com o exercício anterior no que respeita ao estoque é inviável, uma vez que, na PCPR 2018, foi apresentado um saldo de apenas R$ 5.847,00 milhões, cerca de um quinto do montante apresentado para 2019 (R$ 31.818,08 milhões). Certamente, o montante de 2018 é uma quantia abaixo da real, em vista dos dados referentes a este exercício e da afirmação feita pelo próprio Poder Executivo – e ora ratificada por este Tribunal – de que os registros atuais não são completos.

Ademais, segundo esclareceu a PGF, os montantes da arrecadação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foram extraídos exclusivamente do Sapiens Dívida, uma vez que as entidades não informaram a ocorrência de arrecadação dos demais créditos inscritos manualmente ou em outros sistemas. Informou-se, ainda, quanto à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que não foi possível definir a arrecadação dos exercícios de 2018 e 2019 dos créditos não constantes no Sapiens Dívida, para os quais são utilizados códigos também empregados em outros recolhimentos no âmbito administrativo.

De acordo com os dados apresentados, houve queda de 41,7% da arrecadação total em relação a 2018, de forma que a razão arrecadação total/estoque total fechou 2019 em 2,1%. Entretanto, a PGF informou que houve, em 2018, uma arrecadação extraordinária da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de R$ 3.035,7 milhões de créditos inscritos e não inscritos em Dívida Ativa oriundos de duas conversões em renda, no âmbito do Mandado de Segurança 2003.34.00.006713-0 (NUP 00424.013823/2018-51) e do Mandado de Segurança Coletivo 0017809-08.2009.4.01.3400 (NUP 00767.001143/2017-23). Destarte, desconsiderando a arrecadação da dívida ativa da Anatel em ambos os exercícios, houve aumento de 28,1% da arrecadação.

De forma geral, verifica-se que, além de a PGF lidar com mais de uma centena de entidades, há aquelas que não disponibilizam o valor histórico de créditos inscritos e ainda em estágio de cobrança, existem dificuldades de rastreamento de parcela da arrecadação e a maioria das entidades não informa detalhadamente a arrecadação integral, notadamente os créditos fora do Sapiens Dívida. Esse cenário explica as divergências apontadas por este Tribunal em relação aos dados da PCPR de 2018.

No que diz respeito às autarquias e às fundações públicas federais que não possuem sistemas informatizados de gestão do crédito em fase administrativa de constituição, e que adotarão solução tecnológica centralizada nos termos do art. 8º, § 3º, do Decreto 9.194/2017, foi firmado Acordo de Cooperação Técnica envolvendo o Ministério da Economia, a PGF, a Anatel, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), conforme extrato publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 28/6/2019, adotando-se o sistema Arco, em desenvolvimento na Anatel, para servir a tal propósito.

Além disso, a PGF, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e o INSS celebraram acordo, mediante a Portaria Conjunta-PGF/SGD/INSS 7/2019, que dispõe sobre o projeto piloto de implantação do Sistema Arco no âmbito do INSS. Identificou-se, contudo, a ausência de órgão gestor central responsável por estabelecer regras de negócio e garantir a operacionalização às entidades usuárias, espaço que poderia ser ocupado pela Secretaria do Tesouro Nacional, detentora de *expertise* em sistemas contábeis estruturantes.

De toda forma, verifica-se que as ações empreendidas pelo Poder Executivo parecem avançar no sentido do cumprimento do art. 8º, § 3º, c/c o art. 11 do Decreto 9.194/2017, "à medida que o Sapiens Dívida mostra-se preparado para receber o barramento com o sistema Arco, que, por seu turno, já possui diversos módulos aptos a entrar em operação".

Com efeito, a Resolução-TCU 291/2017 dispõe que a detecção de impropriedades deve ser objeto de ressalva na opinião sobre a execução dos orçamentos a ser veiculada no Parecer Prévio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(art. 14, § 1º, inciso I). No caso, tem-se como impropriedade a ocorrência de falha formal que não caracterize inobservância de princípios e normas que regem a gestão das finanças públicas federais.

Nesse sentido e a despeito das medidas evolutivas em curso, constata-se a ocorrência de impropriedade na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, configurada pela insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa sob gestão da PGF.

Destarte, propõe-se recomendar ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações da dívida ativa referentes aos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a efetiva verificação do cumprimento do disposto no art. 58 da LRF.

Dívida Ativa administrada pela PGBC

A tabela seguinte apresenta a situação da dívida ativa no âmbito da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) com base nos dados extraídos dos sistemas gerenciais do Banco Central do Brasil, envolvendo os créditos do Bacen na qualidade de integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (órgão Siafi 25201), bem como de Autoridade Monetária (órgão Siafi 25280), isto é, que não integra o OFSS. Embora o estoque tenha aumentado 3,9%, a arrecadação caiu 8,3%.

Arrecadação e estoque da Dívida Ativa sob administração da PGBC – sistemas gerenciais

R$ milhões

Exercício	Situação dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2018	Parcelados	894,6	8.058,7
	Não parcelados	6,2	41.569,2
Total		**900,8**	**49.627,9**
2019	Parcelados (D)	823,1	7.471,5
	Não parcelados (E)	2,5	44.072,7
Total		**825,6**	**51.544,2**

Fonte: PCPR 2019.

Apresentam-se a seguir a arrecadação e o estoque da dívida ativa relativa aos créditos do Banco Central do Brasil registrados no Siafi. Rememore-se que essa contabilização somente passou a ocorrer a partir de 2014, após ressalva exarada no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2013.

Arrecadação e estoque da Dívida Ativa sob administração da PGBC – Siafi

R$

Descrição	Posição em 31/12/2018 (A)	Posição em 31/12/2019 (B)	(B/A -1)*100 (%)
Arrecadação \1	29.571.165	29.832.703	0,9
Estoque \2	41.569.182.025	17.744.912.461	-57,3

Fonte: Siafi.

\1 Receita realizada da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária – conta contábil 6.2.1.2.0.00.00.

\2 conta contábil 1.2.1.1.1.05.00-Dívida Ativa Não Tributária.

A variação expressiva no estoque da dívida ativa do Bacen decorre de baixas globais de créditos considerados irrecuperáveis. Com efeito, trata-se de procedimento periódico, tendo em vista que o ajuste para perdas corresponde a 100% do saldo em carteira, conforme descrito adiante.

Percebe-se, contudo, do confronto entre os dados constantes das duas tabelas precedentes, que os montantes contabilizados no Siafi divergem significativamente dos registrados nos sistemas próprios, sobretudo quanto à arrecadação, que representa apenas 3,6% do montante registrado nos sistemas gerenciais. Tal discrepância deve-se à adoção de regras contábeis distintas para o reconhecimento de receitas no Siafi (regime de caixa) e no Sisbacen (regime de competência).

Ressalte-se que, a exemplo do exercício anterior, com amparo nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), bem como no Manual Siafi, macrofunção "02.11.12 – Dívida Ativa da União", houve constituição de provisão para perdas (conta retificadora 1.2.1.1.1.99.06) no mesmo montante

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

do saldo em carteira (R$ 17,7 bilhões), permanecendo caracterizada a baixa probabilidade de recebimento.

Dívida Ativa: análise consolidada

A tabela seguinte apresenta, por órgão superior, o estoque e a arrecadação da dívida ativa nas gestões dos OFSS em 2019, conforme registrado no Siafi. Comparada à arrecadação líquida da dívida ativa de 2018, verifica-se uma redução de 7,6%. Importante mencionar que os critérios utilizados para se chegar aos valores de arrecadação e de estoque da dívida ativa na subseção em exame seguiram os ditames da Lei 4.320/1964, que fixa o regime de caixa para a receita (art. 35).

Arrecadação e estoque da Dívida Ativa por órgão \1

R$

Órgão	2018		2019		(A/B)	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	Arrecadação \2 \3 (A)	Estoque (B)	Arrecadação \2 (C)	Estoque (D)	%	%	%	%
ME	11.793.565.371,04	759.046.172.913,54	15.433.063.019,52	818.514.419.918,52	1,6	1,9	30,9	7,8
MMA	79.276.262,30	10.882.673.270,00	42.714.995,34	12.430.098.383,29	0,7	0,3	-46,1	14,2
MS	92.226.140,18	3.819.250.774,60	121.725.028,09	4.099.993.617,73	2,4	3,0	32,0	7,4
MCTIC	1.126.366,63	2.841.069.438,36	3.203.454,22	2.857.483.075,36	0,0	0,1	184,4	0,6
MJSP	3.653.570,92	2.330.525.247,55	10.083.796,40	2.189.167.929,00	0,2	0,5	176,0	-6,1
MME	117.828.741,18	1.834.672.650,27	168.068.140,81	1.865.107.278,76	6,4	9,0	42,6	1,7
MINF	28.310.122,66	1.067.269.615,85	50.290.301,03	1.566.004.856,04	2,7	3,2	77,6	46,7
MEC	111.978.640,18	1.179.474.955,18	114.276.501,82	1.192.861.398,08	9,5	9,6	2,1	1,1
MAPA	17.489.733,52	0,00	26.440.506,75	138.870.250,67	-	19,0	51,2	-
MCIDADES	69.741,51	0,00	0,00	58.083.716,66	-	0,0	-100,0	-
MDR	0,00	23.595.334,69	15.909,59	55.932.337,28	0,0	0,0	-	137,0
PR	112.957.510,48	138.870.250,67	91.062,28	0,00	81,3	-	-99,9	-100,0
MP	0,00	4.341.495,04	0,00	0,00	0,0	-	-	-100,0
MICES	72.760.437,10	241.994.282,67	0,00	0,00	30,1	-	-100,0	-100,0
MT	200.775.318,92	0,00	0,00	0,00	-	-	-100,0	-
MCULT	869.948,30	58.083.716,66	0,00	0,00	1,5	-	-100,0	-100,0
MDEFESA	953.190,17	0,00	920.013,98	0,00	-	-	-3,5	-
MTUR	26.744,74	0,00	26.243,18	0,00	-	-	-1,9	-
AGU	349,73	0,00	0,00	0,00	-	-	-100,0	-
MCID	4.650.894.563,95	6.008.715.689,92	977.246,28	0,00	77,4	-	-100,0	-100,0
	17.284.762.753,51	**789.476.709.635,00**	**15.971.896.219,29**	**844.968.022.761,39**	**2,2**	**1,9**	**-7,6**	**7,0**

Fonte: Siafi.

\1 Órgãos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

\2 A arrecadação da Dívida Ativa equivale à receita orçamentária realizada líquida apurada por meio do Tesouro Gerencial com informações provenientes do Siafi.

\3 As distorções nas variações de arrecadação e estoque de 2018 para 2019 devem-se a mudanças na estrutura organizacional dos órgãos que administram créditos inscritos em Dívida Ativa.

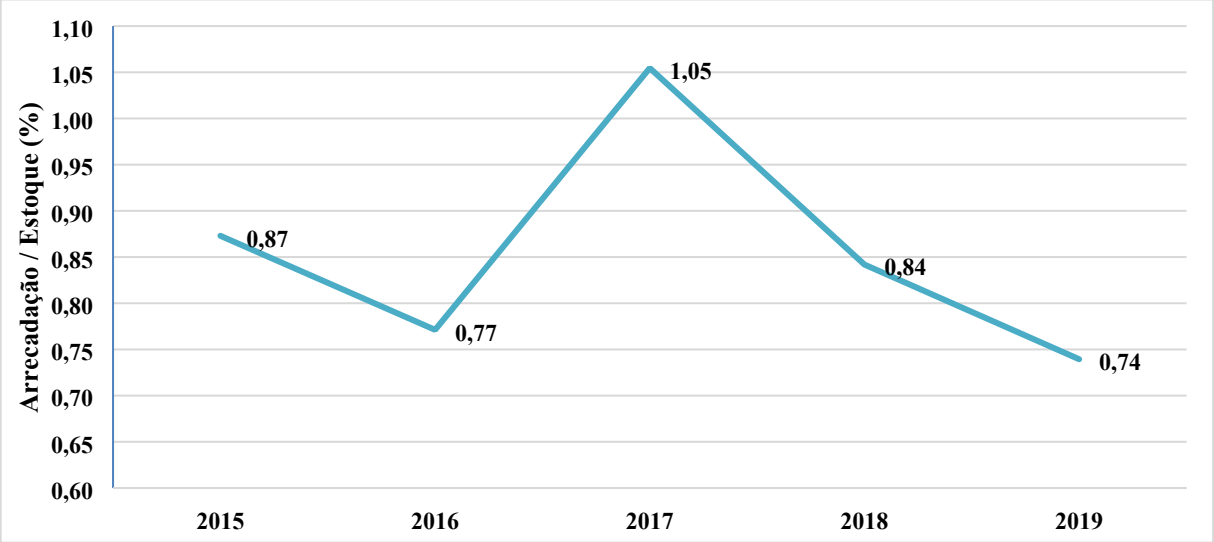
Verifica-se que os maiores estoques estão concentrados nos Ministérios da Economia (96,9%) e do Meio Ambiente (1,5%), ao qual está vinculado o Ibama. O Ministério da Economia também responde pela maior arrecadação (96,6%), seguido pelos Ministérios de Minas e Energia, da Saúde e da Educação, que juntos representam 2,5% do total. O grau de realização da dívida ativa vem apresentando sucessivas quedas anuais: 2,4% em 2017, 2,2% em 2018 e 1,9% em 2019.

O baixo grau de realização decorre de diversas causas estruturais, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e aspectos econômicos e institucionais. Além desse cenário que compromete a recuperabilidade dos valores devidos pelos contribuintes, há fatores comportamentais que concorrem para tanto: de um lado, tem-se a edição de sucessivos e generosos programas especiais de parcelamentos tributários ao longo dos últimos anos; de outro, tem-se a postergação dos pagamentos ordinários por parcela considerável dos devedores, que passam a fazer a "rolagem" de seus débitos a cada novo programa especial de parcelamento. Essa dinâmica afeta negativamente a arrecadação da dívida ativa, ampliando as incertezas em torno da capacidade de recuperação dos créditos inscritos.

O gráfico a seguir apresenta a razão arrecadação/estoque da dívida ativa dos últimos cinco anos, considerando as três procuradorias, e ilustra a queda relativa da arrecadação a partir de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Grau de realização da Dívida Ativa da União – 2015 a 2019



Fonte: PCPR 2019.

Por fim, reproduzem-se abaixo a impropriedade detectada e a recomendação proposta em relação aos créditos da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, tendo em vista sua repercussão no que tange à emissão do Parecer Prévio.

IMPROPRIEDADE
Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal.

RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

4.1.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 165, § 2º, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Nessa concepção, a presente análise tem o objetivo de verificar a execução orçamentária das metas e prioridades da administração pública federal, no exercício de 2019, constantes do art. 3º da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

O art. 3º da LDO 2019 preceitua que as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2019, atendidas as despesas que não são objeto de limitação de empenho e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às programações orçamentárias constantes do Anexo VII, adiante detalhadas.

Foram também incluídas, entre as prioridades da administração pública federal para o exercício de 2019, as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (PNE) e as ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher, nos termos do parágrafo único do art. 3º da LDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Destaca-se que as prioridades fixadas na LDO 2019 se diferenciam das fixadas em 2017 e 2018, anos em que as respectivas diretrizes orçamentárias previam a aplicação de recursos oriundos de emendas de bancada estadual como ações governamentais prioritárias. Para 2019, as ações decorrentes de emendas de bancada estadual passaram a ser obrigatórias (art. 68 da Lei 13.707/2018) e sua análise consta do item 4.1.1.4 deste relatório.

Para o exercício de 2019, em consonância com art. 3º da LDO e seu parágrafo único, excluídos os vetos, as prioridades foram as seguintes:

Metas e prioridades – LDO 2019

Programa (cod.)	Programa (nome)	Ação (cod.)	Ação (nome)
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação	20I4	Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas
		20US	Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores
2028	Defesa Agropecuária	214W	Implementação da Defesa Agropecuária
2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	210Z	Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas
2039	Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente	15EH	Implantação de Sistemas Estratégicos para Gestão Tributária e Aduaneira
2040	Gestão de Riscos e Desastres	12QB	Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN
		20GB	Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais - CEMADEN
2041	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	213Y	Levantamento Geológico e de Potencial Mineral de Novas Fronteiras
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	20UF	Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados
2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária	211C	Regularização da Estrutura Fundiária na Área de Abrangência da Lei 11.952, de 2009
2078	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	214P	Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais
2080	Educação de qualidade para todos	00QC	Concessão de Bolsas do Programa Mais Médicos
		0509	Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica
		20RW	Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica
2081	Justiça, Cidadania e Segurança Pública	2B00	Força Nacional de Segurança Pública
		20ID	Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública
		20I7	Política Nacional de Justiça
		2586	Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte, Controle do Tráfego Internacional e de Registros de Estrangeiros
		2723	Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais
		2726	Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícitos de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União
		8855	Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública
2083	Qualidade Ambiental	214N	Controle e Fiscalização Ambiental
2086	Transporte Aquaviário	4349	Manutenção de Hidrovias

Fonte: Anexo VII da Lei 13.707/2018.

*Quantitativo não consta do referido anexo.

Verifica-se, na tabela acima, que as prioridades da União para o exercício de 2019 foram constituídas de 13 programas de governo e 23 ações orçamentárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Execução da programação orçamentária das prioridades de 2019

R$

Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
3.804.501.080,00	3.640.887.009,58	1.994.330.123,07	1.976.468.344,44	825.575.230,29

Fonte: Tesouro Gerencial.

A dotação orçamentária atualizada desses programas e ações totalizou R$ 3,80 bilhões, dos quais: R$ 3,64 bilhões foram empenhados (95,70%); R$ 1,99 bilhão foi liquidado (52,42%); e R$ 1,98 bilhão foi pago (51,95% em relação à dotação atualizada, 99,1% em relação à despesa liquidada). Ademais, o pagamento de restos a pagar no exercício foi da ordem de R$ 825,58 milhões.

Deve-se ressaltar que a dotação inicial para o cumprimento das metas físicas estabelecidas para o exercício foi fixada em R$ 4,11 bilhões. Quando da execução do orçamento, contudo, a dotação foi reduzida em 7,45%, passando ao valor de R$ 3,80 bilhões, conforme demonstrado acima. Nesse aspecto, é quantitativamente provável que algumas metas físicas planejadas na LDO tenham sido afetadas em razão da diminuição da disponibilidade orçamentária.

As dotações mais representativas, dentre as metas e prioridades, foram estabelecidas em favor dos programas: 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública (53,62%); 2080 - Educação de qualidade para todos (24,33%); e 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação (7,71%); conforme gráfico a seguir.

Distribuição das metas e prioridades de 2019 nos programas do PPA 2016-2019



Fonte: Tesouro Gerencial.

As ações orçamentárias mais representativas em valor e que compõem os programas governamentais mencionados acima foram as seguintes:

Metas e prioridades 2019 – ações orçamentárias com maior materialidade

R$ milhões

Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	773,29	760,98	611,25	609,07
8855 – Fortalecimento e Modernização das Instituições de Segurnça Pública	702,24	657,89	16,55	16,49
2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias Federais	335,64	330,92	153,63	151,01
2586 – Manutenção do Sistema de Emissãso de Passaporte	304,63	284,65	247,18	246,88
2726 – Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas	292,69	278,19	133,44	133,12
20I4 – Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas Estratégicas	223,06	223,06	172,86	166,02
12QB – Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturias (Cemaden)	0,10	0,00	0,00	0,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Demais Ações Orçamentárias	1.172,94	1.105,19	659,42	653,87
Valor Total	**3.804,49**	**3.640,88**	**1.994,33**	**1.976,46**

Fonte: Tesouro Gerencial.

A ação orçamentária 12QB – Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (Cemaden), contida no programa temático 2040 - Gestão de Riscos e Desastres, não apresentou execução orçamentária (empenho, liquidação e pagamento). Segundo justificativa contida na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), a construção do Cemaden foi orçada em aproximadamente R$ 120,95 milhões, contudo, diante da restrição orçamentária que persiste desde o ano de 2016, a dotação para esta ação é alocada simbolicamente no valor de R$ 100 mil, com expectativa de equacionamento da restrição.

A tabela a seguir apresenta a execução global das ações consideradas prioritárias na LDO 2019:

Execução orçamentária das ações prioritárias da LDO 2019

R$ milhões

Programa	Ação	Dotação Atualizada (A)	Despesas Empenhadas (B)	Despesas Empenhadas/Dotação Atualizada (A/B)
2021	20I4	223,06	223,06	100,00%
	20US	70,11	66,12	94,31%
2028	214W	155,80	144,31	92,63%
2034	210Z	3,42	3,12	91,23%
2039	15EH	69,10	69,10	100,00%
2040	12QB	0,10	0,00	0,00%
	20 GB	18,46	18,37	99,51%
2041	213Y	7,38	7,34	99,46%
2065	20UF	37,02	33,66	90,92%
2066	211C	10,43	5,87	56,28%
2078	214P	37,10	36,39	98,09%
2080	00QC	98,18	97,71	99,52%
	0509	773,29	760,98	98,41%
	20RW	54,00	45,38	84,04%
2081	2B00	17,32	16,57	95,67%
	20ID	208,26	204,52	98,20%
	20I7	304,63	284,65	93,44%
	2586	335,64	330,92	98,59%
	2723	292,69	278,19	95,05%
	2726	179,13	154,95	86,50%
	8855	702,24	657,89	93,68%
2083	214N	102,89	97,59	94,85%
2086	4349	104,24	104,18	99,94%
Total		**3.804,49**	**3.640,87**	**95,70%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

Observa-se que foram pagas despesas no valor de aproximadamente R$ 1,98 bilhão, o que perfaz 99,1% de execução financeira em relação ao valor liquidado da despesa.

Execução financeira das ações orçamentárias prioritárias

R$ milhões

Ano	Número de Ações Orçamentárias Prioritárias*	Dotação Atualizada (A)	Total empenhado	Total liquidado (B)	Total pago (C)	% de execução financeira (C)/B
2019	23	3.804,49	3.640,88	1.994,33	1.976,46	**99,1%**

Fonte: Tesouro Gerencial.

* Exclusive ações do Plano Nacional de Educação e do Programa de Políticas para as Mulheres.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos contou com dotação atualizada de R$ 49,34 bilhões, tendo sido empenhados R$ 47,70 bilhões, o que representou 96,67% de execução orçamentária em 2019. A execução financeira (despesas pagas em relação às despesas liquidadas) alcançou 99,62%.

Já as ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher, no âmbito do Programa 2016 - Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento à violência, contou com dotação atualizada de R$ 60,35 milhões, dos quais foram empenhados R$ 57,88 milhões, o que representa 95,91% de execução orçamentária em 2019. A execução financeira (despesas pagas em relação às despesas liquidadas) das ações desse programa de governo foi de 100%.

Também é informado na PCPR que a administração federal deixou de empenhar o valor de R$ 4,48 milhões no âmbito de diversas ações, sob a justificativa de restrições orçamentárias ou falhas na execução de emendas, a exemplo de não apresentação de projetos ou não indicação de beneficiários. O percentual dessa inexecução correspondeu a 0,12% da dotação atualizada.

O Orçamento-Geral da União (OGU) do exercício 2019 contou com dotação atualizada de R$ 3.314,2 bilhões, valor empenhado de R$ 2.846,8 bilhões, liquidado de R$ 2.768,3 e valor pago de R$ 2.710,9. Nesse sentido, a execução orçamentária foi de 85,89% e a execução financeira de 97,92%.

Diante do exposto, as ações que integraram as prioridades estabelecidas na LDO 2019 (Anexo de Prioridades e Metas) foram superiores à execução orçamentária e financeira do OGU nos seguintes parâmetros: atingiram execução orçamentária de 95,70% e execução financeira de 99,1%; o Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, no âmbito do Plano Nacional de Educação, atingiu execução orçamentária de 96,67% e execução financeira de 99,62%; e as ações relativas ao enfrentamento à violência contra mulher atingiram execução orçamentária de 95,91% e execução financeira de 100%.

4.2. Outras Ações de Controle Externo

4.2.1. Bônus de Eficiência e Produtividade (Lei 13.464/2017)

No curso de 2019, a partir de representação instruída pela Semag (TC 005.283/2019-1), o ministro Bruno Dantas, relator da matéria, autorizou inspeção para avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho, consoante os dispositivos da LRF e legislação correlata.

As mencionadas parcelas remuneratórias foram instituídas pela Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017. Segundo essa lei, a criação das parcelas remuneratórias e a instituição de Programas de Produtividade da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Auditoria-Fiscal do Trabalho visam incrementar a produtividade, respectivamente, nas áreas de atuação dos ocupantes dos cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil e de Auditor-Fiscal do Trabalho.

Em linhas gerais, o BEP constitui parcela remuneratória variável, atrelada a índices de eficiência institucionais, cotejados com as respectivas bases de cálculo. No rol de beneficiários dos bônus, além dos servidores ativos, constam os inativos e pensionistas, os quais percebem percentuais dos valores devidos aos ativos.

Em análise procedida na aludida inspeção, verificou-se que a instituição dessa parcela remuneratória sugere violação de preceitos das normas do Direito Financeiro, com destaque para possível afronta à Constituição Federal e inequívocas violações à LRF e às respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

O primeiro achado decorrente da inspeção envolveu a exclusão dos valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária. Tal benefício tributário violou as regras previstas no art. 113 do ADCT e no art. 14 da LRF, os quais estabelecem que a renúncia de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No entanto, a Exposição de Motivos 360/2016, que acompanhou a MP 765/2016, não contemplou tal estimativa.

No que se refere à despesa, importante registrar que, até o presente momento, a parcela variável do BEP não foi implementada. Dessa maneira, os servidores ativos das carreiras de Atividade Tributária e Aduaneira vêm recebendo mensalmente valores fixos de R$ 3.000,00 e R$ 1.800,00, sendo o primeiro valor pago a Auditores-Fiscais da RFB e, o segundo, a Analistas Tributários da RFB. Já os Auditores-Fiscais do Trabalho percebem, a título de BEP, R$ 3.000,00 mensais. Em 2019, o montante pago a título de BEP alcançou R$ 973 milhões.

Atinente à implementação da variabilidade do BEP, consoante a MP 765/2016, a base de cálculo e o respectivo valor global do bônus para os integrantes da Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal do Brasil seriam obtidos **pela multiplicação do somatório da arrecadação de multas tributárias e aduaneira, mais os recursos advindos da alienação de bens apreendidos, pelo Índice de Eficiência Institucional**.

O mesmo raciocínio é aplicado à carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho, no entanto a base de cálculo dos correspondentes bônus seria dada pelo valor absoluto da arrecadação de receitas decorrentes de multas pelo descumprimento da legislação trabalhista.

No entanto, a MP 765/2016 foi significativamente alterada pelo Congresso Nacional. Dentre as modificações, destaca-se a supressão do § 4º do art. 5º e do § 4º do art. 16, dispositivos que estabeleciam as bases de cálculo do BEP, nas carreiras Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, respectivamente. Nesse contexto, a Lei 13.464/2017 foi aprovada conservando a metodologia de cálculo do BEP, contudo, sem definir qual seria a sua base de cálculo, de modo que inexiste um valor absoluto sobre o qual os respectivos índices de eficiência institucionais devam incidir.

Impende destacar que a base de cálculo será a real definidora do valor global do BEP (e consequentemente do total da despesa com pessoal), o qual será rateado entre os respectivos beneficiários, conforme critérios também estabelecidos pela própria lei. Assim, cada servidor ativo, inativo ou pensionista perceberá uma fração desse valor global do bônus.

À guisa de exemplo, se a base de cálculo, em termos absolutos, equivaler a R$ 50 milhões mensais e o índice de eficiência institucional alcançado pelo Órgão (parâmetro de eficiência obtido a partir do desempenho da instituição, e não individualmente, conforme os arts. 11, § 4º, e 21, § 4º, da Lei 13.464/2017) corresponder a uma unidade, o valor global do BEP será de R$ 50 milhões. Esse valor será rateado entre os beneficiários elencados na Lei 13.464/2017.

Retomando a situação hipotética, imagine-se que o rol de elegíveis contasse com 10.000 pessoas, as quais percebessem a mesma fração do BEP. Nesses termos, o valor individual do bônus percebido mensalmente seria de R$ 5.000,00.

Todavia, caso a base de cálculo passasse a considerar o valor absoluto mensal de R$ 200 milhões, e tudo o mais constante (10.000 beneficiários e índice de eficiência institucional igual a uma unidade), o valor global do BEP equivaleria a R$ 200 milhões, o que consequentemente tornaria o valor mensal do BEP igual a R$ 20.000,00. Conclui-se, portanto, que o valor da base de cálculo tem relação direta com a remuneração dos servidores pertencentes às aludidas carreiras.

Dado que a variável mais relevante para a definição do valor individual do BEP (base de cálculo) não foi definida em lei, o Poder Executivo, no intento de justificar a implementação a variabilidade dessa parcela remuneratória em 2019, encaminhou a esta Corte de Contas proposta de decreto sobre a definição de parâmetros delimitadores de bases de cálculo para o BEP da carreira Tributária e Aduaneira (TC 005.283/2019-1, peça 85). A aludida proposta não abarcou o BEP atinente à carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

De acordo com a proposta de decreto, ao definir a base de cálculo, estaria o Chefe do Poder Executivo, por meio de ato infralegal, a alterar a remuneração de servidores públicos. No

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

entanto, decreto não é o instrumento normativo apto para fixar ou alterar remuneração de agentes públicos. O art. 37, inciso X, da Constituição Federal, é de clareza ímpar ao definir que remuneração de servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica.

Com efeito, entende-se que a implementação do bônus variável exige a edição de lei formal específica, que veicule expressamente as bases de cálculo do BEP, acompanhada da demonstração do cumprimento das exigências legais acerca da criação/majoração de uma despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF.

Importante consignar que outras carreiras da Administração Pública que detêm remuneração variável baseada no desempenho individual do servidor possuem base de cálculo fixa estabelecida em lei, sobre a qual incide o índice de desempenho em determinado período avaliativo.

Com efeito, o critério de desempenho é delimitado por ato infralegal, mas o valor-base, que constitui o limite da remuneração em caso de máxima suficiência de desempenho, é previamente definido por lei específica aprovada pelo Parlamento. Ao revés, o BEP, além de considerar o desempenho do órgão, e não do servidor individualmente, não estabelece base de cálculo fixa e previamente definida em lei.

Acerca do cumprimento das aludidas regras que visam à neutralidade fiscal da despesa e a necessária transparência acerca das novas obrigações governamentais, verificou-se que a MP 765/2016 não apresentava os requisitos necessários previstos no art. 16 da LRF, notadamente aqueles exigidos para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, a exemplo do BEP.

Nesse rumo, a exposição de motivos que acompanhou a MP 765/2016 não mencionou qualquer premissa e metodologia de cálculo acerca dos dados contidos naquele documento (descumprimento do art. 16, § 2º, da LRF), não demonstrou adequadamente que a despesa não comprometeria as metas fiscais e não evidenciou qualquer medida de compensação (descumprimento do art. 16, § 2º, da LRF).

Complementarmente, verificou-se que a Lei 13.464/2017 suprimiu os montantes máximos que o BEP poderia alcançar. Assim, a única limitação legal existente é o próprio teto remuneratório constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Carta Magna. Ao fim e ao cabo, a depender dos valores das bases de cálculo, todos os beneficiários poderiam receber o teto remuneratório constitucional.

Ademais, verificou-se que eventual instituição de base de cálculo referenciada em índices móveis de arrecadação de determinadas receitas, como estabelecia a MP 765/2016 e a proposta de decreto encaminhada a esta Corte de Contas, poderá impor dificuldades adicionais ao cumprimento do Teto de Gastos (EC 95 /2016) em exercícios futuros. A vinculação de uma remuneração (tipo de despesa com pessoal) à arrecadação de determinada receita, ainda que diretamente relacionada à missão institucional do Fisco, não se coaduna com os pressupostos do Novo Regime Fiscal, o qual é insensível à elevação de receitas.

A inspeção conduzida no âmbito do TC 005.283/2019-1 deu origem ao Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, prolatado na sessão de 21/8/2019. Na oportunidade, este Tribunal fez uma série de determinações e recomendações ao Poder Executivo Federal no sentido de somente implementar a remuneração variável após o estabelecimento das bases de cálculo por meio de lei formal, além do estabelecimento de medidas de compensação para a renúncia de receitas previdenciárias veiculada pela Lei 13.464/2017.

Ademais, por meio do item 9.9 do referido *decisum*, comunicou-se à Casa Civil o risco de repercussão dessas questões, se não equacionadas, na apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2019. Contudo, em 13/9/2019, a Advocacia-Geral da União interpôs pedido de reexame (TC 005.283/2019-1, peça 120), o qual foi conhecido pelo ministro Vital do Rêgo em 7/2/2020 (TC 005.283/2019-1, peça 147), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário. O mérito do recurso aguarda julgamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Por fim, convém assinalar que, por ocasião da apreciação da Medida Provisória 899/2019, convertida na Lei 13.988/2020, conhecida como "Lei do Contribuinte Legal", o Plenário da Câmara do Deputados aprovou a Emenda 208, a qual alterava o texto da Lei 13.464/2017. A mencionada Emenda visava inserir ao texto dessa última norma a base cálculo para a definição do valor global, bem como forma de pagamento do BEP.

Nesses termos, em análise contida, nota-se que o art. 6º, § 8º, do substitutivo apresenta controversa delegação de competência. O aludido dispositivo visou transferir a um ato infralegal do Chefe do Poder Executivo a competência para estabelecer a base de cálculo do BEP. Em termos práticos, uma lei estaria subdelegando a ato administrativo a competência para alterar e fixar a remuneração de servidores públicos, atribuição que a Constituição Federal delegou a lei específica (art. 37, inciso X). Assim, o Poder Executivo passaria a ter competência para definir e alterar, por ato próprio, a base de cálculo e, consequentemente, a remuneração de servidores públicos.

No entanto, o Senado Federal rejeitou a aludida emenda, de forma que o texto da Lei 13.464/2017 mantém sua configuração original aprovada pelo Parlamento.

4.2.2. Compromissos sem Cobertura Orçamentária

A presente seção tem como objetivo avaliar o cumprimento de um dos postulados basilares do Direito Financeiro, consagrado no art. 167, inciso II, da Constituição Federal: a vedação à realização de despesas e à assunção de obrigações além do limite representado pelos créditos orçamentários. Porém, antes de adentrar o exame de conformidade ora proposto, faz-se necessária breve contextualização acerca do orçamento público como instrumento fundamental de autorização prévia dos dispêndios governamentais.

O orçamento público assume relevante papel de expressar, em termos monetários, os esforços do Estado no sentido de atender às demandas da sociedade, a quem cabe financiar o aparato estatal por meio do pagamento de tributos.

Nesse contexto, as peças orçamentárias anuais, ao tempo em que se prestam a operacionalizar o planejamento governamental, mostram-se imprescindíveis ao efetivo exercício do controle societal e parlamentar, uma vez que, a par do Orçamento Geral da União, a sociedade cientifica-se das prioridades governamentais por meio da alocação de recursos às diversas programações a serem realizadas durante o exercício financeiro.

Outrossim, o controle parlamentar é exercido desde a deliberação da proposta de orçamento anual encaminhada pelo Poder Executivo, passando pelo acompanhamento da execução orçamentária e culminando no julgamento das contas do Presidente da República, com o auxílio deste Tribunal de Contas, a quem compete emitir parecer prévio.

Sob a dimensão jurídica, a peça orçamentária tem força de lei ordinária, aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, conforme dispõe o art. 166, *caput*, da CF/1988, a qual após sanção do Chefe do Poder Executivo, origina a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa lei de efeitos concretos, é possível extrair duas funções essenciais às finanças públicas, sem as quais a peça orçamentária torna-se mero instrumento de registro: i) autorizar a realização da despesa e a assunção de compromissos pelo Poder Público; e ii) fixar limites ao volume de gastos, os quais devem ser respeitados pelos gestores públicos, nos diferentes níveis de atuação governamental.

As disposições constitucionais estabelecidas nos arts. 165 a 169, conjuntamente com outras normas insculpidas na Carta Magna, ou positivadas na legislação infraconstitucional, com destaque para a LRF e a Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com estatura de lei complementar, constituem rígido arcabouço legal, estabelecendo princípios e regras de observância obrigatória àqueles que gerem a coisa pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nesse contexto, um dos norteadores basilares às finanças públicas refere-se à obediência ao princípio orçamentário da universalidade, o qual estabelece que todas as receitas e todas as despesas devem estar contidas na LOA. Tal princípio visa expor a integralidade de receitas estimadas e despesas públicas autorizadas nas respectivas peças orçamentárias, impedindo, assim, a realização de dispêndios sem a indispensável autorização do Parlamento.

Se, por um lado, a legislação determina que todas as despesas devem estar previamente fixadas nas peças orçamentárias, de outra banda a Constituição Federal veda a realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam as autorizações orçamentárias (art. 167, inciso II).

Cotejando-se o princípio da universalidade com o disposto no art. 167, inciso II, conclui-se que somente podem ser assumidos compromissos até os estritos limites dos valores consignados no orçamento anual e nas leis de créditos adicionais. A compreensão desses pressupostos é essencial ao entendimento do exame técnico desenvolvido na presente seção.

Interessante notar que o aludido dispositivo constitucional explicita os termos "despesas" e "obrigações diretas". Dessa forma, o constituinte ampliou a abrangência da vedação estabelecida no art. 167, inciso II, proibindo não somente a realização de despesas, mas obrigações diretas não lastreadas por orçamento.

Intimamente ligado aos pressupostos da responsabilidade na gestão orçamentária e fiscal, o art. 167, inciso II, da CF/1988, visa a impedir que sejam gerados passivos sem o devido suporte orçamentário, o que poderia resultar em severo descontrole dos gastos e, consequentemente, em elevação do endividamento público. Reflexamente, essa regra impede que a Administração descumpra os limites legais da LOA, representados pelas dotações orçamentárias. Assim, eventual extrapolação dos limites da lei orçamentária, em última análise, configuraria extrapolação da autorização do Congresso Nacional para a realização de dispêndios públicos.

Quando se fala em realização de despesas ou assunção de obrigações em determinado exercício financeiro, não se deve perder de vista o princípio da competência, norteador da contabilidade aplicada ao setor público. Conforme disposto no art. 50, inciso II, da LRF, a despesa e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

Destarte, em consonância com o princípio da competência, contabilmente, os compromissos governamentais devem ser reconhecidos no momento da ocorrência do fato gerador. Assim, em regra, a orçamentação anual deve ser suficiente para custear todas as obrigações cujo fato gerador ocorra no respectivo exercício.

Em termos operacionais, a autorização parlamentar para dispêndio é representada por dotações da LOA, as quais devem ser previamente empenhadas para que o Estado execute uma despesa. Nesse sentido, estabelece a Lei 4.320/1964 que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60). Complementarmente, o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59).

Considerando as regras e os princípios apresentados, a violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988, caracteriza-se pela situação em que o gestor assume determinado compromisso perante terceiros, mesmo não dispondo de orçamento suficiente. Em termos práticos, não há a emissão de empenho prévio. O valor será efetivamente empenhado, e consequentemente liquidado e pago, tão somente a partir do momento em que sobrevier eventual dotação.

Sem dispor de orçamento suficiente, a Administração não pode realizar a quitação tempestiva de uma obrigação, tendo em conta que o pagamento constitui o último estágio da despesa. Rememore-se que a prévia emissão do empenho é condição necessária e indispensável ao pagamento de qualquer despesa orçamentária.

Nesse cenário, caso a honra de tal compromisso ou obrigação se dê à conta de dotação pertencente a orçamento de exercício futuro, a Administração, quando emitir o empenho, deverá

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

registrar contabilmente a despesa no Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição. Consequentemente, determinadas despesas registradas como DEA podem decorrer de eventual descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

Dada a relevância da regra veiculada pelo art. 167, inciso II, da CF/1988, a matéria foi tratada por outras normas infraconstitucionais, as quais, além de regulamentarem o tema, estabelecem severas sanções àqueles que derem causa ao seu descumprimento.

A LRF estabelece que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação sem adequação orçamentária (art. 15). A fim de delimitar o conceito de adequação orçamentária, a LRF informa que:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> (...)
>
> § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
>
> I - **adequada com a lei orçamentária anual**, **a despesa objeto de dotação específica e suficiente**, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício**; (grifou-se)

Complementarmente, a LC 101/2000 veda a assunção de obrigações com fornecedores sem autorização orçamentária e equipara tal conduta a operações de crédito (art. 37, inciso IV, da LRF). Ademais, as sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) vêm disciplinando, de forma inequívoca, a vedação à realização de despesa ou a adoção de qualquer medida que viabilize a sua realização sem lastro orçamentário suficiente. A seguir, apresenta-se o dispositivo da Lei 13.707/2018, LDO para 2019, versando sobre o tema:

> Art. 143. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

Outras normas de singular relevância dispõem sobre a assunção de obrigações ou a realização de despesas sem lastro orçamentário suficiente, notadamente acerca de eventuais sanções àqueles que derem causa ao descumprimento constitucional-legal, como se segue:

> Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):
>
> Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:
>
> IX - **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei** ou regulamento; (grifou-se)
>
> Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal):
>
> **Ordenação de despesa não autorizada**
>
> Art. 359-D. **Ordenar despesa não autorizada por lei**:
>
> Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (grifou-se)
>
> Lei 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

Percebe-se, pois, a relevância da regra prevista no art. 167, inciso II, da Constituição Federal, notadamente frente às sanções apresentadas. Porém, como será demonstrado adiante, constatou-se violação ao mencionado dispositivo constitucional no exercício de 2019.

No curso dos trabalhos atinentes ao TC 021.655/2019-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas (Acompanhamento dos Resultados Fiscais do 3º bimestre de 2019), verificou-se expressivo crescimento das despesas executadas no Elemento da Despesa 92 – DEA no âmbito de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com destaque para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Naquela oportunidade, verificou-se que, findo agosto de 2019, o FNAS já havia pago R$ 310,3 milhões a título de DEA, o que corresponde a cerca de 35% de todas as despesas primárias discricionárias (R$ 892,7 milhões) executadas no âmbito do Fundo no referido período, destoando dos padrões de execução orçamentária.

Em situação similar encontrava-se o CNPq, cuja execução de DEA apresentou comportamento bastante destoante de exercícios passados. No ano de 2019, o CNPq executou cerca R$ 77,1 milhões de DEA, frente aos montantes de R$ 1 milhão e R$ 1,3 milhão nos exercícios de 2018 e 2017, respectivamente.

Ademais, desses R$ 77,1 milhões em 2019, R$ 76,3 milhões foram pagos a título de DEA no dia 7/1/2019, ou seja, no quarto dia útil do ano. Em consulta ao Siafi, verificou-se que a obrigação reconhecida como despesa de exercício anterior em 4/1/2019 (data do empenho da despesa) referia-se ao mês imediatamente anterior, qual seja, dezembro de 2018.

Causou estranheza o reconhecimento de DEA referente a um período que logo se encerrara. Ademais, por que a despesa não teria sido empenhada à conta da dotação do exercício de 2018 e paga naquele mesmo exercício ou, no máximo, inscrita em Restos a Pagar? Note-se que, quatro dias após o processamento da dotação do ano de 2019 no Siafi, o CNPq valeu-se do orçamento do novo exercício para custear obrigações referentes a dezembro do ano imediatamente anterior.

As situações apresentadas poderiam sinalizar a insuficiência de orçamento ao custeio de obrigações governamentais em exercícios anteriores, indicando possível violação ao disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Registre-se que a irregularidade frente ao cumprimento do dispositivo constitucional centra-se no ato que deu origem a um compromisso sem lastro orçamentário, e não no reconhecimento e no pagamento da despesa.

Assim, por meio do Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (relator ministro Bruno Dantas), o Plenário desta Corte de Contas autorizou a realização de inspeção visando à apuração dos indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores. Ademais, foi emitido alerta ao Poder Executivo nos seguintes termos:

> 9.2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que há indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos Ministérios da Cidadania e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, conforme item 106 do Relatório de Acompanhamento;

Ato contínuo, instaurou-se o TC 038.365/2019-7, também de relatoria do ministro Bruno Dantas, no âmbito do qual está sendo conduzida a referida inspeção. Registre-se o ineditismo de uma fiscalização específica desta Corte de Contas acerca do exame do cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, e da conformidade da execução de despesas a título de exercícios anteriores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No bojo dessa inspeção, diligenciou-se à Secretaria Especial de Fazenda, órgão do Ministério da Economia que alberga em sua estrutura os órgãos centrais de Orçamento (Secretaria de Orçamento Federal) e de Administração Financeira (Secretaria do Tesouro Nacional), requerendo informações acerca das medidas adotadas no sentido de orientar e supervisionar os órgãos setoriais sobre a boa e regular execução da despesa, com enfoque na regularidade da execução do orçamento e no estrito atendimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

Como resposta à diligência, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia encaminhou cópia do Ofício Circular 1939/2019/ME (TC 038.365/2019-7, peças 15 a 44) endereçado aos vários Ministérios do Poder Executivo, em que o Secretário de Orçamento Federal alerta as Pastas acerca dos indícios de irregularidades na execução da rubrica "Despesas de Exercícios Anteriores", que eventualmente caracterizariam afronta ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal. O mesmo ofício circular menciona, ainda, que a Controladoria-Geral da União encaminhou às pastas ministeriais do Poder Executivo expediente com escopo semelhante, o qual destacou:

> que, caso se concretize a irregularidade, além do risco de distorção do resultado fiscal do exercício e de impactar a execução da política pública, também poderá se configurar crime contra as finanças públicas, mais especificamente o de ordenação de despesa não autorizada, previsto no art. 359- D, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Adicionalmente, foram encaminhadas diligências a diferentes órgãos e entidades que executaram despesas no Elemento 92 – DEA. Os critérios de seleção envolveram mormente a materialidade dos montantes executados ou o comportamento atípico da execução dessas despesas em relação a exercícios já encerrados.

Após a análise das respostas, a despeito dos esforços do TCU e da Secretaria Especial de Fazenda, no sentido de alertar as unidades do Poder Executivo Federal sobre eventual descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, constatou-se a assunção de compromissos não lastreados por dotações suficientes também no exercício de 2019.

As irregularidades foram constatadas no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), entidade vinculada ao Ministério da Economia, e na Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Seain), órgão integrante da estrutura da referida Pasta.

Insuficiência orçamentária para o custeio de benefícios previdenciários em 2019

Em análise da execução de despesas primárias, verificou-se que o Poder Executivo Federal não reservou orçamento suficiente para custear todas as despesas com benefícios previdenciários no exercício de 2019, incorrendo em compromissos sem a devida autorização orçamentária, o que constitui inequívoca violação ao dispositivo constitucional que veda a realização de despesas e a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, inciso II).

Nesse cenário de insuficiência orçamentária, o INSS, entidade responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários, valeu-se de dotações do orçamento de 2020 para custear despesas que deveriam ter sido ao menos empenhadas no exercício anterior. Essa insuficiência orçamentária alcançou o montante de R$ 1.482,8 milhões, dos quais R$ 1.475,9 milhões referem-se a benefícios previdenciários urbanos e R$ 6,9 milhões, a benefícios previdenciários rurais.

A Unidade Gestora 513001 – Coordenação de Orçamento e Finanças do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), a qual executa significativa parcela do orçamento do INSS, entre os dias 6 a 8/1/2020, emitiu empenhos da ordem de R$ 1,5 bilhão utilizando-se o Elemento da Despesa 92 – DEA, para honrar compromissos atinentes ao exercício que há pouco se encerrara.

A partir da análise de Notas de Empenho emitidas pelo INSS, com destaque para a 2020NE000004, de 6/1/2020, no valor de R$ 1,47 bilhão, o operador do Siafi evidencia no campo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

"Observação" o período a que se refere a aludida despesa: "COMP. DEZ2019", como se verifica a seguir:

Nota de Empenho – 2020NE000004

```
DATA EMISSAO     : 07Jan20                          NUMERO  : 2020NE000004
UG EMITENTE      : 513001 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FRGPS
GESTAO EMITENTE  : 57904  - FUNDO DO REGIME GERAL DA PREVIDENCIA SOCIAL
FAVORECIDO       : 513001/57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FRGPS

TAXA:
OBSERVACAO
ATENDER PAGAMENTO DE BENEFICIOS PREVIDENCIARIOS FRGPS, COMP. DEZ2019, CONFORME
RELATORIO SISPAGEN/PPB/RB947/953/2019 E PRECON007/2020.

EVENTO  ESF PTRES     FONTE      ND     UGR      PI                 V A L O R
401092   2  174304 0154000000 339092 561581 BENPREV.URB      1.474.370.656,57
TIPO: ESTIMATIVO   SISTEMA DE ORIGEM:              NE ORIGINAL: 2020NE592544
```

Fonte: Siafi.

A partir da constatação da execução de um valor expressivo no Elemento da Despesa 92, logo no início do exercício, o TCU diligenciou o INSS com o intuito de verificar se o empenho da despesa somente em 2020 derivava de insuficiência de orçamento no exercício anterior ou se o registro era decorrente de eventual erro operacional.

Por meio de Despacho, anexo ao Ofício-SEI 105/2020/GABPRE/PRES-INSS (TC 038.365/2019-7, peça 60) a autarquia confirmou que a obrigação honrada com dotações de 2020, de fato, referia-se a 2019 e que a despesa não foi empenhada no exercício em que se originou o compromisso em razão da insuficiência de orçamento para custear todos os benefícios previdenciários daquele exercício. Nesse rumo, o INSS teceu mais detalhes acerca da operacionalização dos pagamentos de benefícios previdenciários, informando que as despesas atinentes ao último mês do ano são pagas tanto ao final de dezembro, quanto nos primeiros dias de janeiro do ano subsequente.

Complementarmente, informou que "para garantir a competência da despesa pública, liquida-se a totalidade da despesa em dezembro, inscrevendo os valores a serem pagos em janeiro em Restos a Pagar Processados". Assim, o gestor demonstra conhecer os estritos cânones orçamentários, notadamente a necessidade de se empenhar a despesa previamente à assunção da obrigação, ainda que o respectivo pagamento se dê posteriormente.

Contudo, segundo o INSS, o correto procedimento – de se empenhar previamente as dotações em valor suficiente para custear todas as obrigações do exercício – foi inviabilizado, em razão da supressão de dotações procedida pela SOF nos últimos dias do exercício financeiro. Até meados de dezembro de 2019, a autarquia informou que dispunha de orçamentação suficiente para custear todas as despesas com benefícios previdenciários estimadas para o exercício. No entanto, parcela dessa dotação foi suprimida pela SOF, o que resultou na insuficiência orçamentária em relação aos compromissos assumidos para dezembro. Ademais, a autarquia buscou a recomposição dos orçamentos, contudo, obteve limitado êxito. Dada a relevância, reproduz-se o mencionado excerto da resposta do INSS:

> 2.4. Do exposto, pode-se concluir que a maciça (folha) relativa a dezembro é paga tanto no mês de dezembro quanto em janeiro e, para garantir a competência da despesa pública, liquida-se a totalidade da despesa em dezembro, inscrevendo os valores a serem pagos em janeiro em Restos a Pagar Processados.
>
> 2.5. Ocorre que **a SOF realizou bloqueios orçamentários**, conforme notas de bloqueio informadas na planilha (Sei n° 0308000), o que motivou a emissão do Ofício SEI nº

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> 38/2019/DGPA/ PRES - INSS - (Processo Sei n° 35014.037162/2019-47), **com a finalidade de requerer que o saldo orçamentário fosse restabelecido, mas a demanda não foi atendida tampouco houve resposta por parte da SOF**. (grifou-se)

Prossegue o INSS afirmando que, "por se tratar de despesa obrigatória relativa ao pagamento de benefícios previdenciários, restou ao INSS utilizar orçamento 2020, na Natureza de Despesa de DEA, para custear a despesa de 2019, cujo crédito orçamentário havia sido bloqueado pela SOF".

Diante da constatação da irregularidade pelo TCU e ratificada pelo INSS, esta Corte de Contas expediu diligências ao Secretário-Executivo do Ministério da Economia a fim de apurar as razões da insuficiência de orçamento no âmbito do INSS, notadamente tendo em vista o alerta antecedente sobre possíveis irregularidades ocorridas em outros exercícios. Registre-se que todos os atores envolvidos no processo de alocação orçamentária de benefícios previdenciários no âmbito do Poder Executivo estão diretamente ligados ao Ministério da Economia.

Em resposta à diligência desta Corte de Contas, o Ministério da Economia encaminhou notas técnicas expedidas pela SOF e pela Secretaria de Previdência (SPREV), as quais apresentaram as visões desses órgãos acerca da insuficiência orçamentária para os compromissos com benefícios previdenciários.

Por meio da Nota Técnica-SEI 9558/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 81), a SOF, órgão central de orçamento federal, informou que a estimativa de despesas com benefícios previdenciários foi realizada com base nas previsões mais atualizadas à época, as quais foram fornecidas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (SPREV), conforme a Nota Técnica-SEI 15.832/2019/ME (TC 038.365/2019-7, peça 80).

Asseverou a SOF que, durante todo o exercício, suas projeções mantiveram-se aderentes aos efetivos níveis de execução de despesas com benefícios previdenciários. Ademais, salientou que o represamento na concessão de benefícios previdenciários, que reduzia a projeção de despesas ao longo de 2019, foi ratificada tanto pela SPREV como pelo INSS, não se observando a tendência de reversão desse movimento, como se verifica no excerto da Nota Técnica-SEI 9.558/2020/ME, oferecida pela SOF, como resposta à diligência do TCU:

> Ao se observar a execução até novembro das despesas com benefícios pôde-se averiguar a impossibilidade da reversão do represamento ainda em 2019. De fato, **em reunião realizada em 4 de novembro de 2019, com a participação da SOF, da SPREV e do INSS (nomeadamente, sua Diretoria de Benefícios), essa última confirmou que não havia expectativa de reversão do represamento até o fim daquele ano, e que a tendência de queda em relação ao projetado provavelmente se manteria**. Com isso, e com os argumentos e projeções constantes da Nota Técnica SEI nº 15832/2019/ME da SPREV, houve decisão de considerar seus valores. (grifou-se)

Noticiou ainda que a estimativa de despesa com benefícios previdenciários foi considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) extemporâneo de dezembro de 2019, o qual, além de ser utilizado como instrumento de gestão fiscal, presta-se como subsídio para a abertura de créditos adicionais, conforme o art. 4º, § 1º, da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

Acerca da solicitação de recomposição orçamentária requerida pelo INSS, a SOF informou que o Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS foi encaminhado em 31/12/2019 à Secretaria de Gestão Corporativa (SGC), setorial orçamentária do Ministério da Economia, mas não teria sido recebido pela própria SOF, que apenas tomou conhecimento desse expediente no âmbito do processo de fiscalização instaurado pelo TCU.

Por intermédio da Nota Técnica-SEI 9.459/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 70), a SPREV, a quem cabe fazer as projeções de despesas com benefícios previdenciários, informou que a Nota Técnica-SEI 15.832/2019/ME (TC 038.365/2019-7, peça 80), utilizada pela SOF para estimar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a despesa com benefícios previdenciários em 2019, foi elaborada com a finalidade primordial de subsidiar o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2020 acerca das projeções de despesas do exercício de 2020, mas não para mensurar a despesa referente a dezembro de 2019.

Asseverou que a projeção atinente ao exercício de 2019 constante da mesma Nota Técnica "foi elaborada com base no fluxo de caixa do FRGPS daquele ano, o que exigiria eventuais adaptações para que as projeções refletissem a despesa empenhada".

Noticiou ainda que os represamentos na concessão de benefícios impõem dificuldades adicionais à acurada mensuração da despesa. Informou que, em janeiro 2020, havia um total de dois milhões de requerimentos de benefícios aguardando conclusão, dos quais "mais de 1 milhão estavam pendentes de análise pela autarquia há mais de 45 dias".

Por fim, aduziu a SPREV que a insuficiência orçamentária em questão possui "magnitude correspondente a menos de 0,25% da despesa do FRGPS de 2019". Não obstante, considerou importante o aprimoramento no fluxo de informações entre SOF, SPREV e INSS, de forma a mensurar com a maior acurácia possível a despesa futura, bem como tornar mais ágil a eventual observância de insuficiência orçamentária.

Das respostas encaminhadas pelo Ministério da Economia, constata-se, de plano, a urgente necessidade de aperfeiçoamento do processo de estimação de despesas e alocação de dotações destinadas ao custeio de obrigações no âmbito da Previdência Social, notadamente tendo em vista a sequência de falhas que resultou em insuficiência orçamentária no âmbito do INSS.

Desde a incorreção no montante de despesas estimadas, passando pela utilização de projeção de metodologia incompatível com o regime orçamentário da despesa, até a deficiente comunicação entre os órgãos do Ministério da Economia, todas essas fragilidades resultaram em insuficiência bilionária de orçamento em 2019, caracterizando inequívoca violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988. Rememore-se que todos os atores envolvidos nessa irregularidade estão subordinados ao Ministro da Economia, a exemplo de SOF, SPREV e SGC, ou a ele vinculado, como é o caso do INSS.

A mencionada insuficiência de orçamento não causou prejuízos diretos à população beneficiária, tendo em conta que a insuficiência orçamentária ocorrida em 2019 foi suprida pela utilização das dotações da Lei 13.978/2020 (LOA 2020). No entanto, o rastro de descumprimento de diversas normas do Direito Financeiro remanesce, sobretudo a assunção de compromissos em montante superior à autorização constante da LOA 2019 e das respectivas leis de créditos adicionais.

Tal irregularidade, por configurar a constituição de obrigações sem autorização orçamentária suficiente, em última análise, caracteriza a usurpação das competências do Congresso Nacional, que detém a prerrogativa constitucional de autorizar o orçamento e limitar as dotações necessárias ao custeio do Estado, uma vez que o Poder Executivo Federal extrapolou os limites para realizar dispêndios governamentais estabelecidos pelo Parlamento. Ademais, por se tratar de despesa obrigatória, uma vez constituído o passivo com benefícios previdenciários, não restará outra opção ao Poder Legislativo senão a consignação de dotações em exercício posterior a fim de cobrir a insuficiência orçamentária causada pelo Poder Executivo Federal.

Em que pesem as ponderações da SPREV acerca da dificuldade em se mensurar adequadamente o montante de despesas a ser realizado no exercício de 2019 e a tentativa de se minimizar a irregularidade na qual incidiu o Poder Executivo Federal, não é demais trazer à baila pressupostos básicos a serem seguidos por qualquer gestor no trato com as finanças públicas: a responsabilidade e a prudência na gestão fiscal. Esses pressupostos assumem maior relevância notadamente quando se trata de despesas obrigatórias com benefícios previdenciários, dispêndios que impõem ao Estado o dever de agir no sentido de garantir tempestivamente as dotações suficientes ao integral custeio dessas obrigações. Soma-se a isso o fato de o ordenamento jurídico estabelecer penalidades bastante severas àqueles que derem causa a eventual ato irregular.

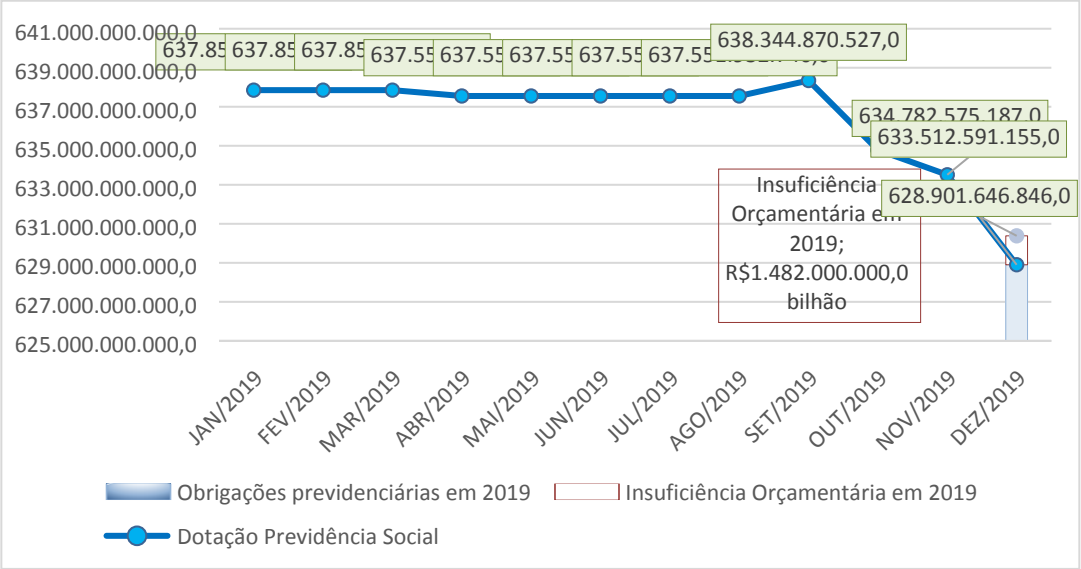
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O art. 1º, § 1º, da LRF, informa princípios norteadores da conduta dos gestores públicos, tais como "ação planejada", em que se "previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas". No entanto, não se observa o atendimento desses pressupostos ao se reduzir significativamente o orçamento para a despesa obrigatória referente aos benefícios previdenciários. Pelo contrário, optou-se por reduzir a dotação do INSS a fim de se autorizar novas despesas em áreas diversas.

Registre-se que o Congresso Nacional destinou originalmente R$ 637,9 bilhões ao custeio de benefícios previdenciários, no entanto, esse valor foi reduzido a R$ 628,9 bilhões ao final do exercício. Do valor total suprimido no exercício (R$ 9 bilhões), cerca de R$ 5,9 bilhões foram remanejados nos dois últimos meses de 2019. O gráfico a seguir demonstra a evolução das dotações destinadas ao custeio de benefícios previdenciários ao longo de 2019 comparada às necessidades de orçamento ao final do mesmo exercício. Foram consideradas todas as despesas no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, assim incluídos: benefícios previdenciários, benefícios judiciais e compensação previdenciária.

Evolução das dotações destinadas às despesas com benefícios previdenciários em 2019

R$ bilhões



Fonte: Siop.

Com o intuito de avaliar se a subestimativa de despesas com benefícios previdenciários ocorrera de forma isolada no exercício de 2019, foram analisadas as despesas executadas pelo INSS cuja competência referia-se a 2018. Contatou-se mais uma vez insuficiência orçamentária para o custeio de benefícios previdenciários em 2018, o que impôs a utilização do orçamento de 2019 para custear compromissos do ano anterior.

Especificamente sobre os compromissos de 2018 honrados com dotações da LOA 2019, assinale-se que o INSS não registrou tais obrigações como DEA, o que foi objeto de apontamento por parte deste Tribunal, resultando na prolação do Acórdão 927/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes.

Por meio da mencionada fiscalização, constatou-se que o INSS "utilizou o orçamento do ano de 2019 para empenhar a despesa do exercício anterior (2018), como se despesa do exercício corrente fosse, ou seja, as despesas foram empenhadas no elemento 90 e não no 92 como preconiza o MCASP".

Em que pese o achado sobre a ausência de registro da obrigação como DEA, impende destacar que a mencionada fiscalização tinha como escopo examinar a confiabilidade dos demonstrativos contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, e não a aderência dos atos que ensejaram o citado registro no Siafi às normas orçamentárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Sobre as considerações da SPREV no intuito de minimizar a irregularidade praticada pelo Poder Executivo Federal, segundo a qual a insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão representa menos de 0,25% de toda a despesa com benefícios previdenciários em 2019, faz-se necessário destacar alguns pontos. Inicialmente, o período a ser considerado em argumentação dessa natureza não deve abarcar todo o exercício financeiro, mas somente o último mês de 2019, tendo em vista que a despesa atinente ao período de janeiro a novembro desse mesmo ano já havia sido executada. Com efeito, a despesa exclusivamente com benefícios previdenciários projetada para dezembro de 2019 era de R$ 65,9 bilhões, conforme a Nota Técnica-SEI 5832/2019/ME (TC 038.365/2019-1, peça 80).

Cotejando-se a despesa projetada para dezembro de 2019 e o valor da insuficiência orçamentária, o desvio supostamente minimizado pela SPREV torna-se nove vezes maior. Ainda que fosse inúmeras vezes maior ou menor, o Poder Executivo Federal assumiu compromissos sem dotação orçamentária no montante de R$ 1,5 bilhão, descumprindo vedação constitucional. Com efeito, o art. 167, inciso II, da CF/1988 é de clareza ímpar ao vedar a assunção de compromissos que excedam as dotações, impondo ao gestor a necessária reserva de recursos para fazer frente a todas as obrigações.

Ademais, passados dezesseis dias do mês de dezembro (16/12/2019, data em que foi elaborada a Nota Técnica-SEI 5.832/2019/ME), pode-se presumir que as probabilidades de se estimar com maior exatidão as obrigações para os demais quinze dias do exercício eram razoáveis, notadamente tendo em conta que se trata de um dispêndio cujo comportamento histórico é acompanhado há décadas pelo Poder Executivo Federal, ainda que esporadicamente seja impactado por eventos como represamentos, greve de servidores etc.

Nesse sentido, mesmo que remanejamentos orçamentários não sejam vedados pela legislação, é, no mínimo, imprudente suprimir, nos últimos quarenta dias do exercício, cerca de R$ 5,9 bilhões das dotações destinadas ao pagamento de benefícios previdenciários, sobretudo tendo em conta as sanções impostas em caso de insuficiência orçamentária.

Não se olvidam os argumentos acerca dos represamentos ocorridos nos procedimentos de concessão de benefícios, o que poderia conferir certo grau de incerteza às projeções. Ademais, não seria razoável esperar a perfeita exatidão dessas projeções. No entanto, a dificuldade em se mensurar a despesa, como reportado pela SPREV, exigiria ainda mais cautela. Se existiam significativos riscos de desvios em relação às projeções de despesas, caberia ao Poder Executivo mitigá-los. Ao revés, o Poder Executivo Federal assumiu o risco de insuficiência de orçamento para cobrir despesas com benefícios previdenciários em 2019.

Frise-se que a dotação previamente autorizada pelo Congresso Nacional na LOA 2019 (R$ 637,9 bilhões) seria mais do que suficiente para cobrir todas as despesas com benefícios previdenciários em 2019 (R$ 630,4 bilhões), incluindo-se as que deixaram de ser empenhadas em 2018. Assim, a dotação original se revelou adequada e não se exigiam esforços adicionais do Poder Executivo Federal no sentido de buscar recursos para ajustar o montante de dotações do INSS à real necessidade.

Ademais, surpreende o fato narrado pela SPREV no sentido de que a projeção de despesas contida na Nota Técnica-SEI 5.832/2019/ME não era instrumento apto a mensurar a despesa ao fim do exercício de 2019. Segundo a SPREV, a mencionada projeção de despesas exigiria adaptações a fim de compatibilizar os fluxos de caixa ao regime de competência da despesa orçamentária. No entanto, os valores informados pela SPREV foram incorporados pela SOF para fins orçamentários sem essa necessária adequação.

Impende ainda destacar que o montante de compromissos atinentes a dezembro de 2019 era conhecido pelo Poder Executivo Federal antes do encerramento do exercício. Poderia se pugnar que a despesa referente a dezembro de 2019 somente foi conhecida no início de 2020, conforme aduz o INSS, por meio do Despacho (TC 038.365/2019-7, peça 92, p. 6): “pagamentos alteram o valor a ser pago em cada dia, não sendo possível ter, **com antecedência**, o valor **exato** a se pagar, em cada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

um dos 10 (dias) de pagamento da folha. Só se sabe o valor exato no dia imediatamente anterior ao do pagamento" (grifos contidos no original).

Todavia, esse argumento não merece prosperar integralmente. Verificou-se que as variações entre os valores apurados na folha (maciça) e os realmente devidos aos beneficiários são bastante residuais e não justificariam a insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão.

Com o auxílio de auditores da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social, verificou-se que os pagamentos realizados fora da maciça, os denominados Pagamentos Alternativos de Benefícios (PABs), em média, não ultrapassam R$ 5 bilhões ao ano.

Especificamente em relação ao mês de dezembro de 2019, foram pagos R$ 346,1 milhões, valor que em nada se assemelha à insuficiência orçamentária ao fim daquele exercício (R$ 1,5 bilhão). Ainda que os valores fossem próximos, mais uma vez, reitera-se a necessária prudência na alocação de recursos destinados a benefícios previdenciários, visando ao cumprimento da CF/1988, da LRF, da LDO 2019 e à obediência aos princípios orçamentários.

Ademais, antes do encerramento do exercício financeiro de 2019, o INSS já havia apurado o montante necessário ao custeio de todos os benefícios previdenciários daquele exercício, inclusive aqueles cuja competência era de dezembro de 2019, mas que seriam efetivamente pagos nos cinco primeiros dias úteis de janeiro de 2020.

Fato que demonstra o prévio conhecimento das obrigações de pagamento do INSS antes do encerramento do exercício é a comprovação de alterações orçamentárias procedidas no âmbito da própria autarquia. Da análise dos pedidos de alteração orçamentária registrados no Siop, em favor da Unidade Orçamentária 25917 – Fundo do Regime Geral de Previdência Social, verifica-se que o INSS solicitou remanejamentos orçamentários em 28/12/2019, visando a reduzir a insuficiência orçamentária para o custeio de benefícios previdenciários.

A irregularidade frente à Constituição Federal se consuma com a inobservância por parte do INSS acerca das despesas projetadas no RARDP extemporâneo de dezembro de 2019, a qual lastreou o posterior remanejamento de dotações do INSS, e com a intempestiva solicitação de recomposição de orçamento, materializada pelo Ofício-SEI 38/2019/DGPA/PRES-INSS (TC 038.365/2019-7, peça 89). O mencionado expediente é datado de 31/12/2019 e foi encaminhado à SGC às 12h29 desse mesmo dia, limitando sobremaneira qualquer atuação dessa setorial e da SOF no sentido de recompor cerca de R$ 2,1 bilhões (valor solicitado no ofício) a poucas horas do encerramento do exercício financeiro.

Assim, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo Federal possuía compromissos a título de benefícios previdenciários que excediam as respectivas dotações orçamentárias. Além de ser ratificada pela própria autarquia, conforme Despacho de 6/2/2020 (TC 038.365/2019-7, peça 60), a insuficiência orçamentária pode ser comprovada a partir do registro de um passivo sem lastro orçamentário em conta específica no Siafi, como se verifica na Nota de Lançamento de Sistema 2019NS003895 – Unidade Gestora 513001 – Coordenação de Orçamento e Finanças do FRGPS, datada de 31/12/2019, apresentada a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Nota de Lançamento de Sistema – 2019NS003895 – Reconhecimento de passivo sem lastro orçamentário

```
DATA EMISSAO      : 31Dez19   VALORIZACAO : 31Dez19  NUMERO  : 2019NS003895
UG/GESTAO EMITENTE: 513001 / 57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FR
FAVORECIDO        : 513001 / 57904   - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO
TITULO DE CREDITO : 2019FL000594            DATA VENCIMENTO  : 31Dez19


L  EVENTO          INSCRICAO            CLAS.CONT CLAS.ORC          V A L O R
01 581888 513001                        211210100
                                        321210100          1.378.393.842,43
```

```
DATA EMISSAO      : 31Dez19   VALORIZACAO : 31Dez19  NUMERO  : 2019NS003895
UG/GESTAO EMITENTE: 513001 / 57904 - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO FR
FAVORECIDO        : 513001 / 57904   - COORDENACAO DE ORCAMENTO E FINANCAS DO
TITULO DE CREDITO : 2019FL000594            DATA VENCIMENTO  : 31Dez19


OBSERVACAO
12/2019 - CORRESPONDENTE AO PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - FRGPS, P
REVISTO PARA 02/01/2020, DE ACORDO COM O DISPOSTO NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS FIRMADO ENTRE O INSS E REDE BANCÁRIA,CONFORME RELATÓRIOS SISPAGBEN/PP
B/RB947/2019. REGISTRO DE INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA.
```

Fonte: Siafi.

Das consequências do descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988

A insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão para o custeio de benefícios previdenciários e a consequente violação às regras do Direito Financeiro, por si sós, já constituem severa irregularidade. No entanto, a situação se aprofunda porque o multicitado descumprimento de dispositivo constitucional possibilitou ao Poder Executivo Federal abrir créditos adicionais e então realizar novas despesas.

Rememore-se também que o Poder Executivo Federal foi formalmente alertado por esta Corte de Contas sobre possível descumprimento do dispositivo constitucional previsto no art. 167, inciso II, em exercícios anteriores (Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário), porém, ao fim de 2019, constatou-se irregularidade de igual natureza.

Adicionalmente, como pontuado pela SOF, os Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias bimestralmente elaborados pelo Poder Executivo demonstram as projeções de arrecadação e de gastos em determinado exercício, conforme exigido pelo art. 9º da LRF. O mencionado relatório ainda se presta como instrumento hábil para demonstrar a compatibilidade da abertura de crédito adicional em relação à meta de resultado primário fixada na LDO e aos limites de despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme o art. 4º, § 1º, da LOA 2019:

> § 1º Considera-se compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada na LDO-2019 a abertura de crédito suplementar relativo a despesas primárias cujo aumento tenha sido previsto no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias elaborado em cumprimento ao art. 9º da LRF e à LDO-2019, observado o detalhamento dos itens do Quadro 9, integrante desta Lei, sem prejuízo do cumprimento dos limites de despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Nesse contexto, o RARDP que, ordinariamente, é elaborado nos meses de março, maio, julho, setembro e novembro, foi também produzido extemporaneamente em outubro, novembro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dezembro de 2019, possibilitando, assim, a abertura de novos créditos adicionais em favor de órgãos do Poder Executivo Federal, o que se traduz em autorizações incrementais de gastos.

No RARDP extemporâneo de dezembro de 2019, verifica-se que o principal lastro para abertura de créditos adicionais estava diretamente relacionado à projeção de redução de despesas com benefícios previdenciários. Tal fato foi exposto logo no item 5 do sumário executivo do mencionado relatório, o qual informou os movimentos mais relevantes que impuseram a reavaliação de receitas e despesas:

> 5. Destaca-se que as projeções das receitas primárias federais previstas para o corrente ano foram mantidas. Por sua vez, as projeções de despesas primárias obrigatórias apresentaram decréscimo de R$ 1.441,7 millhão [sic] em relação à avaliação anterior. As variações observadas referem-se: à redução da estimativa de Benefícios Previdenciários, em R$ 1.793,1 milhão [sic], e Pessoal e Encargos Sociais, em R$ 61,3 milhões, devido à incorporação dos dados realizados até novembro. Por outro lado, verificou-se aumento na estimativa do Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital), no valor de R$ 20,0 milhões, e nas Despesas com Controle de Fluxo, em R$ 392,7 milhões, devido à necessidade de suplementação no Programa Bolsa Família.

Do excerto acima, percebe-se que a reestimativa de despesa com benefícios previdenciários, a apenas quatorze dias do encerramento do exercício financeiro, foi o fator determinante para a abertura de espaço fiscal, o que lastreou a autorização de novas despesas por meio de créditos adicionais.

Impende consignar que, para a abertura de créditos adicionais, duas importantes regras fiscais devem ser obedecidas: a compatibilidade com a meta de resultado primário prevista na LDO e a obediência ao limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016. No que se refere à compatibilidade com a meta fiscal, rememore-se que o ano de 2019 foi marcado pela Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, a qual gerou arrecadação de cerca de R$ 70 bilhões. O aludido ingresso excepcional de receitas possibilitou a abertura de significativo espaço fiscal.

Contudo, o limite de despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016 não é sensibilizado pela arrecadação. Assim, independentemente do volume de receitas, as dotações orçamentárias atinentes às despesas primárias não podem superar o montante originalmente fixado na LOA, o qual foi resultante da aplicação da regra do Teto de Gastos, isto é, despesa paga no exercício de 2016 corrigida anualmente pela variação da inflação. Com efeito, a abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais deve ser precedida pelo cancelamento de outras dotações primárias.

Nesse contexto, as dotações destinadas a benefícios previdenciários foram canceladas e, assim, autorizadas novas despesas. A tabela a seguir demonstra a destinação das dotações referentes ao custeio de benefícios previdenciários, canceladas nos últimos quatro decêndios do exercício de 2019:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Destinação das dotações canceladas da Previdência Social – 20/11 a 31/12/2019

R$ milhões

Instrumento Legal	Cancelamento de dotações da Previdência Social
Lei 13.920, de 28/11/2019	1.370
Lei 13.947, de 13/12/2019	1.024
Lei 13.953, de 16/12/2019	251
Lei 13.955, de 16/12/2019	1.958
Lei 13.956, de 17/12/2019	75
Portaria 14.662, SEF/ME	412
Lei 13.965, de 26/12/2019	700
TOTAL	5.790

Fonte: Siop.

Percebe-se que o significativo volume de dotações remanejadas nos últimos dias do exercício financeiro possibilitou a realização de outras despesas em diversos ministérios do Poder Executivo Federal. A título de exemplo, o crédito suplementar aberto pela Lei 13.920/2019 favoreceu os Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Educação, da Cidadania e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Já o crédito especial decorrente da Lei 13.956/2019 contemplou os Ministérios da Infraestrutura e do Desenvolvimento Regional.

Nesse rumo, resta configurada a irregularidade praticada pelo Poder Executivo Federal no exercício de 2019, ao assumir compromissos que excediam as dotações autorizadas pelo Congresso Nacional, materializada pela insuficiência orçamentária da ordem de R$ 1,5 bilhão para o custeio de benefícios previdenciários, o que constitui inequívoca violação ao dispositivo constitucional insculpido no art. 167, inciso II.

Todavia, em que pesem todos os fatos narrados, os quais resultaram em insuficiência orçamentária no âmbito da Previdência Social, da análise das peças acostadas aos autos do TC 038.365/2019-7, não é possível constatar conduta dolosa no procedimento de supressão de dotações do INSS e de abertura de créditos adicionais. Verificam-se, sim, procedimentos que não se alinham integralmente à exigida prudência no trato com as finanças públicas e, sobretudo, uma série de falhas no processo de alocação orçamentária no âmbito do Poder Executivo ao fim do exercício de 2019.

O claudicante processo de mensuração das dotações necessárias ao custeio da Previdência Social ao fim de 2019 iniciou-se pela SPREV, que elaborou uma projeção destinada a outros fins, e não à correta mensuração das despesas pelo regime orçamentário, mas que foi incorporada pela SOF ao relatório de avaliação orçamentária sem as necessárias adequações.

Tal fato reitera a necessidade de aprimoramento do fluxo de informações entre os órgãos do Ministério da Economia, e, sobretudo, a adoção de indispensável prudência na gestão orçamentária. No entanto, entende-se que a SOF, como órgão central de orçamento federal, incumbido de gerenciar despesas anuais que ultrapassam R$ 3 trilhões, utilizou a melhor informação disponível naquele momento, oferecida justamente pela secretaria responsável por mensurar os gastos previdenciários.

Adicionalmente, o INSS constatou tardiamente a redução da projeção de despesas da Previdência Social e a consequente supressão de dotações, o que evidencia, mais uma vez, sérios problemas no processo de alocação orçamentária, notadamente no que se refere à comunicação entre o órgão que projeta as despesas com benefícios previdenciários (SPREV) e a entidade que executa (INSS). No entanto, a Administração demonstrou boa-fé ao evidenciar a existência de uma obrigação sem suporte orçamentário ao final do exercício, a qual foi devidamente registrada no Siafi e honrada tempestivamente, evitando, assim, distorções nos demonstrativos contábeis da entidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Face o exposto, é forçoso concluir que a irregularidade ora evidenciada não decorreu de má-fé por parte do Poder Executivo, mas sim de sucessivas e graves falhas técnicas no âmbito do Ministério da Economia, como também da inobservância da necessária prudência no que se refere ao estrito cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988. Ainda que não seja capaz de elidir a responsabilidade daqueles que deram causa à violação constitucional, tais aspectos devem ser sopesados na dosimetria de eventual sanção em processo específico.

Assunção de obrigações com organismos internacionais em 2019 em montante superior às respectivas dotações orçamentárias

Além da noticiada insuficiência orçamentária para custeio de benefícios previdenciários, o TCU identificou também que, entre 2015 a 2019, o Poder Executivo Federal contraiu obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações orçamentárias, gerando passivos bilionários, não lastreados por empenho, o que configura mais uma violação ao art. 167, inciso II, da CF/1988.

No curso da fiscalização objeto do TC 038.365/2019-7, o TCU diligenciou à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Seain), unidade integrante do Ministério da Economia, à qual cabe executar despesas com organismos internacionais no âmbito do Poder Executivo, a fim de apurar se tal fato decorria de compromissos não lastreados por orçamento suficiente.

Por meio do Ofício-SEI 41.935/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 91), a Seain foi categórica em afirmar que o reconhecimento de DEA em 2019 derivou de insuficiência orçamentária em exercícios anteriores. Noticiou que, ao final de 2019, as obrigações registradas sem suporte orçamentário ultrapassavam R$ 2,6 bilhões (taxa de câmbio de R$ 4,25 para cada USD 1,00), montante que poderia ser mais elevado não fosse sua atuação diligente na busca de recomposição orçamentária.

Nesse rumo, em 16/12/2019, por meio da Lei 13.955/2019, foram autorizados R$ 1,8 bilhão a título de créditos adicionais para custeio de contribuições à Organização das Nações Unidas – ONU (R$ 549 milhões) e à integralização de cotas de capital do Novo Banco de Desenvolvimento (R$ 1.266 milhões). Dentre os passivos sem o devido lastro orçamentário, destacam-se obrigações junto à ONU decorrentes da participação do Brasil em missões de paz.

Especificamente em relação ao exercício de 2019, as obrigações junto a organismos internacionais superaram as dotações consignadas na LOA 2019 e nas respectivas leis de créditos adicionais em cerca de R$ 561,3 milhões. A tabela a seguir, elaborada pela Seain, como resposta à diligência desta Corte de Contas (TC 038.365/2019-1, peça 95), evidencia o descompasso entre os compromissos de 2019 e orçamentação nesse mesmo exercício:

Insuficiência orçamentária em 2019

R$ milhões

Programa	[1]Loa + Créditos Adicionais (A)	[2,3]Compromissos Totais 2019 (B)	Insuficiência Orçamentária (C) = (B) - (A)
0910 - Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais	1.028,0	1.200,6	**172,6**
0913 - Integralização de Cotas em Organismos Financeiros Internacionais	1.289,9	1.678,7	**388,7**
Total	**2.317,9**	**2.879,2**	**561,3**

Fontes: [1]Siop e [2]Sain. [3] Montante apurado com base na taxa Ptax do Banco Central do Brasil (Bacen) do dia 30/12/2019 (valor de venda) para uma cesta moedas, nas quais estão constituídas as contribuições brasileiras aos organismos de direito internacional.

Da tabela, depreende-se que as obrigações específicas do exercício de 2019 superaram as respectivas dotações em R$ 561,3 milhões, o que constitui inequívoco descumprimento da Constituição Federal (art. 167, inciso II, da CF/1988). Considerando que parte desse orçamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2019 foi destinado ao custeio de obrigações de exercícios já encerrados (R$ 680,8 milhões), as obrigações a descoberto referentes a 2019 ultrapassam, em termos totais, a cifra de R$ 1,2 bilhão.

Diante da constatação da irregularidade, o TCU novamente diligenciou ao Ministério da Economia, no sentido de se apresentar as razões para a expressiva e recorrente insuficiência de orçamentação destinada ao custeio dos compromissos com organismos internacionais. O órgão ofereceu como respostas expedientes produzidos pelas próprias áreas envolvidas na elaboração da proposta orçamentária da Seain.

A SGC, setorial orçamentária do Ministério da Economia e responsável direta pela consolidação da proposta de alocação orçamentária da Seain, por meio de Despacho (TC 038.365/2019-7, peça 85), informou que encaminhou pedidos de créditos adicionais à SOF no valor de R$ 4,5 bilhões em 2019, visando à eliminação do estoque de passivos com organismos internacionais. Ainda que as medidas tivessem limitado êxito, as dotações suplementares, no valor total de R$ 1.815 milhões, foram tempestivamente executadas pela Seain, com o devido acompanhamento pela SGC.

De forma complementar, a SGC noticiou que, por ocasião da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2020, foram demandados R$ 6 bilhões junto à SOF, visando à quitação dos passivos com organismos internacionais. No entanto, o pleito foi atendido em valor muito abaixo do necessário (dotação na LOA 2020: R$ 37,4 milhões).

A seu turno, a SOF, por meio da Nota Técnica 9.751/2020/ME (TC 038.365/2019-7, peça 86), informou que, quando da elaboração dos respectivos PLOAs, são fornecidos aos órgãos setoriais os referenciais monetários, que estabelecem os valores máximos para as despesas discricionárias a serem consideradas para a elaboração da proposta orçamentária do exercício. Esses referenciais monetários são previamente definidos pela Junta de Execução Orçamentária (JEO).

Após a distribuição desses referenciais, cabe a cada ministério alocar suas despesas discricionárias, conforme as prioridades de cada Pasta, desde que seja respeitado o volume máximo estabelecido pela JEO. Nesse contexto, embora se refiram a acordos internacionais relacionados a interesses de diversas Pastas do Poder Executivo Federal, as obrigações com organismos internacionais são computadas como despesas discricionárias da Seain e incluídas no referencial monetário do Ministério da Economia.

Não obstante, a SOF noticiou que a realidade fiscal do Governo Federal não permite o atendimento de todas as demandas apresentadas, notadamente "os pedidos de expansão para contribuição a organismos internacionais são em volume expressivo, da ordem de bilhões de reais, e concorrem por recursos com todas as áreas do governo, como por exemplo infraestrutura, segurança e área social".

Superada a apresentação das respectivas respostas dos órgãos do Poder Executivo Federal diretamente envolvidos na insuficiência orçamentária para o custeio de compromissos assumidos sem dotação suficiente, deve-se consignar que a internalização de acordos internacionais resulta em uma série de direitos e obrigações às respectivas nações signatárias.

Por meio da participação em organismos internacionais, as nações buscam promover seus interesses em diversas áreas e projetar-se no cenário mundial. Como contrapartida financeira, as nações signatárias dos acordos devem, periodicamente, pagar contribuições aos respectivos organismos internacionais. Com efeito, essas contribuições, sejam mensais, anuais ou plurianuais, traduzem-se em obrigações a serem honradas pela República Federativa do Brasil. Dessa maneira, a cada ciclo de vigência do acordo internacional, ocorre o fato gerador da despesa, e a consequente assunção de compromissos financeiros pelo ente público.

Nesse rumo, como já reiterado, os compromissos financeiros do Estado devem ser previamente suportados por dotações suficientes. Sobre esse aspecto, o Ministério da Economia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(TC 038.365/2019-1, peça 84) demonstrou pleno conhecimento dessa exigência legal, ao informar que:

> Ao Ministério da Economia cabe, no caso de novos compromissos com contribuições, demonstrar que estão conformes, do ponto de vista orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), antes da ratificação, pelo Congresso Nacional, e da promulgação, pelo chefe do Executivo, do acordo em análise.

Dessa forma, expõe-se que, por ocasião da celebração de novos acordos internacionais, cabe ao Ministério da Economia a prévia demonstração da adequação orçamentária e financeira, de forma a atender ao disposto no art. 16 da LRF.

Ora, se a LRF exige que a Administração declare que a despesa criada ou majorada tem adequação financeira à lei orçamentária vigente, ou seja, que a obrigação está lastreada por dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, consequentemente, deve-se consignar orçamentação suficiente nas subsequentes peças orçamentárias, até o momento em que o acordo venha a ser denunciado (termo utilizado para manifestar a vontade do Estado de deixar de ser parte no acordo internacional) e as correspondentes obrigações venham a ser extintas. Ressalte-se que, ainda que o acordo seja denunciado por parte do Brasil, remanesce a obrigação de honrar os compromissos não quitados até a data da conclusão do processo de saída do acordo internacional.

Ao revés, não se verificou no exercício de 2019 a consignação de orçamentação suficiente para honrar os compromissos financeiros assumidos juntos a organismos internacionais. O argumento da SOF, no sentido de que a realidade fiscal não permite o atendimento de todas as demandas apresentadas, é legítimo, mas não exime o poder público da obrigação de consignar as dotações orçamentárias concernentes à ocorrência periódica dos fatos geradores das obrigações. A avaliação acerca da adequação orçamentária do dispêndio deve ser realizada em momento prévio à geração de uma obrigação, e não *a posteriori*. Nesse sentido, cabe à Administração fazer gestões no sentido de compatibilizar a despesa às dotações disponíveis, reduzindo o volume de obrigações ou elevando as dotações para custeio dessas obrigações.

Nessa esteira, registre-se ainda a controversa classificação das obrigações decorrentes de contribuições a organismos internacionais como despesas discricionárias, sujeitas à limitação de empenho nos termos do art. 9º da LRF. Trata-se de compromissos derivados de expressa manifestação do Presidente da República e referendados pelo Congresso Nacional (art. 49, inciso I, c/c art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal), que se caracterizam por complexo processo para extinção de seus efeitos na seara orçamentário-financeira, diferindo-se sobremaneira das despesas discricionárias típicas, em relação às quais se identifica a factível opção do gestor em realizar ou não o gasto.

Ainda que as referidas práticas possam não se distanciar de entendimentos que prevaleçam há vários anos no Poder Executivo, trata-se de procedimento que não encontra respaldo no ordenamento das finanças públicas do país, capaz de criar passivos à margem do orçamento anualmente aprovado. Independentemente da natureza peculiar dessas despesas, cabe ao Estado compatibilizar o montante de obrigações anuais decorrentes dos compromissos com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, seja por meio da redução de obrigações, seja a partir da elevação das dotações. Destarte, tais medidas visam a coibir a geração de passivos não lastreados por orçamento, o que, além de afrontar a Constituição Federal, compromete todo o planejamento financeiro estatal em gestões futuras.

No exercício de 2019, foram pagos R$ 680,8 milhões atinentes a passivos junto a organismos internacionais sem suporte orçamentário em exercícios anteriores, o que compromete o planejamento de gestões futuras. Ressalte-se, porém, que, mesmo que não fossem honradas as obrigações de exercícios anteriores, as dotações orçamentárias não seriam suficientes para custear as obrigações específicas do exercício de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ademais, os passivos sem lastro orçamentário, segundo a Seain, já somavam R$ 2,6 bilhões ao final de 2019. Tal valor representa cerca de 3% de toda a despesa discricionária fixada para o Poder Executivo Federal em 2020 (R$ 89,3 bilhões, conforme mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2020). Indubitavelmente, esse valor tem significativo impacto no planejamento governamental.

Registre-se que não se pretende, nem seria o papel constitucional desta Corte de Contas, discutir o mérito da participação do Brasil em quaisquer organismos, entidades e fundos internacionais. No entanto, a partir da internalização de acordos com essas instituições, com a consequente geração de obrigações financeiras para a União, compete ao TCU verificar a plena aderência da gestão orçamentária, financeira e os impactos patrimoniais decorrentes desses compromissos, como qualquer obrigação estatal submetida à jurisdição desta Corte.

A irregularidade ora relatada é agravada pelo fato de que a equipe de transição do atual Presidente da República, antes de sua posse em 1º de janeiro de 2019, foi informada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) acerca da insuficiência de orçamento para o custeio de obrigações junto a organismos internacionais.

Ao final do exercício de 2018, o MPDG elencou quinze temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de governo quanto às decisões de competência daquela Pasta. Um desses temas referia-se aos compromissos com organismos internacionais. Nessa esteira, o MPDG produziu relatório intitulado "Pagamentos a Organismos Internacionais" (TC 038.365/2019-1, peça 93), o qual é bastante enfático acerca da insuficiência de orçamento para o custeio de despesas com organismos internacionais, destacando a recorrente geração de passivos.

Adicionalmente, a Seain, conjuntamente com a SGC, envidou esforços no sentido de informar às autoridades que compõem a JEO acerca do descompasso entre os compromissos com organismos internacionais e as dotações orçamentárias do exercício de 2019, como se observa da leitura da Nota Técnica-SEI 5/2019/CGOFI/DFC/SGC/SE-ME (TC 038.365/2019-1, peça 91, p.75). O documento é bastante claro ao informar sobre a necessidade de recomposição orçamentária para o custeio de contribuições a organismos internacionais (R$ 2.720 milhões) e de integralização de cotas em organismos internacionais (R$ 1.728,6 milhões).

No entanto, ao final do exercício de 2019, o Poder Executivo não suplementou as dotações em montante suficiente para custeio das obrigações com organismos internacionais. Em que pese a magnitude do crédito suplementar autorizado pela Lei 13.955/2019 (R$ 1,8 bilhão), a orçamentação destinada à Seain não cobriu as obrigações com organismos internacionais de 2019, o que não se coaduna com o dispositivo constitucional que veda a realização de despesas e assunção de compromissos que excedam os créditos orçamentários e adicionais (art. 167, inciso II), caracterizando, assim, a ocorrência da irregularidade.

Conclusão

O presente tópico objetivou aferir o cumprimento da regra constitucional insculpida no art. 167, inciso II, que veda a realização de despesas ou a assunção de compromissos que excedam os créditos da orçamentários ou adicionais. Nesse contexto, constatou-se que o Poder Executivo Federal contraiu obrigações sem autorização orçamentária suficiente, gerando passivos não lastreados por empenho, o que resulta em violação à regra constitucional insculpida no art. 167, inciso II, da CF/1988.

No exercício de 2019, o Poder Executivo não consignou dotação suficiente para custear todas as obrigações com benefícios previdenciários, resultando em insuficiência orçamentária de R$ 1,5 bilhão, gerando passivos a descoberto, não lastreados por dotações orçamentárias e violando diversas normas e princípios que regem o Direito Financeiro, com destaque para a afronta ao art. 167, inciso II, da CF/1988. Com efeito, o INSS, entidade que executa a despesa com benefícios previdenciários, utilizou dotações da LOA 2020 para honrar tempestivamente compromissos de 2019 e não causar impactos à população atendida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Registre-se que, por meio da LOA 2019, o Congresso Nacional destinou dotação suficiente para honrar todas as obrigações daquele exercício, como também passivos não lastreados por empenho derivados de 2018. No entanto, no curso do exercício de 2019, o Poder Executivo Federal, ao reduzir significativamente as dotações originalmente destinadas ao custeio de benefícios previdenciários, incorreu na aludida irregularidade ao mesmo tempo em que viabilizou a realização de novas despesas com o mesmo recurso.

Ainda que não seja suficiente para afastar o necessário registro da grave irregularidade, entende-se que a insuficiência de orçamento com benefícios previdenciários não decorreu de má-fé da Administração, mas da adoção de procedimentos que não se alinham integralmente à exigida prudência no trato com as finanças públicas e, sobretudo, de sucessivas e relevantes falhas no processo de alocação orçamentária no âmbito do Poder Executivo ao final do exercício de 2019.

Constatou-se também a assunção de compromissos com organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações. No exercício de 2019, a dotação alocada ao custeio de despesas com organismos internacionais (R$ 2.317,9 milhões) foi R$ 561,3 milhões inferior às obrigações do exercício (R$ 2.879,2 milhões). Como parte dessa dotação (R$ 680,8 milhões) foi destinada ao custeio de outros passivos não lastreados por orçamento em exercícios já encerrados, cerca de R$ 1,2 bilhão de obrigações de 2019 ficaram sem o devido suporte orçamentário ao fim do exercício.

Dessa forma, ao não compatibilizar as obrigações estatais às dotações orçamentárias, o Poder Executivo Federal mais uma vez violou o disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988. Nesse rumo, as obrigações com organismos internacionais sem o devido suporte orçamentário em exercícios anteriores acumulam R$ 2,6 bilhões. Diferentemente do INSS, a Seain, por dispor de orçamentação de apenas R$ 37 milhões na Lei 13.978/2020 (LOA 2020), não conseguiu honrar esses passivos. Registre-se que essa dotação representa cerca de 1% dos valores estimados para custear apenas as obrigações de 2020 (R$ 3.024 milhões).

Para além da violação a dispositivo constitucional, a assunção de compromissos sem autorização orçamentária suficiente configura descumprimento da autorização legal para realização de despesas. No limite, a Administração estaria usurpando a competência do Parlamento de autorizar os dispêndios governamentais.

Registre-se ainda que as principais normas fiscais vigentes no Brasil estão alicerçadas no pressuposto de que uma despesa somente será realizada ou uma obrigação assumida se houver a prévia existência de dotação orçamentária suficiente.

Cite-se, por exemplo, a norma fiscal mais relevante do Estado Brasileiro no cenário atual: o Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC 95/2016, que estabelece um limite máximo para as despesas primárias, também conhecido como "Teto de Gastos". As dotações constantes da LOA devem obedecer ao limite máximo previsto na aludida emenda à Constituição. No entanto, caso o gestor assuma obrigações ou realize despesas sem dotações orçamentárias suficientes (sem o empenho em valor adequado), o NRF perde completamente o sentido como regra fiscal, tendo em vista que a Administração estará realizando dispêndios além da autorização constitucional, elevando o endividamento à margem dos controles estabelecidos.

Nessa mesma esteira, visando escapar das amarras do "Teto de Gastos", corre-se o risco de se adotar perversa cultura de assunção de compromissos governamentais além das disponibilidades da LOA, para utilização de dotações de exercícios futuros, violando o art. 167, inciso II, da CF/1988 e os pressupostos do NRF. Assim, essas obrigações não lastreadas por orçamento suficiente passariam a ser continuamente custeadas por dotações dos exercícios subsequentes. Isso, em última análise, pode comprometer todo o orçamento de exercício futuro apenas com o custeio de passivos de exercícios já encerrados.

Outras regras fiscais também estão baseadas em prévia existência de dotação orçamentária (e, consequentemente, do empenho de dotações) como condição para realização de uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

despesa, como é o exemplo do cumprimento dos limites de despesa com pessoal, previstos no art. 169 da CF/1988, c/c arts. 18 e 19 da LRF, que considera a receita corrente líquida frente ao volume de despesas liquidadas, ou seja, despesas que já venceram a etapa do empenho.

Ao fim e ao cabo, tem-se que a realização de despesas e a assunção de obrigações sem lastro orçamentário potencialmente violam múltiplos princípios da gestão fiscal responsável, tendo em conta o comprometimento do planejamento fiscal do Estado, chancelado pela aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das respectivas LOAs. Ademais, a geração de passivos não lastreados por orçamento suficiente impacta os resultados fiscais, o nível de endividamento público, o cumprimento da "Regra de Ouro" (art. 167, inciso III, da CF/1988), entre outras regras, que têm como pressuposto básico o cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

Assim, em que pese o reduzido lapso temporal entre uma dotação empenhada e liquidada em 31/12/2019 e outra empenhada e liquidada em 2/1/2020, do ponto de vista orçamentário, fiscal e jurídico há enormes distinções, uma vez que as dotações pertencem a diferentes leis orçamentárias, o que denota autorizações orçamentárias diversas. Soma-se a isso o impacto nas regras fiscais, a exemplo do "Teto de Gastos", da aplicação mínima de recursos nas áreas de saúde e educação e do limite de despesas com pessoal, as quais tomam por base o período compreendido entre o primeiro e o último dia do calendário civil.

Dessa forma, o estrito cumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, e dos demais princípios orçamentários não se trata de mera formalidade, na medida em que sua violação pode sensibilizar sobremaneira a higidez das contas públicas.

Ante todo o exposto, é pertinente consignar no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República as irregularidades constatadas, bem como o alerta e a recomendação expostos a seguir.

IRREGULARIDADE
Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.
IRREGULARIDADE
Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal.
ALERTA
Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988.
RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício.

4.3. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2019, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

1. Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2);

5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019 da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, diante da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

7. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

8. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

9. Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7);

10. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11).

5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

5.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da equipe de auditoria financeira do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2019, que, por sua vez, tem o intuito de verificar se as demonstrações contábeis consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, em 31/12/2019, e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do exercício.

O escopo do presente capítulo é a verificação da confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do Governo Federal. As constatações referem-se somente ao aspecto contábil das transações e dos saldos auditados e relatados. As análises sobre os aspectos fiscal e orçamentário constam no Capítulo 4 do presente relatório.

Nesse sentido, a apresentação das conclusões da auditoria está descrita em tópicos neste capítulo, que está organizado nas seguintes seções:

Seção 5.2 – Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2019: nessa seção encontra-se o relatório de auditoria do Balanço Geral da União de 2019, buscando atender ao modelo e às exigências das normas internacionais de auditoria financeira.

Seção 5.3 – Fundamentação técnica detalhada: nessa seção consta a fundamentação técnica detalhada da auditoria. Para cada achado, são apresentados os seguintes elementos: situação encontrada, critérios, evidências, causas, efeitos e recomendações, se cabíveis.

Seção 5.4 – Controles internos contábeis: nessa seção, são descritas as falhas identificadas no planejamento, na implementação ou na manutenção, pelo Governo Federal, de controles internos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

para fornecer razoável segurança quanto à confiabilidade das informações e das demonstrações contábeis.

Seção 5.5 – Balanço Geral da União divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional: Nessa seção constam as demonstrações contábeis consolidadas preparadas e divulgadas pelo Governo Federal, no intuito de permitir ao usuário deste relatório relacionar a opinião de auditoria emitida com as demonstrações financeiras.

5.2. Relatório de Auditoria do Balanço Geral da União de 2019

5.2.1. Proposta de Opinião pela Abstenção de Opinião

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, a equipe de auditoria examinou as demonstrações contábeis consolidadas da União do exercício de 2019. As demonstrações consolidadas integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial (BP), Orçamentário (BO) e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP), 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.

Devido à relevância dos assuntos descritos na seção "Base para abstenção de opinião", a opinião técnica foi a de que não seria possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria. Isso porque os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não foram detectados representariam ou poderiam representar uma parcela substancial das demonstrações financeiras. Assim, propôs-se a abstenção de opinião.

5.2.2. Base para abstenção de opinião

A auditoria foi conduzida em consonância com as normas de auditoria (NAT) e com o Manual de Auditoria Financeira (MAF) do Tribunal de Contas da União, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) Técnicas do Setor Público (TSP), as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai) atinentes à Auditoria Financeira e emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), e, subsidiariamente, as normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas) emitidas pelo *International Public Sector Accounting Standards* Board (Ipsasb), órgão nomeado pela *International Federation of Accountants* (Ifac). As responsabilidades dos auditores, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção a seguir, intitulada "Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis". A equipe de auditoria é independente em relação às informações divulgadas no Balanço Geral da União, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas normas de auditoria, e cumpre com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas.

A seguir são descritas as ocorrências que motivaram a proposta pela abstenção de opinião:

a) abstenção de opinião de auditoria sobre elementos das demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1); e
b) abstenção de opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).

Ambas as ocorrências estão relacionadas, como detalhadamente relatado nos subtópicos correspondentes, às limitações de acesso aos dados de arrecadação e de créditos tributários por parte dos órgãos fazendários responsáveis pelas informações, prejudicando a realização dos procedimentos de auditoria.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

5.2.3. Parágrafos de ênfase

Chama-se atenção para o seguinte assunto adequadamente divulgado em notas explicativas, cuja compreensão, na opinião da auditoria, é considerada fundamental para o entendimento das demonstrações pelos usuários das informações. Cabe esclarecer que o assunto abordado no parágrafo de ênfase não modifica a opinião do auditor e, portanto, não trata de elemento que tenha fundamentado a proposta pela abstenção apresentada.

Estoque dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)

A DPMFi, composta por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, responde por 97,2% do total dos empréstimos e financiamentos registrados no balanço do Ministério da Economia.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza o controle gerencial da dívida pública do Governo Federal por meio do Sistema Integrado da Dívida (SID), que gera os valores do estoque para registro contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que, por sua vez, apresenta a posição atualizada do estoque, com o registro das emissões ocorridas.

Ao realizar o cálculo do estoque para apropriação no Siafi, o SID considera, para os títulos que pagam cupom de juros (NTN-B, NTN-C, NTN-F), além do valor líquido da operação, também o valor *pro rata temporis* do próximo cupom de juros, desde a data do cupom anterior à emissão até a data da liquidação do título. Ocorre que essa parcela *pro rata temporis* do cupom de juros já está incorporada ao valor líquido e, ao adicioná-la novamente para fins de apropriação no Siafi, o estoque fica sobreavaliado.

Os títulos que possuem apenas um fluxo de pagamento (do principal), que é o caso da LTN, LFT e NTN-B Principal, apresentam valores corretos. Mas o estoque não é o mesmo quando há pagamento de cupom de juros, já que na metodologia atual há tão somente o registro dos saldos dos valores arrecadados (ou simplesmente reconhecidos) com os juros e deságios.

Em 31/12/2019, o montante sobreavaliado do estoque, que abrange tanto a carteira de títulos em mercado quanto os títulos em poder do Banco Central, segundo apurado e encaminhado pela própria STN, foi de R$ 26,88 bilhões, equivalendo a 0,43% do estoque total de empréstimos e financiamentos registrado no passivo do Balanço Patrimonial consolidado da União.

A causa da distorção foi identificada pela STN e relatada em relatório de Grupo de Trabalho criado para estudo do estoque da DPF (GT-Estoque), em 2018. A conclusão desse GT foi:

> No momento da emissão desses títulos, são registrados no estoque por apropriação o valor líquido (valor pelo qual o título foi emitido) e os juros incorridos (VNA x % cupom de juros pro rata). Esses juros são calculados desde a data de referência da primeira emissão ou do último pagamento de cupom até a data da precificação, seguindo os critérios estabelecidos pela Portaria-STN n° 442, de 05 de setembro de 2000.
>
> Desta forma, registra-se na apuração do estoque por apropriação uma sobrevalorização dos encargos, já que o preço de emissão do título, ou seja, o somatório do valor presente de todos os seus fluxos futuros, já contempla a parcela de juros decorridos entre a data de emissão e a data do último pagamento de cupom. Como consequência, o valor de estoque, já no primeiro dia de emissão do papel, mostra um valor superior ao valor de emissão, o que justifica, em parte, as diferenças verificadas entre as metodologias pela TIR e por apropriação (ver exemplos do Anexo III). Outros aspectos metodológicos analisados pelo grupo de trabalho explicam diferenças residuais apuradas, tais como padrão da contagem de dias do cupom de juros e a apuração de ágio/deságio.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ressalta-se, mais uma vez, que tais diferenças ocorrem apenas no cálculo da apuração do estoque por apropriação, não tendo qualquer impacto financeiro, seja nos preços de emissão dos títulos, seja em seus pagamentos.

O relatório do GT-Estoque destacou, ainda, a necessidade de alterações no SID, para que o cálculo passe a gerar o valor correto do estoque para apropriação no Siafi.

Essa discrepância foi devidamente abordada na Nota Explicativa 14.b do BGU, que apresenta os valores relacionados aos títulos em mercado, aos na carteira do Banco Central e aos contratos da dívida externa. Ademais, como ressaltado, as diferenças ocorrem apenas no cálculo da apuração do estoque, não havendo impacto nos preços e nos pagamentos dos títulos.

O item 5.3.1.8 deste relatório discorre detalhadamente sobre essa distorção.

5.2.4. Principais assuntos de auditoria

Principais assuntos de auditoria são os que, no julgamento profissional da equipe de auditoria, foram mais significativos na auditoria do exercício examinado. Esses assuntos foram tratados no contexto da auditoria como um todo e na abstenção de opinião sobre as demonstrações contábeis examinadas.

5.2.4.1. Abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência de informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia

A auditoria financeira realizada no âmbito do processo TC 036.129/2019-4 resultou em abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários, registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) de 2019. Referida auditoria incidiu sobre um dos componentes significativos da auditoria financeira do BGU, nos termos da NBC TA 600, impactando diretamente a opinião sobre os demonstrativos que integram o Balanço Geral da União do mesmo exercício, em razão da materialidade dos valores em questão.

Inicialmente, é importante recordar que o Tribunal, por meio do Acórdão 977/2018-TCU-Plenário (relator ministro Vital do Rêgo), absteve-se de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações referentes a créditos tributários a receber, a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), registrados nas demonstrações contábeis de 2017 do Ministério da Fazenda, atual Ministério da Economia.

Naquela auditoria, restou clara a inviabilidade de se obter evidência apropriada e suficiente para emitir opinião de auditoria sobre os créditos tributários a receber e parcelamentos fiscais a cargo da RFB, em razão da alegação de sigilo fiscal dos dados sob gestão do órgão.

Após o Acórdão 977/2018-TCU-Plenário, e fruto de estudos de grupo de trabalho criado pelo então Ministério da Fazenda para aprimoramento da auditabilidade dos dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira da RFB, foi editada a Portaria-RFB 1.343/2018, que criou protocolo destinado a viabilizar auditorias pelos órgãos de controle da União, observado o disposto no art. 198 da Lei 5.172/1999 (Código Tributário Nacional).

Em que pesem os referidos acórdão e portaria, a equipe de auditoria do TCU mais uma vez enfrentou situação que levou à limitação do escopo na auditoria financeira, ocasião em que novamente o TCU considerou-se impossibilitado de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2018 do então Ministério da Fazenda, conforme Acórdão 1.382/2019-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Na ocasião, os elementos a respeito dos quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria eram materialmente relevantes e representavam parcela substancial das demonstrações financeiras da União. Por essa razão, a limitação de auditoria sofrida pela equipe nos trabalhos realizados no âmbito do então Ministério da Fazenda ocasionou a abstenção de opinião também sobre os demonstrativos integrantes do BGU do exercício de 2018, consoante Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes).

Em 2019, o TCU determinou ao Ministério da Economia a elaboração de plano de ação, a fim de harmonizar a preservação do sigilo fiscal com a necessidade de controle interno e externo do sistema tributário nacional, resguardando o núcleo essencial dos princípios constitucionais envolvidos (Acórdão 1.174/2019 TCU-Plenário, de relatoria do Min. Raimundo Carreiro).

Assim, em outubro daquele ano, a AGU emitiu o Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU com entendimento, entre outros, que, mediante decreto e instrumento próprio, informações protegidas por sigilo fiscal, sob custódia de órgãos da Administração Tributária Federal, podem ser compartilhadas com os órgãos administrativos federais de controle – TCU e Controladoria-Geral da União (CGU) –, com a devida transferência do sigilo.

Nesse contexto, o Decreto 10.209, de 22/1/2020, regulamentou a requisição de informações e de documentos necessários à realização dos trabalhos ou atividades da Controladoria-Geral da União e a aplicação do disposto no art. 198 do Código Tributário Nacional, para fins de compartilhamento de dados e de informações, inclusive protegidos por sigilo fiscal.

Entretanto, o instrumento próprio mencionado no Parecer da AGU, necessário para o efetivo compartilhamento dos dados fiscais com TCU, não foi publicado até o encerramento da auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia, o que, na prática, inviabilizou os trabalhos, sem qualquer melhora no grau de auditabilidade da RFB.

Desse modo, a equipe de auditoria, assim como ocorrido em 2018, propôs abster-se de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia, uma vez que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão (TC 036.129/2019-4).

Sobre o caso, vale frisar que a ausência de evidências não limita apenas a condução dos trabalhos pela equipe de auditoria. Ela também causa prejuízos à adequada relatoria da fiscalização, uma vez que frustra a plena aplicação do art. 224 do Regimento Interno do TCU (RITCU), no sentido de não permitir o uso de todas as informações necessárias à elaboração do relatório.

Os impactos ocorrem, ainda, na abrangência da análise sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) referente ao exercício de 2019, uma vez que o Ministério da Economia é componente significativo da auditoria financeira das demonstrações consolidadas da União. Ademais, tal situação causa considerável dano à atribuição constitucional do Congresso Nacional, uma vez que a ele cabe julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, nos termos do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal.

É de se destacar que os elementos do ME que apresentaram limitação ao alcance do trabalho de auditoria representam 28% do ativo registrado no Ministério em 31/12/2019, equivalente a R$ 1,2 trilhão.

Para a auditoria financeira do BGU 2019, o ME é componente significativo, considerando-se tanto a materialidade dos valores geridos quanto o risco das operações típicas do órgão. Com base em dados de 31/12/2019, dos R$ 5,6 trilhões de bens e direitos da União registrados no Balanço Patrimonial (BP), R$ 4,2 trilhões são geridos pelo Ministério (74%). Considerando esses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

percentuais, bem como os valores que sofreram limitação de auditoria pelos motivos acima expostos, tem-se que 20,6% ou, seja, um quinto de todos os ativos da União não puderam sofrer qualquer tipo de verificação.

Em relação aos créditos a receber da União, 1,2 trilhão (45%) está contabilizado em contas do Ministério da Economia e não pôde ser auditado. Além disso, houve limitação ao alcance da auditoria no que tange aos elementos contidos nas notas explicativas, parte integrante das demonstrações contábeis, que possuem materialidade e relevância para o escopo da fiscalização e perfazem valores da ordem de R$ 4 trilhões, o equivalente a 94% do ativo ME e a 70% do ativo do BGU, sobre os quais também não foi possível avaliar se deveriam ou não constar registrados ou apenas evidenciados.

Em relação à Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), o alcance do trabalho ficou comprometido em itens que somados atingem cerca de 41% das variações patrimoniais aumentativas (VPA) da União no exercício.

No que se refere ao Balanço Orçamentário, a limitação à auditoria alcançou elementos que representam 46% das receitas realizadas pela União em 2019. Quanto a essa última informação, vale destacar que a totalidade das receitas tributárias com impostos e das receitas de contribuições sofreu limitação de auditoria. O valor remonta a aproximadamente R$ 541 bilhões.

Assim, observa-se que os elementos do ME sobre os quais não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de auditoria são materialmente relevantes e representam parcela substancial das demonstrações financeiras consolidadas da União (BGU). Nesse sentido, a abstenção de opinião de auditoria sobre as demonstrações financeiras do Ministério da Economia do exercício de 2019 influi direta e decisivamente na conclusão da auditoria financeira sobre o BGU 2019, frente à relevância e à materialidade dos valores. A tabela a seguir sumariza esses reflexos.

Impacto da abstenção de opinião no ME sobre o BP BGU/2019
Valores em R$

Classe	Saldo BGU 31/12/2019	Abstenção	
		Ministério de Economia	% BGU
ATIVO	5.597.386.072.154,85	1.152.140.000.000	20,6%
PASSIVO	8.579.437.100.994,96	Não estimado	-
PL	-2.982.051.028.840,11	-1.291.410.000.000	43,3%
VPA	3.136.634.681.039	1.291.410.000.000	41,2%
RECEITA	2.990.869.173.248	1.377.390.000.000	46,1%

Fonte: elaboração própria com base nos saldos do Siafi.

Diante do exposto, tem-se que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria, pois, tendo em vista que os possíveis efeitos de distorções sobre os elementos auditados que não foram detectados representam ou podem representar uma parcela substancial das demonstrações financeiras, a equipe de auditoria 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 2019.

A auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2019 é tratada no TC 036.129/2019-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

5.2.4.2. Abstenção de opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social

A auditoria financeira processada por meio do TC 036.275/2019-0 resultou em abstenção de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). Referida auditoria incidiu sobre um dos componentes significativos da auditoria financeira do BGU, nos termos da NBC TA 600.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os créditos tributários ativos e a dívida ativa, ambos de natureza previdenciária, estão registrados, junto com seus ajustes para perdas, como ativos do FRGPS desde o exercício de 2018. Antes, eram contabilizados diretamente na RFB e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), respectivamente, órgãos que compõem as demonstrações financeiras do Ministério da Economia.

Embora atualmente registrados no Fundo, a auditoria desses valores continuou a cargo da equipe responsável pela auditoria financeira de elementos dos demonstrativos do Ministério da Economia, abordada no subtópico anterior, por uma questão de otimização de esforços no âmbito do TCU.

Assim, a equipe de auditoria do FRGPS avaliou que a abstenção de opinião proposta na auditoria financeira sobre elementos dos demonstrativos do Ministério da Economia refletiu diretamente nos resultados de seus trabalhos, uma vez que os ativos mencionados representavam, em 31/12/2019, 90,86% do patrimônio do Fundo, o que por si só tem um efeito relevante e generalizado.

Nesse contexto, em face da provável abstenção de opinião em relação aos saldos e transações relacionados aos créditos tributários e à dívida ativa de natureza previdenciária, a equipe propôs, naqueles autos, a abstenção de opinião sobre as demonstrações financeiras do FRGPS, uma vez que não lhe foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre essas contas significativas.

A auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do FRGPS de 2019 é tratada no TC 036.275/2019-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

5.2.4.3. Impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes

No âmbito do TC 036.129/2019-4, a auditoria identificou que há distorção, cujo montante não foi possível estimar, no passivo do Ministério da Economia (contas 2.2.7.9.1.04.00 – Provisão para perdas judiciais/administrativas e 7.4.1.1.0.00.00 – Passivos contingentes no órgão PGFN), em razão de:

a) reconhecimento das provisões para perdas judiciais/administrativas decorrente de classificação como possível, ao invés de provável, de processos pendentes de embargos de declaração ou pedido de modulação dos efeitos, com base em desconformidade da Portaria-AGU 40/2015, com as alterações dadas pela Portaria-AGU 318/2018 e pela Portaria-AGU 514/2019; e

b) utilização direta das estimativas calculadas pela RFB para reconhecimento das provisões para perdas judiciais/administrativas sem ponderação quanto à probabilidade e impacto.

Destaca-se que essa distorção já foi tratada no Acórdão 1.382/2019-TCU-Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes: "os cálculos de impacto dos riscos fiscais levam em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes".

No que se refere ao reconhecimento das provisões para perdas e dos passivos contingentes, é preciso destacar que a redação original da Portaria-AGU 40/2015 trazia, em seu art. 3º, incisos I a III, uma série de critérios objetivos que buscavam classificar as ações quanto à probabilidade de perda por parte da Fazenda Pública. Além disso, o § 1º do mesmo artigo possibilitava a inclusão, como risco provável ou possível, de ações judiciais que não se encaixavam nos critérios fixados neste artigo, desde que devidamente justificado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Embora a redação original pudesse sofrer críticas em razão de limitar o escopo de análise de risco fiscal às ações judiciais em tramitação nos tribunais superiores ou já transitadas em julgado, cujo eventual impacto financeiro fosse estimado em valor igual ou superior a um bilhão de reais, dadas as fragilidades nos controles administrativos acerca da enorme quantidade de ações tributárias em curso no país, entendeu-se que o dispositivo representou um primeiro passo em direção ao controle e reconhecimento das provisões e passivos contingentes no BGU.

Entretanto, a edição da Portaria-AGU 318/2018, que alterou a Portaria-AGU 40/2015, extinguiu uma série de motivos que levavam o processo a ser classificado como risco provável ou possível. Da redação original, de oito situações que levavam o processo a ser classificado como risco provável, só restaram duas. Em relação à classificação como risco possível, das cinco possibilidades anteriores, também restaram duas. Além disso, restringiu-se a classificação de uma ação como de perda provável, ao editar o § 1º do artigo 3° e instituir que o processo pendente de julgamento de embargos de declaração terá seu risco classificado como possível, mesmo que essa ação, em tese, devesse ser classificada como risco provável.

Nessa esteira, outra alteração produzida pela Portaria-AGU 514/2019 incluiu nova possibilidade de relativização da classificação de risco, alterando novamente o § 1º do artigo 3°, dessa vez possibilitando que os processos pendentes de julgamento de embargos de declaração ou de pedido de modulação dos efeitos que deveriam ser classificados como risco provável pudessem, excepcionalmente, ser classificados como risco possível.

Desta forma, as alterações provocadas pelas Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019 provocaram completa inversão na forma que Fazenda Nacional reconhece uma provisão ou um passivo contingente. Enquanto a redação original determinava, taxativamente, o reconhecimento de risco provável de processo julgado desfavorável à Fazenda Pública, ainda que pendente o debate quanto à eventual modulação dos efeitos (art. 3º, inciso I, alínea "b"), ou ainda que pendente a publicação do acórdão ou o julgamento dos embargos de declaração (art. 3º, inciso I, alíneas "c" e "d"), tais hipóteses, agora, são exceções a serem invocadas para se classificar o risco como possível.

Entretanto, tais alterações não estão de acordo com os conceitos contábeis de provisão e de passivos contingentes. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a NBC TSP 03 e a Ipsas 19 conceituam provisão como passivo de prazo ou valor incerto. Quando houver obrigação e for provável a saída de recursos, a provisão deve ser reconhecida. Por outro lado, os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, mas somente divulgados em notas explicativas caso a obrigação seja possível.

As Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019, ao estipularem o reconhecimento do evento de perda da ação como provisão apenas quando a incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro for quase inexistente, atesta, na realidade, o reconhecimento de um passivo e não de uma provisão, pois, após a modulação dos efeitos da pena ou julgamento de embargos de declaração, a pendência judicial estará concluída e o prazo ou o valor a ser desembolsado já se apresentará com muito mais certeza. Ou seja, embora a forma indique que está sendo reconhecida uma provisão, em essência proceder-se-á ao reconhecimento de um passivo.

Como exemplo dessa inconsistência no reconhecimento contábil de provisões cita-se o RE 574706, no qual o Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), em 15/3/2017, ao apreciar no mérito o tema 69 da repercussão geral reconhecida, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese contrária à Fazenda Nacional: "O ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da Cofins".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Com base no julgamento desse *leading case,* milhares de processos, que até então estavam com a tramitação suspensa em diversos tribunais no país, voltaram a tramitar tendo em vista o entendimento jurisprudencial do STF de que a possibilidade de modulação de efeitos não impede a aplicação da regra do Código de Processo Civil (art. 1.040, inciso I), que autoriza aos tribunais de origem a adoção do entendimento em causas sobre o mesmo tema.

Tendo em vista que modulação de efeitos ainda não julgada e que a invocação da sistemática da repercussão geral obstaculiza o manejo de qualquer recurso ao STF, a aplicação da tese do tema 69, nas palavras da PGFN, "tem levado ao trânsito em julgado em massa de um sem-número de processos" contrários à Fazenda Nacional, motivo pelo qual o órgão opôs, em 14/5/2020, embargos declaratórios no recurso extraordinário 574.706, na tentativa de suspensão de todos os feitos que versem sobre a matéria, até julgamento da modulação de efeitos pelo Supremo Tribunal Federal.

Tal caso ilustra claramente que, embora a provisão do risco fiscal existente no RE 574706 preencha todos os requisitos contábeis para reconhecimento, a saber: i) exista uma obrigação presente (decorrente de decisão de mérito da matéria pelo STF, desde março de 2017), ii) da qual é provável uma saída de recursos (como reconheceu a própria PGFN em sua mais recente petição no caso) e iii) que seja possível fazer uma estimativa do valor da obrigação (R$ 229 bilhões, segundo o anexo de riscos fiscais da LDO 2019), devendo, portanto, ser reconhecido como risco provável, com o respectivo reconhecimento no passivo, tal registro é desconsiderado dadas as alterações produzidas pelas Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019.

No tocante à utilização das estimativas calculadas pela RFB, não se trata do método ideal para contabilização, pois são utilizados os valores máximos de impacto decorrente de decisão desfavorável à União, valor que é rigorosamente utilizado pela STN, sem qualquer julgamento ou adequação para as finalidades contábeis, ferindo a característica da representação fidedigna, principalmente quanto à neutralidade, uma vez que nenhum julgamento é realizado pelos gestores (NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 3.13 a 3.15 e 6.2.2; MCASP).

A própria RFB informa que os cálculos "não podem ser considerados para fins de contabilização". Ademais, a Nota Cetad/Copan ratifica esse entendimento e alerta que "os mecanismos empregados até o momento não são os mais adequados para fins de estimativa de impacto fiscal". Logo, há evidências de que os cálculos realizados, embora possam ser adequados para outras finalidades, não estão de acordo com as normas contábeis.

Diante do exposto, é possível concluir que há risco à estabilidade das finanças públicas do país, bem como prejuízo à transparência e à fidedignidade da informação contábil relacionada às provisões para perdas judiciais/administrativas registradas e aos passivos contingentes evidenciados nas Demonstrações Financeiras Consolidadas da União, uma vez que as Portarias-AGU 318/2018 e 514/2019 flexibilizam excessivamente critérios de provisionamento, contrariando as normas contábeis, a ponto de só permitir a contabilização como provisão de evento que, em essência, já se configura como passivo, e da adoção de estimativas inadequadas para provisionamento, em inobservância aos critérios contábeis previstos no MCASP, na NBC TSP EC, na LC 101/2000 e na Ipsas 19.

5.2.4.4. Deficiências nas projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)

Foi realizada, por meio do TC 037.722/019-0 (relator ministro Bruno Dantas), auditoria financeira com o objetivo de determinar se as estimativas relativas às projeções atuariais do RGPS, do RPPS e do SPSMFA – registradas nas demonstrações financeiras de 2019 do Ministério da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Economia e do Ministério da Defesa (MD) – foram realizadas em conformidade com as normas e boas práticas aplicáveis, assim como se estavam livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro.

No caso das pensões militares, foram encontradas quatro falhas: falta de reconhecimento, mensuração e evidenciação do passivo atuarial das pensões a conceder; inadequação do horizonte temporal (16 anos) da projeção das pensões concedidas; desconsideração dos efeitos da compensação financeira entre os regimes; e desconsideração dos efeitos da Lei 13.954/2019. A equipe estimou que as três primeiras geraram subestimação de R$ 123,3 bilhões do passivo do SPSMFA, 88% da provisão registrada (R$ 139,9 bilhões). Não foi possível quantificar a distorção decorrente da quarta falha, mas pode-se afirmar que possivelmente o seu efeito seja uma redução do passivo.

Também foram constatadas falhas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas futuras com militares inativos, quais sejam: não utilização de técnica atuarial para realizar a projeção; inadequação do horizonte temporal da projeção (27 anos); e falta de reconhecimento do passivo no Balanço Patrimonial (BP). Os auditores avaliaram que, em razão delas, o passivo do SPSMFA foi subestimado em mais R$ 467,5 bilhões.

Assim, o passivo atuarial total do SPSMFA foi estimado em R$ 730,7 bilhões ante a provisão registrada, em 31/12/2019, de R$ 139,9 bilhões. Após serem cientificados dessa distorção, a STN e o MD, em março de 2020, realizaram o reconhecimento do passivo relativo às despesas futuras com militares inativos, no valor de R$ 467,5, e um registro complementar de R$ 123,3 bilhões referente às pensões militares. Não foi lançado apenas o valor da compensação financeira, estimado em R$ 1,4 bilhão, a transferir para os demais regimes. Pontua-se que esses registros constaram como nota explicativa no BGU 2019.

A equipe da SecexPrevi propôs ao TCU expressar conclusão adversa sobre a projeção atuarial do SPSMFA examinada, tendo em vista que as distorções não foram corrigidas no BP divulgado, referente a 2019, e seus efeitos representam parcela substancial. Cabe ressaltar que a nota explicativa deu transparência à situação, permitindo aos usuários das demonstrações acesso a informações mais confiáveis sobre o passivo atuarial desse regime. Não obstante, há que se ressaltar a proatividade da STN em promover a adequação dos saldos contábeis no curso de 2020, o que permitirá a este Tribunal constatar uma evolução da qualidade da informação constante do BGU 2020, refletindo a realidade patrimonial da União de forma mais precisa.

Quanto ao RPPS, foram detectadas duas falhas de mensuração que geraram subestimação do seu passivo atuarial: desconsideração das despesas com o Benefício Especial previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012; e hipótese de composição familiar não aderente ao perfil da massa de segurados. O efeito de ambas foi estimado em R$ 11 bilhões e considerado relevante – 1% do valor provisionado (R$ 1.063,6 bilhões). Em função dessa distorção relevante, foi proposta a emissão de conclusão com ressalva sobre os elementos referentes ao RPPS. Registre-se que a maior parte desse efeito decorre da desconsideração da referida despesa (R$ 8 bilhões), a nota explicativa sobre a provisão dá transparência a isso e a SPREV procede desse modo com base em diversos pareceres jurídicos que concluem não se tratar de despesa previdenciária. No âmbito do TCU, essa interpretação passou a ser questionada somente em 2020, nos autos dos TC 036.627/2019-4 e 037.722/2019-0. Sem essa divergência de entendimento, não teria sido identificada distorção relevante na projeção atuarial do RPPS, pois foi estabelecido que efeito inferior a 1% do valor provisionado não seria considerado relevante.

No caso do RGPS, constatou-se que a projeção foi feita com base em dados desatualizados e série histórica curta, podendo ter gerado efeitos relevantes, mas não generalizados nas demonstrações contábeis. Não foi possível avaliar os efeitos dessa situação, em razão da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

complexidade e dos recursos que seriam demandados da unidade técnica. Além disso, foi encontrada falha de documentação sobre as hipóteses do modelo de projeção que impôs limitação considerável aos trabalhos de auditoria.

Tendo em vista a limitação e a probabilidade de efeitos relevantes na projeção do RGPS, a conclusão da equipe de auditoria também foi com ressalva. Impende salientar que não foi identificada distorção alguma na projeção atuarial desse regime, mas apenas oportunidades de melhoria, sendo que, antes do início da auditoria, a SPREV já havia iniciado ação para atualizar a base de dados administrativos e aumentar a série histórica desses dados.

Em resumo, verifica-se que o passivo do BP do BGU 2019 foi subavaliado, em valor estimado de R$ 602 bilhões, em virtude de falhas no reconhecimento, mensuração e evidenciação nas projeções atuarias do SPSMFA (R$ 590,8 bilhões); e na mensuração e evidenciação do RPPS (R$ 11 bilhões). Menciona-se ainda que as ocorrências relacionadas à projeção atuarial do RGPS podem ter ocasionado falhas de evidenciação.

5.2.4.5. Insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias concedidas em operações de créditos contratada por estados, estimada em até R$ 53,5 bilhões, e ausência de ajustes para perdas referentes aos direitos de execução de contragarantias

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se subavaliação do passivo, estimada em até R$ 53,5 bilhões, decorrente de provisão constituída em quantia insuficiente para representar a expectativa de desembolsos da União com a honra de garantias concedidas ao credor das operações de crédito (OC) contratadas pelos estados do Amapá (AP), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Norte (RN), conforme detalhado no item 5.3.1.1.

Por outro lado, foi constatada superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União, como disposto no item 5.3.1.2.

Em que pesem as obrigações estabelecidas nos contratos de garantia, os entes têm inadimplido de modo frequente parcelas sequenciais das operações de crédito garantidas; não têm ressarcido à União os valores honrados por ela; e nem permitido a execução imediata das contragarantias oferecidas, amparados na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no caso do Rio de Janeiro, e em liminares judiciais concedidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos demais casos.

Tal circunstância é indício da necessidade de honra pela União de parcelas futuras das operações de crédito contratadas por esses estados, fato que implica o consequente provisionamento diante da provável e iminente contingência de ela ter que solver tais compromissos.

Como consequência dos atrasos e inadimplências sequenciais, a União honrou, em 2019, R$ 8,3 bilhões de dívidas de responsabilidade de estados e municípios, e recuperou apenas cerca de R$ 15 milhões na execução de contragarantias. Quase a totalidade dessas honras, o equivalente 99,9%, referiu-se a valores despendidos para solvência das dívidas dos cinco estados inadimplentes sob exame.

Indícios apontam que a inadimplência continuada desses estados seja fomentada pelo fato de a União não poder acionar as contragarantias para reaver os créditos, barreira criada pelo RRF e por liminares judiciais concedidas pelo STF. Com isso, somam R$ 17,7 bilhões (99,9% do total) os haveres a recuperar em virtude de garantias concedidas a operações de créditos contratadas e não pagas por AP, GO, MG, RJ e RN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O estoque do saldo devedor das operações de crédito desses estados garantidas pela União é de R$ 69,9 bilhões. Assim, estima-se um passivo residual a provisionar que pode chegar a R$ 53,5 bilhões (R$ 4,3 bilhões no circulante e R$ 49,2 bilhões no não circulante), considerando-se, portanto, como insuficiente a provisão constituída, em 31/12/2019, de R$ 16,4 bilhões.

Tendo em conta o exercício de 2020, esses estados devem cerca de R$ 11,9 bilhões de parcelas de operações de crédito garantidas pela União, considerando os juros acumulados a vencer. Entretanto, verifica-se o provisionamento, em 31/12/2019, de somente R$ 7,6 bilhões para o curto prazo, valor suficiente para garantir apenas as parcelas a vencer do estado do Rio de Janeiro, deixando de fora, as prováveis inadimplências da parte da dívida fora do âmbito do RRF, que somam R$ 4,3 bilhões.

Os estados inadimplentes têm apresentado cenário fiscal com: (a) capacidade de pagamento níveis C e D, que lhes impede de contratar novas operações de crédito com garantia da União até meados de dezembro de 2020; (b) dívida composta por 68,5% em moeda estrangeira, em momento de alta volatilidade e depreciação do câmbio; e (c) parte importante das parcelas com vencimento já em 2020.

Logo, o quadro de desequilíbrio fiscal associado a questões legais e judiciais, que os impedem de ser penalizados por meio de execução de contragarantia, deixa os estados em situação de menor pressão quanto à quitação imediata junto ao credor e à União, estimulando a inadimplência. A inclinação crescente da curva de valores honrados não recuperados é o termômetro que indica o risco provável, iminente e elevado de a União ter que continuar a honrar as parcelas vincendas de 2020 em diante.

Por fim, por se apresentar como sendo mais provável que sim do que não que será necessária a saída de recursos da União para honrar parcelas das operações de crédito dos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, entende-se que o provisionamento se faz necessário não apenas para os casos de adesão ao RRF, mas sempre que houver risco provável de desembolso para honra de garantia por parte da União (item 5.3.1.1).

Em complemento, concluiu-se que, por prudência, é preciso avaliar as condições reais e efetivas de recebimento, pela União, dos direitos relacionados à execução das contragarantias, inclusive, também em relação a outros entes da federação, além do estado do Rio de Janeiro, que já apresentam situação atual de desequilíbrio econômico-fiscal, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização (item 5.3.1.2).

5.2.5. Responsabilidades da administração e da governança pelas demonstrações contábeis

A Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis, de acordo com a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) e demais normas aplicáveis à contabilidade federal, nos termos do art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, e do art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009. Nessa condição, também é responsável pelos controles internos determinados como necessários para permitir a elaboração das demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

5.2.6. Responsabilidades do Tribunal de Contas da União pela auditoria do BGU

De acordo com o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, compete ao Tribunal de Contas da União emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, que consistem no Balanço Geral da União e no relatório sobre a execução dos orçamentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No que se refere à auditoria do Balanço Geral da União, os objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecte todas as eventuais distorções relevantes existentes.

Contudo, devido aos assuntos descritos nos itens 5.2.2 e 5.2.4 do relatório de auditoria, não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria sobre as demonstrações contábeis integrantes do BGU 2019.

5.3. Fundamentação Técnica Detalhada

As demonstrações contábeis têm como objetivo apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período. No caso da auditoria sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, tais demonstrações devem retratar o patrimônio da União, em 31/12/2019, e os fluxos financeiros e econômicos do exercício.

Por meio de uma auditoria de demonstrações, podem ser detectadas distorções que alteram a compreensão desse retrato patrimonial em 31/12/2019. Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

De acordo com essa classificação, são descritas a seguir as distorções identificadas pela auditoria realizada pelo TCU no Balanço Geral da União de 2019.

As circunstâncias relacionadas a algumas distorções levaram a equipe de auditores a avaliá-las como relevantes mesmo que estejam abaixo do limite de materialidade (Ifac, 2010). A equipe de auditoria deve acumular distorções identificadas durante a auditoria que não sejam claramente triviais. A equipe de auditoria pode estabelecer um valor abaixo do qual as distorções não serão acumuladas, de modo que, individualmente ou em conjunto com todas as outras distorções, não sejam relevantes para as demonstrações financeiras (MAF, 2016).

5.3.1. Distorções de Valor

5.3.1.1. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas (VPD) de até R$ 53.533.595.856,82, decorrente de provisão constituída em quantia insuficiente para representar a expectativa de desembolsos com honra de garantias concedidas ao credor de operações de créditos (OC) contratadas pelos estados do Amapá (AP), Goiás (GO), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ) e Rio Grande do Norte (RN).

As obrigações com OC garantidas são mensuradas pelo saldo devedor da dívida e pelas parcelas vincendas ao longo do período de vigência das obrigações. O primeiro representa o estoque da dívida, resultado do principal mais os encargos incorridos. Por sua vez, a soma das parcelas a vencer espelha o fluxo de pagamento, a posição futura considerando o principal e os encargos a vencer com o transcurso do tempo. O saldo devedor das OC garantidas é o parâmetro que melhor representa o valor presente dos desembolsos que se espera sejam exigidos para liquidar a obrigação. Na falta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

desse dado, será usada, de forma excepcional, a soma dos fluxos de pagamento das parcelas que compõem o principal e os juros a incorrer no valor futuro.

De acordo com informações da STN, os mencionados estados acumulam obrigações a vencer garantidas pela União no total de R$ 69,9 bilhões em 31/12/2019 (tabela "Provisão a constituir com base no saldo devedor"). Esse montante equivale ao saldo devedor das operações de crédito contratadas com garantia da União. A concessão da garantia está condicionada ao oferecimento de contragarantias pelo ente, pelo menos naquele valor, e à adimplência perante a União.

Em que pesem as obrigações estabelecidas nos contratos de garantia, os entes têm inadimplido de modo frequente parcelas sequenciais das operações de crédito garantidas, não têm ressarcido à União os valores por ela honrados e nem permitido a execução imediata das contragarantias oferecidas, amparados na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), no caso do Rio de Janeiro, e em liminar judicial concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos demais casos.

Tal circunstância é indício da necessidade de honra pela União de parcelas futuras das operações de crédito contratadas por esses estados, fato que implica o consequente provisionamento diante da provável e iminente contingência de ter que solver tais compromissos futuros até o limite dos valores da tabela "Provisão a constituir com base no saldo devedor – em 31/12/2019".

O estoque do saldo devedor das operações de crédito dos estados, de R$ 69,9 bilhões, representa o limite superior a ser considerado para determinar a provisão total a constituir. Porém, não foi possível segregar a distribuição do saldo devedor no curto e longo prazos. Para essa finalidade, será utilizado, subsidiariamente, o fluxo de pagamento das parcelas a vencer em até doze meses, com o propósito de se estimar o provisionamento das obrigações garantidas no período circulante.

De acordo com o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2019 da STN, os estados pagarão, nos próximos doze meses, cerca de R$ 11,9 bilhões em parcelas de operações de crédito garantidas. Subtraindo-se esse valor do saldo devedor das operações, o remanescente de R$ 58 bilhões corresponde ao limite superior da provisão no Passivo não Circulante, como se segue demonstrado.

Provisão a constituir com base no saldo devedor – em 31/12/2019

R$ 1,00

UF	Saldo devedor OC Garantidas – Total	OC Garantida vincenda – até 12 meses	Provisão constituída CP	Provisão constituída LP	Provisão a constituir CP	Provisão a constituir LP
AP	1.486.048.645	190.920.000			190.920.000	1.295.128.645
GO	8.711.573.922	1.191.880.000			1.191.880.000	7.519.693.922
MG	22.215.116.968	2.723.700.000			2.723.700.000	19.491.416.968
RJ	36.029.735.764	7.641.990.000	7.604.377.764	8.861.489.280	37.612.235	19.526.256.484
RN	1.556.987.602	205.980.000			205.980.000	1.351.007.602
Total	**69.999.462.901**	**11.954.470.000**	**7.604.377.764**	**8.861.489.280**	**4.350.092.235**	**49.183.503.621**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Ressalta-se que o saldo devedor das OC garantidas do Rio de Janeiro informado pela STN de R$ 36.029 milhões difere dos R$ 36.033 milhões demonstrados no Relatório Quadrimestral, mas tal diferença não compromete a análise realizada. Ademais, a soma das parcelas de curto prazo expressa a posição futura do principal e juros a vencer no final de doze meses. Logo, os valores devem ser ajustados para que a provisão da obrigação circulante retrate a posição presente a cada Balanço emitido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Causas

Essa insuficiência de provisão deve-se à interpretação da STN de que somente as operações de crédito contratadas pelos entes com amparo no RRF possuem a probabilidade de honra. Em vista da provável necessidade de liquidação de obrigações garantidas, a STN constituiu provisão de curto e longo prazos (tabela seguinte), em que reconhece os prováveis desembolsos para pagamento das parcelas futuras das operações de crédito contratadas pelo estado do Rio de Janeiro, único ente a aderir ao Regime. Os registros, no entanto, mostram-se insuficientes, pois não está contemplada parte relevante do saldo devedor do estado, nem os saldos devedores dos outros entes com inadimplências assíduas perante a União.

Provisão das parcelas vincendas de OC garantidas a honrar – em 31/12/2019

R$ 1,00

Conta Contábil	31/12/2018	31/12/2019
217710501 Provisão Instituições Financeiras	4.297.683.975	7.604.377.764
227710501 Provisão Instituições Financeiras	20.305.550.997	8.861.489.280
Total	**24.603.234.973**	**16.465.867.044**

Fonte: Siafi.

Na posição de 31/12/2019, estima-se um passivo residual a provisionar que pode chegar a R$ 53,5 bilhões (R$ 4,3 bilhões no circulante e R$ 49,2 bilhões no não circulante) e, considerando-se, portanto, como insuficiente a provisão constituída de R$ 16,4 bilhões ante o potencial de honra que pode chegar a R$ 69,9 bilhões.

A necessidade de provisionamento das honras de garantias fundamenta-se na inadimplência reiterada dos estados, em consequência da situação fiscal deteriorada deles. Porém, isso por si só não é suficiente para justificar a inadimplência, porque a dificuldade econômico-financeira é o cenário padrão para grande parte dos entes que estão adimplentes com a União. Ocorre que os cinco estados referidos têm deixado de pagar as parcelas perante o credor principal – na convicção de que a União as honrará – e têm deixado acumular a obrigação de ressarcimento à União, pela perspectiva financeira desfavorável e, sobretudo, pela segurança de que o garantidor não poderá executar as contragarantias contratuais, devido à barreira imposta pelo RRF e por liminares concedidas pelo STF.

A análise do perfil dos mutuários, do saldo devedor e dos fluxos de pagamento de parcelas a vencer será útil para determinar a raiz da inadimplência e o nível de risco do passivo dos estados associado às garantias.

Os entes pleiteantes a OC garantidas são submetidos à análise prévia da capacidade financeira pela STN, que lhes atribui níveis de Capacidade de Pagamento (Capag) de A a D, com base em critérios objetivos. As classificações de níveis C e D os tornam inelegíveis para o processo de análise de concessão de novas garantias.

Para os que decrescerem de nível após a contratação do crédito com garantia da União, há a possiblidade de bloqueio temporário de novas contratações das operações, caso se tornem inadimplentes perante o credor. A necessidade de honra de garantia pela União, nos últimos doze meses, ou três atrasos de pagamento, nos últimos 24 meses, bloqueiam a concessão de novas garantias a operações de crédito.

Considerando esses dois critérios para análise do risco fiscal dos estados perante à União, verifica-se no Relatório Quadrimestral que esses entes possuem Capag insatisfatórias. Amapá, Goiás e Rio Grande do Norte se classificam na categoria C. Minas Gerais e Rio de Janeiro, em situação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

mais desfavorável, estão no nível D. Amapá decresceu um nível de capacidade de pagamento em relação a 2018, quando figurava na classificação B.

Além do mais, por atrasar ou não pagar a dívida garantida pela União, os estados mutuários sofreram sanções: até o fim de 2020 terão acesso bloqueado a novas contratações de operações de crédito com garantia da União, conforme dados a seguir.

Capag e período de bloqueio da contratação das operações de crédito

Estado Mutuário	CAPAG		Fim do Período
	2018	2019	
Amapá	B	C	18/12/2020
Goiás	C	C	23/12/2020
Minas Gerais	-	D	26/12/2020
Rio de Janeiro	D	D	-
Rio Grande do Norte	C	C	20/12/2020

Fonte: Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do 3º quadrimestre de 2019.

O estado do Rio de Janeiro, apesar das inadimplências mensais perante a União, pode contratar novas operações de crédito garantidas, prerrogativa garantida pela Lei Complementar (LC) 159/2017, que disciplina o RRF.

O saldo devedor das OC garantidas dos estados sob análise é composto por 68,5% de dívidas expostas à variação cambial, com base no câmbio de 31/12/2019. Assim, um aumento na taxa cambial afeta quase 70% da dívida, demonstrando a dimensão do risco de exposição desses entes e, consequentemente, da União às variações cambiais nos exercícios vindouros. A intensa volatilidade e velocidade de depreciação do Real frente a moedas estrangeiras afetam o risco fiscal especialmente de MG (93,5% da sua dívida), RJ (66,3%) e RN (68,1%).

Saldo devedor das operações de crédito – valor atual

R$ milhões

Natureza da OC	AP		GO		MG		RJ		RN		Total	
	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%
Interna	1.486,05	100	6.456,16	74,1	1.446,28	6,5	12.142,96	33,7	497,86	32	22.031,45	31,5
Interna Cambial			2.214,94	25,4	7.751,33	34,9	10.845,46	30,1	38,4	2,5	20.851,03	29,8
Externa			40,47	0,5	13.017,51	58,6	13.044,95	36,2	1.020,73	65,6	27.124,61	38,7
Total	**1.486,05**	**100**	**8.711,57**	**100**	**22.215,12**	**100**	**36.033,37**	**100**	**1.556,99**	**100**	**70.007,10**	**100**

Fonte: Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2019.

Conforme relatado, o saldo devedor das garantias a OC contratadas pelos estados inadimplentes encerrou 2019 com R$ 69,9 bilhões, ante R$ 72 bilhões em 2018, conforme relatório quadrimestral daquele exercício.

Os estados devem pagar, em 2020, cerca de R$ 11,9 bilhões de parcelas de operações de crédito garantidas pela União, considerando os juros acumulados a vencer. Esse valor corresponde a 12,2% das parcelas vincendas totais (tabela anterior), mas o percentual a vencer gira em torno de 9% a 10% para cada ente, aproximando-se de 15% no caso do Rio de Janeiro. A partir de 2021, as porcentagens decrescem para cada estado. Em todos os casos, mais da metade da dívida vencerá a partir de 2025.

Fluxo de pagamento do principal e juros – valor futuro a vencer

R$ milhões

PERÍODO	AP		GO		MG		RJ		RN		Total	
	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%	Valor R$	%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PERÍODO	AP		GO		MG		RJ		RN		Total	
em 2020	190,92	9,0	1.191,88	9,8	2.723,70	9,0	7.641,99	14,8	205,98	9,6	11.954,99	12,2
em 2021	184,25	8,7	1.159,12	9,5	2.636,01	8,7	3.471,19	6,7	152,13	7,1	7.603,11	7,7
em 2022	177,99	8,4	1.130,92	9,3	2.607,81	8,6	3.371,97	6,5	148,30	6,9	7.437,39	7,6
em 2023	171,74	8,1	1.103,01	9,1	2.487,21	8,2	3.257,50	6,3	144,45	6,8	7.164,29	7,3
em 2024	165,90	7,8	1.076,30	8,8	2.379,08	7,9	3.295,83	6,4	132,67	6,2	7.050,15	7,2
a partir de 2025	1.227,56	57,9	6.516,84	53,5	17.335,92	57,5	30.575,36	59,2	1.354,08	63,3	57.012,68	58,0
Total	**2.118,36**	**100**	**12.178,07**	**100**	**30.169,73**	**100**	**51.613,84**	**100**	**2.137,61**	**100**	**98.222,61**	**100**

Fonte: Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas – 3º quadrimestre de 2019.

Percebe-se, a partir da Tabela anterior, que o ano de 2020 concentra valores ligeiramente maiores que os exercícios futuros, com exceção do estado do Rio de Janeiro, cujas parcelas superam a soma dos dois exercícios seguintes, demonstrando seu risco financeiro maior no curto prazo.

Efeitos

Como consequência dos atrasos e das inadimplências sequenciais, a União honrou, em 2019, R$ 8,3 bilhões de dívidas de responsabilidade de estados e municípios, e recuperou apenas cerca de R$ 15 milhões na execução de contragarantias.

Fluxo de pagamento e recebimento das operações de crédito

R$ 1,00

Estado/	2018			2019		
Município	**Honrado**	**Recuperado**	**A Recuperar**	**Honrado**	**Recuperado**	**A Recuperar**
AP				90.179.380		91.022.283
GO	33.593.465	33.608.623		770.147.862		782.978.919
MG	553.154.733	554.285.098		3.178.250.066		3.414.258.501
RJ	4.027.894.111	6.396.584	8.375.077.663	4.172.251.199		13.293.226.012
RN				139.409.140	11.099.399	129.833.025
Subtotal 1	**4.614.642.309**	**594.290.306**	**8.375.077.663**	**8.350.237.650**	**11.099.399**	**17.711.318.741**
PI	126.954.673	127.024.075				
RR	64.003.152	66.796.054				
Belford Roxo				1.592.885	1.595.605	
Cachoeirinha				1.834.683	880.605	955.195
Natal	17.488.228	17.513.489	2.178.131		2.180.277	
Subtotal 2	**208.446.054**	**211.333.619**	**2.178.131**	**3.427.569**	**4.656.487**	**955.195**
Total	**4.823.088.364**	**805.623.926**	**8.377.255.795**	**8.353.665.219**	**15.755.886**	**17.712.273.936**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A análise dos dados a seguir considerará os atuais devedores da União (Subtotal 1 da Tabela anterior). Cabe registrar que o município de Cachoeirinha/RS será excluído da lista dos créditos da União a recuperar, pois, segundo a STN, adimpliu sua obrigação na primeira semana de 2020.

Assim, quase a totalidade das honras, equivalente a R$ 8,350 bilhões (99,9%), refere-se a valores despendidos para solvência das dívidas dos cinco estados inadimplentes sob exame. O estado do Rio Grande do Norte foi o único a ressarcir a União, porém, apenas fração de uma parcela. Indícios apontam que a inadimplência continuada desses estados seja fomentada pelo fato de a União não poder acionar as contragarantias para reaver os créditos, barreira criada pelo RRF e por liminares judiciais concedidas pelo STF a eles. Com isso, somam R$ 17,7 bilhões (99,9% do total) os haveres

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a recuperar em virtude de garantias concedidas a operações de créditos contratadas e não pagas por AP, GO, MG, RJ e RN.

Retroagindo a 2018, verifica-se que, no curso da execução contratual, o estado do Rio de Janeiro acumulou parcelas inadimplentes de R$ 4.027 milhões, deixando que a União as honrasse sem conseguir recuperá-las. Goiás e Minas Gerais interromperam de forma episódica a quitação de parcelas de R$ 33 milhões e R$ 553 milhões, respectivamente, em um ou dois meses daquele ano. Nessas situações, a União assumiu a quitação dos débitos e logrou êxito em recuperá-los em ação regressiva contra os dois estados.

Em 2019, o estado do Rio de Janeiro não quitou os compromissos garantidos, em virtude do RRF, obrigando a União a assumir os pagamentos no total de R$ 4,1 bilhões. Da mesma forma, surgiram situações de inadimplência recorrente também de AP, GO, MG e RN. O passivo desses estados com a União somou R$ 4,1 bilhões, sendo que apenas R$ 11 milhões foram recuperados do estado do Rio Grande do Norte, equivalente a fração de uma parcela de julho de 2019.

O resultado do fluxo dos valores honrados e dos recuperados, em relação a esses entes em específico, fez o crédito a receber avançar para R$ 17,7 bilhões em 2019, mais que o dobro dos R$ 8,3 bilhões apurados em 2018 dos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

Conforme demonstrado anteriormente na tabela que apresenta a provisão das parcelas vincendas de OC garantidas a honrar, a União havia se precavido, no final de 2018, com provisão de R$ 4,3 bilhões para quitação da honra de garantias no curto prazo e de R$ 20,3 bilhões para o longo prazo em 2019, com fundamento na provável necessidade de ter que assumir compromissos futuros do estado do Rio de Janeiro em virtude do RRF. Entretanto, observa-se que a provisão estimada para 2019 foi insuficiente para cobrir as honras de R$ 8.353 milhões realizadas no exercício, pois foram acrescidas as inadimplências reiteradas de mais estados além do Rio de Janeiro.

Em relação ao saldo final de 2019, verifica-se que o provisionamento de R$ 7,6 bilhões para o curto prazo é suficiente apenas para garantir as parcelas a vencer do estado do Rio de Janeiro, deixando de fora, como já demonstrado, as prováveis inadimplências da parte da dívida fora do âmbito do RRF, que soma R$ 4,3 bilhões, conforme Tabela 6.

Além disso, as provisões para o longo prazo decresceram para R$ 8,8 bilhões, para cobrir os compromissos do estado do Rio de Janeiro até o fim do RRF, apenas. Da mesma forma, não são consideradas as parcelas vincendas dos outros estados e parte das parcelas do RJ, possivelmente referente a fluxos de pagamento fora do âmbito do RRF.

Analisando os efeitos da subavaliação do passivo sob o ângulo da frequência com que têm ocorrido a honra da garantia de cada estado devedor e a respectiva recuperação do crédito, por mês, tem-se indicativo importante para se estimar a tendência de a inadimplência persistir a partir de 2020.

Garantias honradas e valores recuperados por período de competência

R$ 1,00

Estado	Garantia Honrada	Valor Recuperado	Mês de competência
Amapá	90.179.380	0	set/19 a dez/19
Goiás	33.593.465	33.608.623	set/18
	770.147.862	0	jun/19 a dez/19
Minas Gerais	553.154.733	554.285.098	jul/18 a ago/18
	3.178.250.066	0	jan/19 a dez/19
Rio de Janeiro		6.396.584	jun/17

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	4.027.894.111	0	jan/18 a dez/18
	4.172.251.199	0	jan/19 a dez/19
Rio Grande do Norte	49.797.837	11.099.399	jul/19
	89.611.303	0	ago/19 a dez/19

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Todos os estados sob análise encerraram 2019 com parcela pendente de pagamento ao credor, sendo que a diferença se refere ao início da inadimplência. Amapá, Goiás e Rio Grande do Norte compõem o grupo que começou, em meados de 2019, a inadimplência perante o credor e a União. Amapá é o mais recente a figurar na lista de devedores, acumulando parcelas não pagas desde setembro até dezembro de 2019.

Goiás teve parcela de setembro de 2018 honrada pela União, que conseguiu reavê-la integralmente. Voltou a inadimplir as parcelas a partir de junho de 2019, sem, todavia, ressarcir os cofres da União. Rio Grande do Norte tem descumprido parcelas a partir de julho de 2019, momento em que ressarciu à União parte do valor. A esse saldo remanescente juntam-se as parcelas de agosto a dezembro de 2019, ainda pendentes de ressarcimento perante o ente federal.

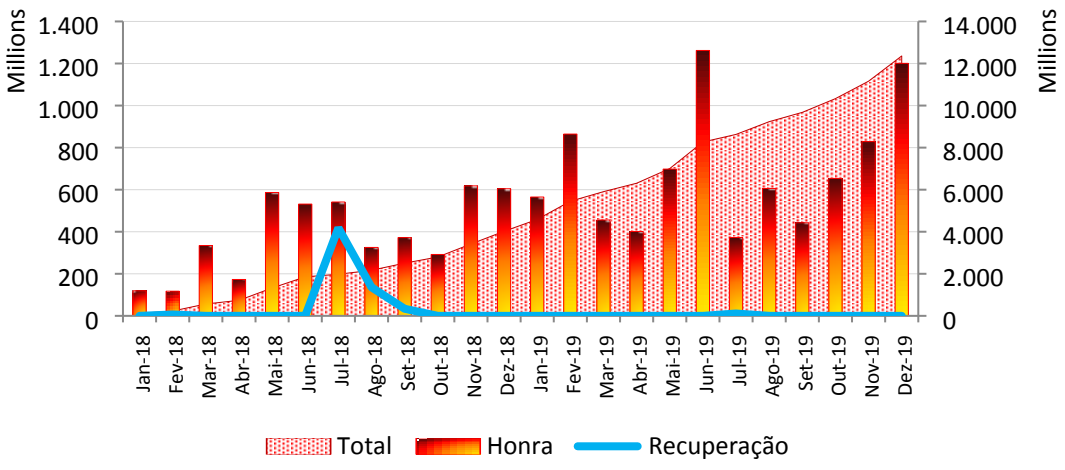
Minas Gerais e Rio de Janeiro têm descontinuado os pagamentos aos credores e à União por mais tempo. O primeiro, após ter descumprido as parcelas de julho e agosto de 2018 e tê-las saldado junto à União, voltou à condição de insolvente por todo o exercício de 2019. Rio de Janeiro, único a aderir ao RRF, interrompeu qualquer pagamento de parcelas de competência de 2018 e 2019, e até antes. Registra-se aqui o pagamento de uma parcela residual de junho de 2017, apenas.

O ponto comum nesses estados é que todos têm inadimplido suas dívidas sem ressarcir à União, de forma reiterada, mês após mês, com amparo em medida liminar judicial concedida pelo STF e, no caso do Rio de Janeiro, no RRF.

Nota-se que, em 2019, as interrupções de pagamento desses estados deixaram de ser casuais, como podia se arguir em 2018, para se tornarem regulares na sequência dos meses, semelhante ao que ocorre com o Rio de Janeiro há mais tempo.

As consequências da inadimplência recorrente dos estados podem ser ilustradas nos gráficos abaixo.

Honra, recuperação e total do deficit acumulado – AP, GO, MG, RJ e RN



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela STN.

As colunas e a linha azul representam, respectivamente, os fluxos de caixa de pagamento da garantia pela União e de recebimento do respetivo valor despendido, em 2018 e 2019. A área pontilhada indica o saldo acumulado mensalmente decorrente da diferença a maior da honra em

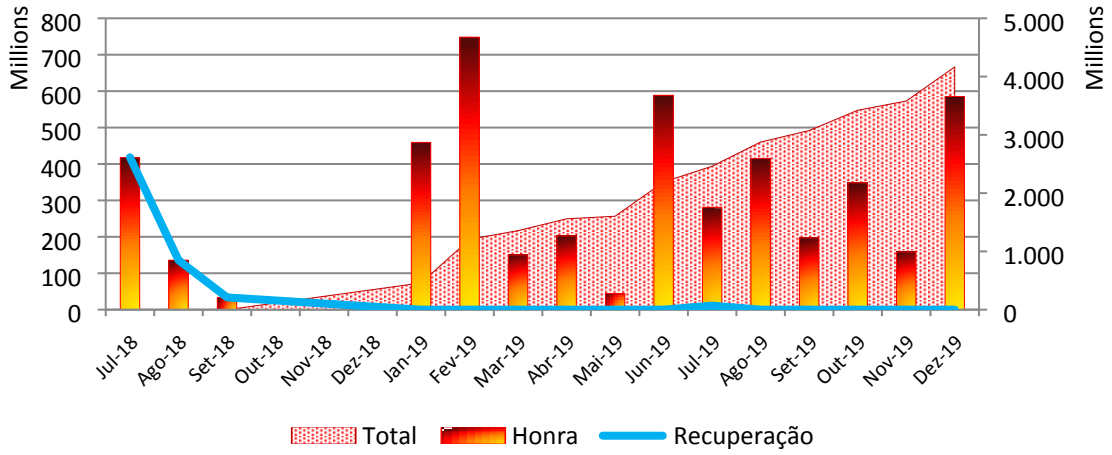
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

relação à recuperação. Os fluxos foram mensurados pelo eixo da esquerda e o saldo pelo eixo da direita.

Verifica-se que as honras superam as recuperações dos valores em todos os 24 meses analisados, fator que explica o acúmulo crescente do crédito a recuperar decorrente de honras não reembolsadas nesse período, acumulando mais de R$ 12 bilhões desde janeiro de 2018. Em 2019, as inadimplências assumiram valores maiores, como em fevereiro, junho e dezembro, aumentando a inclinação da curva de crescimento do deficit. Por outro lado, quase não ocorreu recebimento dos estados, com destaque para o pico de receita arrecadada no terceiro trimestre de 2018, mas nada que invertesse a trajetória de crescimento do deficit da União. Após isso, os recebimentos voltaram ao patamar próximo a zero, como antes.

Se excluirmos da análise o Rio de Janeiro, único a ter as honras provisionadas contabilmente, pode-se verificar o comportamento da curva conforme a seguir.

Honra, recuperação e total do deficit acumulado – exceto RJ



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela STN.

A exclusão dos valores referentes ao Rio de Janeiro mostra que as situações de inadimplência de AP, GO, MG e RN se iniciaram a partir de janeiro de 2019. As despesas da União com honra de garantias começaram em julho de 2018, sendo devidamente reembolsadas naquele exercício. Porém, em 2019, a União encontrou dificuldades em reaver as honras por causa de liminar judicial que a impede de executar as contragarantias. As inadimplências, fora do âmbito do RRF, viraram regra no exercício para os quatro estados e com valores expressivos, indicando tendência de aumento da inclinação da curva de inadimplência. Conforme mencionado anteriormente, a inclinação da área do deficit aumenta com o crescimento dos valores honrados em relação ao valor recuperado. Partiu de R$ 400 milhões, no final de janeiro, para mais de R$ 4 bilhões em dezembro de 2019, sem apresentar desaceleração.

À União não tem restado alternativa senão quitar a dívida desses entes, cuja honra garantiu em contrato na condição de devedor subsidiário. Portanto, as tabelas e gráficos anteriores apontam para a tendência crescente da curva de honras da União causadas pela inadimplência dos estados. Os entes, amparados por medida liminar que lhes protege da execução da contragarantia, têm optado por inadimplir de forma recorrente e ininterrupta, decisão menos onerosa para si no momento.

A inclinação da curva de honras acumuladas sem o reembolso imediato indica risco provável e relevante de a União ter de continuar a honrar, de modo constante, as parcelas vincendas em 2020 e exercícios vindouros das OC garantidas dos estados do AP, GO, MG e RN, sem perspectiva de recuperá-las pela execução da contragarantia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conclui-se, portanto, que os desembolsos crescentes não recuperados têm sido a regra nesses estados, fazendo aumentar o crédito a recuperar pela União. A escalada exponencial constante da curva de inadimplência dos estados serve como termômetro da necessidade de a União honrar OC sobretudo nos primeiros meses de 2020.

Comentários do gestor

A STN respondeu às distorções apontadas por meio da Nota Técnica-SEI 11.747/2020/ME, de 30/3/2020, da CCONT, e do Ofício-SEI 81.960/2020/ME, da CODIV, de 31/3/2020.

Preliminarmente, apresentou os aspectos contábeis exigidos na NBC TSP Estrutura Conceitual para reconhecimento da provisão, que deve caracterizar passivo de prazo e ou valor incerto, e atender aos requisitos de: (a) obrigação presente, (b) derivada de evento passado e (c) cuja extinção deva resultar na saída de recursos.

Afirmou que obrigação presente pode estar legalmente vinculada, caso em que a ela é exigível por força de lei. Nessa situação, a entidade não tem alternativa senão liquidá-la e, portanto, o passivo existe sem dúvidas. Se for obrigação não legalmente vinculada, as partes a quem as obrigações dizem respeito não podem tomar ações legais para liquidá-las.

Deduziu que devem ser reconhecidos os passivos assumidos pela União em virtude da lei que instituiu o RRF. Em vista disso, a LC 159/2017 seria o termo que torna a obrigação legalmente vinculada (exigível por força de lei), que dá a ela forma vinculada e jurídica e que se constitui no evento passado claramente identificável. Por conta disso, a adesão ao Regime é a única situação que cria expectativa de inadimplência das obrigações vincendas de responsabilidade do ente, com chance provável de serem assumidas pela União, o que justifica as provisões das garantias restritas à parte das operações de crédito amparadas pelo RRF.

Em relação à dívida dos estados não aderentes ao RRF, que inclui parte da dívida do RJ, pondera que suas obrigações garantidas não justificam o provisionamento. Entende que se trata de passivo contingencial, pois dependem de evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação. Pesa ainda o fato de não ser possível prever, com estimativa confiável e grau de probabilidade suficiente, que haverá saída de recursos da União para honrar garantias. A inadimplência pode ocorrer ou não, como no exemplo do RN, que em 2019 teve valores honrados em garantia, impedindo a União executar as contragarantias, mas que, em 2020, voltou a pagar as parcelas.

Essa característica seria corroborada pela natureza liminar da decisão judicial que suspendeu a execução das contragarantias pela União diante da inadimplência dos estados. Por se tratar de decisão interlocutória, que não garante em definitivo o direito pleiteado, é passível de revogação quando do julgamento do mérito. Por isso, na fase liminar, não seria legítimo avaliar que as obrigações podem ser evitadas pela União, nem que ocorreu evento passado que caracterize a obrigação.

Por fim, contesta o uso do saldo devedor das operações garantidas para fins de se calcular o provisionamento, por equivaler ao valor do principal da dívida caso ela fosse paga em determinada data. Alega que o correto é que a provisão seja afetada pelas parcelas vincendas garantidas, que representam o fluxo de pagamento de valores que podem vir a ser despendidos pela União em honras de garantia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conclusão

É conveniente que as regras NBC TSP Estrutura Conceitual sejam interpretadas de forma harmônica, em um contexto amplo que considere o pronunciamento do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) 00 (R2) – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro como informação complementar e referencial.

Cabe ressaltar que a NBC TSP é a norma de referência aplicável à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral (RCPG) das Entidades do Setor Público. Convém ainda reforçar que, no corpo do próprio CPC 00 (R2), é declarado que os seus conceitos não se sobrepõem a qualquer outro pronunciamento. Porém, em vista da sua recente atualização, em 2018, o CPC 00 (R2) será usado como parâmetro para interpretação extensiva das definições de passivo e de sua aplicabilidade, para fins de se extrair um sentido mais amplo e razoável acerca da definição de passivo.

Posto isso, a norma de referência da contabilidade geral prescreve que, para existir passivo, a entidade deve estar diante de: (a) obrigação presente (b) de transferir recurso econômico (c) como resultado de eventos passados (itens 4.26 a 4.47). O conceito é compatível com a NBC TSP Estrutura Conceitual, inclusive quanto ao requisito de transferência de recurso usado como indicativo de saída de recurso para extinguir a obrigação.

No caso em questão, a honra da garantia se reveste na responsabilidade, assumida em contrato, de transferir recurso, perante a qual a União não tem capacidade prática de evitar se for demandada. A questão crucial é determinar se estamos diante de obrigação presente na data das demonstrações contábeis. A obrigação existe se a entidade tem responsabilidade de transferir recurso e não tiver capacidade prática de evitar. A obrigação de transferir implica direito de outra parte de receber o recurso. Obrigações podem ser estabelecidas por contrato, legislação ou meios similares e são legalmente exigíveis pela parte (ou partes) para quem são devidas.

Na situação em referência, a União tem responsabilidade de transferir recursos para honrar a operação de crédito. Ela não possui capacidade prática de evitar a transferência, se demandada, por estar vinculada a termos contratuais que criam direitos e obrigações. Isso torna a obrigação legalmente exigível pela parte que tem o direito de receber o recurso. Nesse quesito, portanto, tem-se a obrigação presente.

Porém, pode haver incerteza da existência do passivo se for baixa a probabilidade de saída do recurso. Mas o passivo pode existir mesmo nessas circunstâncias (itens 5.14 a 5.17 do CPC). Se for esse o caso, a entidade pode fornecer informação relevante sobre a probabilidade de saída de recursos por meio do seu reconhecimento. Ou então, pode considerar como relevante evidenciar a informação em notas explicativas acerca da significância da saída possível e das incertezas que afetam sua ocorrência. O julgamento sobre quais são as informações mais relevantes que representam de forma fidedigna o que se pretende demonstrar ao usuário é, nestas circunstâncias, o que decidirá pelo reconhecimento do passivo ou não. Dado o exposto, a informação sobre a provável saída de recursos, que é relevante tanto do ponto de vista material quanto fiscal, qualifica a honra provável como obrigação presente.

Atendido esse critério, o outro exige que a entidade seja obrigada a transferir recurso para outra parte. Poderá atender à definição de passivo mesmo que a transferência não seja certa, caso em que a entidade pode ser obrigada a transferir somente se ocorrer evento futuro incerto especificado no contrato. Sabe-se que a provisão não exige que se espere a ocorrência de evento para a União constituí-la, desde que a transferência seja provável. Logo, a provável saída de recursos para honrar as prestações inadimplentes se enquadra perfeitamente como passivo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O último critério exige que a obrigação presente surja como consequência da tomada de decisão da União em eventos passados e que, dessa ação, ela tenha ou possa ter que transferir recurso econômico, que, de outro modo, não teria que transferir. A obrigação presente pode existir mesmo se a transferência de recursos não puder ser executada até uma data futura. Assim, a decisão passada da União em assumir contratualmente a honra de obrigação diante da inadimplência de um ente, que pode resultar em transferência de recurso, é evento capaz de gerar uma obrigação presente.

Acerca do conceito de obrigação vinculada, cabem considerações sobre a afirmativa de que a obrigação legalmente vinculada é aquela exigível somente por força de lei.

A NBC TSP (itens 5.18 a 5.26) trata das obrigações vinculadas, que podem ser legalmente vinculadas ou não legalmente vinculadas, sem ser objetiva na definição. O CPC 00 (R2), por sua vez, prescreve que muitas obrigações são estabelecidas por contrato, legislação ou meios similares e são **legalmente exigíveis** pela parte para quem são devidas. Em continuação, diz que as obrigações também podem resultar, contudo, de práticas usuais, políticas publicadas ou declarações específicas da entidade. Infere-se, pois, das premissas do CPC que, por serem legalmente exigíveis, as primeiras se enquadram como legalmente vinculadas, restando às segundas o atributo de obrigação não legalmente vinculada.

Então, considerar a literalidade do termo para incluir como obrigação legal somente aquela exigível por força de lei implica classificar no campo das obrigações não legalmente vinculadas aquelas estabelecidas em contrato e em decisões judiciais. A interpretação correta, em vista disso, traz consequências importantes para a definição de passivo, conforme será visto adiante.

Com base nas considerações sobre as definições do passivo e os conceitos envolvidos, conforme os normativos aplicáveis mencionados, não procede a posição da STN, que pretende provisionar as honras vinculadas ao RRF e desconsiderar o reconhecimento das demais dívidas.

É fato que as dívidas do estado do Rio de Janeiro honradas pela União no RRF se caracterizam como obrigação legal e devem ser provisionadas. A adesão ao Regime flexibiliza as condições de cumprimento das obrigações do ente de tal forma que cria para a União expectativa da inadimplência em obrigações vincendas de responsabilidade do estado federado.

Mas não é o fato de estarem vinculadas à lei que torna as obrigações do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do RRF, um passivo da União. A LC 159/2017 autoriza a contratação de operações de crédito com garantia da União em determinadas situações (art. 11) e garante ao RJ não ser executado em contragarantia caso deixe de adimplir as OC contratadas antes do Regime (art. 17). A lei, por si só, não suspende o pagamento das dívidas do RJ garantidas pela União e nem a obriga a assumir o passivo. Ela, sim, proíbe a União de executar a contragarantia caso o estado não quite a obrigação. O não pagamento tem sido a orientação seguida pelo estado do Rio de Janeiro, que deixa a União em alerta na expectativa para, a cada mês, assumir a dívida.

Portanto, não é correto tratar como passivo somente as dívidas vinculadas ao RRF pelo simples fato de estarem vinculadas à lei. Elas se caracterizam como obrigação legal devido a estarem, desde a sua origem, vinculadas aos termos do contrato de garantia assinado entre a União e o ente.

Em continuação, não convém desconsiderar integralmente como obrigação as dívidas dos outros estados e de parte das obrigações do estado do Rio de Janeiro fora do alcance da LC 159/2017, quer pelo fato de considerá-las indevidamente como obrigação não legalmente vinculada, quer por serem vistas, por exclusão, como passivo contingente.

Das alegações da STN, infere-se que as demais dívidas a honrar, por não advirem de dispositivos legais (entenda-se lei), não seriam obrigação legal. Por não serem exigidas por lei, sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

existência como passivo não é certa, havendo dúvida se a entidade tem ou não alternativa para evitar a obrigação. Logo, sua característica seria de passivo contingencial, reforçada pelo fato de sua ocorrência depender de evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação.

Convém reforçar a afirmação de que obrigação legal não significa necessariamente derivada da lei, pois inclui as que emanam de contrato, legislação, ordem judicial ou outra ação que torna a obrigação **legalmente exigível pelas partes** da relação jurídica. Ou seja, o contrato firmado e não a lei que instituiu o RRF é que dá à obrigação forma vinculada e jurídica.

Com base nisso, as operações de créditos garantidas, referentes aos estados amparados pelas liminares concedidas pelo STF, colocam-se em patamar semelhante às do estado do Rio de Janeiro, amparadas no RRF, em termos de obrigação presente. A Justiça blindou os entes pleiteantes contra a execução de contragarantia pela União se eles não quitarem a operação de crédito e esta tiver que garanti-la. Não tem relevância se a decisão da justiça é interlocutória e passível de alteração quando da decisão do mérito, porque se trata de mandado judicial. A decisão monocrática na fase liminar gera direito imediato ao ente e imprime obrigação à União de não executar a contragarantia, ou seja, tem a força cogente semelhante a da lei que instituiu o RRF. Embora não seja definitiva, é de cumprimento imediato e obrigatório até que venha a ser confirmada ou revogada por decisão em momento futuro, que pode demorar a vir.

Semelhante à atitude do estado do Rio de Janeiro no RRF, a dos estados têm sido no sentido de não pagar a parcela mensal, deixando a União em alerta na expectativa para assumir a dívida. Frisa-se que a União não tem capacidade de evitar a obrigação, caso o ente não cumpra sua parte de pagar a parcela, e a probabilidade (provável) da saída do recurso é situação suficiente para reconhecê-la.

Embora ambos os casos consistam em obrigações legalmente vinculadas, a vinculação legal advém das condições contratuais, enquanto a lei ou o Poder Judiciário atuam para flexibilizá-la em favor dos entes subnacionais.

Em relação à vinculação da obrigação a evento passado, o fato que gerou a exigibilidade presente não é determinado pelos dispositivos legais. A LC 159/2017, assim como as medidas judiciais liminares (mesmo que venham a ser confirmadas), não impõem obrigação de pagar à União. O fato gerador da exigibilidade presente se dá com a decisão da União em assumir a responsabilidade pela dívida no caso de inadimplência do estado, que o faz na certeza de não poder ser executado. O passivo nasce contingente e pode se transformar em obrigação presente, à medida que o risco de honra de parcela inadimplente se torne provável.

Portanto, a ação da União em firmar compromisso em contrato de garantia, se for demandada, constitui-se no evento passado identificável que gera a obrigação presente de provavelmente ter que transferir recurso.

A dependência de evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação deve ser interpretada com diligência. Tanto no RRF quanto nas liminares judiciais, a obrigação de desembolsar por parte da União depende de um evento futuro (hipótese de inadimplência) para caracterizar a obrigação. Na mesma Nota Técnica-SEI 11.747/2020/ME, em comentário ao item "g", a STN informa que "dada a saúde financeira corrente do RJ, há mais chances de não cumprir com suas obrigações do que cumprir, acionando assim a garantia dada pela União para concretizar a operação de crédito". O passivo com as honras das operações do estado do Rio de Janeiro no RRF também decorre da ação futura deste, em cada mês, de não pagar a parcela da OC garantida, em mesma atitude dos estados amparados por liminar. No entanto, são provisionadas porque o evento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

futuro relacionado é previsível e provável, fato que permite à União se antecipar contabilizando o risco da inadimplência antes de ela se tornar certa.

Em conclusão às considerações de que inadimplências das operações fora do RRF não são previsíveis e nem prováveis, cita-se o exemplo do Rio Grande do Norte. Ao analisar os fluxos de financeiros de honra de garantia, verifica-se que o estado iniciou 2020 com obrigação total a ressarcir à União de R$ 129,83 milhões, honrou parcelas de janeiro e fevereiro de R$ 4,18 milhões, mas voltou a inadimplir a parcela de março em R$ 13,07 milhões. Como resultado, a União voltou a ter de honrar as dívidas garantidas, aumentando o crédito perante o estado para cerca de R$ 139 milhões.

Os demais estados, AP, GO, MG e RJ, continuam a inadimplir mensalmente as parcelas de 2020, que somaram R$ 1.914,83 milhões de janeiro a março, obrigando a União a honrar as dívidas sem conseguir ser ressarcida. Esse comportamento contribui para o aumento da inclinação da curva de inadimplência e reforça a tese de que, em 2019, deveria ter sido constituída provisão para suportar tais desembolsos.

Logo, tudo indica que essa situação de inadimplemento não tem perspectiva de arrefecimento no início de 2020. As honras de operações de crédito dos estados garantidas pela União tendem a aumentar no decorrer do exercício, em virtude da pandemia do coronavírus. Até o final de março, o STF havia suspendido em medida liminar o pagamento da dívida de doze estados com a União por 180 dias e havia projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional prevendo alívio financeiro aos estados.

Finalmente, para reforçar o argumento sobre o uso dos valores do saldo devedor das dívidas, cumpre salientar que os valores apresentados são estimativas realizadas no âmbito de trabalhos de auditoria financeira, no intuito de informar ao usuário da informação e tomadores de decisão uma distorção presente nos demonstrativos contábeis publicados. Os critérios e as bases de mensuração para efetivo provisionamento devem ser normatizados no âmbito da STN.

Ainda em relação aos parâmetros de mensuração, cabem considerações finais. Na construção do argumento sobre as distorções de provisionamento insuficiente, foi usado o saldo devedor das operações de crédito contratadas pelos estados e garantidas pela União, para fins estimar o limite a ser considerado caso as provisões sejam constituídas no valor total. Em complemento, foram usadas as parcelas vincendas para determinar os fluxos de pagamentos a ocorrer nos doze meses, por falta de informação sobre o saldo devedor de curto prazo.

No entanto, verifica-se que o fluxo de vencimentos não é a melhor medida a ser considerada para compor as demonstrações contábeis, visto que seu valor se compõe do principal da dívida mais juros a incorrer no futuro.

O MCASP, capítulo 3 – Mensuração de Ativos e Passivos, determina que o valor reconhecido como provisão deve corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar (ou extinguir) a obrigação presente na data das demonstrações contábeis. O passivo é tratado de forma mais detalhada no item 12.2 Provisões, no qual se determina que o valor da provisão deve corresponder ao valor presente dos desembolsos que se espera que sejam exigidos para liquidar a obrigação, quando o efeito do tempo no dinheiro for material.

A diferença entre os R$ 98,2 bilhões (tabela fluxo de pagamento do principal e juros), referentes aos valores das parcelas vincendas dos estados inadimplentes, e os R$ 69,9 bilhões (tabela provisão a constituir com base no saldo devedor), referentes aos valores do saldo devedor das operações de crédito, em valores de 31/12/2019, evidencia o efeito do dinheiro no tempo, já que o primeiro valor representa a dívida a valor futuro do principal e dos juros a vencer, e o segundo, a valor presente com juros incorridos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os valores de principal, atualização monetária, juros e demais encargos devem, pois, ser ajustados na data das demonstrações, semelhante ao critério de mensuração do saldo devedor de operação de crédito, que equivale ao valor do principal da dívida caso ela fosse paga em determinada data. Na hipótese de se considerar a soma das parcelas a vencer para fins de provisionamento da provável honra da União, a obrigação deve ser mensurada ajustando-se os juros e demais encargos vincendos a valor presente. Entretanto, cumpre repisar que a melhor forma de estimativa deve ser definida e formalizada pela STN.

Portanto, a classificação entre passivo contingencial e provisionamento deve levar em conta o dimensionamento do risco de inadimplência de um ente para seu reconhecimento. Sempre que se tiver, e se tem, informações consistentes de um evento com risco classificável como perda provável – quando as chances de a honra ocorrer forem maiores do que de não acontecer – a decisão deve ser pela provisão, independentemente se ocorrer no âmbito de RRF, de lei, de contrato ou de liminar judicial. Se há mais probabilidade de ocorrer do que de não ocorrer a honra, a obrigação deve ser reconhecida. Se não for provável, a evidenciação é indicada.

Para fins de sintetizar os argumentos sobre a necessidade provisão das honras de garantias às operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e, fora da esfera de influência do RRF, do Rio de Janeiro, as provisões podem chegar a R$ 69.999 milhões no total. Como já há provisão de R$ 16.465 milhões, resta limite de R$ 53.533 milhões. No curto prazo, as dívidas dos cinco estados somam R$ 11,9 milhões, considerando as parcelas de principal e juros vincendos.

Os estados inadimplentes têm apresentado cenário fiscal com: (a) Capag de níveis C e D, que lhes impede de contratar novas operações de crédito com garantia da União até meados de dezembro de 2020; (b) dívida composta por 68,5% em moeda estrangeira, em momento de alta volatilidade e depreciação do câmbio; e (c) parte importante das parcelas com vencimento já em 2020.

Em vista disso, os estados têm transferido para a União, de modo constante, o ônus de cumprir as obrigações de pagamento das parcelas de OC, e não as têm ressarcido. A inadimplência repetida e sequencial é provavelmente fomentada pela impossibilidade de a União acionar as contragarantias, barreira criada pelo RRF e por liminares judiciais concedidas pelo STF. Como resultado, os haveres a recuperar somam mais de R$ 17 bilhões em 2019, aproximando-se de R$ 20 bilhões até março de 2020, conforme Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito – março/2020.

Logo, o quadro de desequilíbrio fiscal associado a questões legais e judiciais, que os impedem de ser penalizados por meio de execução de contragarantia, deixa os estados em situação de menor pressão quanto à quitação imediata junto ao credor e à União, estimulando a inadimplência. A inclinação crescente da curva de valores honrados não recuperados é o termômetro que indica o risco provável, iminente e elevado de a União ter que continuar a honrar as parcelas vincendas de 2020 em diante.

O provisionamento é a orientação que se prescreve diante do cenário de desequilíbrio econômico-fiscal, que fomenta o risco de elevada probabilidade de a União ter que honrar os compromissos dos estados e dos municípios, sem perspectiva de poder executar a contragarantia, seja dos amparados pelo RRF, por leis ou medidas judiciais. Os desembolsos crescentes, e ressalte-se não recuperados, têm sido o padrão. Essa circunstância e os valores identificáveis permitem prever, com estimativa confiável e suficiente grau de probabilidade, que haverá saída de recursos da União para honrar garantias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em suma, verifica-se que a obrigação atende aos requisitos de passivo, pois a União tem responsabilidade de transferir recursos para honrar a operação de crédito e não pode evitar a saída dos recursos. Por conseguinte, reconhecimento traduz informação relevante do ponto de vista material e fiscal.

O instrumento contratual se constitui no evento passado do qual deriva a obrigação presente. A provável transferência de recursos para honrar as prestações dos estados do AP, GO, MG, RJ e RN decorre de ação passada da União, quando assumiu em contrato a honra da obrigação diante da inadimplência do ente.

Desse modo, é fato gerador do passivo, que se apresenta inicialmente como contingencial, em vista da baixa probabilidade de honra, e pode se converter em obrigação presente à medida que o risco de transferência se torna provável. A característica do passivo muda, o fato passado que o gerou, não. A parte das operações de crédito cuja transferência do recurso não for provável deve continuar a ser tratada como passivo contingente. À medida que passar a ter maior probabilidade de saída do recurso, a obrigação se torna presente e qualifica o provisionamento.

O dimensionamento do risco independe de a obrigação estar na situação do RRF ou de liminares judicias. Nem uma nem outra situação jurídica desobriga os entes de pagar e tampouco cria obrigação à União de assumir, apenas lhes garante não serem surpreendidos com a execução da contragarantia.

Para fins de estimar a extensão do valor passível de ser provisionado, o saldo devedor das OC contratadas pelos estados e garantidas pela União mostrou-se mais adequado, por considerar o valor presente das dívidas dos entes. A situação de inadimplência recorrente sugere que a União provisione as parcelas vincendas, com base em estimativas razoáveis e em montante adequado, para se precaver do provável desembolso de caixa que onerará o Erário. No entanto, cabe à STN normatizar os critérios e as bases de mensuração.

Enfim, por se apresentar como sendo mais provável que sim do que não que será necessária a saída de recursos para o pagamento da obrigação, o provisionamento se faz necessário para casos além do Regime de Recuperação Fiscal, a saber aqueles que apresentam risco provável de desembolso para honra de garantia por parte da União.

Diante do exposto, entende-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;

b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e

c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

5.3.1.2. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se superavaliação, em valor não estimado, do ativo circulante, em virtude da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União, conforme discriminado no quadro a seguir:

Valores devidos pelo estado do RJ à União

R$ 1,00

Código	Conta Contábil	Saldo em dez/2019
1.2.1.1.4.03.01	Empréstimos Concedidos a Receber – Estados	**21.500.889.871,92**
	P PF 1705451 - Cessão de Créditos União/BACEN-BANERJ	21.500.889.871,92
1.2.1.2.4.98.18	Créditos Sub-Rogados – Estado	**13.293.226.012,08**
	P ICTIPOARJ – Conta A – Estado do Rio de Janeiro	627.948.588,28
	P 42498600000171 – Estado do Rio de Janeiro	12.665.277.423,80
TOTAL GERAL		**34.794.115.884,00**

Fonte: Siafi Operacional.

De acordo com as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Operações de Haveres Financeiros (Coafi) da STN, os avais honrados no âmbito do RRF, registrados na conta Créditos Sub-rogados – Estado (1.2.1.2.4.98.18, conta corrente P 42498600000171 – Estado do Rio de Janeiro), não foram incluídos em contas de ajustes para perdas, haja vista que não podem ser considerados inadimplidos por haver previsão futura de recebimento, nos termos do inciso II, § 5, art. 9, da LC 159/2017.

De igual modo, também não há constituição desses ajustes em relação a valores registrados nas contas Créditos Sub-Rogados – Estados (1.2.1.2.4.98.18), conta corrente P ICTIPOARJ – Conta A – Estado do Rio de Janeiro, decorrentes do refinanciamento de dívidas oriundas da Lei 9.496/1997, não adimplidas pelo estado do Rio de Janeiro em 2019; e Empréstimos Concedidos a Receber – Estados (1.2.1.1.4.03.01), conta corrente P PF 1705451 – Cessão de Créditos União/BACEN-BANERJ, referentes a créditos contratuais detidos pelo Bacen junto ao estado do Rio de Janeiro, oriundos do Contrato de Assunção de Dívidas e outros pactos firmado entre o Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A (Banerj), em Liquidação Extrajudicial.

Portanto, não há registro de nenhum tipo de ajustes para perdas decorrentes das dívidas do estado do RJ, ente que aderiu ao RRF, com a União. Todos os valores discriminados compõem a intitulada conta gráfica, responsável por agregar os débitos do estado, cujas execuções encontram-se suspensas, nos termos da LC 159/2017.

Segundo o § 5º do art. 9º da LC 159/17, responsável por estabelecer regras para corrigir desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas dos entes federativos, os valores das parcelas das dívidas não pagas à União serão: a) controlados em conta gráfica pelo agente financeiro da União e pela Secretaria do Tesouro Nacional; e b) capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados.

Consoante a Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas, para a apresentação da real situação patrimonial, é necessário que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade.

Fato que corrobora a incerteza sobre a expectativa de recebimento desses créditos é que os desembolsos futuros com honras de aval em nome do estado do Rio de Janeiro, a serem garantidos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

pela União, estão sendo registrados em conta de Provisão na Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv) da STN, Unidade Gestora (UG) 170600.

Nesse cenário, nota-se uma contradição, pois os desembolsos futuros para garantir a honra de aval do ente estão sendo registrados em conta de provisão. Já os valores a receber não contam com conta de ajuste para perdas. De um lado, há o reconhecimento de que o estado do Rio de Janeiro não pagará seus credores, tanto que a União precisará honrar essas dívidas, e, por outro, há um registro de que o ente pagará integralmente tudo que deve à União.

Conforme destacado no item anterior, na mesma Nota Técnica-SEI 11.747/2020/ME, em comentário ao item "g", a STN informa que "dada a saúde financeira corrente do RJ, há mais chances de não cumprir com suas obrigações do que cumprir, acionando assim a garantia dada pela União para concretizar a operação de crédito". O passivo com as honras das operações do estado do Rio de Janeiro no RRF também decorre da ação futura deste, em cada mês, de não pagar a parcela da OC garantida, em mesma atitude dos estados amparados por liminar. No entanto, são provisionadas porque o evento futuro relacionado ao estado do Rio de Janeiro é previsível e provável, fato que permite à União se antecipar contabilizando o risco da inadimplência, antes de ela se tornar certa.

Ora, não parece coerente afirmar que o estado do Rio de Janeiro, dada a sua saúde financeira corrente, não pagará seus demais credores – obrigando a União a honrar parcelas das operações de crédito contratadas pelo estado e garantidas por ela – mas cumprirá integralmente suas obrigações perante à União.

Nos termos da Macrofunção Siafi 020342, faz-se necessário que os valores a receber que apresentem significativa probabilidade de não realização, bem como os ativos que possam não gerar os benefícios econômicos esperados, como no caso dos valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro, ente da federação que aderiu o Regime de Recuperação Fiscal em razão de desequilíbrios nas contas públicas, sejam ajustados a valor realizável, permitindo assim que a contabilidade evidencie com precisão e clareza o patrimônio da União, atendendo ao requisito da representação fidedigna da informação contábil previsto na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Causas

Entendimento da STN de que os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União não podem ser considerados inadimplidos por haver previsão futura de recebimento, nos termos do inciso II, § 5, art. 9, da LC 159/2017.

Efeitos

Superavaliação do ativo em valor não estimado.

Comentários do gestor

Em resposta, a STN esclareceu:

> 9. No entanto, não há que se falar em ajuste para perdas de créditos em favor da União em 31/12/2019, visto que na data-base de elaboração do BGU de 2019 há previsão futura de recebimento. Essa previsão vai ao encontro do "espírito" da Lei Complementar nº 159, de 2017.
>
> 10. Desse modo, o objetivo é que ao final do período do RRF o estado do Rio de Janeiro alcance o equilíbrio das contas públicas, retomando assim o fluxo normal de pagamentos de suas obrigações.
>
> 11. De acordo com o entendimento preliminar do TCU, reconhecer o ajuste para perdas de créditos em 31/12/2019 implicaria antecipar equivocadamente e registrar sem evidências suficientes uma expectativa de perdas de créditos em razão do descumprimento da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Complementar e dos contratos firmados com a União, tomando como base tão somente a situação financeira atual do estado do Rio de Janeiro.

12. Consequentemente, o patrimônio líquido que consta no BGU de 2019 apresentar-se-ia distorcido e subavaliado, ferindo a qualidade da representação fidedigna da informação contábil. De acordo com a NBC TSP Estrutura Conceitual, item 3.10, a "representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material".

13. Além disso, é imprópria a relação induzida no documento produzido entre os valores registrados em conta de provisão de honras de aval e valores a receber do estado do Rio de Janeiro, pois dizem respeito a fatos diferentes.

Conclusão

O registro de uma conta de ajuste sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro nada tem de contrário ao "espírito" da LC 159/2017, uma vez que esse dispositivo legal apenas posterga os pagamentos dos entes federativos que a ele aderiram, em razão da adoção de medidas para o reequilíbrio de suas contas.

O fundamento subjacente à constituição da conta de ajustes para perdas é permitir a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade detentora do direito, no caso a União, e que seus demonstrativos financeiros registrem os créditos pelo valor provável de realização, em conformidade com as normas contábeis aplicáveis.

Também não se pretende antecipar, como pretendeu afirmar a STN, sem evidências suficientes, as perdas dos créditos devidos pelo estado, principalmente porque há evidência dessa possibilidade, inclusive produzidas pela própria STN, como é o caso do *rating* que classifica os estados e municípios da federação em razão da sua capacidade de pagamento (solvência do ente) e, ainda, informações destacadas pela equipe de auditoria na análise da distorção 5.3.1.1.

Conforme Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019, disponível no *site* do Tesouro, a avaliação dos indicadores econômico-financeiros do estado do Rio de Janeiro, a saber, endividamento, poupança corrente e liquidez, possui nota "D" desde 2017. De acordo com a STN, isso significa que "apresenta indicadores fiscais ruins nas três dimensões avaliadas, assim, sua situação fiscal é muito mais frágil que a dos entes que possuem *rating* C". Logo, essa informação evidencia que, segundo a metodologia usada pela STN, o estado do Rio de Janeiro possui baixa capacidade de pagamento.

Sobre a questão da insuficiência financeira do estado, a STN afirma categoricamente, ao discorrer sobre a provisão de honra de aval dos possíveis valores a serem honrados pela União em nome daquele ente, que:

> 17. **Dada a saúde financeira corrente do estado do Rio de Janeiro, há mais chances deste ente estadual não cumprir com suas obrigações do que cumprir**, **acionando assim a garantia dada pela União para concretizar a operação de crédito.** Contudo, isso não significa necessariamente que o Rio de Janeiro estará inadimplente com suas dívidas junto à União, dado que o montante não pago incorpora o saldo devedor no âmbito do RRF e será cobrado no prazo estabelecido no art. 9º da supracitada Lei Complementar nº 159, de 2017 (Grifamos).

Desse modo, endossa-se ser possível que parte dos valores do ativo da União, que estão vinculados ao estado do Rio de Janeiro, possam não gerar os benefícios econômicos esperados, já que o ente pode não cumprir com suas obrigações de pagamento, de acordo com o contexto atual e a avaliação de capacidade de pagamento elaborada pela própria STN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Outra evidência real dessa possibilidade é caracterizada pela adesão ao RRF, regime responsável por estabelecer regras para corrigir desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas dos entes federativos, visto que os valores eram devidos em uma data específica, mas, devido a desequilíbrios nas suas contas, foi-lhes concedida, atendidas as imposições legais, a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do regime, ou seja, postergando os vencimentos das parcelas devidas para um momento futuro.

Conforme já registrado, a constituição de uma conta de ajuste para perdas não necessariamente resulta no não recebimento de valores, pois, segundo a Macrofunção Siafi 020342, esse ajuste não se confunde com o desreconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis. O ajuste reflete, na verdade, a possibilidade de que parte dos valores do ativo possam não gerar os benefícios econômicos esperados. Isso é, cogita-se uma possibilidade de não recebimento, em razão de diversas situações, como é o caso da suspensão provisória dos pagamentos em razão de lei e/ou decisão judicial, ou até mesmo insuficiência financeira.

Portanto, a constituição de ajuste para perdas "não significa necessariamente que o Rio de Janeiro estará inadimplente com suas dívidas junto à União", como afirmou a STN, uma vez que não representa uma afirmação categórica de que os valores não serão recebidos. Se assim fosse, seria desnecessária a criação de uma conta retificadora para redução do valor do ativo e, em contrapartida, o valor seria baixado diretamente do patrimônio.

No entanto, cabe ressaltar que não há quaisquer impedimentos para que futuramente os valores registrados possam ser revertidos às respectivas contas de empréstimos e financiamentos quando dos seus pagamentos.

Outro ponto apresentado pela STN para justificar a desnecessidade de constituição de uma conta de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro é o de que a interrupção do pagamento não significa o inadimplemento das dívidas do ente, dado que o valor passa a ser incorporado ao saldo devedor no âmbito do RRF, e será pago ao término do regime.

Essa afirmação da STN tenta vincular a constituição da conta de ajuste à data de realização dos valores, ou seja, ao vencimento das dívidas, pois considera que o ente não está inadimplente com a União durante a subscrição do RRF, ainda que as dívidas não estejam sendo pagas, e serão devidas após o término do Regime.

Nos termos do art. 9º da LC 159/2017, a União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – atual Ministério da Economia – por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do RRF. Esse prazo pode perdurar por 36 meses e ser prorrogado por igual período, nos termos do art. 2º, § 2º.

Isso demonstra, de acordo com a vinculação temporal feita pela STN, que é possível que parcelas sejam acumuladas na conta gráfica registrada no ativo da União por um período de 72 meses (seis exercícios financeiros), prazo máximo de duração do RRF permitido atualmente pela LC 159/2017, sem movimentos credores no saldo, decorrentes do pagamento, e que essa operação traduza com fidedignidade o patrimônio da União ao final de um exercício.

Entretanto, no caso de ajuste de perdas de créditos, a Macrofunção Siafi 020342 não faz a vinculação ventilada pela STN, mas estabelece que os registros em contas de ajustes podem ser oriundos do não recebimento de valores do ativo, por inadimplência de terceiros e outras, ou seja, não se trata apenas de inadimplência efetiva de obrigações, já que amplia a possibilidade para que outras situações possam ser razoavelmente consideradas quanto à realização ou não dos direitos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Sendo assim, no caso em análise, é preciso considerar as condições reais e efetivas de recebimento do saldo registrado no ativo da União, em 31/12/2019, as quais revelam que os valores registrados na conta gráfica se referem a refinanciamentos de dívidas e a assunção de créditos contratuais (Lei 9.496/1997) e a créditos detidos pelo Bacen junto ao estado do Rio de Janeiro, oriundos do Contrato de Assunção de Dívidas e outros pactos firmado entre o Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A., ou seja, saldos de direitos antigos, objetos de acordos de pagamentos anteriores, os quais estão atualmente com os pagamentos interrompidos.

Além disso, deve-se, por prudência, considerar, inclusive, créditos vinculados a outros entes da federação que já apresentam situação atual de desequilíbrio nas contas, abrindo a possibilidade de que a União ou o Poder Judiciário adotem outras medidas para postergar o pagamento dessas dívidas ou, até mesmo, conceda-lhes o perdão, o que invariavelmente endossa a possibilidade de que os direitos da União, repactuados no âmbito do RRF ou não, possam não se realizar.

Portanto, a informação registrada no ativo do BGU 2019, no que diz respeito exclusivamente aos valores registrados na conta gráfica em nome do estado do Rio de Janeiro, não retrata com fidedignidade o patrimônio da União em 31/12/2019, haja vista a possibilidade real de que tais valores não se realizem em parte ou no todo.

Em razão da insuficiência dos argumentos apresentados pela STN para justificar a não constituição de uma conta de ajustes para perdas sobre os créditos a receber do estado do Rio de Janeiro, conclui-se por ratificar a superavaliação não estimada do ativo circulante.

Diante do exposto, entende-se necessário propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e

b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas.

5.3.1.3. Subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do RPPS e do SPSMFA

Projeções atuariais das pensões militares e das despesas com militares inativos

Os relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2013 a 2016 discorreram sobre a necessidade de evidenciação, mensuração e reconhecimento das despesas futuras com militares inativos.

Nessas ocasiões, o TCU recomendou ao Ministério da Defesa que calculasse o valor presente das projeções atuariais das despesas com pagamento de militares inativos das Forças Armadas, bem como ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil, que tomassem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

mensuração e a evidenciação desse passivo atuarial, permitindo assim a apresentação da informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas.

Por sua vez, o Ministério da Defesa sempre alegou que os militares possuem regramento específico e peculiaridades da carreira militar, além da inexistência de um regime de contribuição, dentre outros aspectos.

Nas Contas do Presidente da República do exercício de 2017, a despeito da opinião da equipe de auditoria, que ressaltou a necessidade também do registro contábil do passivo, o Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (ministro relator Vital do Rêgo) expediu recomendação para que o MD fizesse constar em notas explicativas do BGU as projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para o próximos 75 anos, considerando critérios atuariais, salvo se apresentasse, no prazo de 180 dias, estudo que apresentasse horizonte de projeção mais adequado.

Nesse cenário, verificou-se que as notas explicativas do BGU 2018 apresentaram informações acerca das despesas com militares inativos, segundo recomendado pelo Tribunal no item 5.3.3.1 do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário, no sentido de evidenciar, com base em estudo do Ministério da Defesa, projeção para despesas com militares inativos das Forças Armadas. Entretanto, o estudo apresentou horizonte de 27 anos para a projeção dessas despesas, tendo alcançado o montante de R$ 1,069 trilhão.

Na oportunidade, o entendimento da equipe de auditoria foi de que houve subavaliação do passivo em virtude do não registro contábil das despesas futuras com pagamento de militares inativos nas Demonstrações Financeiras Consolidadas da União de 31/12/2018, uma vez que o fato de as informações estarem presentes em notas explicativas não supre a necessidade de registro, consoante dispõe o item 6.9 da NBC TSP Estrutura Conceitual:

> 6.9 A falha ao se reconhecer itens que satisfazem a definição de elemento e os critérios de reconhecimento utilizados não é convalidada pela evidenciação das políticas contábeis, notas ou outro detalhe explicativo.

Em que pese o exposto, mesmo constatando a subavaliação do passivo, em virtude do não registro contábil dessas projeções, deixou-se de considerar esse ponto como ressalva ao BGU de 31/12/2018. Ademais, diante da insuficiência da recomendação prolatada no Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário ante as exigências das normas contábeis e do viés eminentemente técnico em que se sustentam os trabalhos de auditoria financeira, a equipe de auditoria propôs a recomendação abaixo, embora ela não tenha constado do Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes):

> Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério da Defesa, que, em consonância com a evidenciação realizada em notas explicativas, implemente as práticas de reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos, de forma a permitir a divulgação devida e evitar distorções materiais no Balanço Geral da União.

Após esse breve histórico, verifica-se que, no BP do BGU 2019, novamente a projeção das despesas futuras com militares inativos foi somente evidenciada na nota explicativa 64. Além do não registro contábil, há de se ressaltar que a projeção realizada pelo MD mais uma vez adotou um horizonte temporal de 27 anos.

Como destacado no relatório da auditoria financeira realizada no âmbito do TC 037.722/2019-0, que analisou as informações referentes às projeções atuariais do Sistema de Proteção Social do Militares das Forças Armadas (SPSMFA) apresentadas no BGU 2019, foram constatadas falhas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas futuras com militares

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

inativos, quais sejam: não utilização de técnica atuarial para realizar a projeção; inadequação do horizonte temporal adotado na projeção (27 anos); e falta de reconhecimento do passivo no Balanço Patrimonial (BP). Os auditores avaliaram que, em razão delas, o passivo do SPSMFA foi subestimado em mais **R$ 467,5 bilhões.**

No caso das pensões militares, foram encontradas quatro falhas: falta de reconhecimento, mensuração e evidenciação do passivo atuarial das pensões a conceder; inadequação do horizonte temporal (16 anos) da projeção das pensões concedidas; desconsideração dos efeitos da compensação financeira entre os regimes; e desconsideração dos efeitos da Lei 13.954/2019. A equipe estimou que as três primeiras geraram subestimação de **R$ 123,3 bilhões** do passivo do SPSMFA, 88% da provisão registrada (R$ 139,9 bilhões). Não foi possível quantificar a distorção decorrente da quarta falha, mas pode-se afirmar que possivelmente o seu efeito seja uma redução do passivo.

Assim, nas demonstrações financeiras examinadas, observou-se haver provisão de somente R$ 139,9 bilhões para o SPSMFA, sendo que o passivo atuarial desse regime foi estimado em R$ 730,7 bilhões. A situação foi comunicada à STN e ao MD, que, em março de 2020, realizaram o reconhecimento do passivo com despesas futuras com militares inativos, no valor de R$ 467,5 bilhões, e registro complementar de R$ 123,3 bilhões referente às pensões militares. Apenas não foi lançado o valor da compensação financeira, estimado em R$ 1,4 bilhão, a transferir para os demais regimes. Foi elaborada a nota explicativa 67, no BGU 2019, mencionando o registro.

Entretanto, como registrado naqueles autos, em que pesem os registros realizados, ainda há distorção no Balanço Patrimonial do BGU, relativo a 31/12/2019, em virtude da ausência do reconhecimento contábil dessa despesa futura, cujo efeito se revela relevante e material. Ou seja, em 31/12/2019, o patrimônio da União não foi adequadamente representado, o que ocasionou a proposição, pela equipe de auditoria, de opinião adversa.

Projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPS)

Quanto ao RPPS, a equipe detectou duas falhas de mensuração, que geraram subestimação do seu passivo atuarial: desconsideração das despesas com o Benefício Especial, previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012; e hipótese de composição familiar não aderente ao perfil da massa de segurados. O efeito de ambas foi estimado em R$ 11 bilhões e considerado relevante – 1% do valor provisionado (R$ 1.063,6 bilhões).

Em função dessa distorção relevante, propõe-se a emissão de conclusão com ressalva sobre os elementos referentes ao RPPS.

Efeitos

Subavaliação do passivo, no montante de R$ 601,8 bilhões, em virtude de: a) falhas de reconhecimento, mensuração e evidenciação das despesas futuras com militares inativos, estimada em R$ 467,5 bilhões; b) falta de mensuração e registro do passivo atuarial das pensões a conceder e inadequação do horizonte temporal de projeção das pensões concedidas, em valor estimado de R$ 123,3 bilhões; e c) falhas de mensuração na projeção atuarial do RPPS, no importe de R$ 11 bilhões.

Comentários do gestor

No entendimento da equipe de auditoria, os comentários dos gestores, inseridos e analisados no TC 37.722/2019-0, não foram suficientes para justificar as falhas apontadas.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Sendo o patrimônio o objeto da contabilidade, verifica-se que, no caso da União, ele está contabilmente superavaliado em razão do não registro desse passivo. E, novamente, a apresentação em notas explicativas não supre a necessidade do devido registro contábil (item 6.9 da NBC TSP Estrutura Conceitual). Nesse viés, houve prejuízo à apuração do real resultado da União no exercício e aos processos de prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Assim, tendo em vista a obrigatoriedade de emitir opinião eminentemente técnica, não pode a equipe de auditoria financeira divergir dos preceitos contidos nas normas contábeis e de auditoria financeira, bem assim da melhor prática internacional sobre o tema. Nesse contexto, impossível não concluir pela subavaliação do passivo, em decorrência das falhas nas projeções atuariais do RPPS e do SPSMFA, no montante de R$ 601,8 bilhões.

Cabe observar que as devidas recomendações foram propostas nos autos de origem (TC 037.722/2019-0).

5.3.1.4. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União

Na auditoria financeira do BGU 2019, foram identificadas divergências no montante de R$ 663.053.221,80 entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento da Capital (Afac) registrado pela Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar) da STN e os saldos informados pelas empresas investidas, provocando uma superavaliação estimada em R$ 7.377.077,41 nos Investimentos (conta contábil 122110104 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - Consolidação) e em R$ 655.676.144,39 no Ativo Realizável a Longo Prazo (contas contábeis 121210106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - Consolidação e 121220106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Intra OFSS).

As estatais Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) informaram, em resposta a ofícios de requisição, seus saldos de Afac registrados em 31/12/2019.

Com base nas informações encaminhadas, foi apurada superavaliação do ativo da União de R$ 663.053.221,80, conforme demonstrado na tabela abaixo. O valor mais expressivo refere-se ao saldo de Afac da CPRM, que alega não possuir nenhum saldo nessa rubrica para a data-base apontada.

Distorções no registro de Afac em 31/12/2019

R$ 1,00

Conta	Empresa	Afac Siafi	Afac reconhecido pelas investidas (Ofícios)	Diferença
122110104	Emgepron	10.250.000.000,00	10.242.622.922,59	7.377.077,41
121210106	Eletrobrás	2.912.981.750,15	2.906.180.000,00	6.801.750,15
121210106	Telebrás	2.562.915.300,93	2.605.319.604,10	-42.404.303,17
121220106	CPRM	702.825.385,46	0,00	702.825.385,46
121210106	Codesp	571.571.227,25	583.117.915,30	-11.546.688,05
Total				**663.053.221,80**

Fonte: Siafi e peças 161 a 164 e 169 do TC 033.588/2019-8.

Causas

Ausência de controles eficazes que permitam reconhecer ativos de acordo com os critérios aplicáveis, quais sejam o art. 2º, parágrafo único, do Decreto 2.673/1998, o art. 74 do Decreto 8.945/2016, o MCASP e a macrofunção Siafi 021122, item 2.3.

Efeitos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Superavaliação do Ativo em valor estimado em R$ 663.053.221,80.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, com complementação por meio do Ofício-SEI 85.275/2020/ME.

Segundo aponta o gestor, o registro das transferências de recursos relativos aos saldos de Afac é competência dos Ministérios aos quais as estatais estão vinculadas, sendo necessário verificar com esses órgãos se todo o valor transferido foi efetivamente registrado na conta da empresa no Siafi, em casos de eventuais diferenças a maior verificadas entre o saldo de Afac registrado na contabilidade da empresa e o valor constante do Siafi. Já para diferenças a menor, a STN alega que haveria a possibilidade de que o valor registrado como Afac tenha sido reclassificado, competindo então à Copar verificar o histórico de registro junto à empresa e proceder à retificação, quando necessário.

Quanto às distorções apontadas no saldo de Afac de cada uma das empresas, a STN realizou avaliação individual, conforme segue:

a) Emgepron: em contato com o setor de contabilidade da empresa, obteve a informação de que a diferença se daria em vista da incorporação ao capital social de gastos com estrutura montada para fazer acompanhamento de licitação dos navios. Entretanto, a STN não logrou confirmar a origem dos recursos capitalizados e a correção dos lançamentos realizados pela empresa e alegou ser necessário buscar mais informações junto à companhia;
b) Eletrobrás: há indícios de que o valor apurado pela equipe de auditoria seja um resíduo do aumento de capital aprovado pela empresa em 2011, e promoverá uma análise mais aprofundada do caso, bem como o registro dos devidos ajustes necessários;
c) Telebrás: não foi possível tecer maiores considerações, pois não obtiveram memória de cálculo do Afac da referida empresa. Entretanto, aventou a possibilidade de que as Unidades Gestoras (UG) responsáveis pela transferência desses valores tenham repassado recursos em desconformidade com as rotinas estabelecidas na Macrofunção 021122. Foi solicitado maior detalhamento ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) sobre o assunto;
d) CPRM: o valor registrado no Siafi pôde ser obtido das demonstrações contábeis da empresa de 2012. Entretanto, após esse registro, a empresa entendeu que o recurso deveria ser classificado como receita, tendo tal entendimento sido ratificado pela Copar/STN por meio do Parecer 36/2014/COPAR/SUPOF/STN/MF-DF (SEI 7370107). Tais elementos seriam suficientes para proceder à baixa do Afac e sua operacionalização será discutida com a setorial contábil; e
e) Codesp: a diferença de saldo de Afac para 2019 se referia a um aporte vinculado incorretamente ao CNPJ do Ministério da Infraestrutura, tendo sido realizada correção de vinculação com efeitos em 2020. Foi identificada diferença de saldo para 2015, sem, contudo, ter sido detectada, entre as ordens bancárias listadas pela empresa, documento ou conjunto de documentos que perfizessem a diferença apurada. Ademais, a STN não conseguiu estabelecer relação entre a memória de cálculo enviada pela empresa e o saldo registrado no Siafi para repasses direcionados ao fundo de pensão Portus entre 2013 e 2015, e irá buscar maiores informações junto à empresa.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os procedimentos de auditoria envolvidos na distorção em análise foram realizados nas seis empresas com maiores saldos de Afac registrados no Siafi em 31/12/2019. Dessas, apenas a Infraero não apresentou distorção.

As alegações da Coordenação-Geral de Participações Societárias (Copar) da STN atestam a existência das distorções apuradas pela equipe de auditoria e demonstram a ausência de controles eficientes e de acompanhamento periódico dos registros relacionados aos recursos transferidos a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, com vistas a mitigar o risco de distorções nas demonstrações contábeis da União.

As distorções, em sua maioria, devem-se a eventos ocorridos há mais de cinco anos, fato que revela a ausência de conciliação periódica, por parte da Copar, dos valores registrados pelas UGs transferidoras de Afac, os quais possuem reflexo na própria UG. Tampouco houve apresentação de como e quando as distorções evidenciadas serão corrigidas.

Ademais, é importante ressaltar o risco de que haja distorções de igual ou maior montante nas demais contas correntes, que compõem as contas contábeis que registram os saldos de Afac, e que devem ser identificados e corrigidos tempestivamente para que as demonstrações contábeis possam representar com fidedignidade os ativos transferidos pela União às empresas e sociedades estatais.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

a) as providências adotadas para conciliação e correção dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União, inclusive para as distorções de classificação discorridas neste trabalho, que foram detectadas e discorridas no TC 033.588/2019-8; e

instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Afac realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1° do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

5.3.1.5. Subavaliação do ativo, estimada em R$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos AFAC

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se que a correção pela taxa Selic que incide sobre os valores transferidos pela União a título de Afac não está sendo apropriada tempestivamente, provocando subavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo e das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), em valor estimado de R$ 1.961.205.812,60.

De acordo com o art. 2° do Decreto 2.673/1998, incidem encargos financeiros equivalentes à Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) sobre os recursos transferidos pela União ou depositados por acionistas minoritários para fins de aumento de capital das investidas, desde o dia da transferência até a data da capitalização. O Decreto 8.945/2016 trouxe uma exceção a essa regra: a investida cujo capital social seja constituído com recursos provenientes exclusivamente do setor público está dispensada da atualização dos recursos de Afac transferidos a partir de 2017, sendo que o montante efetivamente investido deve ser capitalizado até a data limite de aprovação das contas do exercício em que ocorrer a transferência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Segundo a Copar, no caso de empresas dependentes, as próprias entidades lançam o valor referente à correção do Afac mensalmente no Siafi, sem prejuízo de posterior avaliação pela Coordenação quando da efetiva capitalização do recurso. Quanto às empresas não dependentes, foi informado que a Copar lança a atualização por ocasião da conversão do Afac em capital social, observadas as informações constantes da ata da Assembleia que autorizou a capitalização dos recursos.

Nota-se, portanto, que: a) não há previsão, nas rotinas contábeis executadas pela Copar, do registro tempestivo da correção dos valores transferidos às investidas a título de Afac, no caso das empresas não dependentes; e b) no caso das empresas dependentes, a Copar/STN realiza a correção apenas no momento da capitalização dos valores transferidos, o que pode levar anos para ser concluído.

Dessa forma, deixa-se de registrar e avaliar um ativo e de reconhecer uma variação patrimonial aumentativa, ambos referentes à atualização do Afac transferido, cujo registro contábil da correção pertence a determinado exercício, em contrariedade aos princípios da integralidade, da oportunidade, da competência e da representação fidedigna.

Segundo informações recebidas das próprias empresas investidas, que mantêm controles dos valores recebidos da União para aumento de capital e de sua atualização, foi possível apurar uma distorção estimada de R$ 1.961.205.812,60, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Distorções no registro de correção dos valores repassados a título de Afac

R$ 1,00

Conta	Empresa	Correção no SIAFI	Correção apurada pelas investidas	Diferença
121210108	Eletrobrás	31.976.644,29	1.198.082.102,67	1.166.105.458,38
121210108	Telebrás	R$0,00	380.258.623,34	380.258.623,34
121210108	Infraero	R$0,00	155.515.064,31	155.515.064,31
121210108	Codesp	R$0,00	259.326.666,57	259.326.666,57
		Total		**1.961.205.812,60**

Fonte: Siafi e peças 160, 163, 164 e 169 do TC 033.588/2019-8.

Causas

A atual rotina contábil não promove, quando cabível, o cálculo e o reconhecimento tempestivo da correção incidente sobre os saldos de Afac, em contrariedade aos princípios da integralidade, da oportunidade e da competência, e à característica da representação fidedigna.

Efeitos

Subavaliação do Ativo e das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) em valor estimado de R$ 1.961.205.812,60.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, com complementação por meio do Ofício-SEI 85.275/2020/ME.

A Secretaria alegou, no caso de empresas dependentes, que não seria necessária a atuação da Copar no processo de atualização dos saldos de Afac, visto que as referidas entidades possuem instrumentos para lançar a correção diretamente no Siafi. A conferência pela Copar, dos valores lançados, dar-se-ia apenas no momento da sua efetiva capitalização. Entretanto, reconheceu a possibilidade de aprimorar o processo mediante, por exemplo, a fixação de periodicidade mínima para atualização do Afac na Macrofunção 021122 e a possiblidade de realizar auditoria dos lançamentos efetuados pelas empresas no momento em que fossem atualizados os saldos de equivalência patrimonial da conta de investimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Com relação à atualização monetária dos saldos de Afac transferidos às empresas não dependentes, apontou que a rotina de atualização monetária vigente prevê o lançamento desses valores apenas no momento de sua efetiva capitalização. Contudo, propôs, como aprimoramento do processo, solicitar das empresas a memória de cálculo de seus saldos de Afac, dividindo o valor em principal e atualização monetária. Tal correção monetária seria lançada nos períodos de atualização dos saldos de equivalência patrimonial.

Na análise das distorções apontadas, alegou que há bons indícios de que o cálculo dos valores de atualização realizados pela Infraero estaria correto, mas que irá verificar junto à empresa se parcela desse saldo foi utilizada em capitalizações anteriores antes de realizar o registro deste ativo. Com relação ao saldo de atualização do Afac da Codesp, apontou que há necessidade de se apurar a origem da diferença no saldo do principal deste Afac, aportado em 2015, e de se obter mais informações acerca dos recursos destinados ao Portus antes de se prosseguir ao registro da correção.

A Secretaria não apresentou comentários em relação às outras duas empresas (Eletrobrás e Telebrás), visto não ter recebido as informações solicitadas às empresas a tempo. Por fim, alegou que dará conhecimento ao TCU quando a conferência dos saldos de atualização monetária for concluída.

Conclusão

A correção dos valores transferidos a título de Afac está prevista no art. 2° do Decreto 2.673/1998, posteriormente alterado pelo Decreto 8.945/2016. Essa atualização constitui ativo da União, bem como variação patrimonial aumentativa pertencente ao exercício em que é tempestivamente apurada, e, portanto, deve ser reconhecida contabilmente pela da União, em cumprimento aos princípios da integralidade, da oportunidade e da competência, e em atenção à característica qualitativa da representação fidedigna.

Nesta seara, destaca-se que a Secretaria do Tesouro Nacional possui competência para supervisionar a contabilização dos atos e dos fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União, preconizada no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

Entretanto, não há atualmente rotina contábil que preveja tal reconhecimento de forma tempestiva, tampouco a verificação dos registros realizados por empresas não dependentes. Os comentários do gestor demonstraram que a STN reconhece a ausência de tais procedimentos, apresentando inclusive proposições no intuito de aprimorar os processos envolvidos. Tais propostas possuem o potencial de atenuar os riscos de ocorrência de distorções futuras, desde que implementadas de forma a abranger todos os recursos de Afac transferidos pela União e que sejam passíveis de correção monetária, nos termos do Decreto 2.673/1998, c/c o Decreto 8.945/2016.

Ressalta-se, porém, o risco da existência de distorções similares para as demais empresas que receberam transferência de recursos para capitalização passíveis de atualização, nos termos do Decreto 2.673/1998, c/c o Decreto 8.945/2016, visto que os testes substantivos foram realizados apenas nas seis empresas com maior saldo de Afac em 31/12/2019. Ademais, até o momento não foram promovidas retificações das distorções apontadas.

Diante do exposto, faz-se oportuno propor a seguinte recomendação, que abrange também a distorção de classificação demonstrada no item 5.3.2.2 deste relatório:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias: a) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento da correção incidente sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram detectadas e discorridas no TC 033.588/2019-8;

b) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garantam o reconhecimento por competência da correção dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

5.3.1.6. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários

Na auditoria financeira do BGU 2019, apurou-se que participações societárias avaliadas, até então, pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP) foram transferidas para contas de ativos temporários com valores desatualizados, gerando subavaliação do ativo e das VPA no valor de R$ 331.187.261,65, e do passivo e das Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) no valor de R$ 175.534.129,46.

No exercício de 2019, foram registradas transferências de participações acionárias da União na Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e na Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), ambas anteriormente classificadas como participações avaliadas pelo MEP (conta contábil 122110101 – Participações em Sociedades Controladas avaliadas pela Equivalência Patrimonial - Consolidação), para o ativo temporário Fundo Nacional de Desestatização (conta contábil 121310105 – Ações FAD/FND). A Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), classificada como perda com participações em empresas com patrimônio líquido negativo (conta contábil 228924101 – Perdas em Participações em Empresas com PL Negativo - Consolidação), também teve sua transferência autorizada.

No caso dessa última empresa, devido à conta contábil de destino não permitir o lançamento de conta corrente com saldo negativo, houve orientação da Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT), através do Comunica 2019/1058731, de 27/9/2019, emitido pela UG 170999, para que se mantivesse o saldo na conta de origem, ou seja, na conta 228924101, e para que a transferência fosse evidenciada em notas explicativas. A evidenciação foi devidamente promovida na Nota Explicativa 17-g do BGU 2019.

Após a transferência dessas participações, a Copar interrompeu a aplicação da equivalência patrimonial na atualização dos saldos dos investimentos relacionados, visto que os ativos temporários são avaliados ao custo de aquisição, acrescidos da atualização monetária, dos juros e de outros rendimentos auferidos, quando aplicável, conforme preconiza a Macrofunção Siafi 021122 – Participação da União no Capital de Empresas.

Ocorre que, no momento das referidas transferências, estavam disponíveis demonstrativos financeiros mais recentes que permitiriam à STN a aplicação do MEP para atualização de tais saldos, antes da transferência para o ativo temporário, em consonância com o princípio contábil da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim da característica da representação fidedigna da informação contábil.

No caso das empresas Emgea e ABGF, os pareceres da auditoria independente sobre o balanço patrimonial do segundo trimestre de 2019 foram assinados em 14/8/2019 e em 20/8/2019, respectivamente. Ambas as empresas foram transferidas no dia 12/9/2019 para o ativo temporário. Já no caso da CBTU, o balanço patrimonial do segundo trimestre foi assinado em 1/8/2019, também anterior à sua transferência para o ativo temporário, que ocorreu em 3/9/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dessa forma, apurou-se uma diferença no montante de R$ 506.721.391,11, distribuída como se demonstra abaixo:

Distorções na transferência de participações societárias para o ativo temporário

R$ 1,00

Conta contábil	Empresa	Data Transferência	Mês referência MEP	Valor transferido para o ativo temporário (R$)	Valor calculado após aplicação do MEP (R$)	Diferença
121310105	Emgea	12/09/2019	dez/18	10.276.484.484,35	10.446.241.000,00	169.756.515,65
121310105	ABGF	12/09/2019	dez/18	2.826.792.668,00	2.988.223.414,00	161.430.746,00
SubTotal						**331.187.261,65**
228924101	CBTU	03/09/2019	dez/18	990.851.499,13	1.166.385.628,59	175.534.129,46
SubTotal						**175.534.129,46**

Fonte: Siafi e peça 173 do TC 033.588/2019-8.

A atualização dos investimentos avaliados pelo MEP, segundo a rotina contábil atualmente estabelecida, ocorre em dois momentos no exercício: em abril, com base nas demonstrações contábeis de dezembro do exercício anterior; e em dezembro, com base nas demonstrações contábeis de setembro do próprio exercício. No caso de transferência do ativo permanente para o temporário em datas intermediárias, verificou-se que não ocorre o cálculo da equivalência patrimonial, mesmo existindo melhor informação disponível, indo de encontro ao disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, quanto às características qualitativas da informação do Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público, quais sejam a representação fidedigna e a tempestividade.

Causas

No caso de transferência do ativo permanente para o temporário em datas intermediárias, não ocorre o cálculo da equivalência patrimonial, mesmo existindo melhor informação disponível.

Efeitos

Subavaliação do ativo e das VPA no valor de R$ 331.187.261,65, e do passivo e das VPD no valor de R$ 175.534.129,46.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82786/2020/ME, em que considerou pertinentes os apontamentos do TCU e que estes ensejam, além da retificação dos registros apontados, aprimoramento da rotina de depósito de participações da União no Programa Nacional de Desestatização (PND), para que sejam atualizadas com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidas para a conta de participações temporárias. Quanto ao aprimoramento da rotina, ressaltou que a assinatura do Balanço pela auditoria independente não deve ser tomada como data de referência para aprovação do balanço, visto que o demonstrativo deve ser submetido posteriormente à apreciação das instâncias de governança da empresa.

Conclusão

A equipe de auditoria identificou que participações acionárias foram transferidas para o ativo temporário com valores desatualizados, dada a ausência de aplicação do método da equivalência patrimonial previamente à transferência dessas participações, quando havia informação contábil mais recente disponível. O gestor concordou com as falhas apontadas e propôs aprimoramento ao processo. Na visão da equipe de auditoria, o aprimoramento proposto é suficiente para mitigar o risco de que tais distorções voltem a ocorrer no futuro. Ressalta-se, porém, que até o momento não foram promovidas retificações das distorções apontadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova: a) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e b) o aprimoramento e a respetiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizadas com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil.

5.3.1.7. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas

Na auditoria financeira do BGU 2019, constataram-se divergências na aplicação do MEP, em virtude de contabilização duplicada de transferência de participação e de erros no percentual de participação e no cálculo, o que provocou superavaliação dos Investimentos estimada em R$ 178.326.504,22.

O saldo da participação societária no Banco do Nordeste Brasileiro (BNB) está superavaliado em R$ 199.330.726,33. Na memória de cálculo encaminhada em resposta ao Ofício de Requisição 23-266/2019-TCU, por meio do Ofício-SEI 21.845/2020/ME, a Copar identifica uma participação de 55,38% da União no capital social da companhia, e, ainda, adiciona o valor referente à transferência das ações que estavam depositadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento (ext-FND), que foi extinto, correspondente a 4,45% de participação no BNB.

Entretanto, nos demonstrativos contábeis e no *site* do banco, a informação obtida é de que a participação da União era de 51%, antes da referida transferência do ext-FND, e passou a ser de 55,45% após a transferência. Ou seja, a participação de 55,38% já contempla as ações transferidas do ext-FND. Adicionar novamente o percentual de 4,45% ao cálculo provoca uma superavaliação do ativo.

Considerando que o cálculo deve excluir 65.495 ações ordinárias do BNB depositadas no FAD, conforme apontou a Copar/STN no Ofício-SEI 21.845/2020/ME, a participação da União no Banco é de 55,3782%. Ao aplicar esse percentual no cálculo do MEP, o saldo da participação no BNB seria de R$ 2.617.059.565,81, o que demonstra haver superavaliação do ativo em R$ 199.330.726,32.

Além disso, foi detectada divergência de saldo no caso da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), devido a erro no percentual de participação da União na empresa, bem como da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) e da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), por erro de cálculo, conforme demonstrado abaixo:

Distorções na aplicação do MEP em participações societárias – 31/12/2019

R$ 1,00

Conta	Empresa	Saldo Siafi	Saldo Calculado	Divergência
122110101	BNB	2.816.390.292,14	2.617.059.565,81	199.330.726,33
122110101	Codesp	1.046.668.928,66	1.046.995.998,34	-327.069,68
122110101	Novacap	273.170.580,83	275.869.813,54	-2.699.232,71
122120101	EBC	364.379.129,67	382.357.049,38	-17.977.919,71

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conta	Empresa	Saldo Siafi	Saldo Calculado	Divergência
		Total		**178.326.504,22**

Fonte: Siafi e equipe de auditoria.

Causas

Ausência de controles eficazes que previnam a utilização de dados e premissas incorretas no cálculo da equivalência patrimonial.

Efeitos

Superavaliação do ativo, estimada em R$ 178.326.504,22.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que confirmou a distorção relativa à participação acionária no Banco do Nordeste (BNB) e justificou sua ocorrência pelo fato de ter ocorrido transferência de participação do ext-FND e sua contabilização ter ocorrido posteriormente à aplicação do MEP com a nova participação acionária que já considerava tal transferência. Dessa forma, a Secretaria afirmou que buscará suporte documental necessário para proceder à baixa do valor registrado em duplicidade, e discutirá com a CCONT e a Inventariança do ext-FND nova metodologia de transferência de participações acionárias para a União.

Com relação à distorção no saldo de participação acionária na Codesp, afirmou ter sido aplicado o MEP com base em percentual defasado, que não considerou resgate de participações de acionistas minoritários que ocorreu em 2018, necessitando retificação do lançamento. Já na distorção identificada na participação na Novacap, a STN apontou para uma falha de registro que já teria sido corrigida no Siafi 2020 por meio do lançamento 2020NS000026. O gestor afirmou também estar em avaliação a necessidade de retificar o lançamento com vistas a refletir a situação como ajuste de exercício anterior.

Quanto à participação na EBC, a Secretaria do Tesouro Nacional entende que não houve erro de cálculo, dado que houve pagamento de dividendos no valor da distorção, o que acarretou redução do saldo de investimento no mesmo montante.

Conclusão

A conta 122110101 – Participações em Sociedades Controladas avaliadas pela Equivalência Patrimonial - Consolidação constitui-se na conta contábil de maior materialidade dentro dos Investimentos, registrando o saldo da participação da União em empresas não dependentes avaliadas pelo método da equivalência patrimonial.

Em busca de confirmar tais registros, procedeu-se ao recálculo de tais saldos com base nos demonstrativos financeiros das empresas investidas. Identificaram-se distorções em quatro empresas, das quais três se confirmaram, com exceção da distorção na participação na EBC, em que a alegação do gestor procede, visto que houve lançamento retroativo, realizado em 9/1/2020, por meio do qual foi apropriado montante referente à distribuição de dividendos da empresa, com redução no saldo de participação na companhia no mesmo montante.

As distorções se deveram à duplicidade no reconhecimento de transferência de participação do extinto Fundo Nacional de Desenvolvimento para a União (saldo da empresa BNB), utilização de percentual desatualizado de participação na investida (saldo da empresa Codesp), e erro de cálculo (saldo da empresa Novacap), o que acarretou superavaliação dos investimentos de R$ 196.304.423,94. Evidencia-se que os controles atualmente implantados não são suficientes para mitigar risco de falhas no cálculo do MEP para esta conta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto às medidas apontadas pelo gestor para retificar as distorções apontadas, não se identificou correção nos saldos do BNB e da Codesp. Houve lançamento realizado em fevereiro de 2020 retificando o lançamento de MEP na participação da Novacap, embora tal lançamento demande ajuste de exercício anterior, visto ser uma variação patrimonial aumentativa pertencente ao exercício de 2019. Portanto, ainda são necessárias providências por parte da STN para sanar as inconsistências apontadas.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros.

5.3.1.8. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se que as contas de Empréstimos e Financiamentos constaram superavaliadas, na data de 31/12/2019, em valor estimado de R$ 29 bilhões, pela sua não contabilização pelo custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, metodologia contábil prescrita pelas normas contábeis vigentes.

Atualmente, a STN utiliza metodologia própria de cálculo da apropriação de juros e encargos, apresentada em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, que engloba a metodologia de cálculo de juros descrita na Portaria-STN 442/2000. Todavia, será explanado no item 5.3.2.1, referente à distorção de superavaliação da despesa de juros e encargos, que a referida portaria não é aderente ao arcabouço contábil vigente – NBC TSP, IPSAS e NBC TG.

Dessa forma, utilizando os dados de leilões e emissões diretas encaminhados pela STN em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG – após exclusão de dados identificados como inconsistentes – buscou-se estimar o valor do estoque de títulos pela metodologia prescrita no arcabouço contábil atual.

Assim, chegou-se aos Preços Médios Unitários para os títulos NTN-F e NTN-B ainda em estoque – os principais afetados pela divergência entre a metodologia adotada pela STN e a baseada na TIR. A partir desses valores, foi utilizado o quantitativo em estoque apresentado pela STN também em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG para se chegar ao valor total em estoque desses títulos.

Com base nesse procedimento, encontrou-se valor total aproximado R$ 29 bilhões menor que o valor do estoque desses títulos apresentado pela STN. A tabela ao final deste item detalha os resultados obtidos.

A Nota Explicativa do BGU 2019 sobre os Empréstimos e Financiamentos informa que existe uma diferença de R$ 29 bilhões entre os valores de estoque da dívida pública apresentados nos relatórios da dívida – que utilizam a metodologia de cálculo do estoque da dívida baseado na Taxa Interna de Retorno (TIR) – e no Balanço Patrimonial – que utiliza a metodologia de cálculo própria da STN, de acordo com a Portaria-STN 442/2000.

Assim, constata-se que a estimativa obtida pela equipe de auditoria é próxima do valor calculado pela STN pela metodologia da TIR que, a princípio, é a metodologia prescrita pelos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

normativos contábeis. Ressalva-se, contudo, que o valor calculado pela equipe de auditoria inclui apenas os títulos NTN-F e NTN-B da dívida pública mobiliária interna.

Logo, entende-se que o valor calculado conforme a metodologia prescrita nas NBC TSP, IPSAS e NBC TG, é o que deve ser constar nas contas de Empréstimos e Financiamentos do Balanço Patrimonial. Portanto, conclui-se que há superavaliação dos Empréstimos e Financiamentos registrados no BP, estimada em R$ 29,7 bilhões, conforme sumarizado na tabela ao final deste item.

Causas

A STN adota metodologia de cálculo de juros descrita na Portaria-STN 442/2000 ao invés de metodologia com base na taxa interna de retorno.

Efeitos

Superavaliação das contas de Empréstimos e Financiamentos, em valor estimado de R$ 29 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

	DADOS DA STN						RECÁLCULO TCU			
NTNF	**QTD MERCADO**	**QTD BACEN**	**QTD TOTAL**	**PMU MERCADO**	**PMU BACEN**	**VALOR TOTAL**	**PMU**	**TOTAL**	**DIFERENÇA**
01/01/2021	99.631.927,00	61.100.535,00	160.732.462	R$ 1.036,27	R$ 1.030,74	R$ 166.224.026.304,33	R$ 1.023,97	R$ 164.585.551.912,33	R$ 1.638.474.392,01
01/01/2023	124.504.714,00	51.587.518,00	176.092.232	R$ 1.032,38	R$ 1.031,72	R$ 181.760.041.632,16	R$ 1.017,36	R$ 179.148.506.299,93	R$ 2.611.535.332,23
01/01/2025	101.618.262,00	83.916.516,00	185.534.778	R$ 1.037,95	R$ 984,95	R$ 188.128.031.307,71	R$ 989,68	R$ 183.619.773.151,89	R$ 4.508.258.155,82
01/01/2027	72.088.328,00	71.075.391,00	143.163.719	R$ 998,24	R$ 1.001,32	R$ 143.131.182.303,98	R$ 973,39	R$ 139.354.495.692,41	R$ 3.776.686.611,57
01/01/2029	40.281.033,00	56.072.208,00	96.353.241	R$ 1.156,72	R$ 1.078,89	R$ 107.089.319.704,51	R$ 1.099,93	R$ 105.982.250.961,72	R$ 1.107.068.742,79
						R$ 786.332.601.252,69		**R$ 772.690.578.018,27**	**R$ 13.642.023.234,42**

NTNB	**QTD MERCADO**	**QTD BACEN**	**QTD TOTAL**	**PMU MERCADO**	**PMU BACEN**	**VALOR TOTAL**	**PMU**	**TOTAL**	**DIFERENÇA**
15/08/2020	18.352.766,00	12.671.454,00	31.024.220	R$ 3.351,21	R$ 3.351,89	R$ 103.977.217.757,20	R$ 3.246,34	R$ 100.715.202.380,64	R$ 3.262.015.376,56
15/05/2021	22.189.176,00	8.189.935,00	30.379.111	R$ 3.307,59	R$ 3.358,74	R$ 100.900.558.200,07	R$ 3.287,91	R$ 99.883.715.546,49	R$ 1.016.842.653,58
15/08/2022	42.815.439,00	11.173.061,00	53.988.500	R$ 3.440,94	R$ 3.399,41	R$ 185.307.331.437,63	R$ 3.409,85	R$ 184.092.443.146,24	R$ 1.214.888.291,39
15/05/2023	26.336.511,00	12.799.497,00	39.136.008	R$ 3.353,12	R$ 3.262,07	R$ 130.062.296.157,03	R$ 3.286,97	R$ 128.638.918.925,56	R$ 1.423.377.231,48
15/08/2024	29.980.970,00	12.600.000,00	42.580.970	R$ 3.455,56	R$ 3.313,62	R$ 145.352.671.930,22	R$ 3.477,61	R$ 148.080.167.154,17	-R$ 2.727.495.223,94
15/08/2026	13.157.373,00	10.280.000,00	23.437.373	R$ 3.440,74	R$ 3.393,14	R$ 80.152.519.582,26	R$ 3.392,61	R$ 79.513.957.740,00	R$ 638.561.842,27
15/08/2028	8.342.086,00	9.693.349,00	18.035.435	R$ 3.867,63	R$ 3.617,18	R$ 67.326.695.881,45	R$ 3.707,04	R$ 66.858.007.210,57	R$ 468.688.670,88
15/08/2030	10.394.604,00	7.415.000,00	17.809.604	R$ 3.435,43	R$ 3.317,64	R$ 60.310.222.289,66	R$ 3.337,99	R$ 59.448.320.679,91	R$ 861.901.609,75
15/05/2035	22.309.678,00	20.510.156,00	42.819.834	R$ 3.274,14	R$ 3.158,82	R$ 137.833.060.961,86	R$ 3.208,26	R$ 137.377.288.152,10	R$ 455.772.809,76
15/08/2040	13.244.042,00	7.420.000,00	20.664.042	R$ 3.642,14	R$ 3.300,23	R$ 72.724.396.564,18	R$ 3.392,30	R$ 70.098.542.938,57	R$ 2.625.853.625,61
15/05/2045	24.696.491,00	12.500.002,00	37.196.493	R$ 3.107,57	R$ 3.122,96	R$ 115.783.157.803,94	R$ 3.127,69	R$ 116.338.957.800,92	-R$ 555.799.996,98
15/08/2050	41.409.417,00	7.320.000,00	48.729.417	R$ 3.640,60	R$ 3.287,57	R$ 174.820.347.158,05	R$ 3.453,30	R$ 168.277.340.463,79	R$ 6.543.006.694,27
15/05/2055	12.543.463,00	12.660.000,00	25.203.463	R$ 3.575,58	R$ 3.487,82	R$ 89.005.988.636,51	R$ 3.497,30	R$ 88.144.090.249,28	R$ 861.898.387,23
						R$ 1.463.556.464.360,07		**R$ 1.447.466.952.388,24**	**R$ 16.089.511.971,84**

TOTAL						**R$ 2.249.889.065.612,77**		**R$ 2.220.157.530.406,51**	**R$ 29.731.535.206,26**

Cálculo do Estoque da Dívida em 31/12/2019 - Método da TIR

Fonte: Resposta a Oficio 26-226/2019-TCU-SEMAG e auditoria do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comentários dos gestores

Acerca desta distorção, a STN encaminhou o Ofício-SEI 85.910/2020/ME, no qual a Codiv esclarece que existe cronograma para implementação da metodologia baseada na TIR, o qual corresponde à contabilização pelo custo amortizado.

Conclusão

A distorção identificada existe e permanece, pois, apesar de existir plano para implementação da metodologia contábil correta, os empréstimos e financiamentos registrados no Balanço Patrimonial de 31/12/2019 foram contabilizados com base na metodologia da Portaria-STN 442/2000, incompatível com a legislação e com as normas contábeis aplicáveis.

Considerando a recomendação proposta no item 5.3.2.1 deste relatório, que trata da adoção de metodologia com base na taxa interna de retorno para apuração das despesas com serviço da dívida e sua amortização, entende-se desnecessário efetuar outra neste momento, uma vez que a divergência ora apontada sanar-se-á com a adoção da metodologia da TIR, a qual está em consonância com os arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e o art. 15 da Lei 10.180/2001, bem como com as NBC TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, com a Ipsas 29.

5.3.2. Distorções de Classificação

5.3.2.1. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se superavaliação da despesa orçamentária corrente com juros e encargos da dívida do exercício, em valor estimado de R$ 45 bilhões, em virtude da sua não contabilização pelo custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, metodologia contábil prescrita pelas normas contábeis vigentes. Em contrapartida, houve subavaliação da despesa orçamentária de capital com amortização da dívida em igual montante.

Cabe informar que a distorção em questão se refere aos aspectos contábeis relacionados ao registro e à evidenciação de transações que envolvem a dívida pública mobiliária federal. O centro da discussão contábil levantada reside na escolha pela STN de modelo de contabilização que considera inadequadamente parte da amortização do principal como despesa de juros, como será detalhado ao longo desta seção, resultando em problemas de classificação da despesa. Assim, cumpre enfatizar que os argumentos utilizados e as análises realizadas não evidenciaram qualquer irregularidade no fluxo de pagamento da dívida ou da sua própria gestão.

Consoante o *caput* do art. 1º da Lei 10.179/2001, o Poder Executivo Federal é autorizado a emitir títulos da Dívida Pública Federal (DPF) para, dentre outras finalidades, prover o Tesouro Nacional de recursos necessários para cobertura de seus deficits explicitados nos orçamentos ou para realização de operações de crédito por antecipação de receita, respeitados a autorização concedida e os limites fixados na Lei Orçamentária, ou em seus créditos adicionais.

Ao emitir títulos da DPF, o Tesouro Nacional capta recursos de terceiros para financiar as ações públicas e programas governamentais realizados pelos diversos órgãos e entidades federais, com o compromisso de pagar rendimentos a esses terceiros, além de restituir-lhes o valor captado.

O financiamento público com tais recursos é fato passível de registro contábil, haja vista que a contabilidade pública tem por finalidade registrar os atos ou fatos relacionados com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, evidenciando as operações realizadas pelos órgãos e entidades governamentais e seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União, conforme dispõem o *caput* do art. 3º e o inciso I do Decreto 6.976/2009.

A emissão e o resgate de títulos da DPF demandam, ainda, a execução de receitas e despesas orçamentárias, aspecto que enseja a adequada classificação orçamentária, nos termos da Lei 4.320/1964.

Além do registro patrimonial e orçamentário, a emissão de títulos da dívida pública requer também a verificação de sua influência nos aspectos fiscais envolvidos na gestão dessa dívida, em especial os estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) e pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em consulta aos dados do BP divulgado pela STN, os Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo, registrados no Passivo Circulante, atingiram, em 2019, o montante de R$ 1,098 trilhão, enquanto que a mesma rubrica, referente aos empréstimos e financiamentos de longo prazo, atingiu, naquele exercício, o valor de R$ 5,068 trilhões. Cabe destacar que praticamente a totalidade desses valores (99,99%) refere-se à DPF.

Ainda sobre os empréstimos e financiamentos, sejam de curto ou longo prazos, verificou-se na DVP que, no exercício de 2019, as variações patrimoniais diminutivas financeiras com juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos atingiram R$ 330 bilhões.

No que tange aos dados da DPF representados no Balanço Orçamentário (BO) do exercício em exame, é de se destacar o montante com o pagamento de despesas de capital com amortização da dívida, o qual alcançou R$ 277 bilhões, enquanto que o pagamento das despesas correntes com juros e encargos da DPF atingiu a cifra de R$ 285 bilhões. Em suma, a União executou em 2019 mais recursos com o pagamento de juros e encargos do que com a redução do montante principal da dívida pública.

Essa informação orçamentária é corroborada pela Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), uma vez que os desembolsos de caixa das atividades operacionais com juros e encargos da dívida atingiram R$ 271 bilhões decorrentes de despesas com juros e encargos da Dívida Interna, R$ 10,6 bilhões em despesas com a administração da Dívida Externa e aproximadamente R$ 3,3 bilhões com outros encargos da DPF.

Consoante o MCASP, as obrigações da União registradas nos passivos circulantes e não circulantes são evidenciadas por valores conhecidos ou calculáveis, acrescidos, quando aplicável, dos correspondentes encargos das variações monetárias e cambiais ocorridas, por competência, até a data das demonstrações contábeis.

Nesse sentido, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) é avaliada pelo valor a pagar ao final do exercício, incluindo os ágios/deságios, juros e encargos por competência devidos até o fechamento do ano. Por sua vez, a Dívida Pública Federal Externa (DPFe), além de seguir tal preceito, ainda é convertida da moeda estrangeira para a moeda nacional, de acordo com a cotação cambial da data de elaboração das demonstrações contábeis.

A tabela seguinte retrata a composição da DPF segundo seu prazo de exigibilidade:

Composição de DPF segundo seu prazo de exigibilidade

Valores em R$ milhões

Rubrica	31/12/2019 (R$)	31/12/2018 (RS)	AH (%)	AV (%)
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.098.497	808.496	35,87	17,81

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	5.068.110	4.894.795	3,54	82,19
Total	**6.166.607**	**5.703.291**	**8,12**	**100,00**

Fonte: STN (BGU 2019).

Os dados acima, oriundos do BGU 2019, dão conta de que aproximadamente 82% dos empréstimos e financiamentos obtidos pela União possuem exigibilidade de longo prazo, o que vai ao encontro de diretriz definida pelo Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2019, no tocante à estrutura ideal de longo prazo para a dívida pública.

Ainda acerca da composição da DPF, registra-se que a DPMFi atingiu 97,27% do total de empréstimos e financiamentos da União em 31/12/2019, enquanto a Dívida Externa representou apenas 2,72% daquela rubrica. Em suma, em se tratando de empréstimos e financiamentos obtidos pela União, predomina a obtenção de recursos por meio da emissão de títulos públicos no mercado nacional.

Diante da materialidade quantitativa representada pela DPMFi, foi definido que o escopo dos testes substantivos de auditoria se concentrasse na análise dos títulos públicos federais negociados no mercado competitivo (leilões), especificamente nos papéis emitidos no período de 1/1/2001 a 31/12/2019, uma vez que permitiria verificar, em quase sua integralidade, a exatidão dos dados contábeis referentes ao estoque da DPF, bem como as respectivas despesas com amortização e pagamento de juros e encargos.

Segundo dados extraídos do Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD), relativo a dezembro de 2019, os principais títulos públicos que compõem o estoque da DPMFi são: Letra Financeira do Tesouro Nacional (LFT); Letra do Tesouro Nacional (LTN); Nota do Tesouro Nacional série F (NTN-F); e Nota do Tesouro Nacional série B (NTN-B).

A tabela a seguir sintetiza os dados de composição da DPMFi, cujos valores estão representados segundo os títulos públicos que a integram:

Composição da DPMFi

Valores em R$ bilhões

Títulos	Dez/19	%
DPMFi	**4.083,23**	**100,00%**
LFT	1.648,89	40,38%
LTN	855,03	20,94%
NTN-B	1.002,20	24,54%
NTN-F	449,98	11,02%
Demais	**127,14**	**3,12%**

Fonte: STN (RMD – Dez/19).

Como verificado, os quatro títulos públicos destacados acima representam aproximadamente 97% do valor correspondente à Dívida Pública Mobiliária Federal interna. O Decreto 9.292/2018 estabelece as características e valores nominais dos títulos públicos da DPF, os quais podem ser divididos, no que se refere à rentabilidade, em prefixados e pós-fixados.

A LTN e a NTN-F são os títulos prefixados. Nesses títulos a rentabilidade é conhecida previamente, sendo definida no momento da compra. A NTN-F é o título préfixado que paga cupom de juros, com periodicidade semestral, ao longo do seu período de aplicação.

No que toca aos títulos pós-fixados, as LFT e as NTN-B têm suas rentabilidades vinculadas, respectivamente, à taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) e à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

(IPCA), consoante arts. 2º e 4º do Decreto 9.292/2018. A tabela adiante resume as características dos quatro títulos mencionados:

Características dos títulos

Título	Tipo de rentabilidade	Indexador	Juros	Prazos de emissão
LTN	Prefixado	Não há	Não há	Até 4 anos
NTN-F			10% ao ano, pagos semestralmente	Até 10 anos
LFT	Pós-fixado	Selic	Não há	Até 5 anos
NTN-B		IPCA	6% ao ano, pagos semestralmente	Até 40 anos

Fonte: STN.

Metodologia de Cálculo da STN

A STN apresentou documento com a metodologia de cálculo utilizada para apuração do estoque por apropriação de títulos da dívida pública, a qual utiliza como base a Portaria-STN 442/2000 para a apropriação de juros, em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, a qual utiliza como base a Portaria STN 442/2000 para a apropriação de juros.

Esse documento demonstra que a STN registra os valores de entrada, ou de emissão, como os "valores líquidos emitidos". Sobre esse valor, é aplicada a atualização do indexador do título (quando este possuir indexador associado); a apropriação do ágio ou deságio, dado pela diferença entre o valor líquido no momento da emissão e o valor nominal atualizado (VNA), conforme seja ela positiva ou negativa; e a apropriação da taxa de cupom de juros. Assim, o valor de um título é determinado pela seguinte fórmula:

$$\boldsymbol{PREÇO = PRINCIPAL + ENCARGOS} \quad \textbf{(1)}$$

$$\boldsymbol{PRINCIPAL = VLUM + AM} \quad \textbf{(2)}$$

$$\boldsymbol{ENCARGOS = ADF + AD + J} \quad \textbf{(3)}$$

Onde:

VLUM = Valor líquido médio de todas as emissões;

AM = Atualização do VLUM, atualmente pelo IGP-M, entre a data de cada emissão e a data de apuração do estoque, representando o preço médio de atualização monetária;

ADF = Acréscimo (+) ou Decréscimo (–) financeiro, que é a diferença entre o valor líquido atualizado pelo indexador do título e o valor líquido atualizado pelo IGP-M;

AD = Ágio (+) ou Deságio (–), que é apropriação *pro rata* da diferença (positiva ou negativa) entre o valor de emissão e o VNA, na data de apuração do estoque;

J = Valor dos juros vincendos na data do cálculo (apurado conforme Portaria-STN 442/2000)

A Portaria-STN 442/2000 define a metodologia de cálculo que aplica os juros sobre o valor nominal do título, de forma que ele coincida com o valor dos cupons dos títulos quando existam, os detalhes da metodologia forem inseridos no apêndice B deste relatório.

Inconsistências da Metodologia Atual

A metodologia atual utiliza taxas de juros que não são aplicadas sobre o capital recebido na operação de crédito, mas sobre o valor nominal definido no Decreto 9.292/2018. Além disso, para os títulos NTN-F, não é descontada a taxa de inflação da taxa de juros nominal.

Assim, ao aplicar a taxa de juros sobre um valor nominal, diferente do capital recebido na operação, a metodologia faz com que a parcela do principal da dívida que supere o valor nominal não seja amortizada, pois apenas o valor nominal atualizado é amortizado (maiores detalhes no Apêndice B – Item 2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ademais, a metodologia não desconta a taxa de inflação dos juros nominais para os títulos NTN-F. Desse modo, o cálculo do valor a ser pago pode superar o valor a ser pago definido nos termos do Decreto 9.292/2018 no momento do resgate. Caso isso ocorra, a diferença, denominada encargos negativos, é ajustada para corresponder ao valor previsto no Decreto, o que gera uma das duas situações a seguir apresentadas (maiores detalhes no Apêndice B – Item 3):

i) Registro de despesa orçamentária de capital com anulação subsequente

a. É creditada uma variação patrimonial aumentativa decorrente da variação monetária no valor dos encargos negativos, para compatibilizar o valor registrado no patrimônio com o valor a ser pago;

b. É realizada uma despesa orçamentária de capital no valor dos encargos negativos para compatibilizar o valor registrado com aquele a ser pago; e

c. A despesa orçamentária, mencionada na alínea 'b', é anulada em seguida por meio de ajuste contábil, já que não possui contrapartida financeira.

ii) Pagamento de encargos de cupons de outros títulos, com vencimentos na mesma data, como despesa de capital

a. Nesse caso, também é efetuado lançamento a crédito de uma variação patrimonial aumentativa decorrente da variação monetária no valor dos encargos negativos, para compatibilizar o valor registrado no patrimônio com o valor a ser pago; e

b. O valor dos cupons de outros títulos com vencimento de juros na mesma data é pago como despesa de capital até o limite do valor dos encargos negativos do título vincendo.

Portanto, a aplicação da metodologia atual, prevista na Portaria-STN 442/2000, gera inconsistências contábeis orçamentárias e patrimoniais, que incluem: a) diminuição de principal da dívida sem a correspondente despesa de amortização; b) registro de fatos inexistentes denominados "encargos negativos"; e c) exclusão de parcelas de atualização monetária calculadas.

O registro contábil de fatos inexistentes não encontra amparo no art. 89 da Lei 4.320/1964 ou no art. 15 da Lei 10.180/2001, segundo os quais a finalidade da contabilidade é **evidenciar fatos** ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial:

> Lei 4.320/1964
>
> (...)
>
> Art. 89. A contabilidade **evidenciará os fatos** ligados à administração orçamentária, financeira**,** patrimonial e industrial. (destacou-se)
>
> Lei 10.180/2001
>
> (...)
>
> Art. 15. O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade **registrar os atos e fatos** relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: (destacou-se)

Em mesmo sentido, a NBC TSP Estrutura Conceitual prevê ainda que, para ser útil, a informação contábil deve evidenciar de forma fidedigna os fenômenos econômicos que pretenda representar:

> Item 3.10 **Para ser útil** como informação contábil, a informação **deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar**. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. **A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação**, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica. (destacou-se)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Contudo, pode-se constatar a discrepância entre o fenômeno econômico e o registro contábil nos casos de:

a) aplicação de taxa de juros sobre o valor que não foi recebido pela entidade, o que não representa o fenômeno dos juros, que são os encargos pela utilização do caixa ou disponibilidade de caixa de terceiro;

b) diminuição do valor de atualização monetária sem que haja deflação, representando evento econômico fictício, que não ocorreu;

c) pagamento de encargos e juros como despesa de capital, desconsiderando que juros e encargos são o custo do capital emprestado e, por isso, devem ser pagos como despesas correntes; e

d) encargos negativos de um título registrados como pagamento de juros e encargos de outro título com vencimento na mesma data, visto que os encargos de um título não se aplicam sobre o outro.

Ademais, a exclusão de parcelas de correção monetária faz com que a atualização da dívida não corresponda ao índice previsto no art. 89 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019):

> Art. 89. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar, no exercício de 2019, a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

Portanto, conclui-se que a metodologia adotada atualmente pelo Tesouro Nacional, regulada pela Portaria-STN 442/2000, é incompatível com as Leis 4.320/1964, 10.180/2001 e 13.707/2018.

Análise do GT do Estoque da DPF

É importante destacar que a STN constituiu, por meio da Portaria 214/2018, o Grupo de Trabalho (GT) Estoque da DPF, o qual teve por objetivo analisar as informações de estoque da DPF, com vistas a harmonizar e uniformizar as metodologias existentes, levando em consideração os impactos orçamentários, financeiros, patrimoniais, legais, fiscais e operacionais. Ademais, referido GT buscou ainda avaliar os critérios de atualização monetária do principal da DPMFi, a fim de estabelecer a adequada contabilização dos encargos negativos, verificando as implicações orçamentárias, legais e fiscais.

Segundo o relatório do GT Estoque da DPF, a precificação dos títulos públicos na apuração do estoque e dos juros da DPF é realizada pela STN utilizando dois critérios distintos. O primeiro, denominado "Estoque por Apropriação", tem enfoque contábil e refere-se à demonstração dos saldos de valores originais no momento da emissão, acrescidos da variação de seus indexadores, do cupom de juros e do ágio ou deságio apropriados. Esse método é utilizado para registro da DPF no Siafi.

Por outro lado, o segundo critério utiliza a taxa interna de retorno (TIR) das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos. Essa metodologia, denominada pela STN "Estoque pela TIR", é utilizada na apuração do estoque e no cálculo dos demais indicadores de endividamento que compõem os principais relatórios da dívida pública, a exemplo do Relatório Anual da Dívida (RAD) e do Relatório Mensal da Dívida (RMD). E, se aplicada para todos os fluxos de caixa de cada título, seria a aplicação do método dos juros efetivos.

Ainda conforme o relatório do GT, nas datas em que se apura o estoque da DPF, há divergência de valores caso se adote uma ou outra metodologia, embora no vencimento dos títulos seus pagamentos sejam idênticos, independentemente do método de cálculo adotado. Não obstante,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

o grupo de trabalho reconhece que o cômputo dos valores de estoque da DPF por duas metodologias diferentes acarreta "problemas para gestão da DPF, como retrabalho e dificuldade de entendimento pelo mercado, por órgãos de controle, pelo meio acadêmico e pela mídia em geral".

O relatório final destacou ainda que as diferenças são concentradas nos títulos que têm pagamento de cupom de juros, como as NTN-B e NTN-F, não sendo verificadas naqueles títulos que possuem apenas um fluxo de pagamento, como é o caso das LTN e LFT.

Quando o estoque das NTN-B e NTN-F é registrado por apropriação, há sobrevalorização de seus encargos, uma vez que o preço de emissão do título, isto é, o somatório do valor presente de todos os seus fluxos futuros, já contemplaria a parcela de juros decorridos entre a data de emissão e a data do último pagamento de cupom.

Desse modo, o valor do estoque, já no primeiro dia de emissão do papel, mostraria um valor superior ao valor de emissão, o que justificaria, em parte, as diferenças verificadas entre as metodologias pela taxa interna de retorno e por apropriação. Outros aspectos que explicam diferenças residuais seriam o padrão da contagem de dias do cupom de juros e a apuração de ágio/deságio.

A conclusão do GT é pela adoção da TIR como metodologia para apuração do estoque. Nesse sentido, as informações constantes no Siafi e publicadas nos relatórios de prestação de contas, como o BGU (anual e trimestrais), a Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR) e o Relatório Quadrimestral de Avaliação do Cumprimento de Metas passarão a estar conciliadas com o estoque da DPF divulgado nos relatórios estatísticos. Entretanto, ocorrerá impacto patrimonial da ordem de 0,5% nos valores de estoque registrados no Siafi em janeiro de 2020, data prevista para implantação das alterações no Sistema Integrado da Dívida Pública (SID).

De fato, segundo informam as Notas Explicativas do BGU 2019, ainda está em andamento na STN projeto para adequação do SID visando, principalmente, a utilização da TIR como metodologia única para cálculo do estoque da DPF.

Assim, verifica-se que a própria STN estava a par das inconsistências contábeis e já estava tomando providências. Contudo, o relatório aponta para a manutenção do cálculo dos juros conforme a Portaria-STN 442/2000, conflitando diretamente com a nova metodologia proposta. E afirma, ainda, que não haverá impactos orçamentários, não obstante o valor dos juros e encargos a serem pagos segundo o método da TIR, aplicado aos títulos NTN-B e NTN-F, apresentar diferença quando comparado ao valor dos juros nominais definidos no Decreto 9.292/2018.

Dessa forma, observa-se que o GT do estoque da dívida recomenda a utilização do custo amortizado com aplicação do método dos juros efetivos, mas, ao descrever a sua forma cálculo, o grupo diverge do método que ele mesmo apresenta.

Análise Técnica

A contabilização da dívida pública, no âmbito patrimonial e orçamentário, deve se dar pelo custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, para correta aplicação das Leis 4.320/1964, 10.180/2001, 13.707/2018, da NBC TSP Estrutura Conceitual e da NBC TSP 02.

O art. 98 da Lei 4.320/1964 estabelece que a contabilidade patrimonial deve registrar os serviços de amortização e juros da dívida fundada, especificando, ainda, que eles devem ser escriturados de modo a permitir a verificação, a qualquer momento, da posição dos empréstimos, inclusive dos serviços de amortização e juros:

CAPÍTULO III - Da Contabilidade Patrimonial e Industrial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

> Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.
>
> Parágrafo único. **A dívida fundada será escriturada com individuação e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros**. (destacou-se)

Ademais, a Lei 4.320/1964 determina que os serviços da dívida a pagar devem ser registrados como despesa orçamentária, ao listá-los como dívida flutuante, consoante art. 92:

> CAPÍTULO II - Da Contabilidade Orçamentária e Financeira
>
> (...)
>
> Art. 92. A dívida flutuante compreende:
>
> I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
>
> II - os serviços da dívida a pagar;

Assim, a Lei 4.320/1964 prevê correlação entre os sistemas patrimonial e orçamentário, ao dispor de forma expressa que compete ao sistema patrimonial escriturar os juros e a amortização da dívida fundada, sem prejuízo de constar no orçamento as parcelas a serem pagas. Portanto, a metodologia de cálculo dos juros e amortização da dívida impacta nos sistemas patrimonial e orçamentário.

Nesse contexto, verifica-se que as normas contábeis NBC TSP e Ipsas preveem a aplicação do custo amortizado, utilizando o método dos juros efetivos, para a contabilização dos juros acumulados e amortizações pagas – informação imprescindível para exatidão dos registros dos serviços da dívida a pagar no orçamento.

Tal metodologia é prevista no NBC TSP 02, incorporada pelo MCASP, que dispõe sobre a contabilização das receitas:

> 9. O uso por terceiros de ativos da entidade dá origem a receitas na forma de:
>
> juros – encargos decorrentes do uso de caixa ou equivalentes de caixa ou de valores devidos à entidade;
>
> (...)
>
> 34. A receita deve ser reconhecida usando os seguintes tratamentos contábeis:
>
> (a) os juros devem ser reconhecidos pro rata tempore com base na taxa efetiva de juros;
>
> (...)
>
> 35. A taxa de juros efetiva de ativo corresponde à taxa de juros necessária para se descontar os fluxos de recebimentos futuros esperados ao longo da vida do ativo, de modo a igualá-lo ao seu valor contábil inicial. A receita financeira inclui o montante da amortização de qualquer desconto, prêmio ou outra diferença entre o valor contábil inicial de instrumento de dívida e seu valor no vencimento (Destacou-se)

Desse modo, ao dispor sobre a forma de apropriação da receita de juros pela entidade que fornece o capital, depreende-se que a entidade que recebe o empréstimo deve realizar a apropriação da despesa de juros de forma análoga, permitindo a consistência contábil entre as entidades, representando fidedignamente o fenômeno econômico da apropriação dos juros e permitindo a comparabilidade da informação da entidade que aufere receita com a entidade que realiza despesa.

Em acréscimo, a Ipsas 29 descreve como deve ser a contabilização da despesa de passivos financeiros. O trecho a seguir foi retirado da versão traduzida pelo Conselho Federal de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Contabilidade em 2010, mantido pelo normativo atualizado, o qual ainda não disponível em versão traduzida para língua portuguesa:

> **Custo amortizado** de ativo financeiro ou de passivo financeiro é a quantia pelo qual o ativo financeiro ou o passivo financeiro é medido no reconhecimento inicial menos as amortizações do principal, mais ou menos **a amortização cumulativa usando o método dos juros efetivos** de qualquer diferença entre essa quantia inicial e a quantia no vencimento, e menos qualquer redução (diretamente ou por meio do uso de conta redutora) quanto à perda do valor recuperável ou impossibilidade de cobrança.
> (...)
>
> **Método de juros efetivos** é o método de calcular o custo amortizado de ativo financeiro ou de passivo financeiro (ou grupo de ativos ou de passivos financeiros) e de **alocar a receita ou a despesa de juros no período**. A taxa efetiva de juros é a taxa que **desconta exatamente os pagamentos ou recebimentos de caixa futuros estimados durante a vida esperada do instrumento** ou, quando apropriado, um período mais curto para o valor contábil líquido do ativo financeiro ou do passivo financeiro. Ao calcular a taxa efetiva de juros, a entidade deve estimar os **fluxos de caixa considerando <u>todos</u> os termos contratuais do instrumento financeiro** (por exemplo, pagamento antecipado, opções de compra e semelhantes), mas não deve considerar perdas de crédito futuras...
> (...)
>
> 49. Após o reconhecimento inicial, a entidade deve mensurar todos os passivos financeiros pelo **custo amortizado** usando o **método dos juros efetivos**... (Destacou-se)

Ainda no mesmo sentido estão as normas contábeis do setor privado, conforme dispõe a NBC TG 48:

> 4.2.1 A entidade deve classificar todos os passivos financeiros como mensurados subsequentemente ao custo amortizado
>
> (...)
>
> Apêndice A
>
> **Custo amortizado de ativo financeiro ou passivo financeiro** – O valor pelo qual o ativo financeiro ou passivo financeiro é mensurado no reconhecimento inicial, menos a amortização do principal, mais ou menos a amortização acumulada**, utilizando-se o método de juros efetivos**, de qualquer diferença entre esse valor inicial e o valor no vencimento e para ativos financeiros ajustados por qualquer provisão para perdas. (Destacou-se)

Diante do exposto, verifica-se que a contabilização dos serviços de juros e amortização da dívida deve ser realizada pelo custo amortizado, pelo método dos juros efetivos, de acordo com o prescrito pelas NBC TSP e Ipsas e com impacto no patrimônio e no orçamento.

Para esclarecer sobre a aplicação dessa metodologia, o Apêndice A deste capítulo apresenta exemplo da Orientação de Implementação da Seção B, item 25, da Ipsas 29, que tem considerável semelhança ao título NTN-F.

<u>Procedimentos de auditoria executados</u>

Como a metodologia própria da STN, doravante denominada "método por apropriação", é diferente da prevista pelas normas contábeis, a equipe buscou estimar os montantes de juros pagos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

derivados dos títulos públicos NTN-B e NTN-F utilizando o método dos juros efetivos, previsto pelas normas, com a finalidade de comparar o valor dos juros pelos diferentes métodos.

Para tal, primeiramente foram identificados os lançamentos no Siafi 2019, realizados pela UG 170600 – Codiv da STN, conforme movimentação das contas 8.9.9.9.1.22.04 (Títulos da Dívida Interna – Juros/Encargos Pagos – Mercado) e 8.9.9.9.1.22.09 (Títulos da Dívida Interna – Juros/Encargos Pagos – Banco Central), consoante disposto nas duas tabelas seguintes.

Vale frisar que, nas referidas contas de controle, é possível analisar toda a movimentação acerca do pagamento de juros em nível de conta corrente, refletindo os valores correspondentes a cada tipo de título público. Isso porque no caso de conta contábil de natureza patrimonial, como a 2.1.2.1.1.02.01 (Dívida Mobiliária – Mercado), por exemplo, não há nível de detalhamento por conta corrente, o que justifica a consulta àquelas contas de controle, já que individualizam o tipo de título a que se referem os registros contábeis. Não obstante as contas consultadas serem de controle, o que se buscou neste procedimento foi identificar os lançamentos individualmente, o que somente foi possível nesse grupo de contas, uma vez que subdivididas em contas correntes.

Juros e Encargos Pagos NTN-B – 2019

R$ 1,00

NTN-B		
Documento Siafi	**Mercado**	**Carteira Bacen**
2019OB800085	15.233.581.814,54	7.073.444.340,98
2019OB800249	12.132.281.348,20	6.771.866.723,30
2019OB800450	16.646.940.032,38	7.508.660.126,02
2019OB800670	10.393.966.804,28	6.387.008.613,71
Subtotal	**54.406.769.999,40**	**27.740.979.804,01**
Total	**82.147.749.803,41**	

Fonte: Siafi.

Juros e Encargos Pagos NTN-F – 2019

R$ 1,00

NTN-F		
Documento Siafi	**Mercado**	**Carteira Bacen**
2019OB800003	15.807.911.473,20	14.825.794.005,07
2019OB800360	19.984.301.449,85	15.313.882.505,07
Subtotal	**35.792.212.923,05**	**30.139.676.510,14**
Total Juros/Encargos	**65.931.889.433,19**	

Fonte: Siafi.

Levantados os valores pagos a título de juros e encargos com o pagamento de cupons das NTN-B e NTN-F em 2019, a equipe de auditoria realizou estimativa própria do valor pago em 2019 a título de amortização do valor principal da dívida, bem como das despesas correntes relativas aos juros incidentes sobre esses títulos, utilizando os dados fornecidos pela STN, contendo a lista dos leilões públicos ocorridos entre 1/1/2000 e 31/12/2019 e o histórico de emissões diretas de títulos.

A tabela seguinte apresenta os dados de valores totais dos cupons de títulos NTN-F e NTN-B pagos em 2019, de acordo com os Gabaritos do Banco Central, encaminhados pela STN em resposta ao Ofício 17-226/2019-TCU-SEMAG, os juros e encargos registrados no Siafi e a parcela desses cupons que foi amortizada, calculada pela diferença entre o primeiro e o segundo.

Total dos Cupons Pagos em 2019 – NTN-F e NTN-B

R$ 1,00

NTN-F

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Valor do Cupom (Gabarito BACEN)	Juros/Encargos Siafi	Amortização
69.965.003.715	65.931.889.433,19	4.033.114.282,04
NTN-B		
Valor do Cupom (Gabarito BACEN)	**Juros/Encargos Siafi**	**Amortização**
88.366.651.487	82.147.749.803,41	6.218.901.683,11
TOTAL		
Valor do Cupom (Gabarito BACEN)	**Juros/Encargos Siafi**	**Amortização**
158.331.655.202	148.079.639.236,60	10.252.015.965,15

Fonte: Resposta a Ofício 17-226/2019-TCU-SEMAG, Siafi e auditoria do TCU.

A tabela a seguir, por seu turno, apresenta o valor dos cupons dos títulos NTN-F e NTN-B, dos juros efetivos calculados pela equipe de auditoria com base nas disposições dos normativos contábeis – NBC TSP, Ipsas 29 e NBC TG 48, e o valor que deveria ter sido amortizado, que é a diferença entre os dois.

Total dos Cupons Pagos em 2019 – NTN-F e NTN-B – Cálculo TCU

R$ 1,00

NTN-F		
Valor do Cupom	**Juros Efetivos Reais**	**Amortização**
68.973.590.132,70	32.817.561.478,72	36.156.028.653,98
NTN-B		
Valor do Cupom	**Juros Efetivos Reais**	**Amortização**
68.834.740.014,51	49.744.182.488,94	19.090.557.525,57
TOTAL		
Valor do Cupom	**Juros Efetivos Reais**	**Amortização**
137.808.330.147,21	82.561.743.967,65	55.246.586.179,56

Fonte: Resposta a Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG e auditoria do TCU.

Nesse sentido, constata-se que foi registrado no Siafi, até 31/12/2019, o pagamento de cupons dos títulos NTN-B e NTN-F, em suas datas-bases, no montante aproximado de R$ 158,3 bilhões.

Por outro lado, o recálculo realizado estimou um valor de cupom de R$ 137,8 bilhões, dos quais R$ 82,6 bilhões deveriam ser contabilizados como despesa de juros e R$ 55,2 bilhões como despesa de amortização.

A diferença no valor dos cupons, entre o apurado nas duas tabelas anteriores, ocorreu porque o histórico de leilões e emissões diretas encaminhados pela STN à equipe de auditoria possui inconsistências. Assim, para o cálculo, procurou-se excluir as inconsistências identificadas, e obteve-se então uma quantidade de títulos menor que a registrada em estoque pela própria STN.

Todavia, mesmo com quantitativo de títulos inferior ao estoque, chegou-se a uma estimativa de R$ 55,2 bilhões que deveriam ter sido contabilizados como despesa de amortização em 2019, o que leva à constatação de que houve superavaliação das despesas orçamentárias com juros e encargos da DPMFi (despesa corrente) e consequente subavaliação da despesa com amortização (despesa de capital), no valor estimado de aproximadamente R$ 45 bilhões (R$ 55,2 bilhões – R$ 10,2 bilhões), em razão da adoção do cálculo pelo "método por apropriação" em detrimento do método da taxa efetiva de juros.

Causas

A STN adota a metodologia de cálculo de juros descrita na Portaria-STN 442/2000 ao invés de metodologia com base na taxa interna de retorno.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Efeitos

Superavaliação da despesa orçamentária corrente com encargos e juros da dívida, no valor estimado em R$ 45 bilhões, e consequente subavaliação da despesa orçamentária com amortização.

Comentários dos gestores

Acerca desta distorção, a STN encaminhou o Ofício-SEI 81.188/2020-ME e o Ofício-SEI 85.910/2020/ME contendo, respectivamente, os esclarecimentos prestados pela Coordenção-Geral de Contabilidade da União (CCONT) e pela Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv). O primeiro se pronunciou por meio da Nota Técnica-SEI 11775/2020-ME, anexa ao Ofício, e o segundo se pronunciou diretamente no Ofício.

Por meio da Nota Técnica-SEI 11.775/2020-ME, a CCONT dispõe que, de acordo com as Leis 4.320/1964 e Lei 10.180/2001, a contabilidade deve evidenciar fatos não apenas limitados à órbita patrimonial, mas também contemplar os aspectos orçamentários e financeiros.

Sustenta ainda que a Lei 4.320/1964 obriga que as despesas da dívida sejam classificadas, sob o aspecto orçamentário, em juros e amortização. Assim, o pagamento da atualização monetária e da devolução do valor tomado emprestado (resgate do principal), deve ser classificado orçamentariamente como despesas de capital. E os juros a serem pagos, desconsiderando a atualização monetária, devem ser classificados única e exclusivamente como despesa corrente.

Por fim, a nota ressalta que as normas NBC TG ou NBC TSP não tem o condão de tratar sobre classificação dos fluxos orçamentários e financeiros.

Já a Codiv, por meio do Ofício-SEI 85.910/2020/ME, além reforçar os pontos apresentados pela CCONT, afirma ainda que a metodologia de cálculo do pagamento de amortização e dos juros dos títulos da dívida obedecem estritamente às características descritas no Decreto 9.292/2018.

Conclusão

Ante os comentários apresentados, constata-se que a principal argumentação dos gestores é que os juros, encargos e amortizações da dívida são classificados conforme as normas aplicáveis e que os normativos contábeis utilizados pela equipe de auditoria são de caráter estritamente patrimonial, não aplicáveis sobre aspectos orçamentários. Dessa forma, se faz necessária análise das normas apresentadas nesses comentários e das normas utilizadas pela equipe de auditoria.

Das Leis

A CCONT afirma que a classificação das despesas de juros e amortizações é realizada conforme prescreve as Leis 10.180/2001 e 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (LRF) e a Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

É necessário esclarecer que a presente auditoria não questiona as classificações e imposições definidas nas leis citadas pela CCONT. A distorção apontada decorre da constatação de que, segundo as disposições legais e normativas, as despesas orçamentárias estão sendo classificadas incorretamente como juros e encargos (despesas correntes), quando se tratam, na essência e de fato, de despesas com amortização da dívida pública (despesas de capital).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Conforme a Nota Técnica da CCONT dispõe, o pagamento da atualização monetária e da devolução do valor tomado emprestado (resgate do principal) deve se dar como despesa de capital. Mas não é isso que está ocorrendo com os títulos NTN-F e NTN-B, conforme detalhado no Item 2 do Apêndice B deste relatório.

Portanto, **não se constatam dispositivos nessas Leis que justifiquem os conceitos e a metodologia de cálculo da STN para registro dos juros e amortização da dívida**. Pelo contrário, a metodologia adotada atualmente é incompatível com a mencionada legislação.

Do Decreto 9.292/2018

Quanto ao Decreto 9.292/2018, cabe fazer o recorte de seu art. 7º, para expor como ele não ampara a metodologia adotada:

> Art. 7º As NTN-F terão as seguintes características:
>
> I - prazo: definido pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão do título;
>
> II - taxa de juros: definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão, em porcentagem ao ano, calculada sobre o valor nominal;
>
> III - modalidade: **nominativa**;
>
> IV - **valor nominal**: múltiplo de R$ 1.000,00 (mil reais);
>
> V - rendimento: definido pelo deságio sobre o **valor nominal**;
>
> VI - pagamento de juros: semestralmente, com ajuste do prazo no primeiro período de fluência, quando couber, e o primeiro cupom de juros a ser pago contemplará a taxa integral definida para seis meses, independentemente da data de emissão do título; e
>
> VII - resgate: pelo **valor nominal**, na data do seu vencimento. (destacou-se)

Desse trecho, pode-se verificar o cuidado que a redação do decreto teve ao prever que os valores listados são **nominais**, inclusive, com um item especifico: "modalidade". Ou seja, essas taxas de juros não representam o efetivo custo do capital disponibilizado para uso. **As taxas definidas não são aplicadas sobre o capital recebido**, mas sobre **um valor pré-definido** (detalhamento sobre a NTN-F consta no Anexo II - Item 1). Assim, essas taxas de juros possuem a finalidade apenas de definir o fluxo de pagamentos dos títulos.

Com base nos fluxos de caixa definidos pelos parâmetros nominais do Decreto 9.292/2018, as normas contábeis prescrevem que devem ser calculados os juros que de fato representam o custo do capital disponibilizado, denominados **juros efetivos**.

Ademais, com base nesses juros efetivos, deve-se ainda calcular os **juros reais**, que descontam a atualização monetária do principal da dívida devido à inflação, conforme previsto no art. 89 da LDO 2019:

> Art. 89. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar, no exercício de 2019, a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

Assim, não há qualquer incompatibilidade de normas mediante a utilização do Decreto 9.292/2018 em conjunto com o arcabouço contábil vigente. O primeiro define as taxas de **juros nominais** com a finalidade de definir o fluxo de pagamento dos títulos. O segundo define a forma de cálculo dos **juros efetivos**, com a finalidade de contabilizar o custo de fato do capital disponibilizado para uso.

Da Portaria-STN 442/2000

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A Portaria-STN 442/2000 define que os juros contabilizados (no sistema patrimonial e orçamentário) coincidem com os juros nominais prescritos pelo Decreto 9.292/2018. Contudo, como apresentado na seção anterior, os juros estabelecidos pelo decreto são taxas nominais, com a finalidade de definir o fluxo de caixa dos títulos.

Logo, ao considerar os juros nominais como os juros efetivos e reais que a União deve pagar para as notas NTN-B e NTN-F, o normativo gera duas inconsistências contábeis: a aplicação de taxa de juros que **não incide sobre o capital que lhe foi disponibilizado para uso**; e a **não amortização de uma parcela da taxa de inflação** apropriada.

O problema da aplicação da taxa de juros sobre um valor diferente do capital recebido faz com que **parcela do principal da dívida não seja amortizada como despesa de capital**: o capital recebido quando o título é emitido – o principal da dívida – vai sendo diminuído por uma Variação Patrimonial Aumentativa, por conta de encargos não descontados no pagamento dos cupons, e, assim, uma parcela do principal não é paga como Despesa de Capital – Amortização da Dívida (Maiores detalhes no Apêndice B – Item 2).

Ademais, a metodologia adotada para os títulos NTN-F registra o valor da atualização monetária, mas não a desconta no pagamento dos cupons. Ou seja, a taxa de inflação não é descontada dos juros nominais. Assim, no momento do resgate, **o valor a pagar calculado e registrado contabilmente pode superar o valor a ser pago definido nos termos do Decreto 9.292/2018. Quando isso ocorre, a STN precisa realizar um lançamento contábil corretivo, sem base factual, para excluir a parte do valor de correção monetária** que supera o valor a ser efetivamente pago (maiores detalhes no Apêndice B – item 3).

Portanto, verifica-se que a aplicação da metodologia prevista na Portaria-STN 442/2000 gera inconsistências contábeis que acarretam a) a diminuição de principal da dívida sem correspondente despesa de amortização; b) o registro de fatos e fenômenos econômicos inexistentes; e c) a necessidade de exclusão de parcelas de atualização monetária calculadas.

Assim, o registro de fatos inexistentes vai de encontro ao art. 89 da Lei 4.320/1964, e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, que dispõe que a finalidade da contabilidade é de **evidenciar fatos** ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial, conforme já afirmado anteriormente.

Outrossim, a exclusão de parcelas de correção monetária faz com que a atualização da dívida não corresponda ao índice previsto no mencionado art. 89 da LDO 2019.

Portanto, conclui-se que a aplicação de dispositivos da Portaria-STN 442/2000 se mostra incompatível com aspectos das Leis 4.320/1964, 10.180/2001 e 13.707/2018, bem como gera registros contábeis indevidos.

Das Normas Contábeis

Sobre as normas contábeis, verifica-se que sua correta aplicação impacta o patrimônio e o orçamento, visto que são aspectos que possuem correlação.

Conforme disposto no art. 15 da Lei 10.180/2001, a contabilidade deve **evidenciar os atos e fatos relacionados com a administração financeira, patrimonial e orçamentária**. Mas esses aspectos **não são completamente independentes**, visto que diversos fatos devem ser evidenciados em mais de um deles. Assim, tratando-se de **um mesmo fato** ou **fatos correlatos**, espera-se que sejam registrados com classificações e valores consistentes tanto no sistema patrimonial quanto no sistema orçamentário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

No caso da dívida, verifica-se que o acúmulo de juros é um fato de caráter predominantemente patrimonial, pois eles podem se acumular por mais de um exercício. Ademais, é por meio do patrimônio que se verifica o saldo devedor de uma operação em um momento específico do tempo.

Por sua vez, o pagamento do valor devido é um fato de natureza patrimonial e orçamentária, pois gera a saída de recursos financeiros que devem baixar o valor da obrigação registrada no sistema patrimonial, mas depende de dotação, empenho e liquidação no orçamento para ser pago.

Dessa forma, o pagamento de juros e a amortização da dívida afetam tanto o sistema orçamentário quanto o patrimonial e, portanto, devem ser registrados em ambos de forma consistente, em classificação e valor. Além disso, a realização do pagamento pelo valor correto depende do registro prévio dos juros e amortizações acumulados, a ser realizado pelo sistema patrimonial.

Nessa lógica, a Lei 4.320/1964 coloca no capítulo da **Contabilidade Patrimonial e Industrial**, de forma expressa, a responsabilidade pela **escrituração de serviços de amortização e juros da dívida fundada**, especificando ainda que **ela deve ser escriturada de forma a verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, inclusive os serviços de amortização e juros**.

Ademais, referida lei estabelece que **os serviços da dívida a pagar** devem ser registrados como despesa orçamentária, ao listá-los como dívida flutuante no art. 92. Assim, a Lei 4.320/1964 prevê a correlação entre os sistemas patrimoniais e orçamentário, ao dispor que compete ao sistema patrimonial escriturar corretamente os juros e a amortização da dívida fundada, sem prejuízo de constar no orçamento as parcelas a serem pagas.

Portanto, não procede o argumento da CCONT de que as normas de caráter patrimonial sobre os juros e a amortização da dívida não possuem o condão de afetar o orçamento, visto que o pagamento do serviço da dívida é **um fato** que deve ser registrado nos **dois sistemas**, e que a classificação e o pagamento adequados **dependem do correto registro de juros e amortizações acumulados**, de **responsabilidade do sistema patrimonial**, conforme prescreve a Lei 4.320/1964.

Assim, as normas NBC TSP 00 e NBC TSP 02, já incorporadas ao MCASP, são diretamente aplicáveis ao assunto. Já as normas Ipsas 29 e NBC TG 48, são aplicadas em subsídio à lacuna decorrente da inadequação da Portaria-STN 442/2000.

Dessa forma, considerando: a) não haver normativos legais que imponham a adoção da atual metodologia de cálculo de juros utilizada pela STN; b) as inconsistências contábeis geradas pela metodologia da Portaria-STN 442/2000, incompatíveis com as Leis 4.320/1964, 10.180/2001 e 13.707/2018, além das normas contábeis aplicáveis; c) a escrituração de juros e amortização da dívida fundada ser atribuída pela Lei 4.320/1964 ao sistema patrimonial; e d) a necessidade de verificabilidade e de consistência na evidenciação de fatos ligados aos sistemas patrimonial e orçamentário, conclui-se pela manutenção da distorção.

Devido à contestação da base legal da distorção nos comentários apresentados, foram inclusos no relatório final os dispositivos legais questionados, além de um apêndice extra, detalhando as falhas da metodologia utilizada pela STN e sua incompatibilidade com a legislação aplicável.

Considerando que a aplicação da metodologia de apropriação de juros definida pela Portaria-STN 442/2000 distorce a informação contábil contida no BGU 2019, uma vez que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

superavalia a despesa orçamentária com juros e encargos da dívida pública mobiliária federal interna e, em consequência, subavalia sua despesa com amortização, entende-se necessário propor recomendação à Casa Civil da Presidência da República e à STN.

É importante ressaltar, contudo, que a mudança na metodologia de cálculo da despesa poderá requerer, por parte da STN, providências no sentido de efetuar alterações legais, fiscais, orçamentárias e operacionais, principalmente em decorrência das características dos diversos títulos que compõem a DPMFi.

Desse modo, considerando que poderá ser necessária a adequação da metodologia dos juros efetivos nos sistemas de controle e registros da DPF, além de eventual impacto, ainda não totalmente dimensionado, sobre regras fiscais, tais como a Regra de Ouro e a disponibilidade de fontes de recursos, entende-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias.

5.3.2.2. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R$ 1,9 bilhão

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se que o Afac realizado pela União em favor das empresas Infraero e Codesp, após 1/1/2017, foi contabilizado em conta indevida e em contradição com a rotina elaborada pela Copar, gerando distorção de classificação estimada em R$ 1.889.583.194,42.

Os critérios de classificação dos saldos de Afac foram encaminhados pela Copar/STN em resposta ao Ofício de Requisição 14-226 TCU/Semag por meio do Ofício-SEI 69.589/2019/ME. A tabela a seguir apresentada, retirada do mencionado ofício da STN, descreve os critérios de classificação dos saldos de Afac. Essa mesma tabela é também apresentada, de forma menos detalhada, na Macrofunção Siafi 021122, item 2.3.

Critérios de classificação dos saldos de Afac

Capital Social	Emissão de Ações	Correção de Afac	Prazo de Integralização	Registro Contábil (empresa)	Registro Contábil (União)	Contas Contábeis
100% União	Sem emissão	Sem correção	Até Assembleia Geral Ordinária do exercício	Patrimônio Líquido	Ativo Permanente (Investimento)	1221X0104
100% Público (União, Autarquias, Estados, DF e Municípios)	Com emissão	Sem correção	Até Assembleia Geral Ordinária do exercício seguinte	Passivo Circulante	Ativo Circulante	1131X1000
Público e Privado (regra geral) e, excepcionalmente, para as demais empresas, no caso dos AFACs recebidos antes de 2017.	Com emissão	Selic	Não definido	Passivo Não circulante	Ativo Não circulante	1212X0106 (principal) 1212X0108 (correção)

Fonte: Ofício-SEI 69.589/2019/ME – Resposta ao Ofício de Requisição 14-226 TCU/Semag.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Infraero

A Infraero é uma empresa não dependente que possui 100% do capital social pertencente à União. Dessa forma, o saldo de Afac transferido à empresa deveria ser classificado na conta 122110104 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado em Participações Permanentes. Para saldos transferidos até 31/12/2016, a classificação correta, segundo os critérios acima, seria na conta 121210106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado no Ativo Realizável a Longo Prazo.

Na data-base de 31/12/2019, o saldo da conta contábil 121210106 para a conta corrente da Infraero era de R$ 2.413.905.834,00. Entretanto, segundo a empresa, o saldo recebido após 31/12/2016 e ainda não integralizado foi de R$ 1.883.142.834,00. Esse saldo, portanto, deveria estar representado na conta 122110104, em participações permanentes, representando uma distorção de classificação de R$ 1.883.142.834,00.

Codesp

A Codesp é uma empresa não dependente que, até 28/6/2018, possuía capital público e privado. Após esta data, passou a ter capital 100% público. Assim, o saldo de Afac transferido após a data retromencionada à empresa deveria ser classificado na conta 113111000 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado nos Demais Créditos e Valores a Curto Prazo do Ativo Circulante. Para saldos transferidos até 28/6/2018, a classificação correta, segundo os critérios acima, seria na conta 121210106 – Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – Consolidação, classificado no Ativo Realizável a Longo Prazo.

Na data-base de 31/12/2019, o saldo da conta contábil 121210106 para a conta corrente da Codesp era de R$ 571.571.227,25. Entretanto, segundo a empresa, o saldo recebido após 28/6/2018 foi de R$ 6.440.360,42. Esse saldo, portanto, deveria estar representado na conta 113111000 (Ativo Circulante), representando distorção de classificação de R$ 6.440.360,42.

Causas

Ausência de controles eficazes que permitam reconhecer ativos de acordo com os critérios aplicáveis, quais sejam: o art. 2º, parágrafo único, do Decreto 2.673/1998, o art. 74 do Decreto 8.945/2016, e a Macrofunção Siafi 021122, item 2.3.

Efeitos

Distorção de classificação caracterizada por superavaliação do Ativo Realizável a Longo Prazo, estimada em R$ 1.889.583.194,42; e subavaliação estimada dos Investimentos, de R$ 1.883.142.834,00, e do Ativo Circulante, de R$ 6.440.360,42.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que considera pertinentes os questionamentos do TCU. Entretanto, considera também que é competência das UGs dos Ministérios Supervisores que realizaram os aportes dos recursos em análise promover a retificação de tais lançamento. Por isso, afirmou que enviaria mensagem a essas UGs por meio do Siafi (Comunica) para dar ciência das distorções verificadas pelo TCU, bem como solicitar adequação das rotinas de transferências de Afac ao disposto na Macrofunção 021122.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A macrofunção 021122 define os procedimentos para registro das participações da União em empresas e detalha, em seu item 2.3, como devem ser contabilizadas as transferências de recursos para empresas estatais, conforme Tabela acima. A equipe de auditoria realizou testes substantivos a fim de confirmar a classificação dos recursos transferidos a título de Afac e identificou distorções de classificação estimadas no montante de R$ 1.889.583.194,42, confirmadas pela STN em seus comentários.

Cumpre ressaltar, porém, que os testes foram realizados em pequena amostra de empresas que receberam aportes de capital, havendo, portanto, risco de que existam distorções na classificação de Afac transferido a outras empresas investidas. Cabe à STN promover a verificação da classificação dos demais saldos, de acordo com os critérios existentes na macrofunção 021122, determinando sua retificação pelos órgãos competentes quando for necessário.

O gestor alegou ser das UG dos ministérios supervisores que realizaram as citadas transferências de recursos a competência para realizar a retificação dos lançamentos que promoveram distorções na contabilidade da União.

É importante destacar que, apesar de ser, de fato, competência de tais entidades realizar os lançamentos referentes aos aportes de Afac nas empresas investidas, a STN não deve se eximir de sua competência para normatizar tais procedimentos contábeis, como o fez por meio da Macrofunção 021122, e supervisionar a contabilização dos atos e dos fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União, preconizada no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018).

Portanto, é necessário que se instituam controles para a verificação dos registros referentes a aportes de capital em empresas investidas que, embora sejam realizados pelas Unidades Gestoras dos ministérios supervisores de cada empresa estatal, refletem diretamente na UG da Copar e, em última instância, no BGU.

Entretanto, considera-se suficiente para o momento o encaminhamento proposto no item 5.3.1.5. para sanar as atuais distorções e mitigar os riscos de novas ocorrências no futuro.

5.3.2.3. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de "correção monetária das dívidas mobiliária e contratual" utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R$ 7,1 bilhões

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se que as contas de VPD 343110100 – Variações Monetárias de Dívida Contratual e 343340100 – Variação Monetária Dívida Mobiliária Interna foram indicadas para registro da atualização monetária negativa das contas de empréstimos a receber, a saber: 112410100 – Empréstimos Concedidos a Receber; 112410301 – Crédito de Operações Especiais a Receber; 112410302 – Juros a Receber – Operações Especiais; 112410304 – Juros Pro-Rata sobre Financiamento a Receber – Exceto FAT; 121110301 – Empréstimos Concedidos a Receber; 121110314 – Créditos de Operações Especiais a Receber; 121110316 – Juros a Receber – Operações Especiais; 121110320 – Operações Especiais Securitizadas; e 121249818 – Créditos Sub-Rogados – Estado, no montante de R$ 7.086.672.044,62.

Causas

O PCASP e o Siafi, por meio da transação >CONCONTA, estabelecem que as contas de VPD 343110100 – Variações Monetárias de Dívida Contratual e 343340100 – Variação Monetária Dívida Mobiliária Interna se destinam a registrar exclusivamente a atualização monetária

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

incidente sobre as dívidas contratual e mobiliária internas, sem abrir exceção a qualquer outra classe de ativo ou passivo.

Os registros no Siafi são feitos a partir da indicação da "situação", conjunto de códigos estruturados que permite o lançamento automatizado do fato contábil. Na estrutura da situação que registra a variação monetária negativa, as contas de VPD 343110100 e 343340100 foram usadas indevidamente. Os documentos emitidos pelas UG executoras que registraram, de forma inadequada o fato contábil, foram listados no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8).

Efeitos

Subavaliação das contas de VPD destinadas ao registro de correção monetária negativa de empréstimos concedidos (conta de ativo), que deveriam ter recebido os valores lançados indevidamente na VPD de atualização monetária das dívidas contratual e mobiliária (conta de passivo), que, por sua vez, ficou supervalorizada no mesmo montante.

A distorção não implica alteração nos valores de nível agregado demonstrados nas Variações Monetárias e Cambiais diminutivas da DVP. Todavia, distorce a informação contábil em nível analítico, comprometendo as características qualitativas relativas a relevância, representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade da informação contábil, previstas na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Comentários do gestor

Por meio da Nota Técnica-SEI 11.844/2020/ME, a STN reconheceu o uso indevido das contas de VPD 343110100 e 343340100, referentes a variações monetárias da dívida, nas situações que registram ajustes e variações monetárias com efeitos financeiros negativos sobre empréstimos e financiamentos concedidos. Para corrigir o erro, tomou as seguintes providências:

a) substituição das contas 343110100 e 343340100, relativas à variação monetária da dívida, pela 3439x0103 Atualização Monetária Negativa, aplicada a empréstimos a receber; e
b) transferência do saldo de R$ 1.461.412.808,68, referente a 2020, da conta 343110100 para as contas 343910103 e 343910200, conforme documentos 2020NL000276 e 2020NL000277, da UG 170700.

Conclusão

As providências tomadas pela STN permitem que se corrija o erro de indicação de conta de VPD a partir das demonstrações contábeis de 2020, não surtindo efeito, porém, para corrigir a distorção apontada em 2019, em virtude de já terem sido finalizados os procedimentos para encerramento do exercício publicada a informação contábil relacionada.

5.3.2.4. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R$ 6 bilhões

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi observado que as contas de VPD 341110100 – Juros da Dívida Contratual com Instituições Financeiras; 341150100 – Juros da Dívida Contratada com Governos; 341840100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Estado; 341850100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Município; que são próprias de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos e financiamentos contraídos (contas de passivo), foram indicadas para apropriar juros e encargos negativos incidentes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

sobre empréstimos a receber, em contrapartida com as contas de ativo 112410203 – Juros a Receber – Financiamentos Concedidos; 112410401 – Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT; 112450401 – Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT – Município; 121110301 – Empréstimos Concedidos a Receber; 121140301 – Empréstimos Concedidos a Receber – Estado; e 121150301 – Empréstimos Concedidos a Receber – Município, no montante de R$ 5.993.344.498,53.

Causas

O PCASP e o Siafi, por meio da transação >CONCONTA, estabelecem que as contas de VPD 341110100 – Juros da Dívida Contratual com Instituições Financeiras e 341150100 – Juros da Dívida Contratada com Governos se destinam a registrar a apropriação de juros da dívida pública contratual. Já as contas 341840100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Estado e 341850100 – Outros Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos – Município se destinam a apropriar juros e encargos de dívida contratual e demais empréstimos e financiamentos contraídos.

Os registros no Siafi são feitos a partir da indicação da "situação", conjunto de códigos estruturados que permite o lançamento automatizado do fato contábil. As contas de VPD 341110100, 341150100, 341840100 e 341850100 foram usadas indevidamente na estrutura da situação que pretendia registrar juros e encargos negativos de empréstimos e financiamentos a receber. Os documentos emitidos pelas UG executoras que registraram, de forma inadequada, o fato contábil foram listados no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8).

Efeitos

Subavaliação das contas de VPD destinadas à apropriação de juros e encargos negativos de empréstimos concedidos, que deveriam ter recebido os valores lançados indevidamente como VPD de juros e encargos das dívidas e de empréstimos e financiamentos a pagar, que, por sua vez, ficaram supervalorizadas no mesmo montante.

A distorção afeta números demonstrados na DVP. Diferente dos casos das variações monetárias e cambiais, os juros e encargos são segregados por tipo de empréstimo, a saber: a) VPA Financeira – Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos **Concedidos**; e b) VPD Financeira – Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos **Obtidos**.

Assim, por terem sido lançadas como VPD de custo da dívida, as remunerações negativas de empréstimos a receber constaram indevidamente representadas no título VPD Financeiras – Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos **Obtidos** da DVP (ao invés de concedidos), sobrevalorizando-as em R$ 5,9 bilhões, conforme a seguir.

Segregação dos juros e encargos da STN

R$ 1,00

Juros e Encargos da STN	(a) VPA Financeira – juros e encargos empréstimos concedidos	(b) VPD Financeira – juros e encargos empréstimos obtidos	(c) VPD Financeira – juros e encargos negativos de empréstimos a receber
Juros e encargos na DVP/2019	53.924.301.727	324.971.541.533	
Juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber		-5.993.344.498	5.993.344.498
TOTAL	**53.924.301.727**	**318.978.197.034**	**5.993.344.498**

Fonte: Siafi.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O valor total representa os saldos adequados das variações incorridas com juros e encargos em 2019. Para isso, os juros e encargos negativos de empréstimos a receber (c) devem ser destacados e representados em título apropriado na DVP, para que a demonstração apresente de forma transparente informação relevante, fidedigna, comparável e compreensível.

Comentários do gestor

Por meio do Ofício-SEI 81.154/2020/ME, a STN reconheceu o uso indevido das contas 3411x0100 e 3418x0100 para lançamento dos efeitos negativos de juros e relatou que foram reestruturadas as situações no Siafi para que as contrapartidas dos lançamentos de atualização negativa ocorram somente na conta 3439x0103 (Atualização Monetária Negativa).

Além disto, verificou-se que a UG 170700 emitiu o documento 2020NL000275 para fins de reclassificar o saldo da conta 341110100 para a 349910100 (Outras VPDs Financeiras).

Conclusão

As providências da STN permitem que se corrija o erro de indicação de conta de VPD a partir das demonstrações contábeis de 2020, não surtindo efeito, contudo, para o saneamento das distorções apontadas em 2019, em virtude de já terem sido finalizados os procedimentos para encerramento do exercício.

Entretanto, as medidas de transferência dos saldos acumulados da conta 341110100 para a 349910100 e de reestruturação das situações no Siafi para substituir as contas 3411x0100 e 3418x0100 pela 3439x0103 não são coerentes.

Primeiro porque fatos semelhantes, referentes aos efeitos negativos dos juros e encargos de empréstimos a receber, serão retratados em contas distintas de códigos 349910100 e 3439x0103. Em segundo lugar, porque fatos típicos de juros e encargos financeiros de empréstimos e financiamentos deixarão essa qualificação para compor os grupos de VPD financeiras diversas e de variações cambiais e monetárias.

O resultado dessas medidas é lesivo à transparência e à compreensão plena da remuneração dos empréstimos concedidos. A DVP apresentará, em posição de destaque e de forma explícita, a VPA Financeira – Juros e Encargos (positivos) de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (saldo da conta 441000000), e, a contrário senso, fragmentará a VPD com os Juros e Encargos (negativos) de Empréstimos e Financiamentos Concedidos em títulos genéricos, como Outras VPDs Financeiras (agregado da conta 349000000), e em títulos inadequados, como Variações Monetárias e Cambias (agregado da conta 343000000).

As medidas anunciadas pela STN colidem com as orientações do critério de localização da informação, previstas no item 8.37 da NBC TSP Estrutura Conceitual. Segundo esse critério, a localização pode afetar a maneira como os usuários interpretam e comparam a informação e tem impacto sobre a contribuição da informação para os objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil e para o atendimento das características qualitativas.

Em vista de uma classificação sugerida que desagrega de forma descoordenada, na DVP, os vários componentes da informação sobre juros e encargos de empréstimos e financiamentos a receber, faz-se necessário que os efeitos negativos sejam representados em posição adequada e clara, de modo que o usuário possa interpretar as informações sobre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas de empréstimos a receber em sua completude e de forma coerente e harmônica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Diante do exposto, faz-se oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.3.2.5. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de "correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber" utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R$ 2,3 bilhões

Na auditoria financeira do BGU 2019, apurou-se que a conta de VPD 343910103 – Atualização Monetária Negativa, destinada exclusivamente ao registro da atualização monetária referente a empréstimos e financiamentos concedidos (conta do ativo), foi utilizada para registro da atualização monetária das contas de passivo 218912600 – Entidades Credoras Federais, 228911600 - Obrigações com Entidades Federais – Consolidação e 218912902 – Custo das Operações Cambiais e Reservas, no montante de R$ 2.277.008.009,67.

Causas

O PCASP e o Siafi, por meio da transação >CONCONTA, estabelecem que a conta 343910103 se destina a registrar variações patrimoniais diminutivas decorrentes da atualização monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos concedidos, sem abrir exceção a qualquer outra classe de ativo ou passivo.

Os registros no Siafi são feitos a partir da indicação da "situação", conjunto de códigos estruturados que permite o lançamento automatizado do fato contábil. Na estrutura da situação que registra a variação monetária passiva, a conta de VPD 343910103 foi usada indevidamente. Os documentos emitidos pelas UG executoras que registraram, de forma inadequada, o fato contábil foram listados no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8).

Efeitos

Sobrevalorização da conta de VPD 343910103, destinada ao registro de variações monetárias negativas de empréstimos e financiamentos concedidos, por acumular valores que não lhe compete retratar. Em contrapartida, houve subavaliação da atualização monetária passiva de obrigações no mesmo montante.

A distorção não implica alteração nos valores de nível agregado demonstrado nas Variações Monetárias e Cambiais diminutivas da DVP. Todavia, distorce a informação contábil em nível analítico, comprometendo as características qualitativas de relevância, representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade da informação contábil, previstas na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Comentários do gestor

Por meio da Nota Técnica-SEI 11.844/2020/ME, expedida em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN admitiu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

o uso incorreto da conta de VPD 343910103 para o reconhecimento das obrigações com o resultado negativo do Banco Central, na conta 218912902, e com entidades federais, na conta 228911600.

Explicou que o erro deveu-se à inexistência de conta para evidenciar os referidos fatos contábeis e que foram tomadas as seguintes providências:

a) criação da conta 343910104 Outras Variações Monetárias e Cambiais – Atualização Monetária – Demais Passivos, para fins de reconhecimento de obrigações não classificadas nos demais desdobramentos do grupo 343000000, que agrega as variações cambiais e monetárias diminutivas;
b) reclassificação dos saldos de 2020 da conta 343910103 para a 343910104, conforme documentos 2020NL000001, da UG 170600, e 2020NL000003, da UG 170512; e
c) correção das situações do Siafi que viabilizam o lançamento contábil, para evitar o registro indevido na VPD 343910103.

Conclusão

As providências tomadas pela STN permitem que se corrija o erro de indicação de conta de VPD a partir das demonstrações contábeis de 2020, não surtindo efeito, no entanto, para corrigir a distorção apontada em 2019, em virtude de já terem sido finalizados os procedimentos para encerramento do exercício e publicada a informação contábil relacionada.

5.4. Controles Internos Contábeis

A seguir estão descritas as principais deficiências encontradas nos controles internos, cujos reflexos ocasionaram inconsistências nos registros contábeis, em prejuízo à confiabilidade, à verificabilidade e à representação fidedigna da informação contábil.

5.4.1 Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se o não reconhecimento de obrigação referente a cauções recebidas pela União, bem assim a baixa de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) e o reconhecimento das respectivas receitas pelos valores líquidos de R$ 13.033.036,77 da Companhia Energética de Alagoas (Ceal) e da Companhia Energética do Piauí (Cepisa), e de R$ 28.359.706,51 relativo à Companhia de Abastecimento d'Água e Saneamento do Estado de Alagoas (Casal), conforme documentos 2019NS000634 e 2019NS001015.

Segundo a Macrofunção Siafi 021126 (Depósitos em Garantia), há que se observar os procedimentos a serem adotados em razão do tipo de garantia apresentada:

a) caução em dinheiro: apropriação e baixa dos valores por meio do registro em contas patrimoniais e de controle; e
b) caução em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária: apropriação e baixa por meio do registro em contas de controle.

No caso, a União tem a obrigação de restituir os valores quando satisfeitos os requisitos para sua devolução. Em contrapartida, no ato de entrada do dinheiro de terceiro na conta de disponibilidade, deve-se registrar a obrigação da União em devolver tais recursos.

Entretanto, constatou-se que a devolução referente às cauções apresentadas pelas empresas Ceal, Cepisa e Casal, no total de R$ 41.392.743,28, foi baixada por meio de débitos diretos na conta Outras VPD Financeiras (3.4.9.9.1.01.00) e de créditos na conta Empréstimos Concedidos a Receber (1.2.1.1.1.03.01), o que evidencia a não contabilização do passivo à época do recebimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dos valores, em contraposição às orientações da Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia.

Além disso, o recebimento dos empréstimos concedidos a essas empresas foi registrado pelos valores líquidos, uma vez que houve crédito na conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), conta corrente PPF 1705114 DMPL, UG 170512, em 9/7/2019, de R$ 1.471.646,78 ao invés de R$ 14.504.683,55; e de R$ 2.793.493,15, em 2/12/2019, ao invés de R$ 31.153.199,66, também em razão da restituição das cauções, conforme detalhado na tabela seguinte.

Recebimento dos Empréstimos concedidos à Ceal, Cepisa e Casal

R$ 1,00

Data	Entidade	Parcela amortizada (R$) (A)	Valor efetivamente pago pelas empresas (R$) (B)	Diferença (A) – (B) = (C)	Documento Siafi
9/7/19	Ceal-AL	1.813.085,40	183.956,21	1.629.129,19	2019RA004736
	Cepisa	12.691.598,15	1.287.690,57	11.403.907,58	2019RA004737
Subtotal		**14.504.683,55**	**1.471.646,78**	**13.033.036,77**	**-**
2/12/19	Casal	31.153.199,66	1.149.265,90	28.359.706,51	2019RA008034
			1.644.227,25		2019RA008051
Subtotal		**31.153.199,66**	**2.793.493,15**	**28.359.706,51**	**-**
TOTAL		**45.657.883,21**	**4.265.139,93**	**41.392.743,28**	**-**

Fonte: Mapas do BB, julho/2019 e dezembro/2019, e Siafi Operacional.

Assim, na prática, os recursos das cauções (coluna C), ao invés de serem restituídos às empresas, destinaram-se a amortizar parcela dos empréstimos concedidos pela União a elas (coluna A), que efetivamente pagaram apenas um valor complementar (coluna B).

Sobre esse assunto, a 8ª edição do MCASP, ao tratar das receitas, registra que as amortizações de empréstimos concedidos pelo ente público em títulos e contratos, que representam o retorno de recursos anteriormente emprestados pelo poder público, são receitas de capital, na espécie "amortização de empréstimos concedidos", portanto, na qualidade de receitas, submetem-se à regra geral de que as receitas devem ser registradas pelos valores brutos.

Assim, os valores arrecadados devem ser registrados pelos seus valores brutos e, nos casos de restituições, ser evidenciados em contas redutoras de receita. E, ao mencionar o tratamento a ser dado às devoluções dos valores de terceiros (cauções/depósitos), o MCASP menciona a devolução mediante o registro de baixa do passivo financeiro.

Sendo assim, o não reconhecimento à época da obrigação decorrente do recebimento de cauções, bem como o registro líquido de valores no patrimônio da União, não retratam as operações realizadas, contrariam o disposto no MCASP e, mais ainda, as características qualitativas da representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade e verificabilidade da informação contábil, todas previstas na NBC TSP Estrutura Conceitual.

Comentários do gestor

A STN confirmou a irregularidade ao registrar que nos casos de caução em dinheiro o procedimento correto é efetuar registros em contas patrimoniais e de controle, e comprometeu-se em adequar a rotina contábil adotada para contemplar o registro correto do fato.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Embora tenha havido o reconhecimento do fato irregular, qual seja, o registro líquido de antecipações financeiras, em razão da ausência de registro contábil de cauções recebidas, no montante de R$ 41.392.743,28, em contraposição às disposições da Macrofunção Siafi 021126 (Depósitos em Garantia) do MCASP e da NBC TSP Estrutura Conceitual, não houve a necessária correção dos registros apontados, permanecendo, dessa forma a falha constatada.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.4.2 Inobservância do regime de competência no registo dos juros a receber

Na auditoria financeira do BGU 2019, averiguou-se inobservância do regime de competência no registro dos juros dos programas regidos pela Lei 8.727/93 (janeiro, fevereiro, março, abril e junho), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT (1.1.2.4.1.04.01), e MP 2.185/01 (fevereiro e novembro), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT – Municípios (1.1.2.4.5.04.01), UG 170512 (2019NS000066, 2019NS000193, 2019NS000202, 2019NS000276, 2019NS000372, 2019NS000531, 2019NS000162 e 2019NS000992), em contraposição à 8ª edição do MCASP e ao arcabouço normativo vigente.

Comentários do gestor

A STN declarou que a correta apropriação dos juros depende da divulgação oficial dos índices de atualização referentes ao mês transcorrido. Ademais, destacou o exíguo prazo após essa divulgação para proceder aos registros no Siafi, alegando que isso inviabiliza muitas vezes o registro contábil dos juros no mês de competência em tempo hábil.

Conclusão

Considerando o reconhecimento do fato irregular, conclui-se que houve inobservância do regime de competência no registro dos juros dos programas regidos pela Lei 8.727/93 (janeiro, fevereiro, março, abril e junho), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT (1.1.2.4.1.04.01), e MP 2.185/01 (fevereiro e novembro), conta Encargo sobre Empréstimos Concedidos a Receber – Exceto FAT – Municípios (1.1.2.4.5.04.01), UG 170512 (2019NS000066, 2019NS000193, 2019NS000202, 2019NS000276, 2019NS000372, 2019NS000531, 2019NS000162 e 2019NS000992), em contraposição à 8ª edição do MCASP e ao arcabouço normativo vigente.

Entretanto, embora essa irregularidade tenha se confirmado, deixa-se de expedir nova recomendação, uma vez que, por meio do item 1.8 do Acórdão 1.322/2018-TCU-Plenário (relator ministro Vital do Rego), referente à apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2017, foi proferida recomendação para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizassem a contabilização de juros a receber na forma constante do subitem 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o que ainda está sob monitoramento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

5.4.3. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se o registro indevido dos juros a receber, durante todo o exercício de 2019, na conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), contas correntes P 33657248000189 – BNDES – e P 00360305000104 – CEF; conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01), conta corrente PESBB001 – Banco do Brasil; e conta Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03), conta corrente P 00000000000191 – Banco do Brasil.

Tal fato revela inobservância dos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, e falhas nas estruturas de controle internos.

Comentários do gestor

Segundo a STN, os créditos nas contas mencionadas foram recentemente segregados de acordo com a natureza da receita, contudo, consoante identificado pela auditoria, a atual rotina de contabilização permanece registrando o ingresso de recursos em uma única conta contábil. Diante disso, foi relatado que já estão sendo adotadas as providências necessárias para revisão da atual rotina de contabilização, de modo a apropriar os ingressos de principal e juros, conforme o caso, diretamente nas contas de destino.

Conclusão

A afirmação apresentada prescinde de análise, haja vista a confirmação do registro de amortização do principal e dos juros de forma conjunta em uma única conta contábil.

Assim, conclui-se que houve o registro indevido dos juros a receber durante todo o exercício de 2019 na conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), contas correntes P 33657248000189 – BNDES – e P 00360305000104 – CEF; conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01), conta corrente PESBB001 – Banco do Brasil; e conta Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03), conta corrente P 00000000000191 – Banco do Brasil, em contraposição aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, e revelando falhas nas estruturas de controle internos.

Diante do exposto, oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias.

5.4.4. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi observado o uso indevido de contas de variações patrimoniais para retificar o registro de capitalização dos juros do segundo semestre de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2018, em 31/5/2019, no valor de R$ 119.752,54, na conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.00), UG 170700, conta corrente P PF 20B003 – Basa, em detrimento da conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, conforme documento Siafi 2019NL000282.

Esse assunto é abordado pela Macrofunção Siafi 021141 – Ajuste de Exercícios Anteriores, segundo a qual o ajuste de exercícios anteriores ocorrerá pelo reconhecimento decorrente de efeitos da mudança de política contábil ou da retificação de erro imputável a determinado exercício anterior e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

O uso indevido de contas de resultado para promover ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 resultou na alteração qualitativa do resultado do período, revelando a ausência de controles internos capazes de garantir a correção e a confiabilidade da informação contábil.

Comentários do gestor

Sobre a questão, a STN afirmou que, em que pese a ocorrência do erro operacional, esse registro contábil representa um caso isolado e que para todos os demais registros contábeis foi utilizada a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores.

Conclusão

Considerando a ratificação do fato irregular pelo gestor, conclui-se que houve o uso indevido de contas de variações patrimoniais para retificar o registro de capitalização dos juros do segundo semestre de 2018, em 31/5/2019, no valor de R$ 119.752,54, na conta Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.00), UG 170700, conta corrente P PF 20B003 – Basa, conforme documento Siafi 2019NL000282, ao invés da conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, em desconformidade com a Macrofunção Siafi 021141 – Ajuste de Exercícios Anteriores.

Embora a irregularidade tenha se confirmado, entende-se desnecessária a emissão de recomendação específica, uma vez que, a princípio, tratou-se de erro pontual e não de prática contábil reiterada. Cabe destacar que esse tipo de ocorrência é sempre objeto de verificação no curso das auditorias do BGU.

5.4.5. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se a inexistência de critérios formalmente estabelecidos para a constituição de ajustes para perdas no âmbito da STN, considerando as respostas apresentadas pelas Coordenações.

Verificou-se que não há normativos que estabeleçam os critérios que devem ser considerados para constituição do ajuste para perdas, nem a forma de mensuração dos valores a serem registrados. Há, sim, algumas diretrizes não formais, nas quais se balizam os servidores responsáveis pelo registro. Esse fato sujeita esses agentes à subjetividade e à utilização de critérios que não foram avaliados por instâncias competentes.

Ademais, a formalização, além de garantir uniformidade, auxilia na elaboração das informações divulgadas em notas explicativas e na compreensão de terceiros externos à administração, sendo assim, possível concluir pela sua urgente necessidade.

Comentários do gestor

Não foram apresentadas considerações.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Em face da não apresentação de justificativas para a constatação, ratifica-se a necessidade urgente de formalização de uma política de constituição e mensuração dos valores a serem registrados na conta de ajuste para perdas com empréstimos e financiamentos concedidos pela União.

Contudo, como a recomendação proposta no item 5.3.1.2 contempla a correção da presente falha de controle, dispensa-se nova recomendação específica para o presente item.

5.4.6. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela STN e aquele divulgado pelas investidas

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se que as seguintes empresas possuem divergência entre o percentual de participação utilizado pela Copar para o cálculo do saldo de investimento e de ativo temporário, conforme encaminhado pelo Ofício-SEI 82639/2019/ME, e o apurado pela equipe de auditoria.

Divergências no Controle do Percentual de Participação da União em Empresas

Conta contábil	Empresa	Participação utilizada pela [illegible]	Participação apurada (%)	Diferença (%)
122110101	CODESP	99,9687610	99,9999998	0,0312389
121310105	CHESF	0,3755563	0,3470173	- 0,0285391
121310105	Ceagesp	99,6819139	99,6835162	0,0016023

Fonte: peças 49 e 174 do TC 033.588/2019-8.

A participação da União na Codesp foi obtida das demonstrações financeiras de 30/9/2019, item 24 – Patrimônio Líquido. Com relação à Chesf, a informação adveio das demonstrações financeiras de dezembro de 2018, item 34.1 – Capital Social, sendo essa a informação mais recente disponível. Para a Ceagesp, a participação da União em seu capital social foi identificada no demonstrativo contábil intermediário de 30/9/2019, item 23 – Patrimônio Líquido.

Essa divergência sobre o correto percentual de participação da União nas referidas empresas provoca o registro de ativos com valor incorreto e revela deficiência nos controles internos da STN quanto à capacidade de garantir a adequação e a correção dos procedimentos que resultam em registros contábeis confiáveis e fidedignos.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que justificou as diferenças apontadas nas participações apuradas pela equipe de auditoria. Segundo o gestor, as diferenças relativas à Codesp e Ceagesp são devidas ao resgate de participações detidas por acionistas privados dessas empresas, o que elevou a participação da União. Para esses dois casos, haverá necessidade de atualizar o registro do saldo de investimentos, visto que a participação na Codesp é avaliada pelo MEP, e na Ceagesp o referido resgate ocorreu antes da transferência do saldo de participação para o ativo temporário.

No caso da Chesf, foi alegado que a empresa é avaliada pelo método de custo, sendo seu registro realizado em 2011, quando a participação da União na empresa correspondia ao percentual de 0,3755%. Como o aumento de capital da empresa, ocorrido em 2012, reduziu o percentual de participação da União na empresa, constata-se essa diferença, embora não seja necessária retificação alguma no saldo registrado no Siafi, visto que a empresa sempre foi avaliada pelo custo, dispensando atualização no caso mencionado.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Foram identificadas diferenças entre os percentuais de participação da União em empresas investidas nos controles da Copar/STN e nos demonstrativos contábeis das referidas empresas. A STN confirmou a ocorrência de tais diferenças, embora sejam necessárias retificações apenas para empresas avaliadas pelo MEP.

Dessa forma, considera-se suficiente acompanhar a retificação do saldo de investimento das empresas Codesp e Ceagesp. Ademais, como medidas de aprimoramento dos controles internos foram propostas nas distorções identificadas anteriormente, não são necessárias novas recomendações.

5.4.7. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi identificado lançamento referente ao recebimento de JCP antecipado, que foi creditado na conta de Investimentos. Em seguida, houve um registro de ganho de MEP a débito de investimento, no mesmo valor do JCP antecipado, para que, segundo a Copar/STN, o ativo não ficasse subavaliado.

Esse lançamento extemporâneo de MEP não foi baseado em demonstrações financeiras emitidas pela empresa e não está previsto nas macrofunções Siafi 021122 e 021123, tampouco consta no Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público (MCASP, 8ª Edição).

Nesse sentido, o Balanço Geral da União de 2019 evidenciou a situação em suas notas explicativas, mais especificamente no item 31:

> No caso do Banco do Brasil, cabe destacar que uma parcela da remuneração recebida pela União, no montante de R$ 252 milhões, foi paga em 30 de dezembro de 2019, tendo como referência o quarto trimestre de 2019. Tendo em vista que a rotina de apropriação de dividendos e juros sobre capital próprio pela União acarreta uma redução no saldo do investimento e que a posição utilizada para o cálculo da equivalência patrimonial dessa empresa foi o balanço do terceiro trimestre de 2019, para evitar que o saldo do investimento da União no Banco do Brasil ficasse subavaliado, foi necessário realizar um lançamento aumentativo de R$ 252 milhões no saldo da participação da União na empresa.

Dessa forma, tendo em vista tratar-se de lançamento que escapa às situações comuns e previstas de aplicação do MEP – conforme Macrofunção Siafi 021122, MCASP 8ª Edição, item 3.2.4, e procedimento descrito no BGU 2019, nota explicativa 10-a.1 – torna-se imperativo que esse procedimento seja normatizado para garantir a melhor técnica aplicável ao caso e a padronização contábil no âmbito da União.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que informa que será discutida junto à CCONT a elaboração de rotina para recepção desses pagamentos.

Conclusão

A auditoria financeira no BGU 2019 identificou lançamento atípico na conta de participações societárias avaliadas pelo MEP, em virtude de juros sobre capital próprio pago antecipadamente pela empresa investida. Tal evento promove a baixa do saldo da participação, em contrapartida a um lançamento de igual valor em juros sobre capital próprio a receber. Para que o saldo da participação não ficasse defasado em razão deste lançamento, a STN promoveu novo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

lançamento de ganho pelo método da equivalência patrimonial. Tal lançamento foge das situações comuns previstas de aplicação de MEP e não possui amparo nas normas e orientações de contabilidade emanadas da STN, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Conforme inciso XVI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018), compete à Secretaria estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro adequado dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração pública federal, de maneira a promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil.

Com vistas a corrigir as falhas apontadas e a fim de proporcionar economia processual, foi proposto encaminhamento consolidado no item 5.4.8, dada a similaridade dos assuntos tratados.

5.4.8. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber

Na auditoria financeira do BGU 2019, foi constatado lançamento intempestivo de dividendo e de juros sobre capital próprio a receber. Segundo o relatório final do Grupo de Trabalho Participações Societárias, instituído pela Portaria-STN 702, de 17/11/2016, item 15, a rotina contábil prevê que, no momento do compromisso de distribuição dos dividendos e dos juros sobre capital próprio (JCP), ou seja, na aprovação da distribuição pela Assembleia da empresa, estes devem ser registrados a crédito na conta de Investimentos (Participações MEP) e a débito nas contas de Dividendo/JCP/Debêntures a Receber, conforme o caso.

Ocorre que essa rotina não vem sendo adotada pela Copar. O lançamento dos Dividendos/JCP ocorre, em geral, na data do seu efetivo recebimento e não no momento de sua aprovação, em desacordo com os princípios da oportunidade, da representação fidedigna e da verificabilidade, previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual, e com o estipulado pela própria STN.

Como exemplo, tem-se o lançamento efetuado para a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), no dia 30/12/2019, apropriando dividendos referentes ao exercício de 2018 no dia do recebimento, conforme 2019NS000251, da UG 170510, embora tais dividendos tenham sido aprovados em Assembleia Geral da empresa no dia 29/4/2019 (Aviso aos Acionistas emitido no mesmo dia), ou seja, oito meses antes.

Situações como essa podem promover uma distorção de classificação, visto que parcela do ativo não circulante (subgrupo Investimentos) deveria estar registrada em ativo circulante (subgrupo demais créditos e valores a curto prazo), prejudicando a qualidade e a utilidade da informação contábil.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME, em que alega ser factível a implementação da rotina de registro dos dividendos e juros sobre capital próprio a receber no momento do compromisso de distribuição desses valores em casos normais nos quais a empresa declara dividendos e efetua o pagamento no mesmo exercício. Entretanto, apontou para a existência de dúvidas para os casos em que esse pagamento é postergado para exercícios seguintes, ou até mesmo antecipado, como ocorre normalmente para instituições financeiras. Assim, o gestor afirmou que deve verificar junto à CCONT como a implementação dessa nova metodologia de registro de dividendos/JCP a receber impactará os casos extraordinários retro mencionados.

Conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A auditoria financeira no BGU 2019 apurou que dividendos e juros sobre capital próprio a receber não estavam sendo reconhecidos no momento do compromisso de sua distribuição. Embora a STN tenha alegado, em seus comentários, que possui dúvidas quanto a essa metodologia de registro desses valores, o procedimento em análise foi proposto pelo Grupo de Trabalho instituído no âmbito da própria STN, que possuía como objetivo avaliar e aprimorar os procedimentos orçamentários, financeiros e patrimoniais referentes ao registro de participações societárias e seu reconhecimento nas demonstrações contábeis consolidadas da União.

O procedimento contábil está descrito no item I – Rotina contábil dos Dividendos e JCP a Receber, parágrafos 15 e 16 do relatório final do referido Grupo de Trabalho, que teve como encaminhamento a sugestão para que fosse alterada a macrofunção 021123 – Recolhimento de Dividendos, Juros sobre Capital Próprio e Debêntures, entre outros. Há necessidade de se aprimorar o procedimento relacionado ao reconhecimento destes valores, e de promover sua normatização, de forma a garantir a representação fidedigna e a tempestividade das informações contábeis.

Diante do exposto neste item e no anterior, faz-se oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019.

5.4.9. Atualização da participação em fundos avaliados pelo MEP sem documentação de suporte adequada e suficiente

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificou-se que os lançamentos de MEP relacionados às participações societárias da União em fundos foram efetuados sem correspondente documentação de suporte.

Conforme esclarecimentos da Copar/STN, o cálculo do MEP para a participação da União em Fundos é realizada, em sua maioria, com base em informações como valor da cota e patrimônio líquido dos fundos, encaminhadas via ofícios e por correio eletrônico pela Superintendência Nacional de Fundos de Governo da Caixa Econômica Federal, gestora de fundos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil (FG-Fies), Fundo Garantidor da Habitação Popular (FG-Hab), entre outros, bem como pela ABGF, antiga detentora de participações transferidas à União, no caso do Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE).

Embora as informações utilizadas para o cálculo do MEP tenham em sua maioria data-base de setembro de 2019, não há demonstrativos financeiros ou documentação análoga que suportem e deem confiabilidade a tais registros.

Comentários do gestor

A STN apresentou seus comentários quanto à distorção em análise por meio do Ofício-SEI 82.786/2020/ME. O gestor afirma que a Copar/STN passou a utilizar os extratos enviados pelas instituições gestoras dos fundos em virtude: i) da existência de defasagem na publicação dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

balanços, o que implicaria uma data-base de registro mais antiga; ii) do processo de redução de capital da ABGF, que implicou na recepção de cotas de quatro fundos garantidores; e iii) das informações contidas nos balanços, em alguns casos, não serem suficientes para apurar a participação da União no fundo (em cotas), como ocorreu no FGHAB.

Apesar dos pontos levantados, a STN considera factível voltar a utilizar as demonstrações financeiras como documentos de suporte para atualização dos investimentos avaliados pelo MEP, embora tal alteração possa implicar maior defasagem no cálculo da equivalência patrimonial.

Conclusão

O método da equivalência patrimonial para aferir a participação da União em fundos tem sido aplicado com base em informações contidas em extratos enviados pelas instituições financeiras gestoras de tais fundos. Tais extratos se limitam a apontar o valor da cota em determinada data, a quantidade de cotas totais e detida pela União e o patrimônio líquido do fundo. Eventualmente, quando da necessidade de esclarecimentos e retificações de valor, as comunicações são realizadas via e-mail entre a Copar e a instituição financeira envolvida.

Em que pese o gestor ter alegado utilizar tais informações, em grande parte, em virtude da defasagem entre a data-base dos balanços disponíveis e o cálculo da equivalência patrimonial, não se afasta a possibilidade de que tais extratos venham acompanhados de informações mais detalhadas que permitam à Copar confirmar a integridade e a confiabilidade dos dados utilizados para a aplicação do MEP.

Cita-se, como exemplo, a utilização de um balancete de verificação intermediário, receitas e despesas apuradas mensalmente pelos fundos, alterações na quantidade de cotas totais e detidas pela União, bem como memória de cálculo que permita verificar o valor do patrimônio líquido mais recente e os eventos que provocaram sua alteração (entre esse e o patrimônio líquido apurado na última publicação de balanço patrimonial disponível), de forma análoga a uma Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

Diante do exposto, faz-se pertinente propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial.

5.4.10. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos

Na auditoria financeira do BGU 2019, apurou-se que os dados de leilões de títulos apresentados pela STN divergem dos dados do BACEN em 39 dias de leilões de um total de 850 dias analisados, totalizando mais de 4,5% dias com inconsistências.

Em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, a STN encaminhou ao Tribunal a lista de todos os leilões de compra e venda de títulos da dívida realizados, de 1/1/2000 a 31/12/2019, dos títulos LFT, LTN, NTN-B e NTN-F.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Além disso, em resposta ao Ofício 18-226/2019-TCU-SEMAG, o Bacen encaminhou a sua lista de leilões referente aos mesmos títulos, também de 1/1/2000 a 31/12/2019.

Para verificar a consistência dos dados, comparou-se o quantitativo de títulos leiloados ainda em estoque no ano de 2019 contido nas duas listas, o que resultou em quantitativos discrepantes em 39 dias, conforme apresentado na tabela a seguir:

Inconsistências da Lista de Leilões

DATA	QTD STN	QTD BACEN	DIFERENÇA
14/11/2003	-5.000	0	5.000
12/02/2004	0	107.000	107.000
11/03/2004	0	19.600	19.600
14/05/2004	-17.000	0	17.000
14/06/2004	-17.000	0	17.000
14/07/2004	-17.000	0	17.000
13/08/2004	-3.150	0	3.150
14/09/2004	-20.000	0	20.000
14/10/2004	-5.000	0	5.000
12/11/2004	-21.000	0	21.000
14/01/2005	-21.000	0	21.000
14/10/2005	-500	0	500
14/11/2005	-3.241	0	3.241
14/03/2006	-47.000	0	47.000
12/04/2006	-128.000	0	128.000
10/05/2006	-112.100	0	112.100
28/06/2006	52.746	149.500	96.754
23/08/2006	-1.000	0	1.000
27/09/2006	-26.336	0	26.336
25/10/2006	-10.000	0	10.000
06/12/2006	-30.000	0	30.000
10/01/2007	-21.020	0	21.020
14/03/2007	-60.000	0	60.000
09/05/2007	-150.000	0	150.000
13/06/2007	-91.483	0	91.483
24/07/2007	1.749.159.027	1.055.000	1.748.104.027
25/07/2007	-130.996.218	0	130.996.218
21/08/2007	757.010.095	514.764	756.495.331
11/09/2007	1.584.258.304	1.000.978	1.583.257.326
12/09/2007	-53.026.311	0	53.026.311
02/10/2007	820.726.470	500.050	820.226.420
03/10/2007	-56.161	0	56.161
11/06/2008	0	-20.000	20.000
13/08/2008	0	-52.967	52.967
10/09/2008	0	-23.000	23.000
08/03/2012	1.000.000	1.499.998	499.998
10/04/2012	0	1.625.327	1.625.327
27/01/2016	0	-500.000	500.000
31/01/2018	0	-100.000	100.000

Fonte: STN, Bacen, e auditoria do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Verifica-se, ainda, que a lista apresentada pela STN contém quantidades de títulos leiloados desarrazoadas em algumas datas, como no dia 24/7/2007, em que são apresentadas quantidades de títulos leiloados maiores que um bilhão, o que resultaria em leilão de valor superior a um trilhão de reais.

Se esses quantitativos fossem reais, a quantidade de títulos em estoque de mercado seria de mais de cinco bilhões, quantidade 180% superior ao estoque de mercado atual de 1,8 bilhão de títulos apresentado pela própria STN em resposta a outro item do mesmo Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG.

Portanto, diante dessa divergência em 4,5% dos dias analisados e da existência de números incompatíveis com o estoque atual da dívida, constata-se que existe falha de controle sobre os dados de leilões da dívida pela STN.

Comentários dos gestores

Acerca da falha apontada acima, a STN encaminhou o Ofício-SEI 86.238/2020-ME, de 3/4/2020, no qual apresentou os seguintes esclarecimentos, prestados pela Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública (Codip), por meio do Ofício-SEI 85.599/2020-ME, de 3/4/2020.

Segundo a unidade, a maior parte dos registros mencionados pela auditoria financeira do TCU corresponde a divergências cujas causas foram explicitadas pela unidade na "Planilha Histórico de Leilões" – SEI 7389487. Dentre as causas apresentadas, verificou-se decorrerem de:

a) duplicação dos registros de troca, com possível erro no momento de colagem dos registros disponíveis no site do Tesouro para títulos leiloados em 31/1/2018;
b) informação errada sobre a quantidade de NTN-F aceitas no leilão de 8/3/2012, uma vez que se refere a 1.499.998 em vez de 1.000.000;
c) falha operacional da informação acerca do quantitativo de NTN-B comprada em 3/10/2007 em face de seu valor financeiro; e
d) falha no arquivo encaminhado ao Tribunal, uma vez que inserido valor financeiro no campo relativo à quantidade de títulos leiloados em 24 e 25/7, 21/8, 11 e 12/9 e 2/10/2007, dentre outras datas.

Nesse sentido, a STN destaca que as retificações dos registros divergentes se encontram disponíveis na "Planilha Retificações Leilões" – SEI 7389536.

Quanto aos dados do Bacen, esclarece que, após entrar em contato com a instituição para verificar as causas das divergências dos registros, obteve como resposta a Mensagem Bacen-SEI 7388517, a qual afirma que os dados que não constam das planilhas enviadas ao TCU durante a execução da auditoria se referem a leilões de compra restritos a *dealers*. Segundo o Bacen, até outubro de 2007 essas operações não faziam parte da base de dados do Departamento do Operações do Mercado Aberto (Demab).

Conclusão

No que se refere aos esclarecimentos apresentados pela Codip, há de se destacar que a maioria das falhas verificadas pela equipe de auditoria financeira do Tribunal decorre do recebimento de arquivo com dados contendo erros, não obstante as informações constantes do site do Tesouro Nacional estarem corretas, segundo defendido pelo Órgão.

Ademais, restou evidente não haver pleno alinhamento entre as bases de dados da STN e do Bacen no tocante aos títulos públicos leiloados e resgatados, principalmente quando se trata de época pretérita, isto é, anterior a 2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Quanto a essas constatações, entende-se oportuno destacar que o erro na extração de dados compartilhados com o TCU revela que os atuais controles internos da STN sobre o gerenciamento de dados contêm falhas, ante a frequência e tipos dos erros nos dados por ela própria apontados.

Nesse sentido, para fins de assegurar que seus dados possam ser extraídos de suas bases sem que haja comprometimento da fidedignidade, deve a STN reavaliar os controles internos relativos a esse processo de trabalho para assegurar a convergência entre os dados constantes de sua base e os compartilhados com outras instituições.

Quanto ao desalinhamento entre informações apresentadas pela STN e o Bacen, há que se destacar que, em resposta ao Ofício de Requisição 15-226/2019-TCU-SEMAG, de 30/10/2019, o Tesouro Nacional apresentou o Ofício-SEI 82.574/2019-ME, de 29/11/2019, com esclarecimentos acerca dos controles estabelecidos pelo órgão para mitigar os riscos relacionados ao processo de gestão da DPF e aos registros no Sistema Integrado da Dívida e Siafi.

Restou claro o empenho da STN na implantação de controles, já que realiza, sistêmica e diariamente, a conciliação de informações sobre a quantidade de títulos registrada no SID com a gerada pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). A conferência dos preços dos títulos também é realizada regularmente, sendo que a conferência das operações financeiras registradas no SID ocorre com base nos fatos geradores, dependendo do tipo de operação realizada com títulos públicos. Fato é que tais controles se mostraram satisfatórios, no sentido de que a maioria das divergências constatadas pela equipe de auditoria referem-se a dados pretéritos, como já informado.

Dessa maneira, entende-se oportuno propor a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO
À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados.

5.4.11. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos

Na auditoria financeira do BGU 2019, constatou-se que 382 dos 604 registros de emissões diretas de títulos públicos das séries LFT, LTN, NTN-B e NTN-F, ainda em estoque, não puderam ser apresentadas ao Tribunal por não estarem registrados no SID.

Em resposta ao Ofício 26-226/2019-TCU-SEMAG, a STN encaminhou ao TCU a lista de todas as transações diretas – emissões, resgates e trocas – envolvendo os títulos LFT, LTN, NTN-B e NTN-F em estoque até 31/12/2019.

Contudo, não puderam ser apresentadas as informações das portarias de emissões e resgastes realizadas dentro do prazo da auditoria, apesar de serem de registro obrigatório no atual sistema da dívida.

Destaca-se a importância dessa informação, visto que é o ato oficial que comprova a regular emissão e resgate direto de títulos, conforme previsto na Lei 10.179/2001, em conjunto com as delegações da Portaria-MF 183/2003 e da Portaria-STN 143/2004.

Dessa forma, diante da importância dessas portarias como substrato que comprova as emissões e resgates diretos de títulos, com suas informações, a falta de seu registro no sistema atual

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

prejudica a característica qualitativa da verificabilidade das informações contábeis, prevista na NBC TSP Estrutura Conceitual. Portanto, constata-se uma falha de controle.

Comentários dos gestores

Acerca da falha apontada acima, a STN encaminhou o Ofício-SEI 86.238/2020-ME, de 3/4/2020, no qual apresentou os seguintes esclarecimentos, prestados pelo Coordenador-Geral de Controle e Pagamento da Dívida Pública, por meio do Ofício-SEI 85.910/2020-ME, de 3/4/2020.

A Codiv ressalta que o arquivo Excel enviado inicialmente para o TCU com os dados de emissão direta solicitado continha 604 linhas, cada uma se referindo a um vencimento de título. Considerando que uma única portaria pode, por exemplo, autorizar uma emissão, resgate ou cancelamento de diversos títulos, não se pode concluir que 382 das 604 portarias enviadas não foram apresentadas. Na verdade, segundo a unidade destaca, as 382 linhas com informações de operações envolvendo títulos públicos pelo Tribunal referem-se a 172 portarias.

Além disso, a Coordenação-Geral salienta que todas as operações de emissões, resgates e cancelamentos objeto do levantamento realizado pelo Tribunal foram realizadas em observância à Lei 10.179/2001 ou à legislação específica, bem como às delegações da Portaria-MF 183/2003 e da Portaria-STN 143/2004, isto é, acompanhadas das respectivas portarias autorizativas de emissão e resgate chanceladas por autoridade competente.

Destaca, ainda, que a ausência da especificação do instrumento legal (número de portaria) no SID não significa que a operação tenha sido realizada sem portaria autorizativa, tampouco que os títulos não tenham sido devidamente registrados. E salienta que todas as operações foram integralmente incluídas no sistema, estando apenas o campo "instrumento legal" sem o preenchimento devido nos casos apontados pelo Tribunal.

Esclarece, também, que os casos em que os números das portarias não foram informados se devem ao fato de que no sistema utilizado anteriormente ao SID, denominado DPI (Dívida Pública Interna), não havia preenchimento obrigatório do número da portaria autorizativa da emissão, a qual era publicada no Diário Oficial da União (DOU) e arquivada fisicamente. Nesse sentido, embora obrigatória a autorização das operações por meio da portaria, o seu registro no DPI era feito sem referência ao número do ato normativo.

Informa que no SID, por sua vez, o número da portaria autorizativa para qualquer operação de emissão e resgate é campo de preenchimento obrigatório. Dessa maneira, quando o sistema DPI foi substituído pelo atual SID, em 2013, as operações cadastradas no DPI foram migradas para o SID com o campo "Instrumento legal" preenchido com o termo genérico "Portaria", sem especificar numeração e data.

Isso teria ocorrido devido ao grande volume de operações a serem transportadas do DPI para o SID, bem como para agilizar o processo e reduzir o risco operacional envolvido, razão pela qual optou-se por efetuar a migração por meio de carga de dados, e não pelo preenchimento manual de cada operação. Assim, durante a migração, alguns campos padronizados no SID não tinham a mesma correlação no DPI, ocasionando registros incompletos.

A Codiv afirma ainda que a inclusão de um campo obrigatório para o número da portaria das operações no SID foi uma decisão da STN com o intuito de melhorar o controle das operações da DPF. E destaca que não existe qualquer norma que obrigue o registro do número dessas portarias no sistema interno de controle da Dívida Pública, uma vez que a publicidade dessas portarias é feita tempestivamente por sua publicação no DOU ou no site da STN.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Assim, no entender da unidade, a falha apontada pelo Tribunal se trata, tão somente, de ausência de detalhamento de um dado qualitativo (número de portaria), ocorrido em função da migração de informações de operações para o novo sistema.

Conclusão

Os comentários apresentados pela Codiv são esclarecedores das causas da divergência verificada pela auditoria financeira na DPF.

Há que se destacar, ainda, que a STN reconheceu a relevância da falha apontada pelo TCU, pois se comprometeu a incluir desde já, em sua base de dados do SID relativa aos títulos emitidos outrora, a necessária informação sobre o número do instrumento normativo que comprova a regularidade das emissões e resgates de títulos.

Salienta, no entanto, que essa inclusão demandará prazo, pois necessita ser realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), o que pode competir com outras prioridades desenvolvidas por aquela empresa pública.

Não obstante, a unidade já se prontificou e enviou ao Tribunal novo arquivo com os dados de emissões e resgates solicitados, atualizado com a numeração das portarias faltantes, o que demonstra a regularidade dessas operações.

Considerando todo o exposto e tendo em vista que os campos com ausência da informação sobre a numeração do ato normativo possuem apenas caráter qualitativo, não impactando as estatísticas da Dívida Pública Federal, entende-se que a STN adotou as devidas providências para regularização da falha apontada, razão pela qual se conclui dispensável a formulação de recomendação. Entretanto, registra-se a necessidade de monitorar a implementação dessa informação na base de dados da DPF, quando da realização da auditoria financeira do BGU 2020.

5.4.12. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo.

Na auditoria financeira do BGU 2019, identificou-se a ocorrência de registros de dívida de longo prazo, no montante de R$ 24.446.459.516,62, por meio de evento que é próprio do registro da dívida de curto prazo.

O evento 59.1.313 Variação Cambial Negativa em Títulos – Curto Prazo tem sido indicado para apropriação da variação cambial negativa da dívida mobiliária.

A Tabela de Eventos do Siafi, acessada pela transação >CONEVENTO, estabelece que o evento 59.1.313 se destina a Apropriação da Variação Negativa do Principal de Empréstimos a Curto Prazo de Operações de Crédito Externas em Títulos.

No entanto, na ausência de evento específico para registro da variação cambial negativa da dívida de longo prazo, a STN tem indicado no campo classificação conta de Passivo não Circulante.

As falhas são evidenciadas nos seguintes documentos emitidos pelo UG Executora 170600, que movimentam a conta 222210100 Empréstimos Externos em Títulos: 2019NS000272; 2019NS001214; 2019NS001511; 2019NS001514; 2019NS001786; 2019NS002339; 2019NS002636 e 2019NS003230.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

A falha identificada não distorce os valores e as classificações das contas de passivo do Balanço Patrimonial. Ocorre, no entanto, comprometimento da compreensibilidade do fato que originou o registro da informação contábil.

Comentários do gestor

Por meio do Ofício-SEI 81.960/2020/ME, em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN relatou que a divergência entre o título do evento (de curto prazo) e sua utilização (de longo prazo) se restringe à descrição incorreta da função do evento, não ocasionando qualquer prejuízo às informações divulgadas no BGU. Em adição, anunciou que a CCONT alterou o título e a descrição do evento 59.1.313 para que fiquem compatibilizadas com sua utilização.

Conclusão

A alteração na descrição do evento 59.1.313 permitiu que o título fique compatível com a utilização de contas de curto e longo prazos. A providência da STN corrige a falha identificada.

5.4.13. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R$ 36.066.332,36, registrada em VPA própria de créditos em geral.

Na auditoria financeira do BGU 2019, observaram-se registros de atualização monetária incidente sobre a conta 121110320 – Operações Especiais Securitizadas, no montante de R$ 36.066.332,36, com contrapartida na conta de VPA 443910320 – Atualização Monetária Positiva, que não é condizente com esta modalidade de crédito.

O PCASP e a transação >CONCONTA do Siafi estabelecem que a conta 443910320 Atualização Monetária Positiva se destina a registrar o valor das VPAs decorrentes da atualização monetária positiva de créditos e valores a receber, com exceção de empréstimos e financiamentos concedidos. Não obstante essa prescrição, a conta tem sido indicada de forma incorreta no campo classificação dos documentos que registram a atualização monetária das operações especiais securitizadas, espécie do gênero empréstimos e financiamentos concedidos.

As evidências são encontradas nos documentos do Siafi de número 2019NL000267 e 2019NL000344, emitidos pela UG Executora 170700.

A classificação incorreta provoca superavaliação da VPA de variação monetária ativa de empréstimos gerais a receber, por registrar valores que são próprios de empréstimos e financiamentos concedidos. Em contrapartida, a VPA de atualização monetária específica fica subvalorizada em igual montante.

Além disso, há comprometimento das características qualitativas da informação contábil, como a relevância, a representação fidedigna, a comparabilidade e a compreensibilidade da informação contábil.

Comentários do gestor

Por meio da Nota-SEI 3/2020/GEREF/COGEF/SUGEF/STN/FAZENDA-ME, de 30/3/2020, em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN ponderou que se trata de inconsistência que interfere apenas na análise qualitativa da informação, sem impacto no resultado da DVP, pois os saldos das variações totais e de seu efeito no ativo permanecem o mesmo.

Alegou que serão revistos os procedimentos contábeis para registro de atualização monetária incidente sobre os empréstimos a receber e será analisada eventual necessidade de ajustes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

em eventos, contas contábeis e reclassificação em lançamentos realizados, desde o início do exercício até o presente momento, para evitar distorções nas demonstrações contábeis de 2020.

Conclusão

Considerando que a STN informou que analisará e adotará as devidas providências para regularização da falha apontada, conclui-se dispensável a formulação de recomendação. Entretanto, registra-se a necessidade de monitorar a implementação dessa alteração quando da realização da auditoria financeira do BGU 2020.

5.4.14. Apropriação de juros a receber, no montante de R$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos.

Na auditoria financeira do BGU 2019, verificaram-se registros de ganho de variação cambial de empréstimos a receber em moeda estrangeira no montante de R$ 48.793.044,87. Entretanto, para registro do fato, foi indicada a conta VPA 443110100 – Variação Monetária e Cambial de Empréstimos Internos Concedidos, em contrapartida com a conta 112410301 – Crédito de Operações Especiais a Receber. No campo descrição do documento relatou se tratar a operação de apropriação de juros a receber.

Verifica-se divergência de informação entre a descrição do campo e as contas indicadas no lançamento contábil.

O PCASP e a transação >CONCONTA do Siafi estabelecem que a conta de VPA 443110100 – Variação Monetária e Cambial de Empréstimos Internos Concedidos destina-se a informar o ganho patrimonial decorrente da variação cambial positiva do empréstimo concedido. Já a conta 112410301 deve registrar valores relativos a operações especiais a receber, incluindo multas e juros, que se presume englobar os encargos de mora. A conta 112410302 – Juros a Receber Operações Especiais objetiva registrar os juros relativos a operações especiais.

A Nota Técnica-SEI 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 25/5/2018, propõe padrão de procedimentos contábeis para registro de empréstimos e financiamentos concedidos e encargos a receber. Segundo a STN, as orientações servem de base para a contabilização de encargos a receber decorrentes de outras espécies de acordos geridos pela Secretaria.

Com base nos normativos acima, os empréstimos e financiamentos do tipo operações especiais devem ser registrados nas contas 112410301 – Credito de Operações Especiais a Receber e 112410302 – Juros a Receber Operações Especiais, dentre outras.

A primeira conta se presta, precipuamente, para registro dos valores referentes ao principal do empréstimo concedido. A segunda apropria os encargos a receber em contrapartida com conta de VPA própria de juros, à medida que o direito se torna realizável com o transcurso do tempo, em observância ao regime de competência. Ela será realizada na oportunidade do recebimento do crédito, em conta contábil separada do principal. Estas contas são passíveis de atualização monetária e cambial.

Porém, diferentemente dos procedimentos propostos na Nota, os aumentos de juros a receber têm sido acrescidos diretamente à conta representativa do principal (112410301), divergindo do histórico do lançamento, que indica a intenção de apropriar ou corrigir os juros a receber. Esse lançamento faz presumir que, em parte dos lançamentos, os juros a receber são previamente capitalizados na conta do principal antes do efetivo recebimento e que qualquer variação posterior

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dos juros é refletida diretamente na conta que representa o principal. As ocorrências estão evidenciadas no documento E 450.1.D (peça 210 do TC 033.588/2019-8), referente ao evento 54.0.959 da UG executora 170700.

O conflito entre a intenção manifestada na observação do documento de registro contábil, que indica a essência da informação, e o efeito gerado pelas contas sensibilizadas pelo evento 54.0.959 traz implicações para as demonstrações. A DVP demonstra a variação cambial positiva, porém oculta a informação sobre a apropriação de ganho com juros. Por seu turno, o Balanço Patrimonial reporta a valorização do principal das operações especiais, em vez dos juros a receber. Logo, o objetivo de reportar o ganho auferido com juros a receber pela variação cambial não é alcançado.

A inconsistência interfere na análise qualitativa da informação, pois há que se escolher entre demonstrar a valorização do principal ou dos juros a receber. E, no campo das variações patrimoniais, acatar o registro do ganho com variação cambial ou com o aumento de juros. No conflito entre as formas de demonstração, a essência deve prevalecer para garantir a fidedignidade da representação.

Deve haver uniformização dos procedimentos contábeis da Nota Técnica-SEI 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 25/5/2018 e dos de registro da apropriação de juros de operações especiais a receber.

Como ponto de partida, os registros contábeis das transações das entidades do setor público devem ser efetuados, considerando as relações jurídicas, econômicas e patrimoniais, prevalecendo, nos conflitos entre elas, a essência sobre a forma, conforme prescreve o capítulo 3 - Mensuração de Ativos e Passivos, da Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, do MCASP, 8ª edição.

Logo, se o fato contábil diz respeito a aumento dos juros a receber em virtude da variação cambial positiva, a essência da relação econômica deve ser retratada nos registros contábeis, prevalecendo sobre a forma.

Comentários do gestor

Por meio da Nota-SEI 3/2020/GEREF/COGEF/SUGEF/STN/FAZENDA-ME, de 30/3/2020, em resposta ao Ofício de Requisição 36-226/2019-TCU-SEMAG – Relatório para Comentários dos Gestores, a STN ponderou que se trata de inconsistência que interfere apenas na análise qualitativa da informação, sem impacto no resultado da DVP, pois os saldos das variações totais e de seu efeito no ativo permanecem o mesmo.

Alegou que serão revistos os procedimentos contábeis para registro de atualização monetária incidente sobre os empréstimos a receber e será analisada eventual necessidade de ajustes em eventos, contas contábeis e reclassificação em lançamentos realizados, desde o início do exercício até o presente momento, para evitar distorções nas demonstrações contábeis de 2020.

Conclusão

Considerando que a STN informou que analisará e adotará as devidas providências para regularização da falha apontada, conclui-se dispensável a formulação de recomendação. Entretanto, registra-se a necessidade de monitorar a implementação dessa alteração, quando da realização da auditoria financeira do BGU 2020.

NOTA: Apêndices no documento original (peça 5 destes autos).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2018 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2019 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas contas de 2015 a 2018.

Relativamente aos anos de 2015 a 2017, estão sendo monitorados apenas os itens que não foram considerados atendidos ou observados nas Contas do Presidente da República de anos anteriores.

Com vistas a delimitar o conjunto de deliberações a serem monitoradas, em consonância com as diretrizes do Acórdão 2964/2018-TCU-Plenário (relatoria ministro Bruno Dantas), foram estabelecidas as seguintes especificações:

- Abrangência: exercícios de 2015 a 2018;
- Situação das recomendações: a monitorar, em atendimento, não atendida e parcialmente atendida;
- Situação dos alertas: observado, observado parcialmente, não observado e em atendimento.

Cumpre esclarecer que, de acordo com os Padrões de Monitoramento do TCU (aprovados pela Portaria-Segecex 27/2009), a situação "em atendimento" se caracteriza quando as providências para implementar a recomendação ainda estão em curso. Já as situações consideradas "parcialmente atendida" e "observado parcialmente" se referem a casos em que os gestores consideraram concluídas as providências referentes à implementação da recomendação ou à observância do alerta, sem implementá-la ou observá-lo totalmente.

A seguir, apresenta-se a análise circunstanciada acerca das medidas adotadas em atenção a cada um dos alertas e recomendações monitorados.

6.1. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2015

6.1.1. ao Ministério da Fazenda que, em conjunto com os órgãos responsáveis pelos respectivos registros contábeis, envide esforços no sentido de regularizar passivos que não estão adequadamente evidenciados nas demonstrações contábeis da União, como é o caso dos passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aos programas habitacionais e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

Situação Atual: Atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018, uma vez que os passivos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aos programas habitacionais já haviam sido registrados em atendimento à Nota Técnica GAB/STN/MF 26/2015. Neste exercício, verificou-se que a nota explicativa 16 – Provisões do BGU 2019, item b, apresenta as provisões para perdas judiciais e administrativas, nas quais se inclui o passivo do Fundef, classificado como perda provável e com estimativa de impacto de R$ 33,9 bilhões (peças 48, 82 e BGU 2019 do TC 033.588/2019-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.1.3. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em conjunto com o Ministério da Fazenda, que efetuem o levantamento e o registro contábil de todos os imóveis funcionais da União, mensurados de acordo com os critérios contábeis aplicáveis

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SCGPU), antiga Secretaria de Patrimônio da União (SPU), informou que, em 2019, não houve avanços significativos no desenvolvimento dos diversos módulos que fazem parte do projeto de desenvolvimento do Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPUnet), em virtude da reforma administrativa e da mudança da empresa prestadora de serviços de criação do *software*. Em complemento, informou que ainda estão em andamento os processos de levantamento cadastral e avaliação dos bens, cuja previsão de conclusão é 2022, e de correção de classificação do regime de utilização dos imóveis (peças 48 e 66 do TC 033.588/2019-8).

6.1.6. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em conjunto com a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que definam e coordenem ações a fim de aperfeiçoar a gestão dos imóveis funcionais da União, promovendo a publicidade e a transparência sobre sua existência e situação nos meios oficiais.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. O novo sistema unificado de gestão de imóveis da União, SPUnet, que viabilizará a complementação e o aprimoramento das informações no Portal da Transparência e também a gestão dos imóveis funcionais, ainda não entrou totalmente em operação. Paralelamente ao desenvolvimento do novo sistema, a SCGPU informa que tem empreendido ações no sentido de sanar as inconsistências cadastrais dos imóveis funcionais no sistema em operação atualmente (SpiuNet), o que permitirá o melhor acompanhamento das informações relativas a esses imóveis mesmo antes do pleno funcionamento do SPUnet. Por fim, esclarece que as informações sobre os imóveis ora disponíveis são publicadas em três diferentes Portais: da SCGPU, da Transparência e de Dados Abertos do Governo Federal (peças 48, 65 e 66 do TC 033.588/2019-8).

6.1.4. ao Poder Executivo Federal que adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras, decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações

Situação atual: não atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Em 2017, foi instituído Grupo de Trabalho (GT-IF), mediante a Portaria Interministerial 81, de 14/3/17, com o intuito de impedir o surgimento de novos passivos e também para aprimorar o controle e a transparência das relações dos órgãos com as instituições financeiras, no tocante a aspectos como contratação, gestão, registros contábeis e execução orçamentária e financeira de serviços de instituições financeiras. O relatório do GT-IF foi concluído em 2018 e elaborada uma minuta de Decreto, que, desde 2018, permanece tramitando no Ministério da Economia. Assim, conclui-se que, até o momento, não houve quitação do passivo e nem adoção de medidas que efetivamente impeçam o surgimento de novos débitos da União com as instituições financeiras (peça 48 do TC 033.588/2019-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.2. Alertas e Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016

6.2.2. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com os órgãos setoriais, que, na seção da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao desempenho das metas do PPA, apresentem e considerem os parâmetros esperados para cada meta no exercício

Situação atual: atendida.

Comentários: na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019 (PCPR 2019), a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME) informa que foi criado campo específico no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) para registro dos valores anuais de referência das metas do PPA. Verifica-se que, de fato, o Siop possui campo para registro dos valores anuais, e que foram preenchidos no processo de elaboração do PPA 2020-2023. Diante disso, considera-se atendida a recomendação.

6.2.5. aos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda que adotem medidas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal

Situação atual: em atendimento.

Comentários: na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, consta manifestação da Casa Civil da Presidência da República, segundo a qual a classificação orçamentária "localizador de gastos" ou "subtítulo" seria suficiente para localização da execução da despesa. Por seu turno, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) ressalta que a localização da despesa por município engessaria a execução orçamentária.

A recomendação em tela decorreu do emprego de localizador "nacional" para 66,3% do montante empenhado e, no limite, poderia ter sido empenhado em favor de qualquer unidade da Federação não especificada no momento da elaboração e/ou aprovação da LOA. O uso indiscriminado do localizador "nacional" distorce a análise da distribuição da despesa por região do país. O Poder Executivo deve tomar providências para que o localizador da despesa seja tão preciso quanto possível, ensejando o acompanhamento, pela sociedade, das regiões atendidas por despesas federais com irrigação, à luz do previsto no art. 42 do ADCT.

Outrossim, na PCPR 2019, a Secretaria de Orçamento Federal aventa possíveis avanços que poderiam evitar tal descumprimento no futuro, a exemplo da inserção de filtro orçamentário relativo à subfunção Irrigação, de modo a criticar e rejeitar as propostas que contribuam para o descumprimento dos percentuais mínimos, e de previsão expressa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que determine a não alocação de recursos em localizador Nacional, "de forma a garantir, desde a proposta orçamentária, até o empenho e pagamento, uma maior transparência para aferição do desígnio constitucional de regionalização deste tipo de despesa nesse sentido." Diante da possibilidade de aperfeiçoamentos que favoreçam o cumprimento do art. 42 do ADCT, considera-se a presente recomendação em atendimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.2.6. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República que adote as providências necessárias, a fim de possibilitar o devido registro dos ativos da União referentes aos créditos a receber decorrentes dos títulos de domínio emitidos para regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal, em observância aos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Com a extinção da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, incluindo a expedição de títulos e o seu posterior controle, foram transferidas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O Incra apresentou cronograma e informou o prazo de 1º/7/2020 para conclusão das atividades a serem desenvolvidas para atender à recomendação, quando terá início o fornecimento de relatório para fins de registros contábeis, por UG/gleba/beneficiário, conforme Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR).

6.2.7. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que, em conjunto, adotem as providências necessárias para que os imóveis já titulados sejam baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, disposto nos itens 2.2.1 e 2.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informou que já encaminhou as orientações com as rotinas contábeis necessárias para que os imóveis titulados fossem baixados do patrimônio da União, em convergência ao conceito de ativo, de forma que, em 2018, houve redução de R$ 4,3 bilhões no saldo das glebas. Tal baixa refere-se ao processo de alienação de partes dessas glebas, que culminou no registro dos créditos a receber decorrentes do processo de titulação nos exercícios de 2009 a 2018. Por sua vez, a SCGPU registrou que compete às Unidades Gestoras a manutenção dos registros de imóveis sob suas responsabilidades nos sistemas corporativos SpiuNet e Siafi e que, no caso em questão, a gestão dos imóveis no âmbito da reforma agrária é de competência do Incra. Já o Incra, que assumiu as atribuições da extinta Serfal, asseverou que está elaborando ajustes no sistema para realizar os cálculos dos títulos emitidos, o que deve ser concluído em 2020 (peças 48, 66, e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.8. à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, em conjunto, adotem as providências necessárias para o desenvolvimento de metodologia e o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável e ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo a STN, já foram encaminhadas as orientações com as rotinas contábeis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

necessárias para o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável. O Incra, por seu turno, que assumiu as atribuições da extinta Serfal, afirmou que está elaborando ajustes no sistema para realizar os cálculos dos títulos emitidos, o que deve ser concluído em 2020 (peças 48, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.9. à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que adotem as providências necessárias, a fim de que os ajustes para perdas relativos aos créditos a receber de regularização fundiária sejam devidamente calculados e reconhecidos, em observância ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo a STN, já foram encaminhadas as orientações com as rotinas contábeis necessárias. Já o Incra, que assumiu também as atribuições da extinta Serfal, pontuou que está elaborando ajustes em seu sistema para recepcionar os dados dos títulos emitidos, visando, além da cobrança, a geração de informações para a elaboração de metodologia para estimar e calcular o ajuste para perdas, o que deve ser concluído em 2020 (peças 48, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.10. ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo a STN, o Ofício Conjunto 84.522/2017-MP orientou que os imóveis rurais sob as respectivas administrações fossem avaliados de acordo com a Planilha de Preços Referencial (PPR) e que os imóveis de uso especial deveriam ser avaliados por meio de laudo de avaliação, conforme estabelecido na Portaria Conjunta SPU/STN 703/2014. Por sua vez, o Incra afirmou que a recomendação foi acatada na medida em que o Incra normatizou a metodologia para estabelecer o valor patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária e realizar a contabilização, consoante Nota Técnica 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA/2018 (e respectivos anexos), em consonância com a Portaria Conjunta STN/SPU 703/2014 e a Nota Técnica 3.349/2017-SPU/MP. Em complemento, o Instituto esclareceu que, em relação aos 1.740 imóveis englobados no lançamento contábil único realizado em 2018, 204 foram excluídos de necessidade de cadastro e 1.298 imóveis glebas devem ser registrados contábil e patrimonialmente, perfazendo um total de R$ 49 bilhões, de acordo com os valores de PPR mais atuais disponíveis, o que deverá ocorrer no exercício de 2020 (peças 48, 61, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.11 ao Incra que corrija a divergência de dados do quantitativo da área destinada à reforma agrária constante do Sipra e do seu acervo fundiário disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Naquele exercício, o Incra iniciou o assessoramento às Superintendências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Regionais para a promoção dos ajustes. Em 2019, foram publicadas 92 retificações. Entretanto, quanto ao saldo a ser analisado/retificado, o Incra ressalta que as publicações dependem de análise e estudo técnicos preliminares, em muitos casos envolvendo vistorias *in loco*, com elaboração de mapas e outras peças técnicas, o que dificulta a estimativa de prazos para sua finalização (PCPR).

6.2.14. à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que implemente os ajustes necessários para a regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias.

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A STN registrou que as orientações acerca dos registros contábeis de provisão para pagamento do salário do período de férias foram formalizadas e disseminadas no exercício de 2018, de acordo com o item 5 da Macrofunção do Manual Siafi 021142, porém, a implantação integral por parte das setoriais contábeis das novas rotinas estavam pendentes da adequação do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape). Por seu turno, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal informou que os ajustes necessários à regularização dos registros contábeis decorrentes da inclusão da provisão para pagamento do salário do período de férias já foram implementados na evolução no Demonstrativo de Despesas com Pessoal (DDP) disponibilizado pelo Siape (peças 62 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.15. à Secretaria do Tesouro Nacional que, por ocasião da publicação das demonstrações contábeis consolidadas da União relativas ao exercício de 2017, evidencie nos demonstrativos o acerto efetuado para correção da distorção gerada em 2016 pela classificação indevida de bens dominiais destinados à reforma agrária como se fossem de uso especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018. Essa distorção do registro de bens destinados à reforma agrária (bens dominiais) decorre do registro no SpiuNet, que foi um sistema criado para registrar os bens de uso especial. O pleno atendimento ocorrerá com a implantação do novo sistema SPUnet, como abordado na recomendação 6.1.3 de 2015. De todo modo, a STN informou que as notas explicativas do BGU vão trazer a ressalva de que há bens dominiais registrados como se fossem de uso especial até que o projeto de desenvolvimento do sistema SPUnet seja concluído (peça 82 do TC 033.588/2019-8).

6.2.17. aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, da Cultura, do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no item 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais).

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018. A depreciação dos bens móveis pertencentes ao MCTIC vem sendo realizada desde 2018. Por sua vez, o Incra, que absorveu as atribuições da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, informou que segue realizando a depreciação de seus bens regularmente. Os Ministérios da Cultura e do Esporte foram incorporados pelo atual Ministério da Cidadania. Em razão desse fato, o Ministério da Cidadania informou que está

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

realizando processo de inventário e identificação de responsáveis pela guarda dos bens, bem como concluindo a implantação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads), com previsão de conclusão para maio/2020 (peça 116 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

Alertas

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

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: este alerta foi considerado parcialmente observado quando do exame das Contas de 2017. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, a RFB informou que atendeu ao disposto na LDO, especialmente quanto à demonstração de que as renúncias tributárias entrariam em vigor somente quando implementadas as respectivas medidas de compensação, ressaltando que o início da vigência de cada medida desonerativa é fixado pela própria lei que a instituiu e que a suspensão de sua eficácia ainda carece de regulamentação. Ademais, foram apresentadas as estimativas dos impactos e as medidas de compensação adotadas, com vistas a comprovar o atendimento dos requisitos do art. 14 da LRF referentes à concessão ou ampliação de renúncias tributárias em 2019.

Por sua vez, a Casa Civil informou que, em conjunto com os demais órgãos do Poder Executivo, foram realizadas tratativas em busca de se estabelecer mecanismos eficientes para a instituição de renúncias tributárias, a fim de assegurar o cumprimento das exigências legais. Com efeito, o Ministério da Economia encaminhou à Casa Civil minuta de decreto objetivando regulamentar o § 2º do art. 14 da LRF, que dispõe sobre a vigência de benefícios tributários e a implementação das respectivas medidas compensatórias. Tal proposta normativa encontra-se em análise no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, a Casa Civil relatou que, nos casos em que há proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas à instituição de benefícios tributários, devem ser editados decretos específicos para cada renúncia fiscal, a fim de atender ao disposto no art. 14 da LRF. Como exemplo, citou a publicação do Decreto 9.682/2019, o qual disciplinou a entrada em vigor das medidas implementadas pela Lei 13.799/2019 (prorrogação de benefícios tributários para projetos nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e da Amazônia – Sudam).

Não obstante as providências adotadas, verificou-se que não ficou demonstrado pelo Poder Executivo, quando da edição das Medidas Provisórias 877, 905 e 907, todas de 2019, que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

criaram ou ampliaram benefícios fiscais, o cumprimento integral das exigências contidas nos dispositivos constitucionais e legais para instituição desses benefícios, bem como quando da sanção da Lei 13.799/2019, oriunda do Congresso Nacional.

As irregularidades constatadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019 dizem respeito ao não atendimento por completo das normas prescritas nos art. 113 do ADCT e 14, caput, incisos I e II, da LRF, bem como nos arts. 114 e 116 da LDO 2019, em face da ausência dos requisitos legais para concessão ou ampliação de benefícios tributários, como: concessão de novos benefícios durante o exercício, projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetaria as metas fiscais ou a apresentação de medidas de compensação, cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, e indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício.

Ante o exposto, conclui-se pela observância parcial do alerta em comento, ressaltando-se a recorrência das desconformidades observadas nos últimos quatro exercícios (2016, 2017, 2018 e 2019). Assim, foi proposto novo alerta sobre o assunto na seção 4.1.2.9 deste Relatório, rechaçando-se a reiterada conduta em desacordo com a legislação pertinente.

6.3. Alertas e Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017

6.3.2. ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

Situação atual: não atendida.

Comentários: conforme informações da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, foi observado, na elaboração do projeto de lei orçamentária e na aprovação da lei orçamentária anual para o exercício, o patamar mínimo de aplicação no Centro-Oeste de 20% do total destinado a ações de irrigação. Todavia, na etapa de execução orçamentária, a destinação de recursos ao Centro-Oeste permaneceu abaixo de 20%. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), as despesas com irrigação no Centro-Oeste em 2019 foram afetadas pela abertura de créditos adicionais por meio da Portaria ME 169 e Lei 13.888, ambas de 2019, tendo como fonte de recursos o cancelamento de dotações orçamentárias para a irrigação na região. Com efeito, no exercício de 2019, verifica-se que o empenho de recursos na região Centro-Oeste para irrigação foi de 18,8% (R$ 27.530.499,20, de um total de R$ 146.469.751,27). Diante do efetivo descumprimento de previsão constitucional, considera-se não atendida a recomendação formulada pelo Tribunal.

6.3.3. ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação: de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: nos termos da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) apresenta informações, provenientes da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), que comprovariam a aplicação preferencial de recursos para irrigação no semiárido nordestino, e de no mínimo 50% em favor de agricultores familiares. Adicionalmente, tais informações comprobatórias foram, segundo a Casa Civil, inseridas no sistema Governa pelo MDR.

Com efeito, logrou-se, por meio da análise de dados orçamentários complementares, obter evidências de que, para o exercício de 2019, a alocação mínima no semiárido e na agricultura familiar foi atendida. No entanto, em razão do regramento previsto no ADCT para a destinação de recursos da irrigação, e das disposições constitucionais e legais que tutelam a publicidade e a transparência na administração pública, impõe-se a publicação, de forma clara e acessível, de informações que permitam acompanhar a proporção de recursos disponibilizada: na agricultura familiar, como proporção do total aplicado no Nordeste e no Centro-Oeste; e no semiárido nordestino, do total aplicado no Nordeste. Diante disso, considera-se a recomendação em atendimento, sendo necessária a divulgação estruturada de informações à sociedade, que evidenciem cabalmente a proporção de recursos para irrigação que foi destinada ao semiárido nordestino e a agricultores familiares no Nordeste e Centro-Oeste, tendo em vista os requisitos previstos no art. 42 do ADCT.

6.3.6. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2)

Situação atual: atendida.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.2.2 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016.

6.3.8. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp. (seção 5.3.1.3a).

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018, uma vez que a Coordenação-Geral de Contabilidade da União (CCONT) elaborou a Nota Técnica 11/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, o que viabilizou a padronização recomendada pelo TCU, restando pendente somente a adoção integral pela Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS). No exercício de 2019, conforme relatado pela STN e Casa Civil, a CGFIS finalizou o processo de conciliação junto a instituições financeiras e os ajustes foram realizados (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.9. à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b).

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Com a extinção da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead/Serfal), concretizada pela Lei 13.844/2019, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedição de títulos e seu posterior controle, foram transferidas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Assim, o Incra informou que, devido a essa transferência e a ainda não estarem totalmente definidas as competências para cada fase da titulação/cobrança, os procedimentos de registro dos títulos emitidos no âmbito da Amazônia Legal ainda não foram iniciados. Em complemento, a Casa Civil ressaltou que solicitou ao Incra a definição e apresentação de cronograma, com prazos inicial e final, para cumprimento da recomendação (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.10. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos. (seção 5.3.1.3 c).

Situação Atual: atendida.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. A STN informou que a atualização dos créditos a serem recuperados anteriores à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal já estavam sendo devidamente registrados e contabilizados no Siafi. Quanto aos valores honrados posteriormente à adesão, foram concluídos os protótipos necessários para controlar as regras de atualização, de modo que os respectivos lançamentos também passaram a ser periodicamente realizados em 2019 (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.13. à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e respectivas Superintendências Regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5).

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: essa recomendação foi considerada em atendimento quando do exame das Contas de 2018. Segundo dados do Incra, 81% dos Mercados Regionais de Terras (MRT) estão com planilhas de preços referenciais (PPR) atualizadas em até dois anos, mas o contingenciamento de recursos e a necessidade de análises aprofundadas têm retardado o processo. A área prevê que até junho/2020 será possível alcançar a total atualização em todas as superintendências (peça 48 do TC 033.588/2019-8 e PCPR).

6.3.16. à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Advocacia- Geral da União, promova: a) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; b) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).

Situação Atual: não atendida.

Comentários: A presente recomendação está sendo tratada no TC 036.129/2019-4. No entanto, cumpre ressaltar que foi considerada não atendida, uma vez que a Portaria AGU 514/2019, que alterou a Portaria AGU 40/2015, permitiu a classificação de ações pendentes de julgamento de embargos de declaração ou de modulação de efeitos como risco possível, contrariando os conceitos contábeis de provisão e os critérios definidos para passivos contingentes.

6.3.22. ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da LRF) e considerando o disposto no art. 49 da LRF. (seção 2.3.5.4).

Situação Atual: atendida.

Comentários: esta recomendação foi considerada parcialmente atendida quando do exame das Contas de 2018. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, foram informados os valores restituídos ao Tesouro Nacional tanto pelo Fies/FNDE, quanto pelas demais agências financeiras oficiais de fomento que realizam operações de crédito com recursos orçamentários da União.

6.3.23. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário

Situação atual: em atendimento.

Comentários: o Tribunal de Contas da União acompanhou a elaboração do novo plano plurianual, referente ao período de 2020 a 2023, em fiscalização que resultou no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rego). No trabalho, constatou-se que algumas recomendações prévias do Tribunal foram incorporadas ao PPA, como a previsão de valores anuais de referência para as metas, enquanto outras, a exemplo da estipulação de metas para a dimensão estratégica, deixaram de ser implementadas.

Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap/ME) descreve as linhas gerais que fundamentaram a formatação do PPA 2020-2023. Também é informada a intenção, por parte do governo federal, de elaborar estratégia nacional de desenvolvimento. Por outro lado, a Lei 13.971/2019 e o Manual Técnico do Plano Plurianual preveem uma série de medidas, em nível gerencial, para aperfeiçoamento do ciclo de planejamento de médio prazo instituído pelo PPA 2020-2023. Entre essas medidas, cabe mencionar a edição de planos institucionais por órgãos e entidades federais. Considerando a necessidade de novas medidas, como ressaltado no Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, para a implementação do PPA 2020-2023, considera-se a presente recomendação em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

atendimento. Ressalta-se que o referido acórdão será objeto de monitoramento tanto em processo específico como ao longo da análise das prestações de contas do Presidente da República referentes aos exercícios de vigência do PPA 2020-2023.

Alertas

6.3.25. alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017. (seção 4.1.2.9).

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: conforme já relatado, as medidas adotadas pelo Poder Executivo não evitaram a ocorrência de novos casos de inobservância de requisitos constitucionais e legais quando da instituição de renúncias de receitas tributárias, razão pela qual se conclui que o alerta em comento foi observado parcialmente, ensejando a proposição de novo alerta na seção 4.1.2.9 deste Relatório.

6.3.26. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. (seção 4.1.1.5).

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: este alerta foi considerado parcialmente observado quando do exame das Contas de 2018. Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, informa-se a adoção de medidas que visam minimizar ou até mesmo eliminar o desequilíbrio da "Regra de Ouro". Nesse contexto, destacam-se: a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, que alterou o sistema de previdência social; a realização do leilão do excedente da Cessão Onerosa, que gerou arrecadação de R$ 70 bilhões em 2019; e a PEC 188/2019, em que se propõe âncora fiscal de longo prazo, de forma a manter o estoque da dívida abaixo de determinado valor prudencial.

Somam-se às mencionadas medidas a busca por fontes alternativas de receita, de modo a minimizar a utilização de operações de crédito, como os pagamentos antecipados do BNDES em favor do Tesouro Nacional e a utilização de recursos provenientes do resultado positivo do Bacen.

Mesmo se valendo desses esforços, o Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional autorização para realizar operações de crédito em montante superior às despesas de capital no exercício de 2019. Para o exercício de 2020, já tramita no Congresso Nacional projeto de lei versando sobre nova autorização para suprir o desequilíbrio da "Regra de Ouro". Desta vez, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

insuficiência apontada é de R$ 343,6 bilhões, portanto, superior ao valor apurado em 2019 (R$ 248,9 bilhões).

Ademais, as projeções da STN indicam a insuficiência da "Regra de Ouro", pelo menos, até o exercício de 2026. Agravam a situação os impactos da pandemia internacional causada pela Covid-19, a qual, além dos trágicos efeitos humanitários, acarreta significativa piora das contas públicas, seja em razão da necessidade de se realizar novas despesas, seja em função da queda de arrecadação. Com efeito, o cumprimento da "Regra de Ouro" em 2020 e nos exercícios subsequentes tornar-se-á desafio ainda mais complexo.

Nesse sentido, reconhece-se que as medidas até então adotadas pelo Poder Executivo não mitigaram definitivamente o risco iminente de descumprimento da "Regra de Ouro", concluindo-se que o alerta em comento foi observado parcialmente, fato que ensejou a proposição de novo alerta sobre o assunto consoante análise efetuada na seção 4.1.1.5 deste Relatório.

6.3.28. alertar o Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas. (seção 5.3.1.1).

Situação Atual: não aplicável.

Comentários: Esse alerta foi considerado como não observado quando do exame das contas do exercício de 2018. Entretanto, por haver alerta de teor semelhante nas contas do exercício de 2018, a questão é analisada no item 6.4.20.

6.4. Alertas e Recomendações do TCU nas Contas do Presidente da República de 2018

6.4.1. Ao Ministério da Economia que, na elaboração do PPA 2020-2023, incorpore correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU nos últimos anos, de modo que o projeto de lei do PPA a ser encaminhado ao Congresso Nacional, de fato, seja 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.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.3.23 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

6.4.2. Ao Ministério da Economia que, na abertura de créditos adicionais, utilize o indicador de resultado primário vigente para definição dos parâmetros adotados no Siop quanto à classificação do tipo de alteração orçamentária.

Situação atual: atendida.

Comentários: na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019 (PCPR 2019), a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia, informou que o art. 4º, § 9º, da Lei 13.587/2018 (LOA 2018) exige que os limites de suplementação e de anulação de dotações devam ser calculados em relação aos valores e classificações inicialmente fixados na LOA. Dessa forma, considerando que a alteração obedeceu aos limites classificatórios iniciais da LOA, apesar de o Siop

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

indicar inconsistência, o procedimento possui respaldo legal e, portanto, a recomendação pode ser considerada como atendida.

6.4.3. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir, e comprovar, que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação contida no subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017.

Situação atual: não atendida.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.3.2 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

6.4.4. Ao Poder Executivo Federal que adote, ainda, providências efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa, quanto à subfunção de governo irrigação, no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e a atender à recomendação do subitem 3.1.8 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2016.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.2.5 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2016.

6.4.5. Ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e à recomendação do subitem 1.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2017, inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação inequívoca de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na região Nordeste ocorreu preferencialmente no Semiárido e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal se destinou a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme as exigências daquele dispositivo constitucional.

Situação atual: em atendimento.

Comentários: vejam-se os comentários referentes ao monitoramento da Recomendação 6.3.3 do TCU nas Contas do Presidente da República de 2017.

6.4.6. À Casa Civil e a Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal nos estados-membros, seja priorizada a realização de auditoria no Estado durante a intervenção e certificação de contas, fazendo constar em capítulo próprio na prestação de contas anual do Presidente da República diagnóstico circunstanciado da situação que justificou à intervenção, sem prejuízo do disposto no art. 36 da Lei 8.443/1992 com as adaptações necessárias para a realidade estadual, tendo em vista a competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X da Constituição da República.

Situação Atual: não monitorável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comentários: A recomendação refere-se à providência a ser tomada pela Casa Civil e pela Controladoria-Geral da União em caso de futura, eventual e imprevisível intervenção federal, que pode inclusive, em hipótese, nunca voltar a ocorrer.

6.4.7. À Casa Civil e à Controladoria-Geral da União que, na hipótese de intervenção federal plena ou parcial no Poder Executivo dos Estados-membros, adotem as medidas necessárias de monitoramento das despesas mínimas com educação e saúde nos entes que passam pela intervenção, assim como os limites e condições fixados pelas normas gerais de finanças públicas, com vistas a prevenir o descumprimento dos percentuais constitucionais e as regras fiscais ao longo da execução orçamentária e financeira, em razão da competência presidencial privativa fixada pelo art. 84, inciso X da Constituição da República.

Situação Atual: não monitorável.

Comentários: A recomendação refere-se à providência a ser tomada pela Casa Civil e pela Controladoria-Geral da União em caso de futura, eventual e imprevisível intervenção federal,

6.4.8. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que efetue o registro contábil do direito à garantia relativa ao saldo devedor de operações inadimplidas no âmbito do Fies a mais de 360 (trezentos e sessenta) dias consecutivos, as quais devem ser honradas por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), consoante estabelece o art. 21 do Estatuto do FGEDUC.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O FNDE realizou o registro contábil do direito à garantia do saldo devedor dos contratos com inadimplência superior a 360 dias consecutivos na fase de amortização (conta contábil 113814700), em valor estimado de R$ 6,5 bilhões na data-base de 31/12/2019 (peças 48 e 99 do TC 033.588/2019-8).

6.4.9. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que providencie a normatização relacionada à contabilização das participações da República Federativa do Brasil em Organismos Internacionais, bem assim proceda à análise de todos os instrumentos de subscrição ou de compromisso firmados, a fim de verificar a necessidade de registro contábil das respectivas participações e obrigações, bem assim do reconhecimento de eventuais passivos contingentes.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN informou que elaborou a Nota Técnica-SEI 22/2019/CCONT/SUCON/STN/FAZENDA-ME com as novas diretrizes de contabilização das participações em Organismos Internacionais e atualizou a Macrofunção 021122 – Participação da União no Capital de Empresas. A Nota Técnica foi encaminhada à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), secretaria do Ministério da Economia responsável pelo registro contábil (UG 170191), e, conjuntamente, as áreas levantaram os valores a serem reconhecidos no passivo de curto e de longo prazos, bem como evidenciados como contingentes. De fato, em 2019, houve o registro de R$ 2,9 bilhões em obrigações de curto prazo (contas 213210400 e 218915000) e R$ 2,9 bilhões em obrigações de longo prazo (conta 228915000) relacionadas com organismos internacionais. Entretanto, a certificação dos valores deverá ser realizada nas próximas auditorias financeiras do BGU (peça 48, 82 e 141 do TC 033.588/2019-8).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

6.4.10. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que aprimore a metodologia para apuração dos custos do patrimônio rodoviário federal de modo a contemplar os custos com projetos de implantação das estradas, estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), supervisão de obras e outros custos diretamente atribuíveis.

Situação Atual: atendida.

Comentários: No âmbito do DNIT, foi aprovada a Nota Técnica 2/2019/ASSESSORIA/DPP/DNIT SEDE definindo que o ativo não circulante/imobilizado/bem imóvel referente a "estradas", no ato da sua estimativa com vistas ao registro contábil, deve ser calculado com o subsídio da metodologia de Custo Médio Gerencial (CMG), considerando, inclusive, a parcela referente a projetos, estudos, supervisão de obras e demais itens aplicáveis. Além disso, também foram ajustados os devidos registros contábeis individualizados por unidade da federação e rodovia (peças 48, 60 e 168 do TC 033.588/2019-8).

6.4.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que: a) adote medidas para registrar no Siafi as parcelas de glebas públicas federais certificadas, consoante informado no Ofício nº 17.207/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA; e b) adote medidas visando à revisão dos perímetros das glebas federais do Incra já certificadas, uma vez que contêm parcela significativa de áreas destinadas à criação de territórios indígenas e unidades de conservação federal, assim como das faixas de domínio sob gestão do Dnit e das áreas inalienáveis pertencentes à SPU, de modo a reduzir o risco de sobreposição da área de imóveis da União e, consequentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no Siafi.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: O Incra informou que foi publicada a Portaria 1.946, de 9/9/2019, com a constituição de Grupo de Trabalho responsável pelas diversas ações necessárias ao atendimento das recomendações destinadas ao órgão. Decidiu-se, então, proceder à análise e ao cadastro prioritário de 389 glebas não contabilizadas, para, posteriormente, lançar individualmente as 1.740 glebas já registradas no Siafi de forma global. Após as conciliações necessárias, concluiu-se que, das 389 glebas, 155 deveriam ser registradas no Siafi e no SpiuNet, no montante de R$ 4,2 bilhões. Em relação aos 1.740 imóveis englobados no lançamento contábil único realizado em 2018, verificou-se que 204 deveriam ser excluídos de necessidade de cadastro e 1.298 registrados, perfazendo R$ 49 bilhões, de acordo com os valores de PPR mais atuais disponíveis, o que deverá ocorrer no exercício de 2020. Em complemento, a Casa Civil ressaltou que solicitou ao Incra a definição de cronograma para a realização e conclusão do trabalho (peças 48, 61, 66 e 82 do TC 033.588/2019-8).

6.4.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que: a) apresente, em 60 dias, informações sobre as provisões constituídas para 2018 e 2019 relativas a precatórios e RPV, no modelo proposto no subitem 12.2.3, Parte II – Procedimentos Contábeis, do Mcasp, 8ª edição; b) evidencie e oriente as setoriais contábeis responsáveis a evidenciar, nas próximas notas explicativas, para fins de favorecer a transparência e a a*ccountability* públicas: (i) o saldo final, dos exercícios anterior e corrente, dos precatórios e RPV cancelados por força da Lei 13.463/2017, mas não requisitados pelo credor; (ii) o montante dos precatórios e RPV cancelados no exercício; (iii) o montante dos precatórios e RPV reincluídos no exercício (pagos e a pagar); (iv) o montante dos precatórios e RPV com execução extinta no exercício em virtude de prescrição intercorrente disposta no art. 924, inciso V, da Lei 13.105/2015, e de demais circunstâncias; (v) as perspectivas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

extinção da execução de processos relativos a precatórios e RPV em vista da expectativa de prescrição intercorrente do direito do credor; c) apresente, em 180 dias, resultado dos estudos que delineiem a natureza da obrigação da União com os credores de precatórios cancelados por força da Lei 13.463/2017 e que estabeleçam procedimentos contábeis de controle, registro e evidenciação desses compromissos da União.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: Em relação ao item "a", a STN afirmou que as informações solicitadas na recomendação, na forma do item 12.2.3 do MCASP, não são possíveis de serem apresentadas, devido à inviabilidade de sincronizar e conciliar os registros de fluxo das obrigações referentes a precatórios com aqueles das provisões, tendo em vista a sistemática atual de constituição de provisões de ações judiciais estipulada na Portaria AGU 40/2015. No entanto, a área enfatiza que essa sistemática se constitui na melhor informação possível disponível e útil para compor o balanço patrimonial da União, considerando os critérios de relevância e relação custo-benefício.

No que se refere à evidenciação requerida no item "b", a STN assevera que ela passou a constar em nota explicativa do BGU, exceto os itens "b.4" e "b.5", tendo em vista a limitação da Secretaria em obter tais informações, pois são de competência dos próprios tribunais. Já a orientação para que as setoriais contábeis responsáveis também evidenciem os dados em notas explicativas de seus relatórios contábeis foi formalizada na Macrofunção 020318 – Encerramento do Exercício, item 5.6.7.1.

Quanto ao item "c", a STN apresentou a Nota Técnica-SEI 11360/2019/ME com o resultado de estudo sobre a natureza dos precatórios e RPVs concluindo que tais recursos são caracterizados, no momento de seu recebimento, como obrigações que podem ou não ser exigidas pelos credores, fato que caracteriza o registro de passivos contingentes – bem assim a forma de contabilização, controle e evidenciação desses valores.

Em análise quanto ao resultado do estudo da STN, certamente há casos em que os valores pagos pela União não são levantados, retirados ou sacados pelos credores da obrigação, situação que, por imposição legal, enseja o seu recolhimento para a conta única do Tesouro Nacional. Entretanto, a titularidade do recurso não deixa de ser do credor que pode requerer a expedição de novo precatório ou RPV.

Ademais, não é correto dizer que o reconhecimento de passivo somente se dará quando a União, de fato, não puder mais evitar o adimplemento da obrigação, porque, na verdade, ela não pode, já que a faculdade de requerimento ou não é do credor. Ou seja, na prática, a União se vale de recursos de terceiros enquanto não requeridos pelos verdadeiros beneficiários.

Assim, não há como prosperar a tese de que não se trata de passivo, visto que é uma obrigação presente (a União está se utilizando de recursos de terceiros), derivada de evento passado (decisão judicial definitiva), cuja extinção resultará em saída de recursos (pagamento do precatório ou RPV).

A dúvida pode residir no montante, considerando que parcela dos credores da obrigação pode não requerer a expedição de novo precatório/RPV. Para tanto, pode a STN lançar mão de estimativas com premissas razoáveis, a fim de que seja constituída pelo menos uma provisão para cobrir esses desembolsos futuros da União (peças 42, 48, 50, 51, 52 e 127 do TC 033.588/2019-8).

6.4.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Conselho de Justiça Federal, que em 180 dias, revise os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 a 31/12 que resulte em precatório, no sentido de reconhecer a obrigação no exercício de sua ocorrência, e não na expedição formal do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

precatório, para que o fato seja refletido no passivo não circulante do exercício em que tenha ocorrido.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O Conselho de Justiça Federal (CJF) revisou os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 e 31/12 que resulte em precatório, a fim de que a obrigação seja reconhecida no exercício de sua ocorrência e não naquele de expedição formal do precatório. Além disso, elaborou a Nota Técnica SPO/CJF 001/2019 para orientar as áreas técnicas dos tribunais regionais federais quanto aos novos procedimentos a serem adotados (peças 48, 50 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho Nacional de Justiça, que oriente os órgãos do Poder Judiciário a reconhecer as obrigações com sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 a 31/12 que resulte em precatórios, para permitir que sejam reconhecidas no passivo não circulante do exercício financeiro em que tenham ocorrido.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN informou que as orientações sobre os procedimentos de registro contábil e a necessidade de reclassificação foram reiteradas na Macrofunção 020318 – Encerramento do exercício, item 5.3.4.1. Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) informou que, em reunião realizada em 19/11/2019, os representantes do CNJ, Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), anuíram usar como referência a Nota Técnica SPO/CJF 001/2019, expedida pelo CJF aos tribunais regionais federais, na qual foram estipulados os procedimentos de registro do passivo relativo à sentença judicial transitada em julgado entre 2/7 e 31/12 que resulte em precatório, a fim de que a obrigação seja reconhecida no exercício de sua ocorrência e não naquele de expedição formal do precatório (peças 48, 51 e 52 do TC 033.588/2019-8).

6.4.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Conselho de Justiça Federal, que: a) reclassifique para o passivo circulante o montante de R$ 23.954.337.381,00, referente aos precatórios e RPV previstos na LOA para serem pagos em 2019; b) retifique as orientações sobre os procedimentos de registro contábil dos precatórios para que seja reclassificada a obrigação do longo prazo para o curto prazo antes do encerramento do exercício, de forma que as demonstrações contábeis reflitam com fidedignidade os compromissos a pagar no circulante e não circulante.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN informou que as orientações sobre os procedimentos de registro contábil e a necessidade de reclassificação foram reiteradas na Macrofunção 020318 – Encerramento do exercício, item 5.3.4.1. Por sua vez, em relação aos precatórios a serem inclusos no orçamento a partir de 2020, o CJF emitiu a Nota Técnica SPO/CJF 001/2019 com orientação às áreas técnicas dos tribunais regionais federais para o registro da obrigação no curto prazo, estabelecendo, ainda, que o registro de obrigações relativas a precatórios deve ocorrer em função da sua exigibilidade (peças 48, 50 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que, ao efetuar o registro contábil dos ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, observe os critérios de segregação do ativo em circulante e não circulante constantes no Mcasp e no Manual Siafi, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

modo que o referido ajuste, relativo aos contratos com prazo de vencimento final da amortização com até doze meses da data das demonstrações contábeis, seja devidamente evidenciado no ativo circulante da entidade.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O FNDE realizou atualização na contabilização do ajuste para perdas estimadas decorrentes do risco de não recebimento (inadimplência) dos valores dos financiamentos concedidos no âmbito do Fies, observando o critério de segregação entre ativo circulante (R$ 163 milhões) e não circulante (17,2 bilhões) (peças 48, 51 e 99 do TC 033.588/2019-8).

6.4.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que divulgue nas notas explicativas do Balanço Geral da União o retorno financeiro das aplicações de recursos da União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), de modo a evidenciar em que medida os aportes do ente federal são suficientes para manter a saúde financeira do fundo e mitigar o risco de insolvência em razão dos recentes e recorrentes resultados negativos e do elevado nível de inadimplência verificado no programa habitacional gerido com recursos do FAR.

Situação Atual: atendida**.**

Comentários: A nota explicativa 10 do BGU 2019, item a, evidenciou várias informações relativas ao FAR, inclusive sua dependência dos sistemáticos aportes da União, bem assim seu risco de insolvência (peças 48 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.18. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas as informações mínimas exigidas pelo Manual Siafi, seção 020300 - macrofunções, assunto - 020318 - encerramento do exercício, subitens 5.2.3.1, alínea "e", e 5.2.6.3.

Situação Atual: atendida.

Comentários: As informações foram apresentadas e divulgadas na nota explicativa a.4 do BGU 2019, havendo incremento substancial na evidenciação desses empréstimos. Cumpre observar que está em curso, no FNDE, auditoria financeira integrada com conformidade (TC 023.708/2019-0), cuja conclusão está prevista para o 1º semestre de 2020 (peças 48, 51, 99 e 171 do TC 033.588/2019-8).

6.4.19. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que evidencie em notas explicativas informações relativas à sustentabilidade financeira do Fies, a exemplo do impacto no endividamento público decorrente do Fies em razão dos subsídios creditórios concedidos (subsídios implícitos) e do Índice de recuperação dos valores a receber dos contratos que passaram a ser classificados como inadimplentes – prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, nos termos da Resolução CG-Fies 27/2018.

Situação Atual: atendida.

Comentários: As informações foram apresentadas e divulgadas na nota explicativa a.4 do BGU 2019 (peças 48, 51, 99 e 171 do TC 033.588/2019-8).

6.4.20. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o FNDE, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de eliminar a defasagem do valor constante do ajuste para perdas estimadas com o Fies no Siafi, uma vez que os dados utilizados para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

memória de cálculo, informados pelos agentes financeiros do aludido Programa, se referem ao mês imediatamente anterior ao do reconhecimento contábil, o que está em desacordo com o regime de competência, consoante estabelece o subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e o Mcasp.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O FNDE solicitou aos agentes financeiros do Fies (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) que a base de dados sobre os financiamentos concedidos fosse apresentada até 15/1/2020, a fim de eliminar a defasagem do valor constante do ajuste para perdas estimadas.

6.4.21. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda aos ajustes nas rotinas contábeis pertinentes, a fim de que as variações patrimoniais aumentativas (VPA) decorrentes da remuneração da aplicação de recursos da Conta Única do Tesouro Nacional sejam reconhecidas em observância ao regime de competência, consoante o disposto no subitem 1.1 da NBC TSP Estrutura Conceitual e no Mcasp.

Situação Atual: em atendimento.

Comentários: a STN informou que está desenvolvendo projeto de aprimoramento do Siafi, a fim de que a rotina automática reconheça o direito referente à remuneração da Conta Única do Tesouro Nacional integralmente no exercício de competência. Embora o projeto não tenha sido concluído, os lançamentos foram realizados manualmente no encerramento do exercício de 2019 (peças 48 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.22. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Ministério da Economia, que proceda à análise da sistemática dos aportes realizados pela União no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro de obrigação ou de provisão, divulgando a motivação em notas explicativas, conforme o caso, tendo em vista a peculiaridade da questão.

Situação Atual: atendida.

Comentários: A STN expediu a Nota Técnica-SEI 12020/2019/ME com a conclusão de que, mesmo havendo intenção por parte da União de realizar futuros aportes ao FAR (quando a medição física indicar que as obras foram executadas), isso representa apenas a expectativa de realização de um evento futuro (e os passivos só devem ser reconhecidos quando decorrentes de eventos passados), não se configurando, portanto, no caso concreto, uma obrigação presente que possa ser registrada, sob pena de superestimar os passivos e prejudicar assim a fidedignidade das informações evidenciadas no BGU. Cumpre registrar que, a partir de 2019, houve a inclusão no BGU de nota explicativa específica sobre o FAR, conforme recomendação 6.4.10, destacando-se que, apesar da natureza privada, o Fundo é totalmente dependente dos aportes realizados pela União tanto para consecução das políticas públicas quanto para sua solvência (peças 48, 51 e 80 do TC 033.588/2019-8).

6.4.23 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Patrimônio da União, que proceda à análise das deficiências apontadas pela auditoria relacionadas à caracterização dos terrenos marginais e terras de marinha, a fim de concluir pela necessidade, ou não, do registro contábil de tais bens, de forma a evidenciar a real situação do patrimônio da União.

Situação Atual: não aplicável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Comentários: A STN concluiu que os terrenos marginais e terras de marinha devem ser registrados. No entanto, tal registro somente deverá ocorrer após a demarcação das terras, mensuração de valores em base confiável (seja por custo ou valor justo) e desde que tenham potencial para gerar benefícios econômicos ou sociais. Por sua vez, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia registrou que vem desenvolvendo uma série de ações voltadas para o incremento das caracterizações e registros das áreas da União, com o compromisso de atender às recomendações do TCU relativas ao Plano Nacional de Caracterização (PNC), conforme Acórdão 726/2013-TCU-Plenário (relatora ministra Ana Arraes). Além disso, informou que a SPU adota como procedimento não contabilizar as áreas que ainda não estejam devidamente caracterizadas, ou seja, os registros contábeis de terrenos marginais e terras de marinha ocorrerão gradativamente conforme a devida caracterização destes bens (identificação, cadastro, registro e avaliação). Ressalta-se que o aludido acórdão é monitorado pela SecexAdministração e que, em decorrência do quarto monitoramento do PNC, foi exarado o Acórdão 1492/2019-TCU-Plenário, o qual determinou a sua revisão e a elaboração de cronograma de metas físicas de demarcação dos terrenos marginais e de marinha da União para o horizonte temporal de 2021 a 2025. Assim, tendo em vista que o tema já é objeto de monitoramento pela SecexAdministração, bem como o longo prazo requerido para conclusão, deixa-se de monitorar a presente recomendação no âmbito da auditoria financeira do BGU (peças 48 e 51 do TC 033.588/2019-8).

6.4.24. À Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que avalie a compatibilidade da Macrofunção Siafi 020330 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público com as disposições da NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, especialmente no que se refere à transferência de bens pelo valor líquido contábil ante a necessidade de divulgação de informações do valor bruto e depreciação acumulada dos bens.

Situação Atual: atendida.

Comentários: a Macrofunção 020330 foi alterada, em 22/11/2019, de acordo com a Nota Técnica-SEI 11702/2019, definido os procedimentos a serem adotados quando da transferência de bens entre as unidades gestoras (peça 82 do TC 033.588/2019-8).

6.4.25. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, Conselho Superior da Justiça do Trabalho e Tribunais da Justiça do Trabalho, que: a) demonstre, em 180 dias, a adoção de controles sistemáticos dos precatórios e RPV cancelados pela Lei 13.463/2017 que possibilitem: (i) monitorar a ocorrência do fato gerador do cancelamento previsto no caput do art. 2º; (ii) fiscalizar a operacionalização da transferência à Conta Única do Tesouro Nacional imputada ao banco depositário contratado, referente aos recursos de precatórios e RPVS de responsabilidade da Justiça do Trabalho, em obediência ao §1º do art. 2º; (iii) identificar os precatórios e RPV reincluídos em virtude do requerimento de novo ofício requisitório previsto no caput do art. 3º; b) evidencie, a partir do exercício de 2019, nas notas explicativas, as informações objeto do controle requerido acima; c) dê ciência da determinação ao Conselho Nacional de Justiça, ao Banco do Brasil S.A. e aos bancos depositários contratados para a operacionalização da gestão dos recursos.

Situação Atual: atendida.

Comentários: Em atenção ao item a, o CSJT expediu a Resolução CSJT 248/2019 e a Nota Técnica Seof/CSJT 02/2019, a fim de regulamentar os procedimentos da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus para monitorar o fato gerador do cancelamento e fiscalizar a transferência dos valores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

à Conta Única do Tesouro Nacional (CTU), bem assim os procedimentos a serem observados pelos bancos para realização do cancelamento e recolhimento dos saldos. Outrossim, a identificação dos precatórios e RPV reincluídos foi estabelecida no artigo 2º, § 3º da citada Resolução. Quanto ao item b, o CSJT orientou os tribunais, por meio da Mensagem Seofi/CSJT 46/2019, a elaborarem nota explicativa específica relativa aos cancelamentos, que foi publicada no sítio eletrônico desses tribunais. Relativamente ao item c, os expedientes de comunicação foram devidamente encaminhados ao CNJ, ao Banco do Brasil e demais bancos depositários.

6.4.26 À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Banco do Brasil S.A, que, em 30 dias, realize as transferências para a Conta Única do Tesouro Nacional dos valores dos cancelamentos de precatórios e RPV de responsabilidade da Justiça do Trabalho incorridos desde a edição da Lei 13.463/2017 e a incorrer no futuro, em obediência ao disposto no §1º do art. 2º da Lei 13.463/2017, que deve incidir, de forma irrestrita, sobre quaisquer precatórios e RPV dos quais a União é devedora.

Situação Atual: atendida.

Comentários: O Banco do Brasil realizou, em 6/12/2019, o cancelamento dos precatórios trabalhistas e a transferência do montante de R$ 406,9 milhões para a Conta Única do Tesouro Nacional, conforme orientações fornecidas pelo CSJT por meio da Nota Técnica Seofi/CSJT 2, de 20/9/2019. O cancelamento mensal dos precatórios trabalhistas que completarão dois anos ocorrerá sempre no quinto dia útil do mês subsequente, assim como ocorre com os precatórios federais.

Alertas

6.4.27. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficit primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

Situação: observado parcialmente.

Comentários: conforme já relatado, as medidas adotadas pelo Poder Executivo não mitigaram definitivamente o risco iminente de descumprimento da "Regra de Ouro", concluindo-se que o alerta em comento foi observado parcialmente, o que ensejou a proposição de novo alerta na seção 4.1.1.5 deste Relatório.

6.4.28. Alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a expansão das despesas obrigatórias acarreta riscos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

Situação: observado parcialmente.

Comentários: Na Prestação de Contas do Presidente da República de 2019, os órgãos centrais de orçamento (SOF) e de administração financeira (STN), bem como a Casa Civil, relatam a necessidade de reformas legislativas estruturantes que sejam capazes de conter a trajetória de crescimento insustentável das despesas obrigatórias, em especial a Reforma da Previdência,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

consumada na forma da Emenda Constitucional 103/2019, e as Reformas Administrativa e Tributária, em discussão no âmbito do Poder Executivo.

Em paralelo, outras medidas voltadas ao reequilíbrio das contas públicas são mencionadas, com destaque para as seguintes Propostas de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso Nacional: PEC 186/2019, denominada PEC Emergencial; PEC 187/2019, a PEC dos Fundos Públicos; e PEC 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo. Segundo o Poder Executivo, tais proposições, se efetivamente aprovadas e implementadas, contribuirão sobremaneira para o ajuste fiscal federal.

Com efeito, as principais despesas obrigatórias que acarretam riscos ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal são as previdenciárias e as relativas a pessoal. Em que pese ter-se atestado a conformidade da execução orçamentária da União em relação tais limites no exercício de 2019, conforme disposto na seção 4.1.1.8 deste Relatório, os achados descritos naquela seção denotam a ocorrência de situações pouco aderentes aos propósitos de disciplina fiscal subjacentes à Emenda Constitucional 95/2016.

6.4.29. Alertar o Poder Executivo acerca do não cumprimento das disposições do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e/ou dos artigos 14 da Lei Complementar 101/2000, 112 e 114 da Lei 13.473/2017, quando da edição das Medidas Provisórias 822/2018 e 843/2018 e dos Decretos 9.391/2018 e 9.442/2018, uma vez que a concessão ou a ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita não observaram todos os requisitos legais 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.

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: conforme já relatado, as medidas adotadas pelo Poder Executivo não evitaram a ocorrência de novos casos de inobservância de requisitos constitucionais e legais quando da instituição de renúncias de receitas tributárias, razão pela qual se conclui que o alerta em comento foi observado parcialmente, ensejando a proposição de novo alerta na seção 4.1.2.9 deste Relatório.

6.4.30. Alertar o titular do Poder Executivo Federal, com base no art. 71, inc. I da Constituição da República e art. 59 da Lei Complementar 101/2000, que eventuais irregularidades cometidas durante a intervenção federal nos Estados-membros, bem como distorções que venham a ser detectadas nas demonstrações financeiras do ente, podem se refletir no parecer prévio conclusivo a cargo desta Corte de Contas, por se tratar a execução da intervenção federal de matéria inserida no rol de competência privativa nos termos do art. 84, inciso X do Texto Constitucional.

Situação Atual: não monitorável.

Comentários: O Alerta não exige providência por parte do titular do Poder Executivo Federal.

6.4.31. Alertar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 13, § 3º, da Resolução TCU 291/2017, 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Situação Atual: observado parcialmente.

Comentários: As providências adotadas no decorrer do exercício de 2019 e no início de 2020 ainda não se mostraram suficientes, ocasionando limitação ao alcance da fiscalização e levando a equipe de auditoria do Tribunal a se abster de expressar conclusão de auditoria sobre os demonstrativos avaliados, o que inclui a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conforme consta do relatório de auditoria do TC 036.129/2019-4, bem como o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), TC 036.275-2019-0, todos de relatoria do ministro Bruno Dantas. Assim, em que pese a publicação do Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, ratificado pelo Despacho do Consultor-Geral da União 00955/2019/GAB/CGU/AGU, e a edição do Decreto 10.209, de 22/1/2020, verifica-se ainda a necessidade da formalização de instrumento próprio, nos termos do art. 3º do aludido Decreto, entre este Tribunal e o Ministério da Economia, para que efetivamente se torne viável a auditoria financeira dos registros sob responsabilidade da RFB.

6.5. Conclusão sobre o nível de atendimento das deliberações

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável, e duas não são monitoráveis. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar a sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal.

Nível de atendimento das deliberações

Exercício / **Recomendações**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Atendida	1	3	4	16	**24**
Parcialmente Atendida	-	-	-	-	**-**
Em Atendimento	2	8	4	6	**20**
Não Atendida	1	-	2	1	**4**
Não Aplicável	-	-	-	1	**1**
Não monitorável	-	-	-	2	**2**
Total	**4**	**11**	**10**	**26**	**51**
Exercício / **Alertas**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Observado	-	-	-	-	**-**
Observado Parcialmente	-	1	2	4	**7**
Não Observado	-	-	-	-	**-**
Não Aplicável	-	-	1	-	1
Não Monitorável	-	-	-	1	1
Total	**-**	**1**	**3**	**5**	**9**

Fonte: elaboração própria.

Destaque-se que não houve alertas na situação "não observado" e que as quatro recomendações "não atendidas" consistiram, em resumo, na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para: i) quitação do passivo existente junto a instituições financeiras decorrentes de tarifas na operacionalização de políticas públicas e programas do governo (6.1.4. de 2015), ii) assegurar que a União aplique, no mínimo, 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste (6.3.2. de 2017) e iii) que garante e comprove a aplicação deste mínimo (6.4.3 de 2017) , bem como pela Casa Civil da Presidência para iv) promover **:** iv.i) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; iv.ii) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (6.3.16. de 2017)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Não obstante as quatro recomendações não atendidas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações "não atendida", "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como os alertas considerados "não observado" ou "parcialmente observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020.

10.7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao País diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que passou. É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o Congresso Nacional e a sociedade com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo Federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 85ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição.

Consoante a Lei 8.443/1992, as Contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal. As Contas ora analisadas se referem ao período de 1/1 a 31/12/2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Jair Messias Bolsonaro.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), o Relatório sobre as Contas contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, panorama abrangente da administração pública federal.

Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do País; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os objetivos do Relatório contemplam:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

- fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- analisar a atuação setorial, com ênfase na confiabilidade das informações de desempenho das ações governamentais;
- fundamentar a opinião sobre a conformidade do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2)

Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R$ 7,26 trilhões no exercício de 2019, resultado 1,1% superior, em termos reais, ao de 2018 (R$ 6,89 trilhões). Houve retração da taxa de crescimento do PIB real *per capita* em 2014, 2015 e 2016 nos percentuais equivalentes a -0,3%, -4,4% e -4,1%, respectivamente. Em seguida, a tendência foi alterada e observou-se crescimento real de 0,5% em 2017 e 2018, e de 0,3% em 2019 (R$ 34.533), já descontando a inflação.

O consumo das famílias registrou 64,9% no PIB em 2019, com elevação de 1,8% em relação a 2018, enquanto o consumo da administração pública teve retração de 0,4%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve a maior alta entre os componentes da demanda, de 2,2% no ano, após registrar resultados negativos de 2014 a 2017 e aumento de 3,9% em 2018.

A carga tributária brasileira em percentual do PIB em 2019 foi de 33,17%, superior em 0,02 p.p. à de 2018 e a maior do período analisado (2010 a 2019). A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 4,11% em comparação ao ano anterior. As três esferas apresentaram crescimento das receitas tributárias, com destaque para os municípios, em que houve aumento real de 4,88%, seguidos pelos estados (2,89%) e pelo governo federal (0,21%), resultando em aumento real de 1,21% em relação a 2018.

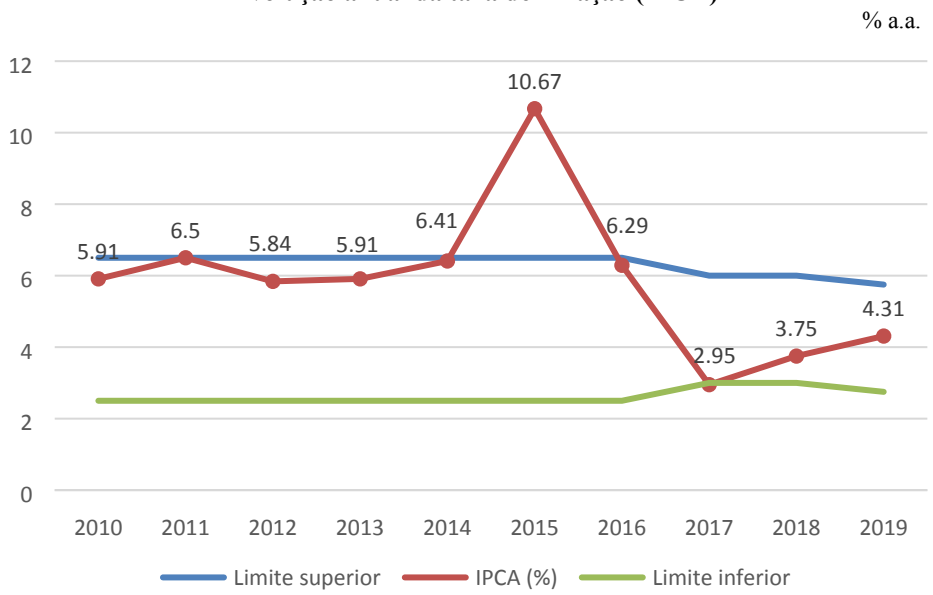
As exportações dos produtos brasileiros em 2019, no total de US$ 225,4 bilhões, tiveram redução de 5,8% se comparadas a 2018. Os maiores compradores de produtos brasileiros no ano foram: China, com US$ 62,9 bilhões ou 28,1% do total exportado; Estados Unidos, com US$ 29,7 bilhões (13,2% do total); Holanda, com US$ 10,1 bilhões (4,5%); Argentina, com US$ 9,7 bilhões (4,3%); Japão, com US$ 5,4 bilhões (2,4%); e Chile, com US$ 5,1 bilhões (2,3%).

As importações, por sua vez, atingiram US$ 177,3 bilhões em 2019. Assim, a balança comercial brasileira apresentou superavit de US$ 48 bilhões no encerramento de 2019. O saldo das reservas internacionais atingiu US$ 356,9 bilhões em 2019, com redução de 4,8% em relação ao final de 2018, que foi de US$ 374,7 bilhões.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2019 foi de 4,31%, superior ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (4,25%) e ao índice verificado em 2018 (3,75%). Os grupos de maiores impactos no índice foram Alimentação e Bebidas (alta de 6,37% e impacto de 1,57 p.p.), Transportes (alta de 3,57% e impacto de 0,66 p.p.), Saúde e Cuidados Pessoais (alta de 5,41% e impacto de 0,65 p.p.), Habitação (alta de 3,9% e impacto de 0,62 p.p.), e Despesas Pessoais (alta de 4,67% e impacto de 0,51 p.p.). Esses grupos somaram 4,01%, equivalentes a 93% do IPCA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

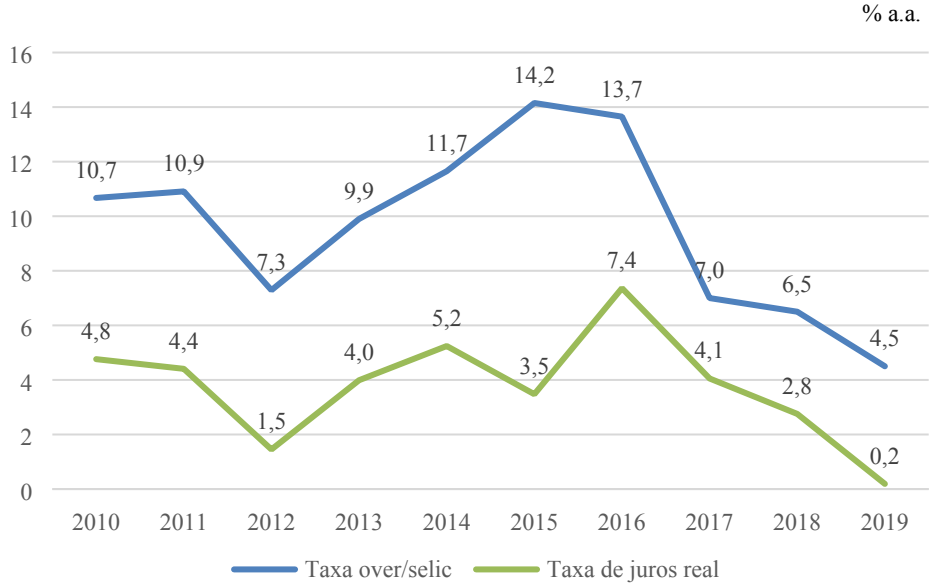
Evolução anual da taxa de inflação (IPCA)



Fonte: IPEADATA/FGV/IBGE.

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil na política monetária para o controle do nível geral de preços, aumentou de 7,29% em 2012 para 14,15% em 2015, para em seguida ser sucessivamente reduzida até encerrar 2019 em 4,4%. Observou-se também forte redução da taxa de juros real *ex-post* (Taxa Selic a.a. menos taxa do IPCA a.a.), de 7,36% a.a. em 2016 para 4,05% em 2017, 2,65% em 2018 e 0,09% em 2019. Em decorrência da redução das expectativas inflacionárias, a autoridade monetária teve condições de diminuir de forma direta a taxa Over/Selic, assim como de reduzir de forma indireta a taxa de juros real.

Evolução anual da taxa de juros Selic/over x real (*ex-post*)



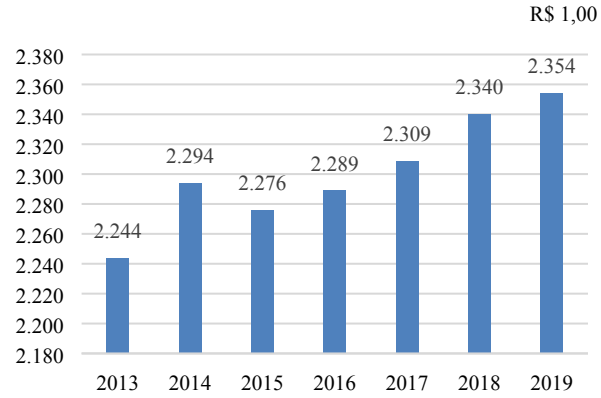
Fonte: Bacen.

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta entre 2014 (6,8%) e 2017 (12,8%). Nos anos seguintes, caiu para 12,3% em 2018 e 11,9% em 2019. A taxa está associada ao nível de atividade econômica do país, que enfrentou tendência de queda no crescimento do PIB após o exercício de 2010, potencializada pela recessão em 2015 e 2016 e por uma fraca e gradual recuperação econômica desde então. A evolução da taxa de desocupação mensal em 2019 registrou queda entre março (12,7%) e dezembro (11,0%).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O rendimento médio real anual foi de R$ 2.354 em 2019, valor que tem crescido desde 2015. Por outro lado, a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) apresentou sucessivas quedas de 2014 (36,4 milhões) a 2018 (32,9 milhões), seguida de pequena recuperação em 2019 (33,2 milhões).

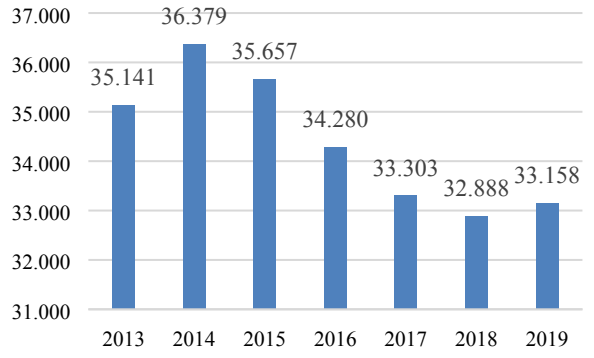
Evolução do rendimento médio real mensal



Fonte: IBGE/IPEA.

Evolução do nível de emprego formal médio anual

Pessoas ocupadas (em milhares)



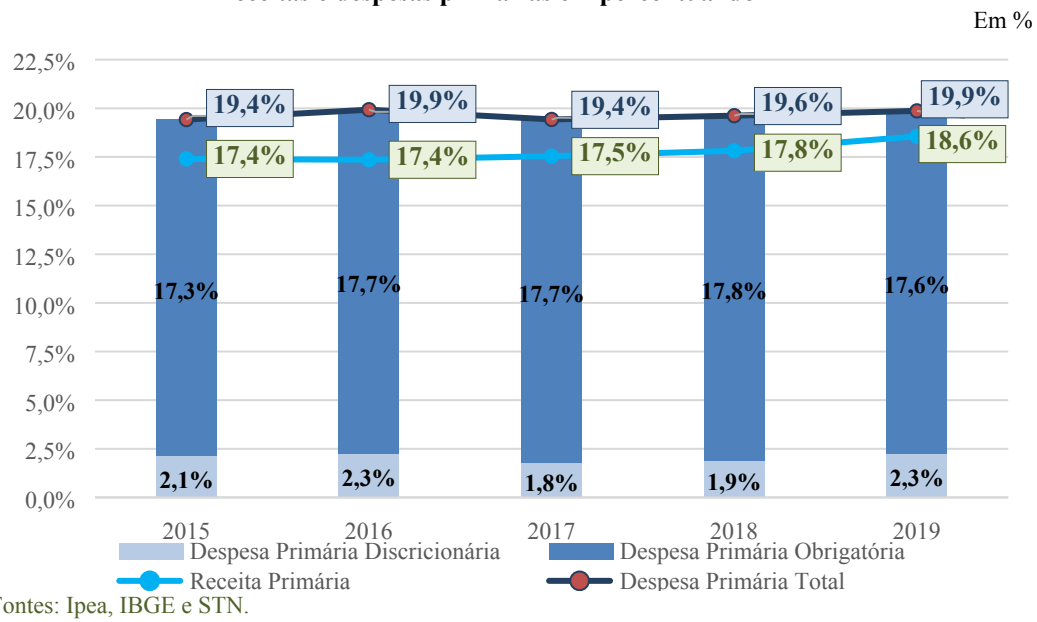
Fonte: IBGE/IPEA

Política fiscal (item 2.3)

Com relação à política fiscal, a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 13.808/2019 (LOA 2019), foi de R$ 1.299,7 bilhões e a efetiva arrecadação totalizou R$ 1.346,8 bilhões (104% da previsão da LOA). Já as despesas primárias fixadas na LOA 2019 totalizaram R$ 1.438,7 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R$ 1.441,8 bilhões (R$ 3.152 milhões a mais que o valor fixado na LOA, em virtude de alterações orçamentárias).

Nos últimos cinco anos, a despesa primária em percentual do PIB tem ficado relativamente estável. Registre-se que o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, impede o crescimento real do total das despesas primárias sujeitas ao Teto de Gastos, de modo que eventual crescimento do PIB não resulta em ampliação dos limites de despesa, visto que o Teto de Gastos é insensível à variação da arrecadação.

Receitas e despesas primárias em percentual do PIB



Fontes: Ipea, IBGE e STN.

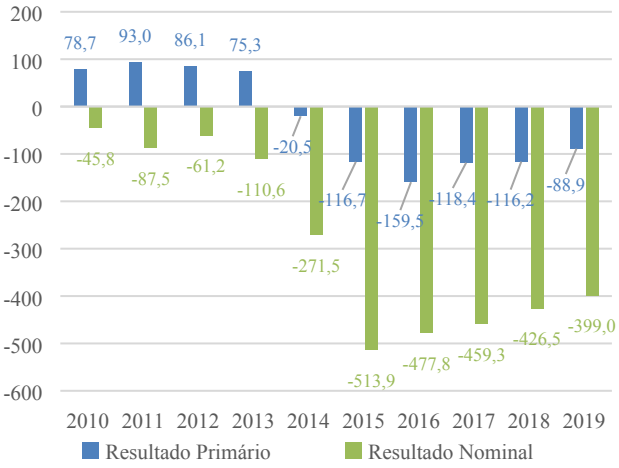
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao término de 2019, o resultado primário totalizou deficit de R$ 78,7 bilhões, composto de deficit do governo central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das estatais federais de R$ 10,2 bilhões.

Após um período de superavit primário entre 2010 (R$ 78,7 bilhões) e 2013 (R$ 75,3 bilhões), houve sucessivos deficit a partir de 2014. No que tange ao resultado nominal do governo central, verificou-se deficit de R$ 399,0 bilhões em 2019, ante deficit de R$ 426,5 bilhões em 2018.

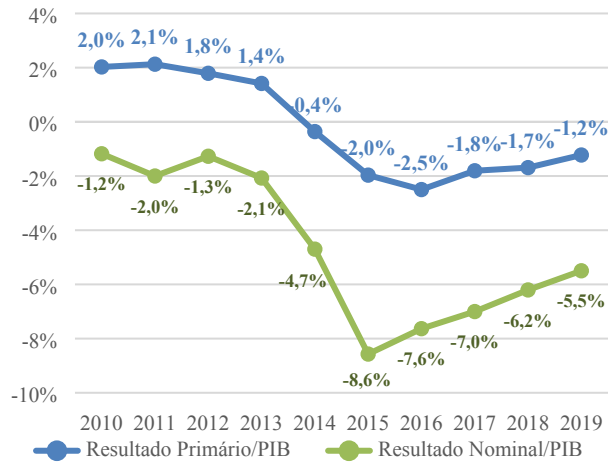
Resultados primário e nominal do Governo Central

R$ bilhões



Fontes: STN e Bacen

Em % do PIB

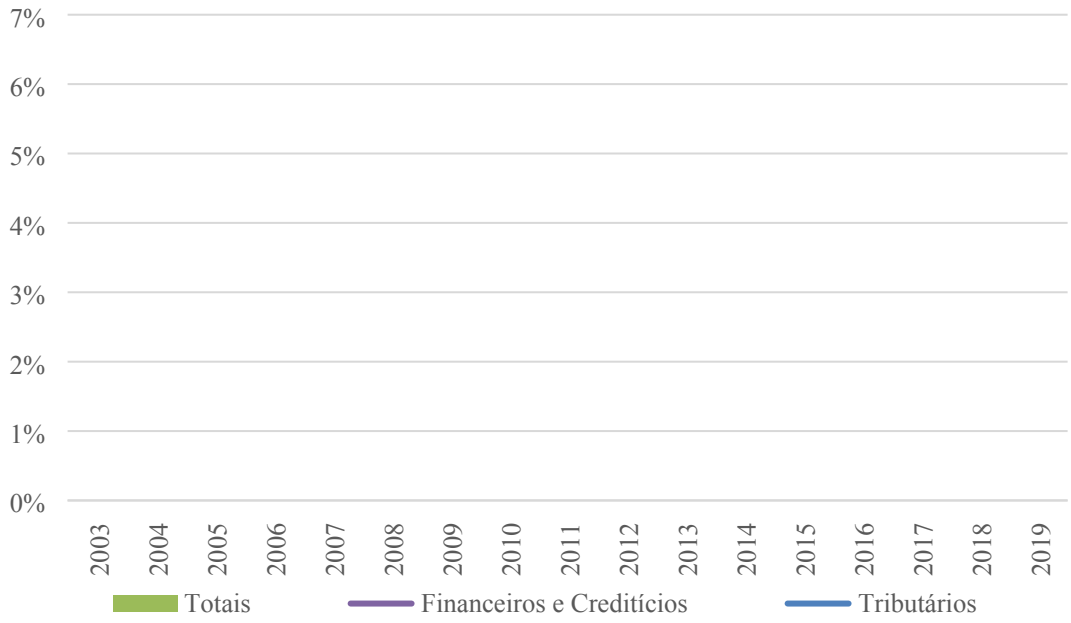


Fontes: STN e Bacen

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R$ 348,4 bilhões em 2019, o que corresponde a 25,9% sobre a receita primária líquida e a 4,8% do PIB, sendo: R$ 308,4 bilhões de benefícios tributários e R$ 40 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios

Em % do PIB



Fontes: ME/Sefel e MF/RFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os gastos tributários em 2019 corresponderam a 21,4% da arrecadação total. Em 2011, esse percentual era 16,2%, tendo atingido o maior índice em 2015, quando chegou a 22,7%. Os cinco maiores representam 61,78% do total de gastos tributários no ano:

***Ranking* gastos tributários – projeções 2019**

Valores em R$ milhões

Classificação	Gasto Tributário	Valor	Participação
1	Simples Nacional	75.868	24,60%
2	Agricultura e Agroindústria	32.257	10,46%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	31.716	10,29%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	28.450	9,23%
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	22.188	7,20%
6	Deduções do Rendimento Tributável- IRPF	21.672	7,03%
7	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	13.848	4,49%
8	Benefícios do Trabalhador	12.482	4,05%
9	Desenvolvimento Regional	10.314	3,34%
10	Desonerações da Folha de Salários	9.774	3,17%
11	Outros (51 gastos tributários com valores menores do que R$ 9 bilhões)	49.793	16,15%
	Total	**308.362**	**100,00%**

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Com relação à regionalização das renúncias de receitas federais em 2019, houve maior participação da região Sudeste, a qual ficou com 48,7% do total das renúncias, enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste tiveram a menor participação no total dos benefícios, com percentual de 11,2% cada.

Renúncias de receitas federais – regionalização em 2019

Valores em R$ milhões

Benefícios		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	Valores absolutos	33.256	40.984	33.367	153.198	47.558	308.362
	Valores relativos	10,8%	13,3%	10,8%	49,7%	15,4%	100,0%
Financeiros e Creditícios	Valores absolutos	5.799	11.980	5.772	9.448	6.982	39.982
	Valores relativos	14,5%	30,0%	14,4%	23,6%	17,5%	100,0%
Totais	Valores absolutos	**39.055**	**52.964**	**39.139**	**162.646**	**54.540**	**348.344**
	Valores relativos	**11,2%**	**15,2%**	**11,2%**	**48,7%**	**15,7%**	**100,0%**

Fontes: Secap e RFB.

Em 2019, foram beneficiados 37 fundos ou programas, dos quais nove representam cerca de 90% do total. Em relação a 2018, os fundos constitucionais continuam como os mais beneficiados, enquanto os empréstimos ao BNDES caíram do segundo para o oitavo lugar, devido à diminuição da diferença entre os juros dos empréstimos concedidos ao BNDES e o custo de oportunidade do Tesouro, bem como em face da devolução de R$ 100 bilhões feita por esse banco ao Tesouro.

Principais fundos e programas beneficiados

Valores em R$ milhares

Fundos/Programas	Benefícios	% s/total	Segmento
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	11.272.510	28,2%	Produtivo
Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV	4.642.393	11,6%	Social
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	3.704.640	9,3%	Social
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	3.342.273	8,4%	Social
Programa de Sustentação do Investimento - PSI	3.261.635	8,2%	Produtivo
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf	2.765.470	6,9%	Agropecuário
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	2.489.707	6,2%	Social
Empréstimos da União ao BNDES	2.202.167	5,5%	Produtivo
Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário	1.975.058	4,9%	Produtivo

Fonte: Secap.

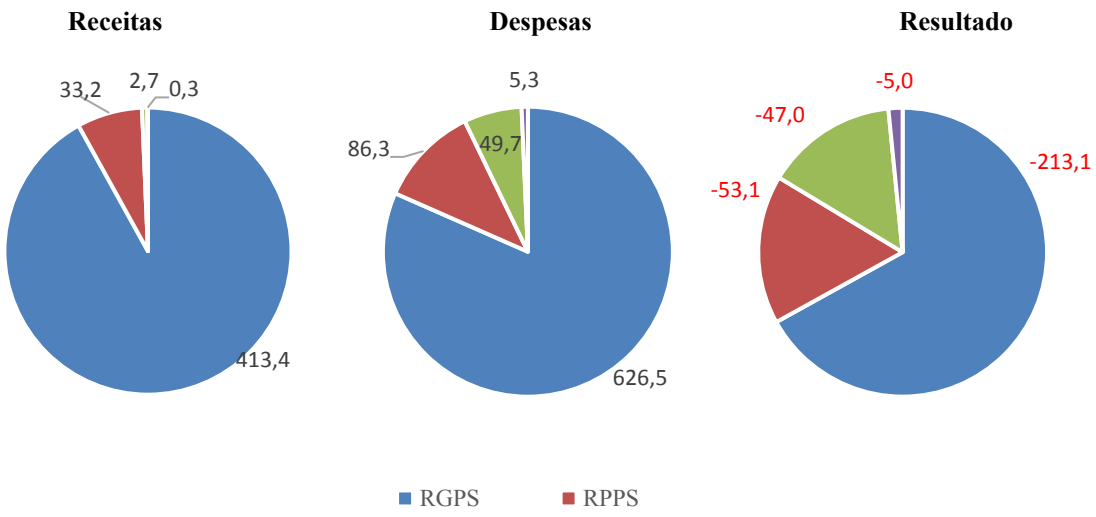
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o regime dos militares) tiveram deficit de R$ 318,2 bilhões em 2019. A partir de 2011, o deficit tem se deteriorado a uma taxa média de 11,9% ao ano, enquanto a despesa não previdenciária aumentou em média 1,6% ao ano e o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,6% ao ano.

A participação da previdência no total das despesas primárias aumentou de 45% em 2010 para 53% em 2017, permanecendo nesse percentual desde então (R$ 762,5 bilhões do total de R$ 1.441,8 bilhões em 2019). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R$ 626,5 bilhões em 2019 (deficit de R$ 213,1 bilhões). O resultado do Regime Próprio (RPPS), voltado aos servidores civis da União, por sua vez, foi deficitário em R$ 53,1 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram deficit de R$ 47 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve deficit de R$ 5 bilhões.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2019

R$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2019) e BEPS (dez/2019).

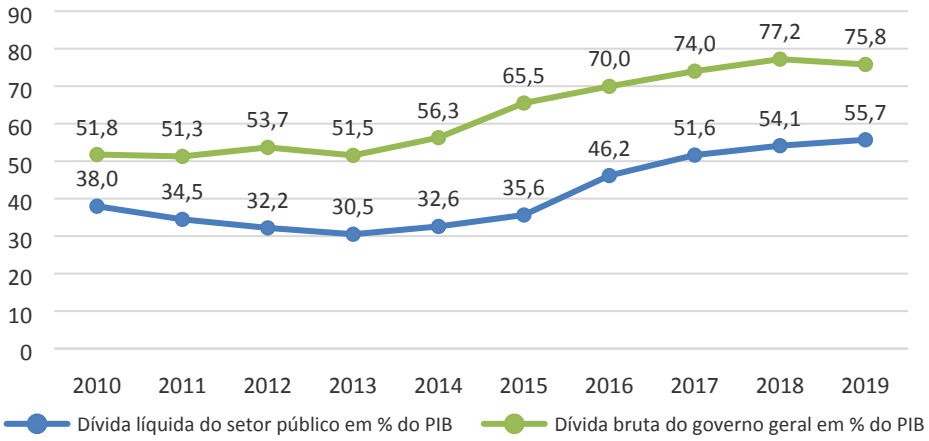
Dívida pública (item 2.4)

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida e a exclusão, ou não, de algumas empresas. A Dívida Pública Federal, em mercado, aumentou R$ 371,8 bilhões em 2019, alcançando R$ 4.248,9 bilhões. O prazo médio foi de quatro anos e o percentual vincendo em doze meses alcançou 18,7%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Dívidas Bruta do Governo Geral e Líquida do Setor Público

% do PIB



Fonte: Bacen.

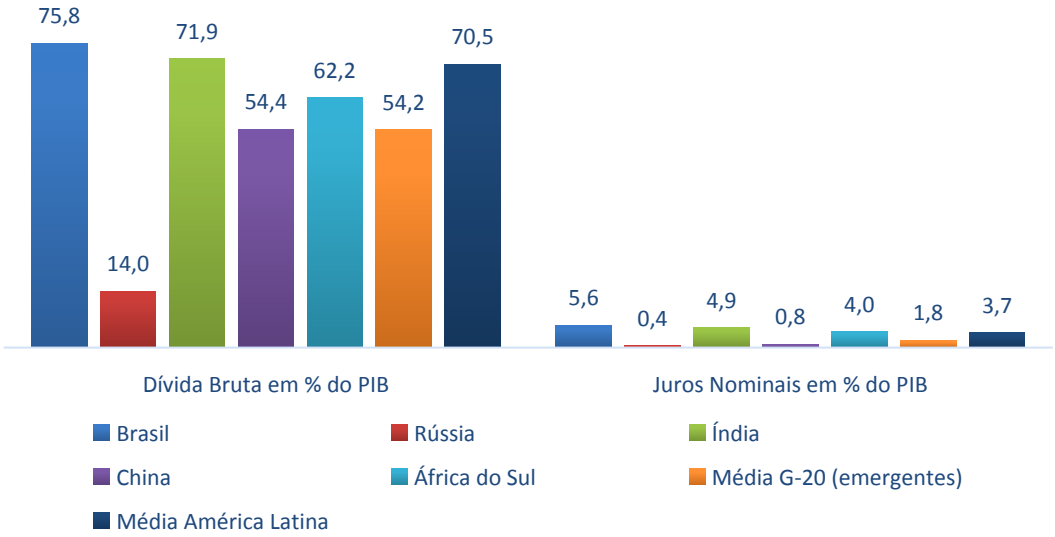
A dívida bruta do governo geral (DBGG), que abrange os governos federal, estaduais e municipais, embora tenha aumentado R$ 228,1 bilhões em termos nominais e atingido R$ 5.500,1 bilhões, reduziu-se em relação ao PIB (de 77,2% em 2018 para 75,8% em 2019), devido principalmente à redução das operações compromissadas e ao efeito crescimento do PIB no período. Já a Dívida Líquida do Setor Público aumentou R$ 345,9 bilhões em 2019, atingindo R$ 4.041,8 bilhões (55,7% do PIB).

O expressivo endividamento nacional é pressionado pelos sucessivos resultados primários negativos, pelo baixo crescimento do PIB e pelas taxas de juros nominais pelas quais o Brasil remunera seus credores. Os juros nominais do governo geral alcançaram R$ 409 bilhões em 2019, o que equivale a 5,6% do PIB. Ao final de 2019, o Brasil continuou com um dos maiores percentuais de endividamento bruto em relação ao PIB e, por consequência, também um dos maiores percentuais de juros nominais entre os países emergentes e de renda média.

O Brasil teve o maior percentual de juros nominais e dívida bruta entre os países que integram o grupo dos Brics. O gráfico seguinte mostra os percentuais de dívida bruta e juros nominais em proporção do PIB desses países e a média dos países emergentes integrantes do G-20 e da América Latina.

Dívida bruta e juros nominais em 2019

Em % do PIB



Fontes: Monitor Fiscal do FMI - abril/2020 e Notas para Imprensa do Bacen - março/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Orçamento público (item 2.5)

A Lei Orçamentária Anual (Lei 13.808/2019) estimou receitas e fixou despesas de R$ 3.382,22 bilhões, sendo R$ 758,67 bilhões (22,4%) referentes ao refinanciamento da dívida pública federal.

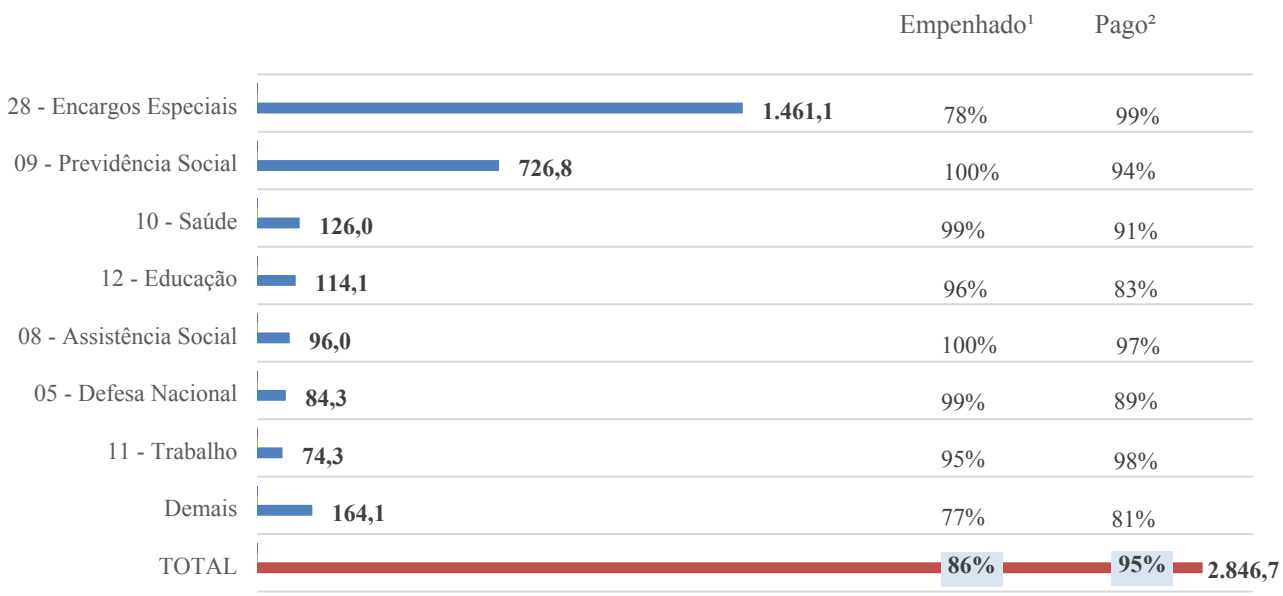
Em 2019, as receitas arrecadadas somaram R$ 2.990,87 bilhões (8,3% abaixo da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R$ 1.720,86 bilhões) ficou 3,76% acima do estimado, e de receitas de capital arrecadadas (R$ 1.270) ficou 20,81% abaixo das previsões, defasagem concentrada principalmente nas operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, que ficaram 50,58% (R$ 383,73 bilhões) abaixo do inicialmente previsto.

A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi de R$ 3.314,2 bilhões, dos quais foram empenhados R$ 2.846,79 bilhões (85,9%). Contribuíram para essa diferença a não realização de despesas previstas com o refinanciamento da dívida pública (foram empenhados R$ 468,63 bilhões, 68,3% da dotação atualizada, que foi de R$ 686,56 bilhões) e com os juros e encargos da dívida (R$ 285,23 bilhões empenhados, 71,4% dos R$ 366,65 bilhões autorizados).

Na ótica das funções de governo, 78,4% do valor empenhado foram destinados às funções "Encargos Especiais" (R$ 1.461,1 bilhões) e Previdência Social (R$ 726,8 bilhões). A função Encargos Especiais engloba a dívida pública, as transferências constitucionais a estados e municípios e a cobertura de resultados negativos do Banco Central. A função Previdência Social abrange os gastos com benefícios previdenciários, aposentadorias e pensões civis da União e pensões militares das Forças Armadas (não contempla as despesas com inativos militares das Forças Armadas, de R$ 25,56 bilhões em 2019, as quais estão classificadas na função Defesa Nacional).

Execução da despesa por função

Valores em R$ bilhões (empenhados)



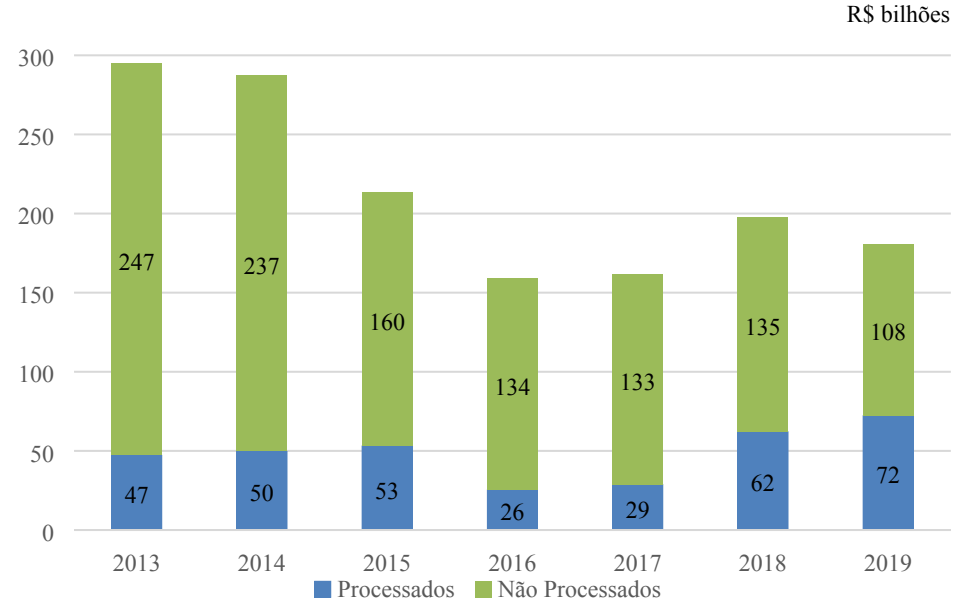
Fonte: Tesouro Gerencial.
1. Despesa empenhada em relação à dotação atualizada (LOA + créditos adicionais).
2. Despesa paga em relação aos valores empenhados.

Houve redução de R$ 16 bilhões (8%) nos restos a pagar inscritos e reinscritos, em decorrência de queda expressiva dos restos a pagar não processados (20%), fato ocorrido em virtude do grande volume de liquidações, sobretudo em despesas relativas a transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse). Observou-se aumento nos restos a pagar processados, principalmente os referentes a: auxílios a investimentos de municípios (R$ 7,4 bilhões);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na área urbana (R$ 1,9 bilhão); e concessão de empréstimos e financiamentos (R$ 1,4 bilhão).

Estoque de restos a pagar (valores reais)



Fontes: Siafi e Tesouro Gerencial.

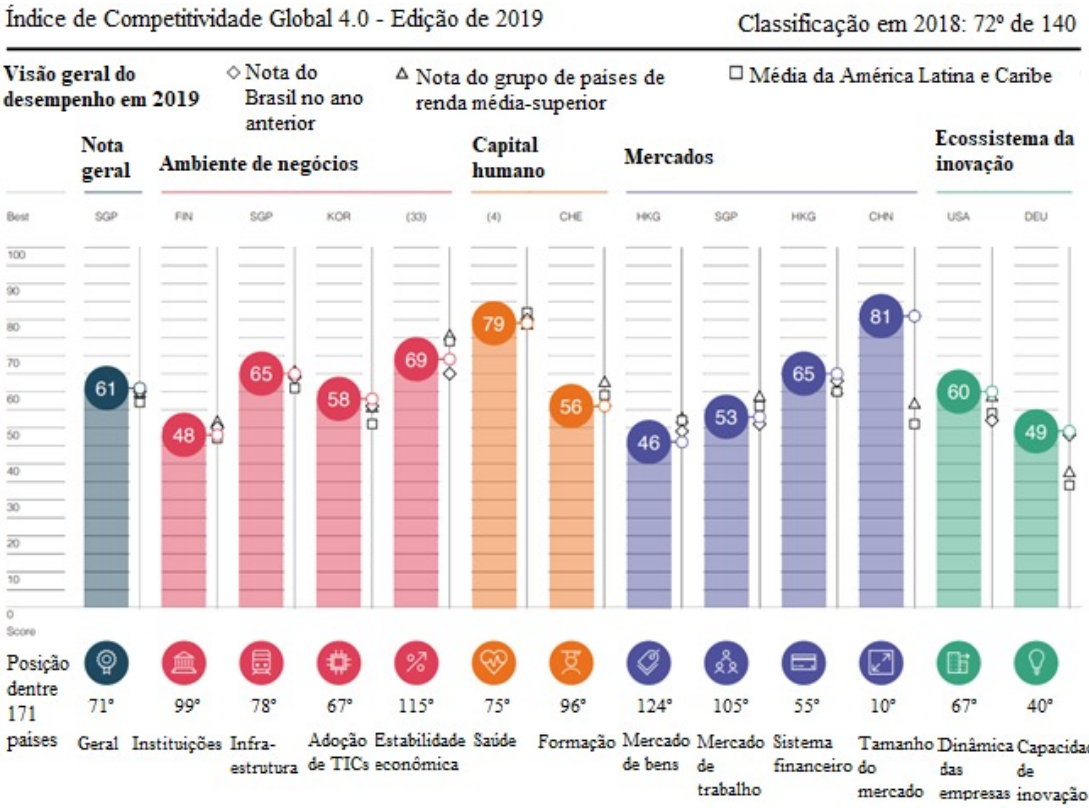
Resultados da atuação governamental (Capítulo 3)

Indicadores de desenvolvimento econômico e social (item 3.1)

Com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil no cenário internacional em termos de desenvolvimento econômico e social, analisou-se a posição do País no Índice Global de Competitividade 4.0 (IGC 4.0, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial), o qual busca refletir, anualmente, o contexto do Brasil com base em doze pilares que retratam o ambiente institucional, o capital humano, os mercados e o ecossistema de inovação. O Brasil ocupou a 71ª posição em 2019 entre 141 países:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Resultado[1] do Brasil no IGC 4.0 em 2019



Fonte: Fórum Econômico Mundial (adaptado).

Também se buscou a posição do país no Índice de Progresso Social, publicado pela entidade internacional sem fins lucrativos *Social Progress Imperative* e definido como a capacidade de uma sociedade atender às necessidades humanas básicas dos cidadãos, a partir de 51 indicadores sociais e ambientais. O Brasil vem apresentando piora de 2016 (74,12) para 2019 (72,87), com piores desempenhos nas áreas de segurança pública, educação e inclusão social. Registra-se que na Rússia, na Índia, na China e na África do Sul, países que compõem o grupo dos Brics, os índices evoluíram de 2016 para 2019, assim como ocorreu no índice apurado para o mundo todo.

Plano Plurianual (item 3.2)

Sobre o Plano Plurianual (PPA), o exercício de 2019 foi o último de vigência do quadriênio 2016-2019 e também o ano em que foi elaborado e aprovado o plano do quadriênio seguinte. Em fiscalização que acompanhou a elaboração do PPA 2020-2023, o TCU identificou esforços para corrigir, no plano válido para 2020-2023, parte das falhas encontradas no PPA 2016-2019, com destaque para os seguintes aprimoramentos: o plano adotou parâmetros macroeconômicos alinhados aos de mercado, eliminou categorias cujas definições eram imprecisas, buscou utilizar o marco lógico como base para o planejamento e vinculou metas aos indicadores de cada programa finalístico.

Por outro lado, a dimensão estratégica foi comprimida, não ficou claro quais ações governamentais terão alocação prioritária de recursos e há uma lacuna relevante sobre os atos intermediários necessários para o alcance das metas. Esse último ponto resulta da simplificação metodológica adotada, a qual deve ser complementada por instrumentos de planejamento em nível setorial, imprescindíveis para que o sistema de planejamento governamental funcione de forma efetiva.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Análise setorial (item 3.3)

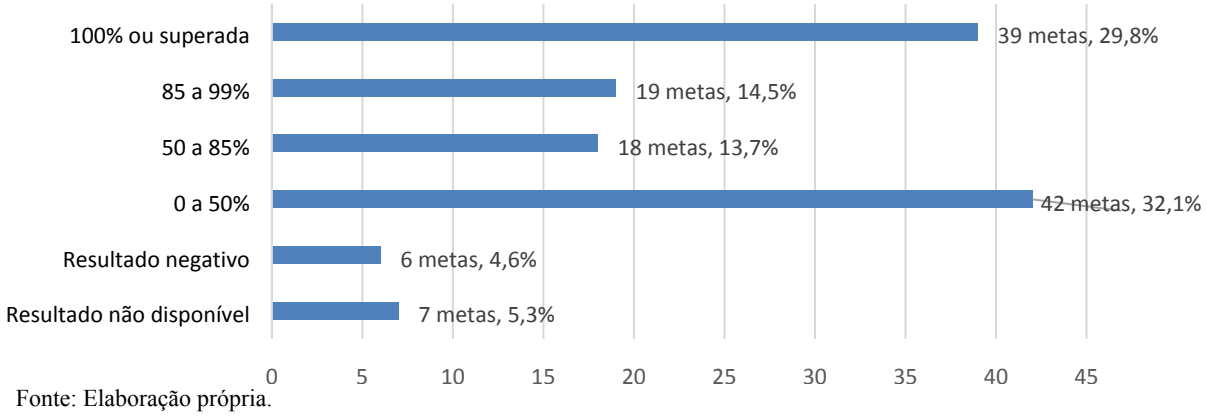
Quanto à ação setorial do governo, analisaram-se as informações de desempenho (metas), as quais demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no plano plurianual, pois tais instrumentos destacam as realizações e os efeitos da atuação estatal para a sociedade.

Por ter sido o último ano de vigência do PPA 2016-2019, o enfoque da análise setorial recaiu sobre os seguintes aspectos: i) confiabilidade dos dados apresentados; ii) atingimento das metas e seus reflexos no alcance dos objetivos; e iii) quando possível, desempenho da política pública representada no respectivo programa temático. O aspecto da qualidade não foi analisado para a maioria das metas selecionadas, por já ter sido examinado nos relatórios anteriores

Do total de 1.136 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas, em relação a 2019, 131 (12%), pertencentes a quinze programas temáticos, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, **dezenove metas (15%) apresentaram problemas de confiabilidade,** tais como contabilização de casos de forma indevida e fragilidade na coleta dos dados, **tendo sido registrada distorção no Parecer Prévio referente às referidas falhas.**

Das metas analisadas, 29,8% foram alcançadas ou superadas e 36,7% atingiram resultado inferior a 50% do planejado.

Alcance das metas, por faixa (em quantidade e em percentual das analisadas)



Fonte: Elaboração própria.

Para algumas metas, o alcance decorreu da alteração de valores por meio da Portaria 612/2019 do Ministério da Economia, editada em 25/11/2019. Foi o caso de quatro das 22 metas analisadas do programa Educação de Qualidade Para Todos, sendo que outras três metas não foram alcançadas mesmo após redução dos valores pela referida portaria. Embora não expressamente proibida pela legislação que rege o PPA, **a alteração de metas a menos de dois meses do encerramento do plano contraria princípios basilares da boa governança pública, sobretudo a confiabilidade, comprometendo a avaliação do alcance das metas, razão pela qual foi tratada como impropriedade**.

Informações de desempenho deficientes não devem ser entendidas como falhas de menor importância, visto que maculam a transparência e distorcem a base das escolhas públicas. Tais instrumentos devem ser confiáveis e úteis aos processos de tomada de decisão, prestação de contas, ciclo de políticas públicas (da formação da agenda até a avaliação) e alocação de recursos públicos.

Importa destacar ainda o diagnóstico realizado no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República sobre as **lacunas, inconsistências e limitações do Sistema de Informações de Custos** do Governo Federal. Não obstante a evolução gradativa nas possibilidades de reconhecimento e mensuração de custos, **faz-se necessária a implementação de iniciativas para**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

fortalecer a informação gerencial de custos nos processos de tomada de decisão e de alocação de recursos públicos, razão pela qual foi proposta recomendação.

Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4)

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam a verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2019 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO 2019), à Lei Orçamentária Anual de 2019 (LOA 2019) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Não foram identificadas impropriedades ou irregularidades na gestão com relação aos seguintes pontos: abertura de créditos adicionais, aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde; aplicação do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual; execução de despesas do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, limites do Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos); limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (metas fiscais, contingenciamento, despesas com pessoal, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa e inscrição em restos a pagar); cumprimento do art. 42 da LRF; e, por fim, execução de metas e prioridades do exercício previstas na LDO 2019.

Quanto aos demais itens de verificação, foram apontadas desconformidades, as quais estão sintetizadas na sequência.

Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)

Em 2019, houve abertura de créditos adicionais no montante de R$ 454,9 bilhões, sendo 89% (R$ 402,9 bilhões) referentes a remanejamento de dotação. Foram abertos, via créditos extraordinários, R$ 402,8 milhões em casos que respeitaram os critérios constitucionais de imprevisibilidade e urgência, sendo R$ 269,71 milhões para assistência emergencial e acolhimento humanitário a pessoas advindas da Venezuela, R$ 131,7 milhões para auxílio emergencial pecuniário a pescadores artesanais afetados pelo derramamento de petróleo na costa brasileira e R$ 1,37 milhão de auxílio emergencial pecuniário assistencial a afetados pela calamidade de Brumadinho.

Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)

Em 2019, a União aplicou R$ 63,02 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo, portanto, o mínimo exigido pelo art. 212 da CF/1988, c/c os arts. 60 e 110 do ADCT, que foi de R$ 52,67 bilhões no ano.

Quanto ao "mínimo constitucional da saúde", em que pese o cumprimento tenha sido demonstrado, verificou-se que, em 2019, dos R$ 122,27 bilhões aplicados pela União, quase 67% (R$ 81,53) foram executados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na Lei Complementar 141/2012, sem que a União disponha de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle, fato que mereceu recomendação no Parecer Prévio.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 89/2015, o *caput* do art. 42 do ADCT dispõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na região Centro-Oeste e 50% na região Nordeste, preferencialmente no Semiárido. Em consulta ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Siafi, observou-se que 68,88% dos recursos destinados à irrigação foram direcionados à região Nordeste e **18,8%, à região Centro-Oeste, abaixo do mínimo constitucional de 20%, sendo consignada irregularidade**.

Verificou-se que os recursos aplicados na Região Nordeste foram preferencialmente destinados a projetos no Semiárido e que no mínimo 50% dos percentuais tiveram como público-alvo os agricultores familiares. Todavia, essas informações também não são oferecidas à sociedade com o grau desejável de transparência, o que representa um obstáculo para o controle social sobre o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 42 do ADCT. Assim, registrou-se **impropriedade acerca do uso de localizador nacional genérico para classificar despesas**.

Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)

Em 2019, foram empenhados 99,4% do montante ajustado de execução obrigatória para as emendas individuais (R$ 49,5 milhões não foram empenhados) e 96,8% para as emendas de bancada estadual (R$ 146,5 não foram empenhados). Em ambos os casos (emendas individuais e de bancada estadual), a execução financeira superou o mínimo exigido. Ao longo do exercício, foram impostos limites de execução orçamentária e financeira, os quais foram restabelecidos nos montantes originais pelo Decreto 10.079, de 23/10/2019, e mantidos até o final do exercício.

É certo que as dificuldades operacionais devem ser consideradas, mas faz-se necessário **alertar que a execução inferior aos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade no Parecer Prévio**.

Regra de Ouro (item 4.1.1.5)

Segundo o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada 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. Tal princípio, comumente denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes, e deve ser observado tanto na elaboração e aprovação da LOA, com base nos valores propostos e autorizados, quanto após o encerramento do exercício, com base nos valores realizados.

Em 2019, pela primeira vez na vigência da CF/1988, as operações de crédito superaram as despesas de capital, tanto em termos orçamentários, quanto em termos de execução.

A LOA 2019 foi aprovada com R$ 1.424 bilhões em operações de crédito estimadas e R$ 1.175 bilhões em despesas de capital. A diferença (R$ 249 bilhões) foi consignada como despesas condicionadas à aprovação legislativa por maioria absoluta via crédito adicional, na forma exigida pela Constituição:

Receitas e despesas condicionadas – LOA 2019

R$ milhões

Receita Condicionada		Despesa Condicionada	
Fonte 944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - CONDICIONADOS	201.705,3	Benefícios Previdenciários Urbanos do RGPS	201.705,3
	30.000,0	Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social	30.000,0
	6.551,1	Subsídios e Subvenções Econômicas	8.185,0
	8.185,0	Transf. de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza - Bolsa Família	6.551,1
	2.474,2	Compensação ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social (Lei 15.546/2011)	2.474,2
Total	**248.915,6**	**Total**	**248.915,6**

Fonte: Tesouro Gerencial.

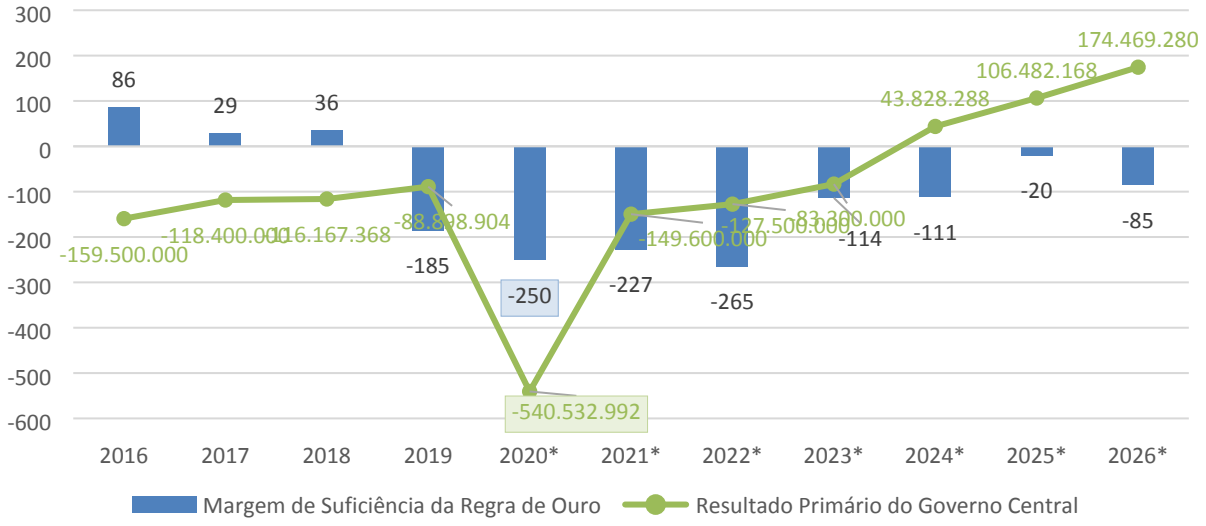
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Ao final do exercício, constatou-se um desequilíbrio de R$ 185 bilhões, o qual não se coaduna com o postulado da Regra de Ouro, mas inferior aos R$ 249 bilhões autorizados pelo Parlamento, considerando-se cumprida portanto, a norma constitucional.

Destaque-se que, até 2018, a "Regra de Ouro" foi formalmente cumprida mesmo no cenário fiscal deficitário, em meio à redução significativa de investimentos e inversões financeiras da União, devido ao ingresso de receitas financeiras não recorrentes e ao amplo conceito de despesas de capital. Receitas como o resultado positivo do Banco Central e os pagamentos antecipados do BNDES foram utilizadas para executar despesas com amortizações (tipo de despesa de capital) ou outras despesas financeiras (como juros da dívida), liberando fontes para o custeio de outras despesas de capital.

Margem de suficiência da Regra de Ouro x Resultado Primário do Governo Central

R$ bilhões



Fonte: STN e Siga Brasil.
* Projeções para 2020 consideram os efeitos da pandemia causada pela Covid-19. Para 2021 a 2026, as projeções não consideraram os efeitos da pandemia.

Com a escassez dos recursos a serem pagos antecipadamente pelo BNDES e as restrições impostas pela Lei 13.820/2019 às transferências de resultados do Banco Central ao Tesouro Nacional, as projeções indicam que as operações de crédito excederão as despesas de capital pelo menos até 2026. Ou seja, a partir de 2019, o país precisa contrair empréstimos para pagar despesas correntes, fato que se agrava no cenário de sucessivos deficits fiscais, potencializado pelos efeitos da pandemia referente ao Covid-19.

Foram apontadas ainda **duas impropriedades referentes a falhas formais na apuração de itens da Regra de Ouro**, constantes do Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, o qual integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019.

Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (item 4.1.1.6)

A execução das despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais (OI) respeitou os limites globais de dotação, autorizados por fonte e por ação orçamentária em 2019.

Analisou-se, a partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. De acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que 52 empresas tiveram deficit corrente (53% a mais do que as 35 empresas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

constatadas em 2018), sendo que em 22 delas o deficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobrir o deficit corrente com o caixa inicial.

Verificou-se que, assim como ocorreu em 2018, a Telebras utilizou aportes de capital da União para cobrir o deficit corrente, fato tratado pelo TCU como indício de dependência. Na LOA 2020, a Telebras foi incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), em virtude do enquadramento da empresa no conceito definido pelo art. 2º, inciso III, da LRF.

Destaque-se ainda que não foram examinados aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa e que a análise se restringiu ao exercício de 2019, de modo que não foi verificado se os recursos da rubrica "disponível inicial" eram decorrentes de aportes de capital realizados em anos anteriores, o que também sinalizaria possível dependência.

Pela materialidade, merecem registro os aportes capital de R$ 7,6 bilhões realizados na Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), estatal vinculada ao Ministério da Defesa cujo capital já pertence 100% à União, para aquisição de equipamentos navais a serem utilizados pela Marinha do Brasil. Verificaram-se indícios de que os aportes na empresa em 2019 foram destinados à formação de caixa na estatal, a fim de que a empresa terceirizasse a fabricação de corvetas e a aquisição de navio de apoio antártico, o que pode configurar afronta a normas que regem os aportes de capital da União em estatais não dependentes.

Diante dos indícios, a serem apurados em processo específico, e dos riscos que prática como essa representam ao cumprimento efetivo de normas orçamentárias e regras fiscais, emitiu-se **alerta ao Poder Executivo de que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais, voltados para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas**.

Teto de Gastos (item 4.1.1.8)

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência por vinte anos, fixando limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. No exercício de 2019, o Teto de Gastos foi cumprido por todos os órgãos federais.

O ano de 2019 foi o último em que foi possível aos órgãos utilizarem a compensação prevista no art. 107, §§ 7º e 8º do ADCT. Os órgãos do Ministério Público da União e do Poder Judiciário, com exceção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), precisaram utilizar a compensação para cumprirem seus limites. Os demais (Poder Executivo, órgãos do Legislativo, STJ e Defensoria Pública da União) adequaram suas despesas aos limites individuais sem recorrer à compensação.

Em que pese a regra ter sido cumprida em 2019, foram noticiadas ocorrências que sinalizam a adoção de procedimentos que não se coadunam com os pressupostos do NRF e constituem verdadeiros riscos ao seu cumprimento.

Como já citado, a Emgepron recebeu R$ 7,6 bilhões em aportes de capital da União em 2019 para aquisição de equipamentos navais a serem utilizados pela Marinha do Brasil. Para além dos indícios de afronta à disciplina sobre aportes da União em estatais não dependentes, a capitalização não sensibilizou o Teto de Gastos, o qual somente será impactado quando a Marinha pagar à Emgepron pela utilização dos equipamentos na modalidade de arrendamento.

A modelagem atípica constitui engenhosa medida que representa, objetivamente, escape à EC 95/2016 para se executar despesas em favor de órgãos da administração direta. Isso porque o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

texto constitucional prevê como uma das exceções ao Teto de Gastos as despesas com aumento de capital em estatais não dependentes. Assim, em que pese a medida não contrastar com a literalidade do texto constitucional, se adotada por outros órgãos, há risco de esvaziamento dos efeitos da EC 95/2016, pois despesas primárias seriam executadas à margem dos limites impostos pelo Novo Regime Fiscal.

Destacam-se ainda os compromissos assumidos que excederam as dotações orçamentárias, ordinárias ou decorrentes de créditos adicionais. Ou seja, obrigações geradas sem previsão orçamentária, as quais resultam em passivo que somente poderá ser honrado em orçamentos de exercícios futuros. Houve insuficiência orçamentária de R$ 1,48 bilhão em 2019 nas despesas do Instituto Nacional do Seguro Social relacionadas a benefícios previdenciários. Tais despesas foram realizadas com dotação da LOA 2020 via elemento de despesa 92 – Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), o que permitiu espaço fiscal em 2019 para custear despesas primárias do mesmo montante.

Irregularidade semelhante ocorreu no custeio de obrigações com organismos internacionais. A dotação da LOA 2019 para tais compromissos foi inferior em R$ 561 milhões às obrigações do exercício, de modo que o montante ficou sem o devido suporte orçamentário.

Registra-se também a Medida Provisória (MP) 900/2019, a qual visava à criação de um fundo privado para gerir recursos decorrentes de multas aplicadas por autoridades ambientais. Segundo a MP, os recursos do fundo e as respectivas despesas não comporiam o Orçamento Geral da União, consequentemente não seriam contabilizadas no Teto de Gastos nem estariam sujeitas aos demais controles orçamentários vigentes. Não obstante a vigência da MP ter se encerrado sem apreciação do Congresso Nacional, faz-se necessário o registro sobre a dissonância da medida em relação ao ordenamento que rege as finanças públicas e os riscos de ações dessa natureza para o compromisso com a responsabilidade e a higidez na gestão fiscal.

Outro fato digno de relato é o Projeto de Lei 7.063/2017 e seus apensados, intitulado "Lei Geral das Concessões", que está pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Apesar de visar modernizar as normas atinentes à concessão e à permissão de serviços públicos, o projeto contém dispositivo que afronta regras e princípios de finanças públicas estabelecidos na CF/1988, notadamente ao dispor que editais de licitação poderão contemplar cláusula prevendo que o pagamento pela outorga "envolverá, ainda que sem relação com a prestação do serviço público, a obrigação, de pagar a terceiro, a execução, integral ou parcial, de obra pública, o depósito de recursos em conta vinculada para custeio de obra pública, ou a dação ou cessão de bens". Se aprovado, o dispositivo permitirá que, ao invés de ingressar como receita, parcela relevante da contrapartida financeira da concessão passe a ser adimplida mediante a assunção de compromisso por parte do concessionário junto a fornecedores privados, com consequente realização de despesas públicas ao arrepio das leis orçamentárias.

As medidas acima não inviabilizaram o cumprimento formal do "Teto de Gastos" em 2019. Contudo, caso adotadas reiterada e indiscriminadamente, fragilizam sobremaneira a credibilidade da norma, colocando em xeque a sua finalidade precípua, de conter o crescimento das despesas primárias em patamar compatível com a sustentabilidade das contas públicas. Com o crescimento real das despesas obrigatórias nos últimos anos e a pressão cada vez maior sobre a margem disponível para as despesas discricionárias, o risco de fragilização do Novo Regime Fiscal torna-se ainda mais elevado.

Nesse sentido, não basta o mero cumprimento formal do Teto de Gastos, é preciso que os princípios basilares da norma sejam observados. Do contrário, os impactos negativos podem extrapolar as fronteiras das finanças públicas, refletindo na macroeconomia do país e prejudicando a sustentabilidade da dívida. Além disso, a rigor, deve-se atentar para a essência de operações que porventura venham a ocorrer com o propósito de burlar a norma, pois sua real repercussão nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dimensões econômica e fiscal pode vir a caracterizar, de fato, afronta ao que determina a regra fiscal, motivando inclusive a responsabilização de agentes públicos.

Assim, **cabe alertar que a prática reiterada de ações que afastam os pressupostos do Novo Regime Fiscal pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, e acarretar violação ao próprio dispositivo constitucional**.

Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2019 (Lei 13.707/2018) foi de deficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R$ 139 bilhões, que representou 1,84% do PIB projetado à época. Foram estimadas receitas primárias de R$ 1.543,2 bilhões (20,44% do PIB) e despesas primárias de R$ 1.682,2 bilhões (22,28% do PIB).

Em obediência ao art. 8º da LRF, foi publicado o Decreto 9.711/2019, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019, tendo como referência os valores fixados na LOA 2019. Ao longo do ano, o Decreto 9.711/2019 sofreu alterações como resultado das reavaliações realizadas bimestralmente. Dessa forma, foram realizadas restrições e ampliações nos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias, em consonância com a meta de resultado primário estabelecida.

Finalizado o exercício de 2019, verificou-se que o governo federal atingiu deficit primário de R$ 78,6 bilhões, composto de deficit do governo central de R$ 88,9 bilhões e de superavit das empresas estatais federais de R$ 10,3 bilhões, o que comprova o cumprimento da meta fiscal.

O superavit das empresas estatais federais decorreu de capitalização havida em dezembro na Emgepron (R$ 7,6 bilhões), na Infraero (R$ 1,5 bilhão) e na Telebras (R$ 1,0 bilhão).

Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)

A receita corrente líquida (RCL) cresceu aproximadamente R$ 100 bilhões (12%) em relação a 2018, em parte decorrente de incremento na receita patrimonial resultante, especialmente, do recebimento de recursos da cessão onerosa e das rodadas de concessão de campos de petróleo, bem como da elevação da distribuição de dividendos de empresas nas quais a União tem participação societária, principalmente BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2019, todos os órgãos, individualmente, cumpriram os limites prudencial e máximo estabelecidos na LRF, considerando como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho os fixados no Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015, cuja legalidade encontra-se sob a análise deste Tribunal.

A despesa líquida com pessoal (DLP), despesa bruta menos despesas não computadas, apresentou elevação, em termos correntes, de R$ 9 bilhões em relação aos gastos em 2018, ou seja, de 3%, sendo que, em termos reais, houve redução estimada de 1%. A RCL cresceu mais do que a DLP, de modo que o indicador DLP/RCL passou de 34,42% em 2018 para 31,63% em 2019.

Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)

A dívida consolidada líquida (DCL) aumentou 11,88% em relação a 2018, variação inferior ao crescimento da RCL, de modo que a relação DCL/RCL apresentou pequena redução (397,78% em 2018 para 395,74% em 2019). Registra-se que o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que previa o limite de 350% para esse indicador, foi arquivado definitivamente ao final de 2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Já a dívida mobiliária do Tesouro Nacional (DM), que representa mais de 99% do total da dívida consolidada, aumentou R$ 462 bilhões (8,13%) em 2019, variação também inferior à da RCL, de modo que o indicador DM/DCL passou de 705,78% em 2018 para 678,66% em 2019. Da mesma forma, o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, o qual previa limite de 650% da RCL, foi arquivado, de modo que ambos os indicadores carecem de limites legais.

Os limites e condições para a contratação de operações de crédito e concessão de garantias pela União foram estabelecidos em 60% da RCL pela Resolução do Senado Federal 48/2017. As operações de crédito contratadas em 2019 totalizaram R$ 226 bilhões, 24,92% da RCL, enquanto as contragarantias concedidas pela União totalizaram R$ 279,5 bilhões, 30,86% da RCL.

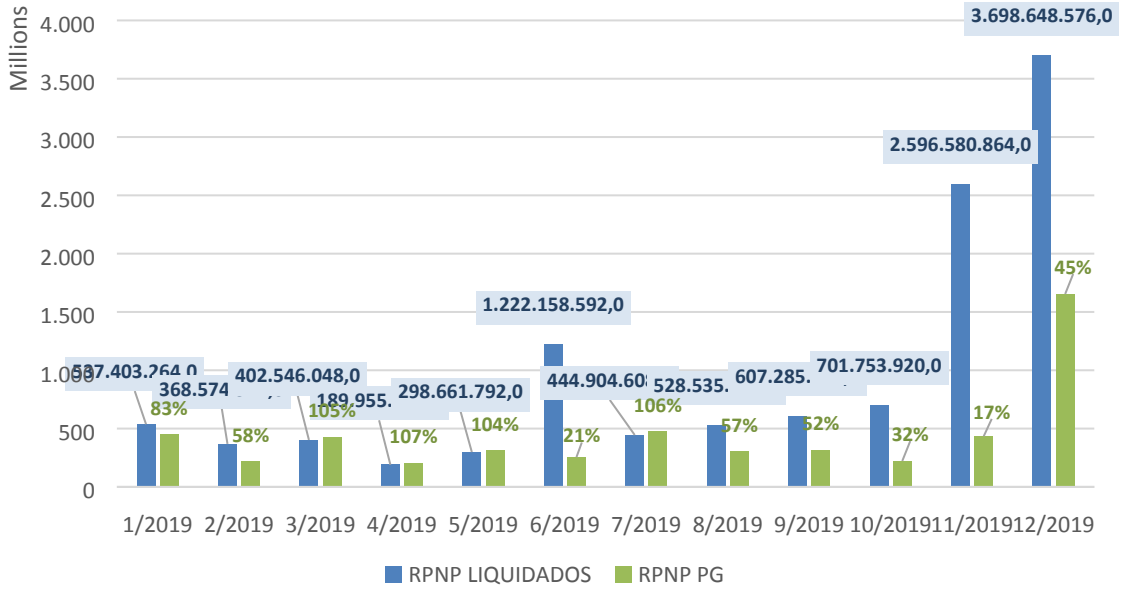
Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)

Em 2019, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) era de R$ 1.420,9 bilhões, tendo sido inscritos R$ 78,5 bilhões em RPNP, restando, portanto, uma suficiência de R$ 1.342,4 bilhões, o que aponta, em termos consolidados, para o cumprimento da regra do art. 42 da LRF. Quanto à verificação por grupos de destinação de recursos, a regra também foi cumprida pelo Poder Executivo Federal, considerando os critérios adotados pelo TCU.

Liquidações de restos a pagar não processados em 2019 (item 4.1.2.8.2)

Foram liquidados, em 2019, R$ 129 bilhões de restos a pagar não processados, sendo R$ 13,4 bilhões (19%) pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Desse montante, R$ 6,3 bilhões (47%) concentraram-se nos meses de novembro e dezembro:

Liquidação de restos a pagar não processados pelo MDR – 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial.

Grande parte das liquidações do último bimestre foram feitas por unidades gestoras (UGs) da Caixa Econômica Federal (Caixa), e 92% foram referentes a transferências voluntárias a estados Distrito Federal e municípios, no âmbito de contratos de repasse ou instrumentos congêneres, cuja liquidação requer análise exaustiva de uma série de regras e exigências de execução.

O principal fundamento para as execuções foi a edição do Comunicado 26, de 15/10/2019, pelo Departamento de Transferências Voluntárias da União (Detru), que passou a orientar as UGs a realizar a liquidação integral dos empenhos quando verificado o cumprimento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

apenas três critérios: ausência de condição suspensiva, conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório. Ou seja, o comunicado orientava que se realizasse a liquidação antes de cumpridos os requisitos para seu pagamento.

Contudo, a orientação vai de encontro aos critérios e às condições para liquidação de despesas definidos pela Lei 4.320/1964, pelo Decreto 93.872/1986 e por normativos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central de contabilidade e de administração financeira federal, nos termos dos arts. 12, 15 e 17 da Lei 10.180/2001. Assim, conclui-se que o Comunicado 26 do Detru orientou erroneamente as UGs sobre a liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias, com impactos indesejáveis para a execução orçamentária e financeira do exercício e nas demonstrações contábeis da União, como a superavaliação das variações patrimoniais diminutivas e, consequentemente, a subavaliação do resultado patrimonial do período de reconhecimento do passivo.

Em decorrência, registra-se irregularidade decorrente de **liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento**, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, e com as orientações da STN e com o art. 63 da Lei 4.320/1964.

Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2019 com relação ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, no art. 113 do ADCT (Emenda Constitucional 95/2016), no art. 14 da LRF e nos arts. 114 e 116 da LDO 2019.

O dispositivo constitucional exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, sendo que o art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

A LRF, por sua vez, acrescenta que a concessão ou a ampliação desses benefícios devem: conter estimativa do impacto orçamentário-financeiro; atender ao disposto nas LDOs; demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou, alternativamente, conter indicação de medidas de compensação tributária.

Adicionalmente, a LDO 2019 exige: demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo, metas e indicadores relativos à política pública fomentada; justificação fundamentada para a aprovação do projeto de lei ou para a edição da medida provisória; vigência máxima ou prorrogação do benefício por até cinco anos; redução do montante do benefício prorrogado em pelo menos 10% ao ano; e indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação.

Foram instituídas em 2019 novas renúncias no valor total estimado de R$ 182,86 milhões, montante significativamente menor que o estimado para 2018, de R$ 13,2 bilhões. O TCU analisou essas renúncias quanto à observância das normas constitucionais e legais aplicáveis:

Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2019

Legislação	ADCT (art. 113)	LRF (art. 14)	LDO 2019 (arts. 114 e/ou 116)	CF/1988 art. 150, § 6º
Lei 13.799/2019	Não	Não	*	Sim
MP 877/2019	Não	Não	Não	Sim
MP 905/2019	Não	Não	Não	Sim
MP 907/2019	Sim	Sim	Não	Sim
Lei 13.970/2019	Não	Não	Não	Sim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Decreto 9.897/2019	*	*	*	*
Decreto 9.971/2019	*	*	*	*
Portaria-ME 559/2019	*	Sim	*	Sim
Portaria-ME 601/2019	*	Sim	*	Sim

* Não se aplica.
Fonte: Receita Federal do Brasil.

A Lei 13.799/2019 e as Medidas Provisórias (MPs) 877, 905 e 907 de 2019 deixaram de observar um ou mais requisitos exigidos. Quanto à Lei 13.970/2019, houve veto integral ao PL 888/2019, mas o Congresso Nacional rejeitou o veto e a lei foi promulgada.

A despeito das deliberações desta Corte de Contas em anos anteriores, não houve atendimento integral aos requisitos para concessão e renovação de benefícios tributários em 2019. Ademais, em que pese tais exigências serem requisitos prévios para a exequibilidade das renúncias, nos casos das Medidas Provisórias 905 e 907 de 2019, o Poder Executivo sequer adotou providências saneadoras posteriores para conferir a devida adequação orçamentária e financeira às medidas.

Convém destacar o Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Raimundo Carreiro e proferido em sede de consulta realizada ao TCU, cujo item 9.1 assevera que:

> (...) medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação;

Cabe, portanto, consignar **irregularidade referente à inobservância de requisitos do ADCT, da LRF e da LDO 2019 quando da concessão ou ampliação de benefícios tributários na edição das MPs 877, 905 e 907 de 2019 e na sanção da Lei 13.799/2019**.

O retorno à prática reiterada de concessões irregulares de renúncias tributárias demonstra que os alertas feitos por esta Corte de Contas não têm se mostrado suficientes, o que indica a necessidade de que providências adicionais mais rigorosas sejam adotadas com o propósito de conter, de forma consistente e perene, essa conduta reprovável na gestão dos recursos públicos federais.

Registra-se ainda que, em atenção ao art. 21, §§ 3º e 4º, alínea "b" da LDO 2019, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022. Entretanto, a situação superveniente da calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus pode dificultar a implementação da estratégia.

Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.10)

A LRF define despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) como despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

O inédito acompanhamento das DOCCs realizado pelo TCU em 2019 constatou a dificuldade prática em se caracterizar uma despesa como obrigatória, bem como a inexistência de informações consolidadas sobre a criação de DOCCs.

Foram analisados no TC 031.445/2019-5 (relatado pelo ministro Bruno Dantas e pendente de apreciação conclusiva pelo TCU) dez processos, tendo sido apontada **irregularidade referente à inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da CF/1988, 113 do ADCT, 16 e 17 da LRF, e 104, inciso IV, e 114 da LDO 2019,** quando da sanção da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

13.856/2019 – que criou a Universidade Federal do Norte do Tocantins –, diante da inexistência de previsão, na LOA 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Ações de recuperação de créditos (item 4.1.2.11)

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciados na Prestação de Contas do Presidente da República é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF. Registrou-se, em 2019, o montante de R$ 4.218,3 bilhões em créditos com potencial recebimento (58,1% do Produto Interno Bruto do ano, ou R$ 7.257 bilhões), crescimento de 11,7% em relação ao valor de 2018. São R$ 2.498,2 bilhões inscritos em Dívida Ativa, R$ 1.509 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R$ 214,1 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

O grau de realização da dívida ativa vem apresentando quedas anuais – 2,4% em 2017, 2,2% em 2018 e 1,9% em 2019 –, o que decorre em parte de causas estruturais como natureza ou categoria do crédito, restrições legais e aspectos econômicos e institucionais. Além disso, há fatores comportamentais decorrentes da edição de sucessivos e generosos programas especiais de parcelamentos tributários ao longo dos últimos anos.

Faz-se necessário assinalar também **impropriedade acerca da insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa sob gestão da Procuradoria-Geral Federal**. Em que pesem os sucessivos aumentos anuais do controle da arrecadação no âmbito do sistema Sapiens Dívida, com crescimento, em relação ao correspondente exercício anterior, de cerca de 80% em 2018 e de 128% em 2019, verifica-se que ainda são controlados fora do sistema Sapiens Dívida 63,5% do estoque e 58,9% da arrecadação. Há entidades que ainda controlam de forma manual ou por meio de sistemas próprios créditos inscritos de expressivas quantidade e materialidade.

Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve definir as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. As prioridades definidas pelo Anexo VII da LDO 2019 contemplaram treze programas e 23 ações orçamentárias, além das metas inscritas no Plano Nacional da Educação (PNE) e das ações relativas ao enfrentamento à violência contra a mulher.

Metas e prioridades 2019 – ações orçamentárias constantes do Anexo VII da LDO[1]

R$ milhões

Ação	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	773,29	760,98	611,25	609,07
8855 – Fortalecim. e Moderniz. das Instit. de Segurança Pública	702,24	657,89	16,55	16,49
2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias Federais	335,64	330,92	153,63	151,01
2586 – Manutenção do Sistema de Emissão de Passaporte	304,63	284,65	247,18	246,88
2726 – Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas	292,69	278,19	133,44	133,12
20I4 – Fomento à Pesq. e Desenvolv. em Áreas Básicas Estratégicas	223,06	223,06	172,86	166,02
12QB – Implantação do Cemaden[2]	0,10	0,00	0,00	0,00
Demais Ações Orçamentárias	1.172,94	1.105,19	659,42	653,87
Valor Total	**3.804,49**	**3.640,88**	**1.994,33**	**1.976,46**

Fonte: Tesouro Nacional.

1. Exclusive ações do Programa 2016 – de Políticas para as Mulheres e ações do PNE não constantes do Anexo VII da LDO 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

2. Cemaden: Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais.

As ações constantes do Anexo VII – de Prioridades e Metas da LDO 2019 tiveram execução orçamentária (empenhado em relação à dotação atualizada) de 95,7% e financeira (pago em relação ao liquidado) de 99,1%. O programa temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos, que concentra as ações do PNE, teve 97,67% de execução orçamentária (R$ 47,7 bilhões de R$ 49,34 bilhões) e execução financeira de 99,62%. Já o programa temático 2016 – Política para as Mulheres apresentou 95,91% de execução orçamentária (R$ 57,88 milhões de R$ 60,35 milhões) e financeira de 100%.

No Orçamento Geral da União, a execução orçamentária foi de 85,89%, ao passo que a financeira foi de 97,92%. Do exposto, é possível concluir que as prioridades e metas estabelecidas pela LDO 2019 tiveram execução orçamentária e financeira priorizada.

Bônus de Eficiência e Produtividade – Lei 13.464/2017 (item 4.2.1)

A partir de representação no âmbito do TC 005.283/2019-1, realizou-se inspeção para avaliar a conformidade do pagamento do Bônus de Eficiência e Produtividade (BEP) na Atividade Tributária e Aduaneira e na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Concluiu-se que a instituição da referida parcela remuneratória da forma como ocorreu resultou em possível afronta à Constituição e inequívocas violações à LRF e às respectivas LDOs.

Verificou-se a exclusão dos valores recebidos a título de BEP da base de cálculo da contribuição previdenciária, em desacordo com o art. 113 do ADCT e com o art. 14 da LRF.

A Lei 13.464/2017 foi aprovada conservando a metodologia de cálculo do BEP, contudo, sem definir qual seria a sua base de cálculo, de modo que inexiste um valor absoluto sobre o qual os respectivos índices de eficiência institucionais iriam incidir. O Poder Executivo encaminhou ao TCU proposta de decreto com a definição de parâmetros delimitadores de bases de cálculo para o BEP da carreira Tributária e Aduaneira; entretanto, a CF/1988 exige que a remuneração de servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica.

Assim, a implementação do bônus variável exige a edição de lei formal específica, que veicule expressamente as bases de cálculo do BEP, acompanhada da demonstração do cumprimento das exigências legais acerca da criação/majoração de uma despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF.

Destacou-se também que eventual instituição de base de cálculo referenciada em índices móveis de arrecadação de determinadas receitas não se coaduna com os princípios do Novo Regime Fiscal, o qual é insensível à elevação de receitas.

Por meio do Acórdão 1.921/2019-TCU-Plenário, relatado pelo ministro Bruno Dantas, o TCU fez determinações e recomendações ao Poder Executivo, sendo que, devido a pedido de reexame interposto e cujo mérito está pendente de julgamento, os efeitos de diversos itens do referido Acórdão estão suspensos.

Registre-se ainda que, a partir de 2019, o TCU passou a realizar de forma permanente fiscalização do tipo acompanhamento, com o objetivo de verificar a conformidade dos requisitos legais para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como é o caso do BEP, buscando atuação tempestiva que previna eventuais danos ao erário ou permita a correção mais célere caso sejam constatadas irregularidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Compromissos sem cobertura orçamentária (item 4.2.2)

O TCU analisou ainda o cumprimento de um dos postulados basilares do Direito Financeiro, consagrado no art. 167, inciso II, da CF/1988: a vedação à realização de despesas e à assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Os direitos assegurados pela Constituição que constituem dever do Estado são demanda progressiva cujo pleno atendimento está sujeito à reserva do financeiramente possível, nas acepções fática e jurídica. A peça orçamentária concentra as alocações de recursos e apresenta as escolhas públicas feitas pelo Congresso Nacional, legítimo representante da sociedade. A LOA autoriza e fixa limites de despesas, podendo ser alterada via créditos adicionais, desde que cumpridas as exigências normativas.

Dada a relevância, o instituto protegido pelo art. 167, inciso II, da CF/1988, é disciplinado em normas infraconstitucionais e as consequências de seu descumprimento possuem repercussão na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Improbidade Administrativa e na esfera penal, razão pela qual a LDO 2019 vedou a adoção de qualquer procedimento que viabilize a realização de uma despesa sem observar a referida disponibilidade.

Conforme já citado na análise sobre as medidas que contrariam os pressupostos do Teto de Gastos, **houve insuficiência orçamentária de R$ 1,48 bilhão em 2019 nas despesas do INSS referentes a benefícios previdenciários,** de modo que foi necessário honrar a despesa com dotação da LOA 2020 via elemento de despesa 92 – Despesa de Exercícios Anteriores (DEA), em razão de falhas no processo de alocação orçamentária ao final do exercício encerrado.

No mesmo sentido, **a assunção de obrigações com organismos internacionais em 2019 excedeu em R$ 561,3 milhões a dotação do exercício**.

Foram, portanto, consignadas duas irregularidades no Parecer Prévio, em virtude da realização de despesas com benefícios previdenciários e da assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos créditos orçamentários e adicionais do exercício, o que permitiu que houvesse espaço fiscal em 2019 para custear outras despesas primárias no mesmo montante.

Destaque-se a importância de coibir esse tipo de infração constitucional, em virtude da violação de múltiplos princípios da gestão fiscal responsável, em face do comprometimento do planejamento fiscal que enseja reflexos nos resultados fiscais, no nível de endividamento público, na Regra de Ouro, no Teto de Gastos e nos orçamentos futuros, podendo fragilizar sobremaneira a higidez das contas públicas.

Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2019 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2019.

O escopo do trabalho é o exame da confiabilidade, integridade e fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Frise-se que as constatações se referem somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

A auditoria foi conduzida em consonância com: as Normas de Auditoria do TCU (NAT), o Manual de Auditoria Financeira (MAF) do TCU, as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) Técnicas do Setor Público (TSP), as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai) atinentes à Auditoria Financeira e emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), e, subsidiariamente, as normas internacionais de contabilidade para o setor público (Ipsas).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

Os objetivos da auditoria no BGU são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo a opinião. Segurança razoável significa um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria detecte todas as eventuais distorções relevantes existentes.

Com base na análise detalhada no Capítulo 5 deste Relatório, a equipe técnica concluiu que não seria possível emitir opinião sobre a totalidade das demonstrações contábeis integrantes do BGU 2019. A Secretaria de Macroavaliação Governamental consignou ter havido limitação aos trabalhos, o que impediu a obtenção de evidência apropriada e suficiente para fundamentar a conclusão sobre a fidedignidade das informações referentes ao crédito tributário, à dívida ativa, à arrecadação tributária e aos riscos fiscais tributários registrados ou evidenciados nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia (ME) e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) de 2019. A limitação aos exames atingiu R$ 1,2 trilhão em créditos a receber da União e R$ 541 bilhões em receitas tributárias com impostos e em receitas de contribuições.

Não obstante os fatos trazidos pela equipe de fiscalização, cabe trazer à luz alguns aspectos institucionais relevantes para que esta Corte de Contas possa emitir seu Parecer Prévio.

Trata-se, em essência, de buscar reconhecer o contexto em que a Administração Pública atua, evidenciando circunstâncias, registrando avanços e, sobretudo, elaborando juízo de ponderação entre as conclusões da equipe de auditoria financeira e a conduta dos responsáveis pela gestão e transparência das contas públicas.

Reputo que as limitações relatadas no Capítulo 5 deste Relatório se assemelham às que levaram o TCU, ao apreciar as Contas de Governo de 2018, a alertar à Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas capazes de viabilizar a auditoria das demonstrações financeiras federais, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

Em decorrência da atuação deste Tribunal, os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas identificados pelas auditorias financeiras, culminando no entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Consultoria-Geral da União favorável ao compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal com este Tribunal e com a Controladoria-Geral da União. Referido entendimento foi consolidado pela Advocacia-Geral da União por meio do Parecer Vinculante-AM 8, de 18/10/2019, regulamentado em seguida pelo Decreto 10.209, de 22/1/2020.

Esses avanços permitem vislumbrar a superação, ao menos sob o ponto de vista jurídico, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento das informações protegidas por sigilo fiscal com o controle externo.

Dessa forma, cumpre reconhecer que o Ministério da Economia, sobretudo durante o exercício de 2019, a que se referem estas contas, envidou esforços necessários no sentido de permitir a auditabilidade sobre as demonstrações contábeis administradas pela RFB.

Não obstante sejam necessárias providências e um considerável esforço operacional para a completa reversão do quadro anterior, é certo que as medidas encetadas revelam expressiva mudança na compreensão do Poder Executivo Federal sobre o sigilo fiscal oposto aos órgãos de controle, o que permite vislumbrar maior transparência e efetividade na fiscalização da matéria.

Tendo em vista esse conjunto de fatos, que permitem sopesar o rigor metodológico da auditoria financeira do Tribunal, que se alinha às normas e padrões internacionais da área, com os relevantes avanços institucionais alcançados, conclui-se, de um lado, pela impossibilidade de emitir opinião quanto à totalidade das informações do BGU de 2019, mas, de outro, que o Tribunal pode registrar que, exceto quanto às distorções e sobretudo limitações destacadas previamente, as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2019.

Além disso, por serem significativos na auditoria realizada, destacam-se também os seguintes assuntos de auditoria:

- impossibilidade de atestar os valores de provisões para perdas judiciais/administrativas e passivos contingentes (item 5.2.4.3);
- deficiências nas projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) (item 5.2.4.4);
- insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias concedidas em operações de créditos contratada por estados, estimada em até R$ 53,5 bilhões, e ausência de ajustes para perdas referentes aos direitos de execução de contragarantias (item 5.2.4.5);
- subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do RPPS e do SPSMFA (5.3.1.3);
- não registro do estoque de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado, provocando uma superavaliação do passivo em valor estimado de R$ 29 bilhões (item 5.3.1.8);
- ausência da atualização pela taxa Selic dos saldos transferidos pela União como Adiantamento para Futuro Aumento da Capital (Afac), provocando uma subavaliação de R$ 2 bilhões do Ativo Realizável a Longo Prazo (5.3.1.5); e
- superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (5.3.2.1).

Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

Além das distorções identificadas, foram constatadas também deficiências nos controles internos cujos reflexos ocasionaram inconsistências nos registros contábeis, com prejuízo à confiabilidade, à verificabilidade e à representação fidedigna da informação contábil.

Não obstante tais constatações, cumpre registrar que as ações dos órgãos e entidades da administração pública federal no sentido de cumprir as recomendações advindas da auditoria financeira do TCU têm se revelado importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública. Como exemplo, destaco o efetivo registro contábil, em março de 2020, de passivos atuariais do SPSMFA no valor de R$ 467,5 bilhões, referentes às despesas futuras com militares inativos, e de R$ 123,3 bilhões referentes às pensões militares, mencionados nas notas explicativas do balanço de 31/12/2019.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2018 (Capítulo 6)

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2019 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2015 a 2018.

Assim, conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 24 foram consideradas plenamente atendidas; vinte, em atendimento; quatro não foram atendidas; uma não é mais aplicável; e duas não são monitoráveis. Quanto aos nove alertas, o monitoramento consistiu em verificar sua observância com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo Federal.

Nível de atendimento das deliberações

Exercício / **Recomendações**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Atendida	1	3	4	16	**24**
Parcialmente Atendida	-	-	-	-	**-**
Em Atendimento	2	8	4	6	**20**
Não Atendida	1	-	2	1	**4**
Não Aplicável	-	-	-	1	**1**
Não monitorável	-	-	-	2	**2**
Total	**4**	**11**	**10**	**26**	**51**
Exercício / **Alertas**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Total**
Observado	-	-	-	-	**-**
Observado Parcialmente	-	1	2	4	**7**
Não Observado	-	-	-	-	**-**
Não Aplicável	-	-	1	-	1
Não Monitorável	-	-	-	1	1
Total	**-**	**1**	**3**	**5**	**9**

Fonte: elaboração própria.

Destaque-se que não houve alertas na situação "não observado" e que as quatro recomendações "não atendidas" consistiram, em resumo, na adoção de providências pelo Poder Executivo Federal para:

- quitar o passivo existente junto a instituições financeiras decorrentes de tarifas na operacionalização de políticas públicas e programas do governo (6.1.4 de 2015);
- assegurar que a União aplique, no mínimo, 20% dos recursos destinados à irrigação na Região Centro-Oeste (6.3.2 de 2017);
- garantir e comprovar a aplicação do mínimo citado no item anterior (6.4.3 de 2017);
- promover: i) a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015; ii) a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (6.3.16 de 2017, direcionada à Casa Civil da Presidência da República em conjunto com a Advocacia-Geral da União).

Não obstante as quatro recomendações não atendidas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU por ocasião do Parecer Prévio. Com efeito, quase todas as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

Tendo em vista os benefícios decorrentes da atuação tempestiva e recorrente do Tribunal, cumpre informar que as recomendações consideradas nas situações "não atendida", "parcialmente atendida" e "em atendimento", bem como os alertas considerados "não observado" ou "parcialmente observado", serão objeto de novo monitoramento por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2020.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2019, e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo Tribunal de Contas da União em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes com o objetivo de zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela Constituição Federal. Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2000 estatuiu, logo em seu primeiro artigo, a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Em 2019, a gestão fiscal ocorreu em um contexto macroeconômico ainda desafiador, em que pese a melhoria de alguns indicadores. Houve crescimento real de 1,1% do PIB, enquanto o PIB real *per capita* cresceu 0,3%, mantendo-se o baixo desempenho apresentado em 2017 e 2018, precedido de taxas negativas de 2014 a 2016. Por seu turno, a carga tributária em percentual do PIB (33,17%) foi a maior observada de 2010 a 2019. As receitas tributárias cresceram nas três esferas, com destaque para a municipal.

A inflação do exercício (4,31%) foi superior ao centro da meta (4,25%). Porém, a taxa de juros Over/Selic, que foi de 14,15% em 2015, encerrou 2019 em 4,5% e, já em 2020, sofreu três cortes, estando atualmente no patamar histórico de 3%, em meio às medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus.

Quanto aos níveis de emprego, a taxa de desocupação média anual diminuiu em 2019, mas permanece alta, 11,9%, ante 6,8% em 2014. Enquanto o rendimento médio real anual tem crescido desde 2013, chegando a R$ 2.354, a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada diminuiu de 2014 a 2018, encerrando 2019 com pequena alta.

Os desafios para consolidar a ainda tímida trajetória de recuperação da economia brasileira em 2019 certamente serão maiores a partir de 2020, devido aos efeitos da pandemia de Covid-19. Paralelamente e intrinsecamente relacionados a eles, estão os desafios no campo fiscal, os quais já se mostravam preocupantes ao final de 2019.

O Brasil apresenta sucessivos deficit primários desde 2014. O resultado primário do governo central em 2019 foi deficitário em R$ 88,9 bilhões, em que pese a realização de receitas extraordinárias vultosas, como as decorrentes do leilão de excedentes da cessão onerosa de petróleo. Ao mesmo tempo, a despesa primária em percentual do PIB permanece relativamente estável nos últimos cinco anos, sendo que apenas parte das reformas para reduzir esse percentual foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

implementada em 2019 (a da previdência). O país registra deficit nominais superiores a R$ 400 bilhões por ano desde 2015, tendo alcançado deficit nominal de R$ 399 bilhões em 2019.

A análise sobre a Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2019 evidencia uma série de riscos ao esforço de se restaurar o equilíbrio das contas públicas, os quais tendem a se agravar consideravelmente no contexto da pandemia que marca a emissão do parecer prévio sobre as referidas contas.

Observa-se ainda alto volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, R$ 348,4 bilhões, 25,9% da receita primária líquida ou 4,8% do PIB. A maior parte desses benefícios decorrem de desonerações de natureza tributária (R$ 308,4 bilhões), com significativo impacto sobre as receitas tributárias, principais fontes para financiamento das despesas públicas. Como esses benefícios têm efeito fiscal similar à despesa direta, é imprescindível que haja avaliação dos potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

Apesar disso, houve em 2019 concessão ou ampliação de renúncias de receitas em desacordo com os critérios legais exigidos – estimativa de impacto orçamentário e financeiro, medidas de compensação, prazo de vigência e redução gradual do benefício até sua extinção –, os quais buscam mitigar o impacto fiscal decorrente da redução de receitas e, mais ainda, são requisitos para o debate político informado e transparente, que deve permear toda a sociedade, com potencial para afetar a própria aprovação de medidas cujo custo deve ser de prévio e amplo conhecimento dos atores políticos.

Medidas semelhantes são exigidas para criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC). E, igualmente, verificou-se a criação de DOCC sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, sem indicação da origem dos recursos e sem demonstração das medidas de compensação. Da mesma forma que ocorre no caso das renúncias, a criação de despesas que onerarão as contas públicas de forma permanente deve receber atenção especial da sociedade e do Parlamento, assim como serem ponderadas à luz dos custos que geram e das compensações que requerem. Por conseguinte, também nesse caso mostra-se preocupante a persistência da falta de transparência e do rigor no cumprimento das regras procedimentais para a criação de despesas públicas.

Tendo em vista o seu impacto para a sustentabilidade das contas públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O deficit previdenciário dos regimes públicos federais em conjunto alcançou R$ 318,2 bilhões em 2019. Desde 2011, o deficit se deteriorou a uma taxa média de 11,9% ao ano, ao passo que a despesa não previdenciária aumentou em média 1,6% ao ano. A parcela da previdência no total das despesas primárias, que era de 45% em 2010, passou para 53% em 2017, percentual que se repete até 2019.

Diante do agravamento da situação fiscal da União, foi instituído o chamado Teto de Gastos, com a publicação da Emenda Constitucional 95/2016, que impede o crescimento real de despesas primárias. A partir de 2017, a regra deixou mais evidente a proporção das despesas obrigatórias no orçamento federal e, desde então, o crescimento dessas despesas pressiona cada vez mais o cumprimento do Teto de Gastos. Assim, ao tempo em que a regra mostra-se como âncora relevante e necessária para evitar o crescimento insustentável das despesas primárias, fica mais evidente a compressão das despesas discricionárias, com risco de comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Diante disso, tem-se disseminado a busca por medidas alternativas para se evitar o Teto de Gastos, como as que foram detectadas em 2019, as quais colocam a credibilidade da regra em risco. Embora não afrontem a literalidade do texto constitucional, tais medidas configuram objetivamente escape à norma do Teto de Gastos e, se adotadas reiterada e indiscriminadamente, podem esvaziar os efeitos da EC 95/2016, visto que despesas públicas com impacto primário seriam

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

executadas à margem dos limites do Novo Regime Fiscal, pressionando o endividamento público e comprometendo a sustentabilidade fiscal.

Para além de fragilizarem o Teto de Gastos, os artifícios verificados em 2019 afrontam outras normas de natureza fiscal, igualmente relevantes para assegurar o controle, a transparência e, em última instância, a conformação das despesas ao compromisso intertemporal de equilíbrio das contas públicas.

A insuficiência orçamentária de R$ 1,48 bilhão nas despesas do INSS referentes a benefícios previdenciários e a assunção de obrigações com organismos internacionais que excederam em R$ 561,3 milhões a dotação do exercício violam a vedação constitucional de que despesas excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ou seja, na prática, foram realizadas despesas e assumidas obrigações sem previsão orçamentária e todos os pressupostos nela envolvidos, a exemplo de aprovação pelo Congresso Nacional, observância das metas fiscais, sujeição ao Teto de Gastos e possibilidade de contingenciamento.

A MP 900/2020, em que pese não convalidada pelo Congresso Nacional, e o Projeto de Lei 7.063/2017, pronto para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, também tratam de mecanismos que, além de contornar a regra do Teto de Gastos, acabam por afastar esses pressupostos. Fragilizam-se, assim, a integridade e a credibilidade de normas fundamentais para garantir que os recursos públicos estejam disponíveis para serem usados como fonte de financiamento de políticas públicas, bem como para garantir a alocação eficiente de tais recursos, considerando todo o universo de despesas que compõem o orçamento da União.

Por seu turno, a capitalização em R$ 7,6 bilhões da Emgepron, empresa estatal não dependente vinculada ao Ministério da Defesa, embora formalmente compreendida entre as exceções ao Teto de Gastos, representou, objetivamente, a realização de despesas que não seriam possíveis de outra maneira, tendo em vista as restrições da norma. Os aportes foram realizados para aquisição de equipamentos para um órgão da administração federal direta, a Marinha do Brasil, e não para aumento típico da capacidade operacional da própria empresa. Para além disso, os indícios apontam que a operação tenha ocorrido em desacordo com a condição de empresa estatal não dependente, o que será devidamente apurado em ação de controle específica.

Referidos artifícios podem parecer, à primeira vista, meras acomodações à realidade imposta pelas restrições normativas. Na prática, contudo, concorrem para a perda de credibilidade da única regra fiscal que hoje, a despeito de possíveis necessidades de revisões e aprimoramentos, é capaz de sinalizar para a solvência da dívida pública no longo prazo. O país já enfrentou situações semelhantes no passado, em que regras fiscais eram formalmente cumpridas, por meio de mecanismos que, muito embora respaldados juridicamente, levavam paulatinamente à perda de confiança da sociedade e dos agentes do mercado nas contas públicas, com consequências nefastas para a situação fiscal. Este Tribunal apontou referidos casos e não se omitiu em alertar para os riscos envolvidos nesse tipo de conduta, mormente nos relatórios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. Da mesma forma, cumpre agora o papel de vigilância, apontando que determinados caminhos não devem ser novamente trilhados, sob pena de vermos aprofundar uma crise que já se mostra bastante desafiadora. Assim, não é demasiado lembrar: se as regras fiscais não se mostram adequadas, que sejam aprimoradas pelo processo legislativo apropriado; enquanto vigerem, contudo, que sejam respeitadas, não apenas formalmente mas em sua essência, sem manobras que intentem deludir a sociedade e os agentes econômicos mas terminem, ao cabo, revelando falta de compromisso com a responsabilidade fiscal e o próprio ordenamento constitucional.

Por oportuno, registra-se que, na análise do Orçamento de Investimentos das empresas estatais não dependentes – isto é, aquelas que não dependem de recursos da União para arcar com despesas de custeio e de pessoal – observou-se que a Telebras, assim como ocorreu em 2018, utilizou aportes de capital para cobrir deficit corrente, o que a enquadra no conceito de empresa estatal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dependente do art. 2º, inciso III, da LRF. Na LOA 2020, a Telebras já está classificada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, portanto, sujeita às mesmas regras aplicadas a estatais que dependam de recursos da União para manter a sua capacidade operacional.

Outra regra fiscal cujo cumprimento ocorreu de forma excepcional em 2019 foi a chamada Regra de Ouro. Pela primeira vez na vigência da Constituição Federal de 1988, as operações de crédito foram maiores que as despesas de capital: na aprovação da LOA, a diferença foi de R$ 249 bilhões e, ao final do exercício, de R$ 185 bilhões. Assim, de forma inédita foi lançada mão da única medida prevista para contornar o descumprimento da Regra de Ouro, que é a aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de crédito adicional com finalidade precisa. A projeção do Tesouro Nacional é de que as operações de crédito superem as despesas de capital pelo menos até 2026, o que significa que o país não conseguirá honrar suas despesas correntes sem ter que recorrer a empréstimos.

Esse conjunto de fatores torna a situação das contas públicas federais extremamente delicada, com desdobramentos nos demais entes federativos. A constante elevação das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem sofrer prejuízos em virtude da impossibilidade de aplicação de recursos em despesas de natureza discricionária.

Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é tarefa árdua, sobretudo considerando o cenário atual de pandemia decorrente do coronavírus, o qual exige medidas de enfrentamento relacionadas à saúde e à economia. Com efeito, além de conter o avanço da doença e tratar os casos de infecção, faz-se necessário socorrer financeiramente os setores e sobretudo a população afetada, sem prejuízo de continuar prestando serviço público de qualidade em áreas nas quais não pode haver interrupção.

Nesse contexto, as medidas que estão sendo adotadas em diversas áreas aumentam sobremaneira a despesa pública. Essas despesas naturalmente constituem situação excepcional e não se sujeitam às mesmas regras fiscais e orçamentárias de uma situação de normalidade. Entretanto, esse cenário excepcional não deve ser entendido como um abandono do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública, condições fundamentais para que o Estado seja capaz de implementar suas políticas públicas para atender às necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde e segurança pública. É preciso lembrar que regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos, no curto, no médio e no longo prazos, em termos de recursos para a consecução dos programas governamentais e, assim, oferecer condições para a melhoria da qualidade de vida da população de forma compatível com a sustentabilidade fiscal.

Diante disso, e em que pese o contexto de crise, cumpre ressaltar as melhorias relevantes ocorridas na condução da gestão orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, especialmente no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2015 a 2018. Verificou-se alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em evidente aperfeiçoamento da transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2019, o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da Regra de Ouro e do Teto de Gastos. Por meio

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir deliberações para o Poder Executivo com o intuito de evitar o descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam em grande parte desses acompanhamentos, o que robustece os achados e as conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas e das entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, dessa forma, tenha condições de demandar de seus representantes, com propriedade, opções de soluções para enfrentar e superar tais desafios.

Nesse sentido, observaram-se problemas de confiabilidade e alcance insatisfatório em parcela relevante das informações de desempenho, o que fragiliza a *accountability*, o processo de tomada de decisão, a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos públicos. O PPA 2020-2023, em que pesem os aperfeiçoamentos em relação ao modelo anterior, sofreu processo de simplificação de elementos e de alcance. A escolha do novo desenho é válida, mas o sistema de planejamento atual como um todo contém lacunas e fragilidades que precisam ser trabalhadas para que o PPA seja compatível com os planos regionais e setoriais e útil para a prestação de contas e o monitoramento e avaliação de programas, considerando os componentes custos, entregas e efetividade.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2019, constataram-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Desse modo, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião **com ressalvas** sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, a equipe técnica concluiu que não seria possível obter evidência apropriada e suficiente para fundamentar a opinião de auditoria sobre a totalidade das informações do BGU de 2019. Diante das limitações, mas registrando os relevantes avanços institucionais que podem vir a propiciar a transparência devida sobre todos todas as informações acerca da arrecadação e dos créditos tributários, propõe-se ao Tribunal concluir que, exceto quanto às distorções e sobretudo limitações destacadas previamente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2019 representam adequadamente a posição patrimonial consolidada da União em 31/12/2019, e os resultados consolidados orçamentário, financeiro e patrimonial do referido exercício.

Diante do exposto, apresentam-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827084.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2019

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 53, inciso V, da Lei 13.844/2019.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2019;

- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento 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.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;

- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas do Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas constatadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves, em 10 de junho de 2020.

Ministro Presidente José Mucio Monteiro

Ministro Relator Bruno Dantas

Ministro Walton Alencar

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Raimundo Carreiro

Ministra Ana Arraes

Ministro Vital do Rêgo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

1. Fundamentos para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

1.1. Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);

1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

1.3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);

1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2);

1.5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

1.6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, em razão da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

1.7. Realização de aportes de capital da ordem de R$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais (seção 4.1.1.6).

Impropriedades

1.8. Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e aqueles lançados no Siafi (seção 2.5.1);

1.9. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

1.10. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da "Regra de Ouro" na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);

1.11. Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7);

1.12. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11);

1.13. Edição da Portaria 612, 25/11/2019, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do Plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 (seção 3.3).

Distorção

1.14. Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencadas as limitações e distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

2.1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1); e

2.2. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).

Distorções de valor

2.3. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias (seção 5.3.1.1);

2.4. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União (seção 5.3.1.2);

2.5. Subavaliação do passivo, estimada em R$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuarias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3):

2.6. Superavaliação do ativo, estimada em R$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União (seção 5.3.1.4):

2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (seção 5.3.1.5);

2.8. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários (seção 5.3.1.6);

2.9. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas (seção 5.3.1.7);

2.10. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado (seção 5.3.1.8).

Distorções de Classificação

2.11. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (seção 5.3.2.1);

2.12. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R$ 1,9 bilhão (seção 5.3.2.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

2.13. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de "correção monetária das dívidas mobiliária e contratual" utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R$ 7,1 bilhões (seção 5.3.3.1);

2.14. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R$ 6 bilhões (seção 5.3.3.2);

2.15. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de "correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber" utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R$ 2,3 bilhões (seção 5.3.3.3).

Controles Internos Contábeis

2.16. Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores (seção 5.4.1);

2.17. Inobservância do regime de competência no registo dos juros a receber (seção 5.4.2);

2.18. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil (seção 5.4.3);

2.19. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 (seção 5.4.4);

2.20. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos (seção 5.4.5);

2.21. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional e o divulgado pelas investidas (seção 5.4.6);

2.22. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente (seção 5.4.7).

2.23. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber (seção 5.4.8);

2.24. Atualização da participação em fundos avaliados pelo método da equivalência patrimonial sem documentação de suporte adequada e suficiente (seção 5.4.9);

2.25. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos (seção 5.4.10);

2.26. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos (seção 5.4.11);

2.27. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo (seção 5.4.12);

2.28. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R$ 36.066.332,36, registrada em conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) própria de créditos em geral (seção 5.4.13);

2.29. Apropriação de juros a receber, no montante de R$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos (seção 5.4.14);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

3.1. Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3° e 4°, inciso III, alínea "b", da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19 (2.3.5.1.2);

3.2. Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita (seção 2.5.1);

3.3. À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que:

a) adotem medidas para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de planejamento associados ao Plano Plurianual 2020-2023;

b) nas alterações dos atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como dos atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, todos do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017;

c) coordenem as ações da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001 (seção 3);

3.4. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

3.5. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo "irrigação" no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2);

3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986 (seção 4.1.2.8.2);

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

3.9. Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.2.11);

3.10. Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2);

3.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:

a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;

b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e

c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1);

3.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:

a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e

b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas. (seção 5.3.1.2);

3.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

c) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União para refletir os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

d) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1° do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.4);

3.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

e) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

f) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

Selic incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5);

3.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova:

g) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e

h) o aprimoramento e a respetiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6);

3.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

i) promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros (seção 5.3.1.7);

j) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);

k) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);

l) no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.4.1);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

m) adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias (seção 5.4.3);

n) aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019 (seção 5.4.8);

o) estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial (seção 5.4.9);

3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que:

p) promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados (seção 5.4.10).

q) avalie a conveniência e oportunidade de elaborar e dar transparência a um plano de gestão da dívida pública federal, que sinalize para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente em tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios (Voto do Ministro Relator);

3.18. Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os *sites*, *blogs*, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator);

3.19. Ao Ministério da Educação que encete medidas novas tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema (Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro);

3.21. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura que considerem a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam (Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

4.1. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);

4.2. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);

4.3. Alertar o Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas (seção 4.1.1.6);

4.4. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional (seção 4.1.1.8);

4.5. Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);

4.6. Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

4.7. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 (seção 4.2.2).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64827090.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Sr. Presidente da República, Srs. Presidentes da Câmara e do Senado,
Sr. Presidente do TCU
Srs. Ministros
Sra. Procuradora-Geral
Demais Autoridades, Sras. e Srs.

Gostaria, inicialmente, de cumprimentar o E. Relator, Ministro Bruno Dantas, 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 2019, ora submetido ao prudente descortino deste Colegiado.

A apreciação pelo TCU das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), bem como 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 Parlamento e a toda a 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. Na qualidade de relator de parte da área da educação pública no Brasil, já tendo antes atuado em todos os quadrantes deste importante setor, apresento meu voto, com o objetivo de realizar uma releitura da educação pública, em tempos de pandemia, sobre deficiências históricas e atuais, bem como de propostas e perspectivas para o País.

A educação pública no Brasil sempre foi uma de nossas mais gravosas deficiências.

Conforme o Relatório sobre as contas do Presidente da República, no exercício de 2019, foram empenhados R$ 114 bilhões para despesas com educação. Foi a terceira função de governo que mais geriu recursos do orçamento federal, só perdendo para previdência, saúde e encargos.

Entre as prioridades da administração pública federal, para o exercício de 2019, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, estão incluídas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como, no Plano Plurianual 2016-2019, a "Educação de Qualidade", como um de seus quatro eixos estratégicos.

A cargo do Estado, nas três esferas federativas, mostra-se a educação o palco de insuficiências lamentáveis, que impedem às novas gerações de brasileiros divisar os horizontes amplos, a que poderiam ter acesso, a partir da instrução adequada e tempestiva, desde os níveis primevos do ensino básico. No âmbito dos 27 estados e 5.570 municípios, componentes da federação brasileira, a percepção da má-qualidade do ensino fundamental e médio, bem como da politização das escolas e universidades, é quase absoluta. Os brasileiros com poder econômico e descortino utilizam-se sempre, no ensino médio e fundamental, das melhores instituições privadas que, na prática, os habilitam a si e a seus familiares a aspirar às melhores instituições públicas, gratuitas, de ensino superior. E é tempo de providências por parte do governo federal no setor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

Desta forma, no Brasil, a educação pública descumpre suas finalidades clássicas de inserir os jovens no mundo em que vivem, contribuir para que obtenham profissão digna e habilitá-los a constituir sólida formação, em que o conhecimento seja reconhecidamente elemento importante e assimilado, em franco antagonismo com as prioridades estabelecidas na Constituição e na legislação orçamentária.

De qualquer modo, no contexto atual, a palavra crise significa oportunidade. E vislumbro oportunidades imensas para a educação no Brasil, a partir das novas necessidades causadas pela crise da pandemia do coronavírus, uma vez que vários conceitos e convicções sociais estão sendo revisitadas, a exemplo do trabalho em casa, julgamentos virtuais e educação pela internet, dentre tantos outros. As mudanças comportamentais na sociedade legitimam-se, por assim dizer, pelo maior ou menor sucesso que patenteiam. E a oportunidade é complementar o estamento do ensino tradicional que não funciona, ou funciona muito mal, com outro, de eficácia já comprovada.

Educação é investimento essencial para o desenvolvimento econômico e social do País. Sem ela, nenhuma Nação progride e adquire estabilidade. Ela ajuda o desenvolvimento do ser humano pela incorporação de ideias e conhecimentos e permite a ele realizar suas finalidades fundamentais. E a educação, aliada à democracia e à tecnologia, proporciona a perfeita valoração do ser humano que passa a poder atingir suas finalidades, permitindo o desenvolvimento de todo o País.

Nesse sentido, verifico que as principais instituições privadas de ensino dos grandes centros do País - tanto no ensino médio, como fundamental - em menos de dois meses de paralisação, conseguiram desenvolver e/ou aprimorar consistentes plataformas digitais de ensino, a par de nelas inserir conteúdo sólido, em grande parte feito agora, pelos próprios professores de cada instituição, que permitem a seus alunos, mesmo em meio à grave pandemia, aprendizado tão suficiente e adequado, quanto nas aulas presenciais. E vejam que a crise da pandemia é algo muito recente e remete, incontinenti, para a experiência da tecnologia da informação, aplicada ao ensino, ora muito bem-sucedida. A pretensão futura é de que, a par das aulas presenciais, o material virtual ocupe cada vez mais espaço.

Essa experiência não é nova. Há décadas, permite, em países muito pobres, resultados extremamente bem-sucedidos, como na Índia, cujos técnicos, muitas vezes egressos da miséria absoluta do interior, com o aprendizado eletrônico, passaram a ser contratados em diversos países, como mão-de-obra qualificada, possibilitando ostensiva ascensão social e econômica. Tais resultados devem-se à inquebrantável força de vontade de alguns, e tantos dentre nós, brasileiros, a temos igual, sem semelhantes possibilidades de estudo e progresso, devido à ineficácia de nossas escolas públicas.

Citem-se, a propósito, os notáveis resultados atingidos pela “Khan Academy”, na difusão do ensino de disciplinas técnicas, como a matemática, que permite a todos o conhecimento profundo da ciência, mediante acesso generalizado, gratuito e traduzido para o português, desde os níveis mais básicos da instrução.

Se as plataformas e conteúdo, desenvolvidas pelas escolas de excelência do País, são os melhores meios de aprendizado, para os melhores estudantes, creio que meios semelhantes também se poderiam implantar e ser acessíveis a todos os demais estudantes brasileiros, do Monte Caburaí ao Arroio Chuí, com conteúdo técnico qualificado e informativo, equivalente ao das melhores escolas privadas, sem laivos de politizações e ideologias. Busca-se a eficácia do ensino e só ela, como o fazem a maior parte das escolas privadas, cujo conceito e sobrevivência, em ambiente competitivo, decorre exclusivamente de sua efetiva capacidade de ensinar bem.

Se o objetivo da educação básica e fundamental é o aprimoramento do ser humano, todos os brasileiros devem ter a perspectiva de atingi-lo, pois o exercício da democracia exige conhecimento, educação de boa qualidade e todos temos o dever de tentar ajudar os estudantes brasileiros a obtê-la,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

uma vez que, só assim, deixarão de formar uma turba nas mãos de aproveitadores, para constituir um conjunto de cidadãos habilitados a discernir o melhor para o País.

Em 2019, o STF proferiu decisão que determinou ao Governo Federal que transferisse algo em torno de 90 bilhões de reais aos Municípios brasileiros, a título de complementação das verbas do antigo Fundef. Estudos mostram que um excelente *tablet* poderia ser adquirido por algo em torno de US$ 100 (cem dólares), com significativa redução de preços também para outros equipamentos de informática. Isto significa que políticas públicas poderiam ser implementadas para proporcionar aos estudantes brasileiros acesso a equipamentos, nas escolas ou em casa, com conteúdo informativo equivalente ao das melhores escolas do País, pela internet, por uma fração dos recursos ora transferidos aos municípios brasileiros.

O acesso à internet e a conteúdos de estudo passaria a diferençar os estudantes brasileiros apenas entre os que estudam e os que não estudam, ao invés de fazê-lo entre ricos e pobres, moradores da periferia e de bairros nobres, habitantes da cidade e do interior. Seria a verdadeira democratização do ensino, pois a custosa e ineficaz estrutura atual cederia espaço para aqueles cuja vocação para o conhecimento e aprendizado ultrapasse suas dificuldades exteriores.

Os valores para o programa são, portanto, factíveis. Poderiam ser empregados, a partir de acordo do governo federal com os municípios e estados, em vista da realização de licitação, em que predomine a rigorosa avaliação técnica do material adquirido, necessariamente robusto, durável e de qualidade, em que os municípios, aptos a receber os recursos do Fundef, adeririam a atas de registro de preços de licitações processadas pela União. Em processos de tal monta, salvaguardas vigilantes tenderiam a lhe garantir o sucesso, embora não sejam garantia absoluta dele.

Não compete ao TCU, obviamente, a gestão operacional de medida governamental, mas, sim, sugerir providências, recomendar as melhores práticas, ou, mesmo, determiná-las, em face de expressa disposição legal, em vista da possibilidade de seu descumprimento. Nesse sentido, o opúsculo "Política Pública de Inclusão Digital", produzido pelo TCU, é leitura obrigatória para quem atua na área.

Todas as conformações de políticas públicas, no passado, nessa área do suprimento de cursos por via da internet, foram baldadas por razões diversas. Muito embora haja propostas consistentes do Ministério da Educação, do presente e do passado, as compras que, no passado, se efetuaram trouxeram *tablets* de deletéria qualidade, sem os benefícios esperados, o que muito se lamenta, mas absolutamente não desaconselha a política pública. Da mesma forma, em relação a pacotes de dados para estudantes, que se poderiam obter a baixíssimo custo, no contexto de programas federais que já foram estudados, mas não implementados.

Relativamente ao ensino promovido à distância, no que diz com o ensino superior, obstáculos vários têm sido impostos pelas universidades federais, a partir de miríades de justificativas. Em Brasília, houve laudáveis tentativas de vários professores diligentes da UNB, comprometidos com o ensino, de evitar a total paralisação das aulas, a partir da utilização de aplicativos gratuitos, de alta qualidade, como Teams, Zoom e tantos outros, que permitem a intensa percepção dos temas tratados e a participação adequada e efetiva de todos os alunos, com sucesso absoluto na difusão de conteúdo. O aprimoramento e a eficácia desses aplicativos são atestadas pelo próprio TCU que os utiliza como plataforma de TI para suas sessões de julgamento semanais e reuniões.

Ocorre que houve, na Universidade de Brasília, determinação do conselho superior para que tais aulas virtuais deixassem de ser proferidas, pelos professores diligentes, ao argumento de que, talvez, algum estudante carente, por não ter os meios, não as pudesse assistir, em grau de igualdade com os demais. Bloqueou, então, a UNB, a totalidade das notáveis iniciativas individuais de professores que não se prenderam ao arcaísmo de uma burocracia de entraves, geradora de problemas e propagadora das deficiências no ensino superior, problemas que ela mesma acicata e promove.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

Muitas universidades federais encontram-se, então, inteiramente paralisadas, realizando todos os seus gastos ordinários, sem cumprir suas importantes funções de ensino superior, em situação de patente desperdício de recursos públicos. O interesse nessa paralisação, ao tempo em que normalmente estão a funcionar as universidades congêneres privadas, patenteia a motivação de propagar a insatisfação social e a ineficiência generalizada.

As medidas prejudiciais ao ensino superior parecem ter sido concertadas entre as várias universidades federais, em prol da geral paralisação. Por este meio, sobre prejudicar os estudantes, as universidades federais prejudicam toda a sociedade brasileira, uma vez que lacunas no conhecimento universitário quase sempre perduram nos profissionais graduados e geram, no futuro, efeitos danosos e perversos para todos. Os prejuízos derivados de tais medidas ruinosas de gestão deverão ser, posteriormente, objeto de rigorosa apuração pelo Tribunal, com a avaliação de responsabilidades dos reitores e conselhos.

Em que pese ser o Brasil um dos países que mais gastam com educação pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), os resultados pretendidos não vêm sendo atingidos. O país ocupa a 57ª colocação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), possui ainda expressivo contingente de analfabetos (6,8%) e considerável número de estudantes de níveis médio e superior com baixo desempenho acadêmico.

A exemplo dos exercícios anteriores, a grande maioria das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) não foi alcançada. De 22 metas analisadas pelo TCU, apenas 5 atingiram o desempenho planejado; 13 não foram alcançadas; e 4 foram alcançadas apenas com a edição da Portaria-ME 612/2019, que ajustou as metas do PPA 2016-2019.

Tudo isso mostra que a frustração da evolução dos indicadores da educação não se deve à insuficiência de recursos, nem à falta de priorização, mas à baixa eficiência dos gastos, que precisam ser qualificados, mediante ações que possam fazer a diferença.

Em síntese, propõe-se aqui encete o Ministério da Educação medidas novas, tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885610.

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Pela 85ª (octogésima quinta) vez, o Tribunal de Contas da União aprecia as Contas do Presidente da República, sua primeira e mais relevante competência, inserta no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

2. Como salientado na introdução do relatório, o exercício dessa competência "*constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por se configurar em instrumento de* ***accountability*** *perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude dos temas tratados no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União*".

3. O parecer prévio anualmente elaborado pelo Tribunal é solidamente fundamentado nos trabalhos realizados pelas competentes unidades técnicas, em especial pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), a qual saúdo na pessoa de seu Secretário, Leonardo Rodrigues Albernaz. Também não poderia deixar de estender meus cumprimentos às equipes das Secretarias de Infraestrutura, na pessoa de seus respectivos titulares — Manoel Moreira de Souza Neto (SeinfraElétrica), Uriel de Almeida Papa (SeinfraCOM), Jairo Misson Cordeiro (SeinfraPortoFerrovia), Luiz Fernando Ururahy de Souza (SeinfraRodoviaAviação) —, que em muito contribuíram para o exame dos resultados dos programas de governo no quadriênio findo.

4. Esse exame imparcial deve fornecer os elementos técnicos que permitem ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre as contas anuais do Presidente da República.

5. O relator, Ministro Bruno Dantas, nos apresenta um trabalho sólido e extenso, no qual são examinadas a fidedignidade das demonstrações contábeis — Balanço Geral da União (BGU) — e a regularidade da execução orçamentária.

6. Além disso, o relatório produzido pela Semag, com o apoio de diversas unidades técnicas, é uma rica fonte de informações sobre as finanças públicas, economia brasileira e diversas ações governamentais de relevância para o desenvolvimento econômico do País.

7. O exercício de 2019, o primeiro do mandato presidencial do Exmo. Sr. Jair Messias Bolsonaro, foi o último ano do Plano Plurianual (PPA) 2016/2019 e também o ano de elaboração do novo PPA 2020/2023.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

8. Na sistemática atual, o Orçamento Geral da União (OGU) de todos os anos que compõem a abrangência do PPA deve estar refletido neste último, à exceção das operações especiais, voltadas para o refinanciamento e o serviço das dívidas internas e externas.

9. O PPA, por sua vez, é um instrumento que se destina ao planejamento orçamentário de médio prazo. Além de dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, o PPA deve prever despesas de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

10. Essa peça abrange as ações financiadas com receitas orçamentárias e as provenientes de gastos tributários e de créditos subsidiados, como aqueles oriundos de bancos públicos e cooperações financeiras internacionais.

11. Sendo o Brasil um país em desenvolvimento e com escassez de poupança, é imprescindível acompanhar o resultado efetivo das políticas públicas, inclusive daquelas financiadas com renúncias de receitas, já que essas corresponderam ao significativo montante de R$ 308,4 bilhões, ou 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2019. Veja-se que a poupança interna bruta, no ano de 2019, foi de apenas 12,2%, expressivamente inferior à de 2011, quando atingiu o patamar de 18,6%. Essa taxa foi insuficiente para cobrir os gastos com a formação bruta de capital fixo (FBCF) do exercício, no percentual de 15,4%, 26% inferior à taxa observada em 2013.

12. A fiscalização que o Tribunal de Contas da União vem realizando no PPA tem contribuído sobremaneira para seu aperfeiçoamento, de modo a permitir que essa peça orçamentária cumpra seu papel central no planejamento de médio prazo. Dentre as consequências dessa fiscalização, citem-se a inclusão dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos e a evolução do PPA 2020/2023, o qual passou a adotar parâmetros macroeconômicos similares aos do mercado, em linha de concordância com as recomendações do Tribunal, que apontava a utilização de parâmetros não realistas no PPA.

13. Todavia, é preocupante que o Poder Executivo tenha alterado as metas do PPA 2016/2019 no último bimestre do quadriênio. Esse tipo de alteração é um desvirtuamento do processo de planejamento e tem por único objetivo adequar as metas aos resultados atingidos, em prejuízo da transparência. À guisa de ilustração, citem-se os seguintes programas que tiveram metas ou iniciativas alteradas pela Portaria do Ministério da Economia 612, de 25/11/2020:

i) Programa 2077 (Agropecuária Sustentável), no qual diversos objetivos foram alterados ou tiveram iniciativas excluídas, a exemplo de projetos de irrigação, produção de biomassa, pavimentação e conservação de estradas vicinais etc.;

ii) Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (2025), especialmente no que se refere à ampliação da cobertura em sinal digital da TV Brasil, das rádios públicas; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

iii) Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade (2078), com exclusão de iniciativas relativas à "*implementação do Sistema Eletrônico de Documento de Origem de Pescado*" e da "*avaliação do **status** de uso das principais espécies da biodiversidade aquática brasileira afetadas pela atividade pesqueira*".

14. O eminente relator, sabidamente, aponta essa impropriedade no seu parecer prévio (subitem 1.12).

15. O relatório examina de forma acurada quinze programas temáticos, abrangidos pelas seguintes áreas: social e segurança pública, infraestrutura e desenvolvimento produtivo e ambiental.

16. Dada a relevância da matéria para o desenvolvimento econômico do País, farei breve comentário sobre alguns desses programas, notadamente da área de infraestrutura.

17. O primeiro programa digno de nota é o Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia (2025). A prestação de contas encaminhada pelo Presidente da República informa que, até a conclusão daquela peça, 99% dos municípios brasileiros já haviam sido atendidos por rede de banda larga móvel (3G/4G).

18. Contudo, a despeito de o governo apontar o alcance de mais de 400% de inclusão digital, não se pode deixar de registrar que apenas 262 municípios brasileiros foram alcançados pelas ações do governo federal, no âmbito do programa Cidade Digital, que tinham por objetivo oferecer conexões gratuitas com a **internet** em banda larga (via terrestre ou satélite) em órgãos e áreas públicas. Outro programa federal de inclusão é o GESAC (Governo Eletrônico — Serviço de Atendimento ao Cidadão) que atende um total de 11 mil áreas de vulnerabilidade digital — que abrange escolas, telecentros, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira, dentre outros. Ressalte-se que 7.850 (sete mil oitocentos e cinquenta) desses pontos referem-se ao programa Educação Conectada, com alcance de 2,4 milhões de estudantes da rede pública (de um universo de mais de 30 milhões). Ademais, o exame empreendido pela unidade técnica aventa problemas de confiabilidade na metodologia de apuração da meta, decorrente das inúmeras fontes utilizadas, bem assim a utilização de estimativas inconsistentes para apurar os resultados.

19. E, no tocante ao aumento da velocidade da banda larga fixa, que passou de 13,8 para 45 Mbps, o número apresentado é apenas uma média nacional e não reflete a diferença de velocidade observada entre os diversos municípios e segmentos da população. Nesse ponto, cumpre mencionar que o Acórdão 2.053/2018-Plenário (relatora Ministra Ana Arraes) recomendou ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) que alocasse os recursos da política pública de banda larga com base em critérios que promovam redução das desigualdades sociais e regionais, bem como adotasse medidas para melhorar o planejamento e o acompanhamento do programa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

20. De outro lado, apesar da visão otimista do Governo Federal (o relatório da prestação de contas) quanto ao número de usuários de banda larga e fixa, incluindo residências — 64,7% da população e 70% das residências, ao final de 2016 —, o só fato de não existir informações mais atualizadas é preocupante, pois significa falhas no monitoramento do programa.

21. Ademais, pesquisa realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), das Nações Unidas, indica que 20 milhões de domicílios não possuem acesso à **internet** (pesquisa TIC de domicílios 2019, disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf).

22. Outro ponto preocupante é o decréscimo observado de 2016 a 2019 na produção industrial em alguns segmentos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), em especial os bens de telecomunicações incentivados pela Lei de Informática, que tiveram uma baixa de 7,28% em relação a 2018, segundo informação contida na prestação de contas encaminhada.

23. Nestas contas, nenhuma das metas do programa Energia Elétrica selecionadas para exame da unidade técnica (Secretaria de Infraestrutura Elétrica) foi rejeitada no critério confiabilidade, que revela evolução no sistema de planejamento desse setor no Governo Federal.

24. No tocante às metas, consta que cinco das doze selecionadas para exame não foram atingidas. São elas:

i) inventariar o equivalente a 7.200 MW de capacidade de geração hidrelétrica (meta 001Q);

ii) realizar leilões para expansão da transmissão em 34.000 km (meta 044O);

iii) realizar leilões para expansão da geração em 28.700 MW (meta 044P);

iv) realizar leilões para expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA (meta 04NP); e

v) implantar 27.500 MVA de novas subestações no sistema elétrico nacional (meta 0026).

25. No caso das metas 001Q (inventariar 7.200 MW de capacidade de geração) e 044O (realização de leilão para expansão da transmissão em 34.000 KM), teria ocorrido falta de compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento das metas.

26. O não atingimento da meta 0026 (implantação de 27.500 MVA de novas subestações) teria decorrido de postergações de entrada em operação e da declaração de caducidade de empreendimentos.

27. O não atingimento das metas 044P (realização de leilões para expansão da geração em 28.700 MW) e 04NP (realização de leilões para expansão da capacidade de transformação em 88.000 MVA) foi justificado pelo governo como consequência da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

redução expressiva no consumo de energia elétrica, decorrente da retração da atividade econômica do País, associada à descontinuidade da estratégia da política pública durante a vigência do PPA 2016/2019.

28. Cabe registrar que houve crescimento de 20,8% na oferta de geração de energia elétrica centralizada, que passou de 140.857 MW para 170.118 MW ao longo da vigência do último PPA. Nada obstante, houve um aumento da tarifa média de 38,5% no período, o que vai de encontro à busca da modicidade tarifária.

29. O relatório aponta melhoria da qualidade dos serviços de distribuição de energia elétrica, exceto na região Centro-Oeste, que registrou 18,21 horas/ano de duração equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC), ao passo que a meta era de 15,3 horas/ano. No País, esse número foi de 13,08 horas/ano em 2019.

30. De mencionar que o Acórdão 1.126/2017-Plenário (relator Ministro José Múcio), prolatado em processo de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), revelou a baixa qualidade do serviço prestado aos usuários dessas áreas de concessão e a insustentabilidade econômico-financeira de sete empresas distribuidoras de energia elétrica do grupo Eletrobras. Essas empresas foram privatizadas, uma vez que a **holding** optou por não aceitar as condições para prorrogação das concessões. São elas: Amazonas Energia, Eletroacre, Cepisa, Bovesa (Boa Vista, Roraima), Ceron, Ceal e Celg.

31. No que se refere à segurança energética, o relatório salienta que Boa Vista/RR é a única capital não conectada ao Sistema Interligado Nacional (SIN) e tem sido atendida integralmente por geração local em decorrência da situação política e econômica da Venezuela, antigo fornecedor. Essa matéria está sendo examinada no TC 012.176/2019-2 (da relatoria da Ministra Ana Arraes), pendente de deliberação.

32. O programa de Transporte Terrestre teve 66,7% de suas despesas liquidadas no exercício de 2019 (R$ 4,7 bilhões da dotação orçamentária de R$ 6,9 bilhões), ante um percentual de 68% em 2018 e 48,4% em 2016.

33. Das dez metas selecionadas para exame, 2 foram rejeitadas, relativas ao objetivo 0280 (melhoria da trafegabilidade e a segurança da malha rodoviária federal não concedida), foram refutadas, a saber, 00IQ (implantação e operação de 23 equipamentos de medição de peso) e 00IR (implantação e operação de 2.500 equipamentos de controle de velocidade), em razão das discrepâncias entre as informações contidas na prestação de contas do Presidente da República e aquelas prestadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), relativas ao exercício de 2019. Essas discrepâncias referem-se ao percentual de execução das metas e ao parâmetro a ser atingido para as referidas metas ao final do quadriênio.

34. O Ministério da Infraestrutura reconheceu que apenas duas das dez metas avaliadas foram cumpridas, a saber, 03ZZ (implantação e operação integrada de 55 pontos de fiscalização eletrônica do transporte rodoviário de cargas e passageiros) e a já citada 00IQ, cuja confiabilidade foi rejeitada pelas unidades técnicas, já que, segundo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

informação do DNIT, ela foi reprogramada para 64 equipamentos. Segundo o relatório técnico, apenas 57,81% dessa meta foram alcançados, o que equivale à implantação e operação de 37 aparelhos.

35. Outras metas que não foram alcançadas, das avaliadas, na vigência do PPA 2016/2019, são:

a) concessão de 6.944,9 km de rodovias (006X), tendo sido concedidos apenas 13,11% do programado;
b) duplicação de 2.772,5 km de rodovias federais concedidas (049C), tendo sido apurados apenas 12,21% da meta;
c) construção ou pavimentação de 1.133 km de rodovias (0079), tendo sido alcançados 75,1% do previsto;
d) construção de duas pontes internacionais (007C), não tendo sido alcançado nenhum resultado;
e) construção de duas pontes (007G), não tendo sido alcançado nenhum resultado;
f) implantar sinalização em 100% da malha rodoviária federal pavimentada (03ZK), tendo sido alcançado 59%; e
g) manutenção permanente de 100% da malha rodoviária sob administração federal (040E), tendo ocorrido cumprimento de 77%.

36. Como se vê, os resultados obtidos em diversos setores de infraestrutura estão muito aquém do desejado e do planejado.

37. Parte desse resultado pouco animador pode ser atribuída às dificuldades fiscais enfrentadas pelo Estado.

38. Contudo, são inegáveis as falhas de planejamento e acompanhamento, como demonstram as informações constantes do relatório.

39. É de fundamental importância para o desenvolvimento econômico nacional que o governo federal adote medidas tendentes ao aprimoramento de sua gestão, tanto no que se refere à qualidade de seus gastos como na criação de oportunidades para a atração de capitais privados e na melhoria dos marcos regulatórios, em especial no que se refere à infraestrutura de transporte terrestre. Nesse sentido, é preocupante observar que apenas 12,21% da meta de duplicação de rodovias federais concedidas foram atingidos.

40. Não poderia deixar de mencionar o orçamento de investimento (OI) das empresas estatais, que respondem pela maior parte do investimento público. Basta dizer que o OI contemplava R$ 127 bilhões de dotação, dos quais foram executados R$ 51,6 bilhões, sendo R$ 44,2 bilhões do grupo Petrobras. Veja-se que os investimentos do OGU, que abrangem todos os Poderes da administração federal, somaram apenas R$ 42,4 bilhões e muitas vezes não estão voltados apenas para ampliação da capacidade produtiva do País.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

41. Nada obstante, o grau de execução do OI foi de apenas 40,6%. Em comparação com o total executado no ano de 2018, atualizado monetariamente, houve um decréscimo de 41,7%.

42. De outro giro, não se pode deixar de observar que as despesas de capital de algumas empresas foram inferiores ao aporte de capital realizado pela União, o que pode sinalizar eventual situação de dependência dessas empresas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, inciso III, o qual define empresa estatal dependente como aquela que recebe do ente controlador "*recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária*". São elas:

i) Emgeprom (recebeu aporte de R$ 7,6 bilhões e realizou despesas de capital de R$ 19,5 milhões);

ii) Infraero (recebeu R$ 1,5 bilhão e realizou despesas de capital de R$ 0,56 bilhão); e

iii) Telebras (recebeu R$ 1 bilhão e realizou despesas de capital de R$ 0,1 bilhão).

43. De mencionar que o Ministério da Economia reconheceu a situação de dependência da Telebras, de modo que, no presente exercício, não se encontra no OI.

44. No tocante à Infraero, sua situação de dependência está sendo discutida no TC 007.142/2018-8 (relator **a quo** Ministro Vital do Rêgo).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator, sem prejuízo de endossar a sugestão da eminente Ministra Ana Arraes, no sentido de deixar consignado, dentre os fundamentos do parecer prévio, as limitações encontradas na fiscalização das demonstrações financeiras do Ministério da Economia, decorrentes das alegações de sigilo fiscal por parte da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

BENJAMIN ZYMLER
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64881662.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhora Ministra

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes e representadas,

Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas do Governo Federal, relativo ao exercício de 2019, 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, nos termos do art. 49, inciso IX, da Carga Magna.

2. Ao manifestar desde logo minha aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República, gostaria de tecer considerações a respeito de uma questão que considero crucial para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos: a governança pública.

3. Ao ressaltar que boas práticas relacionadas ao tema são fundamentais para a boa e regular gestão de recursos públicos, tanto no aspecto da fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, quanto no tocante à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto às diretrizes estabelecidas na lei orçamentária anual, destaco, em especial, o papel fundamental da governança pública, nas suas vertentes de Planejamento Estratégico, Liderança e Controle, nos resultados da ação governamental, tratadas no Capítulo 3 do Relatório das Contas do Presidente da República.

4. Entre os diversos aspectos associados às boas práticas de governança, teço considerações, nesta oportunidade, afetas ao planejamento de longo prazo do país.

5. Alinhar, mediante ações de coordenação do centro de governo, prioridades de longo prazo, é essencial para assegurar a criação de valor público, definido no Decreto 9.203/2017 como

> "produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos".

6. Do exame de resultados apresentados no Relatório das Contas do Presidente, chamo à atenção dois direcionadores de boa governança, essenciais para a formulação de um planejamento de longo prazo adequado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886399.

7. O primeiro, examinado no item 3.1 do relatório, contempla o Índice de Competitividade Global (ICG) 4.0, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, lançado em 2018 em substituição ao Índice de Competitividade Global, que existia há quarenta anos.

8. Esse índice permite orientar o planejamento de longo prazo para aprimorar a competitividade do país, e tem como objetivo integrar um conjunto emergente de fatores de produtividade e crescimento de longo prazo, decorrentes da Quarta Revolução Industrial, na definição de competitividade, agregando à metodologia anterior elementos relacionados à inovação, à flexibilidade e à capacidade de adaptação às mudanças.

9. O ICG 4.0 é relevante pela sua composição em doze pilares de competitividade: 1. Instituições; 2. Infraestrutura; 3. Adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); 4. Estabilidade Macroeconômica; 5. Saúde; 6. Habilidades; 7. Mercado de Produtos; 8. Mercado de Trabalho; 9. Sistema Financeiro; 10. Tamanho do Mercado; 11. Dinamismo Empresarial; e 12. Capacidade de Inovação.

10. Esses doze pilares são desdobrados em 98 indicadores com dados de organizações internacionais e de pesquisa de opinião executiva realizada pelo próprio Fórum Econômico Mundial, sendo relevantes para a formulação de cenários de longo prazo para a formulação da estratégia do país objetivando aprimorar sua competividade. Conforme informado no Relatório, a posição do Brasil no ranking do ICG 4.0 em 2019 foi de 71º. A avaliação de cada um dos pilares e indicadores que integram o ICG 4.0 é um insumo relevante para uma a priorização de políticas públicas em horizonte de longo prazo, objetivando a melhoria da competitividade do país.

11. Nesse particular, anoto que o ICG 4.0, muito bem incorporado ao relatório que ora se aprecia, é um direcionador relevante que permite priorizar e monitorar as políticas públicas em prol de uma boa governança, para identificarmos os entraves que dificultam o ambiente de negócios e dificultam a boa prestação de serviços públicos em prol dos cidadãos.

12. O segundo direcionador de boa governança que destaco, pela sua relevância para um planejamento de médio e longo prazo, é o Plano Plurianual, tratado na seção 3.2 do Relatório.

13. Nos termos consignados pelo Relator,

> "em 2016, primeiro ano de vigência do PPA 2016-2019, fiscalização deste Tribunal apontou, por um lado, falhas no modelo do plano, como o baixo realismo das premissas adotadas, a falta de desdobramento dos valores globais dos programas, fragilidades das metas, imprecisão conceitual e desconexão entre indicadores e objetivos".

14. Tais constatações sinalizavam, contudo, avanços em relação ao PPA 2012-2015,

> "como a especificação dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos, o incremento da participação social na construção do plano e a maior clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano (eixos e diretrizes estratégicas) e os programas temáticos".

15. Ao tratar do PPA 2020-2023, o Relatório registra que sua dimensão estratégica foi comprimida, "*centrando-se eminentemente como instrumento de médio prazo*". Nesse contexto, conforme bem destacado no Relatório, ganha ainda mais relevância a edição de uma estratégia nacional de longo prazo (Endes), objeto do projeto de lei PL 9.163/2019, apensado ao PL 622/2011.

16. A propósito, ressalto que instrumentos como a Endes, que permitam a formulação de estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social para um período de doze anos, são essenciais para a formalização de prioridades de Estado de longo prazo que perpassem os governos, mitigando riscos de descontinuidade das principais políticas públicas priorizadas nesse instrumento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886399.

17. Conforme consignado no portal do Ministério da Economia (https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/governo-convida-sociedade-a-pensar-o-pais-dos-proximos-12-anos), pela sua relevância, a Endes foi submetida a consulta pública, esperando-se que esse instrumento possa ser usado "*na transição de Governo com vistas a orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, regionais e setoriais, além do Plano Plurianual – PPA)*", para fomentar o crescimento do PIB e ainda "*para a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)*".

18. Assim, pela relevância do PPA para as boas práticas de governança, em especial para o planejamento de médio e longo prazo, destaco as recomendações apresentadas pelo Relator objetivando seu aperfeiçoamento no item 3.3 do Parecer Prévio, para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de seu planejamento; garantir a confiabilidade dos atributos (objetivos, metas e indicadores) e possibilitar a gestão de custos de seus programas finalísticos, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública.

Reiterando minha aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Bruno Dantas, 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, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886399.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Contas do Governo 2019

Senhor Presidente,

Senhor Relator,

Senhora Ministra,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades que acompanham a presente sessão,

Senhoras e senhores,

Mais uma vez, estamos reunidos para cumprir a nobre missão de examinar e emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. Neste momento em particular, considerando os impactos significativos da Covid-19 no Brasil e no mundo, cabe a esta Corte alertar o Governo Federal a respeito de deficiências estruturais ou práticas da gestão orçamentária e financeira que devem ser corrigidas com urgência, de modo a evitar que os efeitos dessa pandemia tornem-se ainda mais prejudiciais à sociedade e aos cidadãos.

2. Só assim, a meu ver, teremos condições de exercer nossa missão de assegurar que os recursos públicos sejam geridos e aplicados com absoluta regularidade e máxima eficiência, mesmo diante das adversidades excepcionais do momento, de modo a propiciar serviços dignos a toda a população brasileira. Louvo, portanto, o eminente Ministro Bruno Dantas pela condução do trabalho trazido a este Plenário e registro, desde já, minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

3. Nesse contexto, destaco a importância do processo de amadurecimento digital do país, iniciado em 2015 com a criação do movimento Brasil 100% Digital, mas que só ganhou tração efetiva a partir de 2019, com ações sistemáticas da Secretaria de Governo Digital e de outros órgãos, e tem se mostrado absolutamente crítico para permitir a superação das dificuldades impostas pela pandemia em curso e pela consequente necessidade de distanciamento social.

4. Trata-se, portanto, de tema transversal à presente análise das Contas de Governo, visto que não é possível esperar mais pela transformação digital do Estado e pela adoção da tecnologia da informação como meio para oferta de serviços inteligentes, integrados e alinhados às necessidades e expectativas da população, bem como para aumento da eficiência da Administração Pública e combate efetivo aos desvios e às fraudes.

5. Dada a relevância do assunto, sugiro aos ilustres pares para que seja dedicada especial atenção a uma análise sistêmica do desempenho do governo nessa seara, por ocasião da elaboração dos relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República nos exercícios vindouros.

6. Feitas essas observações iniciais, passo a discorrer brevemente sobre outros pontos, constantes do competente relatório apresentado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas, que me parecem merecedores de comentários adicionais.

CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

7. Com relação aos indicadores macroeconômicos, merece destaque o fato de que 2019 marcou o início da retomada do desenvolvimento do país, com redução da taxa de desocupação média

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

para 11,9% e crescimento de 0,3% do PIB per capita em relação a 2018, já descontada a inflação. Infelizmente, como bem anotado pelo relator, esses avanços possivelmente não se manterão em 2020, devido aos efeitos da pandemia da Covid-19.

8. Também se destacam a arrecadação de receitas primárias, que superou a estimativa constante da Lei Orçamentária Anual em R$ 60,2 bilhões, bem como a redução significativa no déficit primário do Governo Federal, que atingiu R$ 78,7 bilhões ao final do exercício, ante o limite de R$ 142,5 bilhões constante da meta fiscal estabelecida na LDO. Entretanto, é mister ressalvar o fato de que tais resultados foram alcançados, em grande medida, devido a receitas extraordinárias provenientes da desmobilização de ativos, e não por meio de melhorias estruturais.

9. Nesse contexto, é inegável que o desenvolvimento econômico depende de ações, sobretudo, da iniciativa privada. Para tanto, é necessário que o setor público seja capaz de prover um ambiente político, fiscal e regulatório adequado para atração de investimentos. Em relação a esse ponto, causa preocupação o fato de que a carga tributária brasileira atingiu 33,17% em 2019, novo pico da série histórica. De outro lado, merece menção meritória o movimento de queda da taxa de juros real, que alcançou o patamar de 0,19% ao final do período analisado.

10. Ainda no que diz respeito à política fiscal, parabenizo o Relator pela ênfase nas distorções observadas no estabelecimento de benefícios tributários, financeiros e creditícios, em comparação com os efeitos práticos em termos econômicos e sociais. Afinal, foram mais de R$ 340 bilhões investidos indiretamente pelo Governo Federal, correspondentes a mais de 25% da receita primária líquida, sem que isso se traduza em contribuições efetivas para a sociedade.

11. Além da política de desoneração da cesta básica, objeto de recomendação específica, destaco a situação dos benefícios concedidos pela União ao BNDES, objeto do Acórdão 3.071/2012-Plenário, de minha relatoria. A partir da atuação deste Tribunal, que determinou a projeção de tais subsídios para um horizonte de quatro anos, bem como das sucessivas restituições de valores do BNDES ao Tesouro Nacional e da queda nas taxas de juros, os valores efetivados em 2019 apresentaram redução de 56% em relação a 2018.

12. Outro ponto que não posso deixar de mencionar, pela sua relevância e materialidade, é a situação dos Regimes de Previdência Pública. Ainda que tenhamos ciência de que as alterações introduzidas pela recente reforma legislativa terão efeitos somente a partir de 2020, o fato é que o déficit previdenciário chegou a R$ 318,2 bilhões em 2019, o pior resultado negativo dos últimos dez anos. Essa é uma questão que precisa continuar sendo acompanhada com atenção nos próximos anos, tendo em vista o potencial achatamento das demais despesas públicas, com consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

13. Igualmente importante é a evolução da Dívida Líquida do Setor Público, que aumentou R$ 345,9 bilhões entre 2018 e 2019, superando a marca dos R$ 4 trilhões. Considerando as medidas extraordinárias de combate aos efeitos da pandemia em curso, estima-se que a relação dívida/PIB ultrapasse os 100% em 2020, o que pode levar o nível de endividamento a patamares insustentáveis, com impactos negativos que podem perdurar por mais de uma década.

14. A esse respeito, registro integral concordância com a proposta do ilustre Relator, ao recomendar que o Poder Executivo avalie a oportunidade e a conveniência de elaborar e dar transparência a um plano de gestão sobre a dívida pública federal.

RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

15. No que diz respeito à análise do desempenho governamental nas suas diferentes áreas de atuação, requisito essencial para o pleno exercício da cidadania e da democracia, é com tristeza que constato que o IDH brasileiro, tal como divulgado pelo PNUD, mantém-se estagnado desde 2013, enquanto grande parte dos países em desenvolvimento apresentou crescimento nesse período.

16. Quando levamos em conta o Índice de Progresso Social, que se concentra em áreas como

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

abrigo, nutrição, direitos e educação, nosso desempenho é ainda mais preocupante. Enquanto a maioria dos países dos BRICS e da América Latina melhoraram o índice entre 2016 e 2019, no Brasil houve retrocesso, com destaque negativo para a segurança pública, a educação e a inclusão social.

17. No que se refere à Competitividade Global 4.0, do Fórum Econômico Mundial, nosso resultado é novamente decepcionante. Embora tenha havido melhora entre 2017 e 2019, o fato é que nossa pontuação hoje é praticamente a mesma de dez anos atrás.

18. Quando tomamos como parâmetro o planejamento nacional, consignado nos programas temáticos do PPA 2016-2019, a situação é desoladora. A proporção de metas rejeitadas por falhas de confiabilidade se mantém em torno de 15% do total avaliado, e as ações com execução parcial e resultados negativos ou indisponíveis chegam a quase 50%.

19. Essa realidade é resultado, em parte, de problemas crônicos do processo de planejamento e avaliação das ações. O TCU já apontou, em diferentes oportunidades, diversas falhas e oportunidades de melhoria, a exemplo da inexistência de indicadores para monitoramento das metas, da debilidade dos arranjos institucionais de coordenação e da necessidade de elaboração de estratégia nacional integrada de longo prazo, articulada com o PPA.

20. Essas questões metodológicas, que se repetem há anos, comprometem sobremaneira a atuação governamental. Ademais, quando observo o desempenho muito aquém do esperado para as metas de diversos programas, fica patente a baixa capacidade de entrega do governo, atestada pelos indicadores já mencionados e, mais importante, perceptível pela realidade que nos cerca.

21. Quando olhamos o PPA 2020-2023, apesar de alguns avanços, continua sendo possível identificar falhas recorrentes, como a falta de coerência entre indicador, meta e programa e até, acreditem, a ausência de indicadores mensuráveis.

22. Diante disso, só nos resta perguntar quanto mais teremos de esperar para uma melhora significativa do ambiente de negócios, da infraestrutura, dos serviços de saúde, da educação, dos níveis de emprego e renda e de nossa cidadania? Até quando?

23. Não podemos nos conformar, ano após ano, com esse estado de coisas. Os governos precisam, de forma urgentíssima, compreender que o cidadão necessita ser posto em lugar de destaque, e, portanto, ser o alvo principal das ações governamentais, sempre tendo como objetivo a prestação de serviços de excelência, que possam gerar o esperado retorno dos tributos suportados por toda a sociedade e o verdadeiro exercício da cidadania e da democracia.

24. Feitas essas considerações gerais, peço licença para tecer breves comentários sobre o desempenho de dois programas em particular, ligados a áreas sobre as quais tenho dedicado especial atenção há anos: energia elétrica e recursos hídricos.

25. Quanto ao Programa 2033 – Energia Elétrica, destaco o não atingimento de diversas metas relacionadas à expansão da capacidade de geração, transmissão e transformação de energia, o que coloca em risco a demanda por esse primordial insumo para a produção de bens e serviços na economia. Ainda que tenha havido aumento da ordem de 20% na oferta de energia entre 2016 e 2019, não ocorreu a correspondente expansão da capacidade de transmissão.

26. Em relação à qualidade do fornecimento, o atendimento aos parâmetros de duração e de frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora (DEC e FEC) em nível nacional é uma notícia animadora, embora ainda haja espaço para melhoramentos em algumas regiões como o Centro-Oeste, cuja meta de DEC não foi atingida.

27. Ressalto que esta Corte tem priorizado aspectos de interesse direto dos consumidores, em especial a qualidade e a modicidade tarifária. Nesse sentido, cito como exemplos o Acórdão 651/2016-Plenário (Relator Vital do Rêgo), que avaliou mecanismos para melhoria da qualidade na prestação do serviço de distribuição, e o Acórdão 1.631/2018-Plenário (Relator Augusto Sherman), que avaliou a participação das termelétricas na matriz nacional, considerando a segurança energética, a modicidade tarifária e a emissão de gases do efeito estufa.

28. Cito ainda, de minha relatoria, os Acórdãos 582/2018 e 1215/2019-Plenário, que trataram, respectivamente, do sistema de bandeiras tarifárias e dos encargos da Conta de Desenvolvimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

Energético (CDE). Em ambos os casos, a atuação deste Tribunal resultou em redução ou eliminação de ônus que vinham sendo imputados indevidamente aos consumidores, devido a distorções nas políticas tarifárias e de subsídios às distribuidoras.

29. Em relação ao Programa 2084 – Recursos Hídricos, nota-se que 50% das metas não foram sequer executadas, e que apenas 25% foram alcançadas, o que revela total falta de respeito com o nosso recurso mais precioso, a água, sem a qual não existiria vida.

30. Ainda que tenha sido publicado, em 2019, o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), trata-se de instrumento de planejamento setorial insuficiente para sanar os graves problemas que temos nessa área. Nesse sentido, gostaria de repisar que a Lei das Águas, que estabeleceu condições para a gestão racional desse recurso natural, já tem mais de 23 anos. Ainda assim, até hoje, não tivemos a instalação, em sua plenitude, dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, tais como os imprescindíveis Comitês de Bacias Hidrográficas, os parlamentos das águas.

31. A ausência dessas instâncias fragiliza um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, que é a gestão descentralizada e participativa (Lei 9.433/1997, art. 1º, inciso VI). Os Comitês de Bacias são o principal canal de comunicação entre usuários, comunidade e poder público na tomada de decisão. Sem a participação dos maiores interessados na formulação de políticas públicas, há risco de descolamento entre as ações adotadas e as reais necessidades, atrasando ainda mais o efetivo atendimento das demandas da sociedade.

32. Vale ressaltar que a importância desses comitês tem sido comentada há muito por esta Corte, a exemplo de deliberações do Plenário constantes dos Acórdãos 940/2016 (Relator Augusto Nardes) e 1743/2016 (Relator Bruno Dantas), além dos Acórdãos 1341/2020, 1199/2019 e 1457/2012, todos de minha relatoria.

33. Por fim, como todos sabem, tenho enfatizado nos últimos anos a urgência de investimentos do setor público em tecnologia e inovação, como recursos essenciais para o desenvolvimento econômico e social de que tanto necessitamos. Nesse sentido, não posso deixar de me manifestar sobre os itens do relatório que tratam desses temas.

34. Saltam aos olhos, de início, a diminuição de territórios sem acessos de banda larga e o avanço na velocidade média de conexões fixas, de 11 para 45 Mbps. Por outro lado, sabemos que tais números refletem a situação de grandes centros com maior densidade populacional, enquanto mais de 8% dos municípios, em localidades remotas, não contam ainda com infraestrutura de fibra ótica instalada e, portanto, sofrem com severas limitações no acesso à Internet.

35. A cobertura de banda larga móvel em redes 3G e 4G também mostrou evolução numérica, superando 95% dos municípios. Porém, sabemos todos o quanto a qualidade desses serviços ainda deixa a desejar. Ademais, o mundo já acelera em outro passo e precisamos estar atentos para que o Brasil não deixe de aproveitar todo o potencial revolucionário da tecnologia 5G, que já começa a ser utilizada em nações de vanguarda.

36. No setor de ciência, tecnologia e inovação, chama a atenção a redução dos investimentos nos últimos cinco anos, uma vez que os efeitos da limitação orçamentária, embora severos, são diferidos no longo prazo. A leve melhora do Brasil no Global Innovation Index (GII), em que passamos da 70ª posição, em 2015, para a 66ª, em 2019, sugere que talvez o maior impacto da baixa ênfase em políticas públicas de apoio à ciência e à inovação ainda esteja por vir.

37. Outro aspecto relevante é que o país mantém a 28ª posição em termos de gastos brutos em pesquisa e desenvolvimento, em relação ao PIB, contra a 66ª posição em capacidade de inovação. Isso demonstra que o volume do investimento público, apesar de importante, é apenas um fator nesse cenário inóspito de reduzida capacidade competitiva do mercado brasileiro e de baixa orientação a resultados, como bem apontado pela Semag.

38. Nesse contexto, cabe lembrar que se encontra em desenvolvimento a Política Nacional de Inovação. Além do aprimoramento do ambiente jurídico para *startups* e de possíveis incentivos advindos do próprio poder de compra da administração pública, é fundamental que esse trabalho contemple também a evolução de indicadores, indo além da simples medição de dispêndios públicos e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

privados na área.

39. Em síntese, é necessário que o Brasil continue buscando a condição de País 100% digital, a qual não alcançaremos senão pela disseminação e pelo uso, sempre que aplicável, de infraestruturas modernas de comunicação de banda larga, a exemplo da banda 5G, de tecnologias emergentes como a internet das coisas (IoT), os algoritmos de inteligência artificial e o *blockchain*, e das melhores práticas de inovação. Não há mais tempo a perder.

CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

40. Quanto aos aspectos financeiros e orçamentários sob análise, merece destaque a apuração do cumprimento da "Regra de Ouro", cujo pressuposto básico é coibir que o Estado se endivide para custear despesas correntes, as quais são representadas, por exemplo, pelo pagamento de juros, de salários e de outras despesas com o custeio da máquina.

41. A minha preocupação em relação ao tema decorre do fato de que ajustes pouco ortodoxos nas contas, em um dado período governamental, podem até mesmo inviabilizar o país em futuro próximo. Tal risco torna-se especialmente aumentado diante da necessidade de gastos extraordinários em função da pandemia de Covid-19. Não há como afastar, nessa análise, o espírito fundamental da Lei de Responsabilidade Fiscal: a manutenção do equilíbrio sustentável das contas públicas.

42. Foi constatado pela Semag que parcela significativa das despesas condicionadas à aprovação legislativa de que trata o texto constitucional do art. 167, inciso III, *in fine*, referia-se a dispêndios essenciais à sociedade, com destaque para o pagamento de benefícios previdenciários (R$ 201,7 bilhões), Benefícios de Prestação Continuada (R$ 30 bilhões) e transferências de renda no âmbito do programa Bolsa Família (R$ 6,6 bilhões).

43. A par disso, por ocasião do acompanhamento das receitas e despesas primárias avaliadas ainda no 1º bimestre de 2019, com vistas ao atingimento da meta de resultado primário, verificou-se que algumas programações eram suficientes para custear despesas por apenas seis ou sete meses do exercício. Nesse contexto, a não aprovação tempestiva de crédito adicional poderia ensejar o comprometimento de dispêndios vitais à população, com impacto direto sobre aposentados, pensionistas e pessoas em situação de vulnerabilidade.

44. Como mencionado no Relatório, a ressalva constitucional contida no art. 167, inciso III, da CF/88, tem efeito dúplice. O primeiro refere-se à autorização para que as operações de crédito realizadas superem o montante de despesas de capital executadas. O segundo permite a abertura de crédito suplementar ou especial a fim de consignar dotação às despesas correntes condicionadas, as quais terão como fonte de recursos justamente receitas derivadas de operações de crédito.

45. Dados do processo evidenciam a ocorrência de desequilíbrio da ordem de R$ 185 bilhões, o que estaria em flagrante conflito com a restrição constitucional. Porém, a Lei 13.843/2019 autorizou que as operações de crédito excedessem as despesas de capital no exercício até o limite de R$ 248.916 milhões e, portanto, o valor apurado se manteve dentro do estabelecido pelo Congresso Nacional. Entretanto, essa regularidade não deve nos trazer conforto, ante a falta de sustentabilidade e o efeito gravoso para o equilíbrio das contas públicas.

46. Merece destaque o fato de que, até 2018, o dispositivo em questão foi cumprido pela União sem utilização da ressalva constitucional. Cabe lembrar, ainda, que desde 2014 o cumprimento dessa norma se deu em cenário fiscal deficitário, combinado com significativa redução de investimentos da União (despesas nos grupos investimentos e inversões financeiras).

47. Correlacionando-se a "Regra de Ouro" aos resultados fiscais, pode-se dizer que é possível a existência de resultados primários negativos, desde que o déficit público seja constituído com a finalidade de financiar investimentos. Por óbvio, esse pressuposto teórico leva em conta a mencionada regra vis a vis os resultados fiscais, não considerando fatores externos, como sustentabilidade da dívida e viabilidade de se conviver com seguidos déficits fiscais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

48. Nesse contexto, outro aspecto preocupante diz respeito ao ingresso de receitas financeiras não recorrentes, contabilizadas para amortização do déficit fiscal. Em seu relatório, a unidade técnica destaca os pagamentos antecipados efetuados pelo BNDES em favor do Tesouro Nacional e, sobretudo, as transferências de resultados positivos do Banco Central do Brasil ao Tesouro.

49. Segundo a STN, entre 2015 e 2019, o BNDES devolveu R$ 409 bilhões, dos quais R$ 100 bilhões foram restituídos neste último ano. Em que pese tal procedimento ser positivo sob a ótica da redução da Dívida Bruta do Governo Geral, verifica-se que o Poder Executivo vem se valendo de mecanismo excepcional para o cumprimento da "Regra de Ouro", pois essas receitas financeiras são recursos finitos, e, por consequência, serão cada vez mais escassas em exercícios futuros.

50. Situação ainda mais grave pode ser observada nas transferências de resultados positivos do Banco Central, essencialmente originários da valorização cambial das reservas internacionais, sem que tenha ocorrido a venda da moeda estrangeira.

51. Em termos práticos, a depreciação cambial do Real ante o Dólar Americano e a consequente valorização das volumosas reservas internacionais geram bilionários lucros contábeis, os quais contribuem para o cumprimento formal da "Regra de Ouro" e favorecem a ampliação do endividamento estatal.

52. Assim, ainda que ambos os procedimentos tenham respaldo legal, entendo que tais mecanismos heterodoxos reduzem a efetividade da "Regra de Ouro" brasileira, desvirtuando seus preceitos básicos. Louvo, portanto, a iniciativa do Relator em propor a emissão de alerta ao Poder Executivo Federal quanto aos riscos decorrentes de tais práticas.

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

53. Com relação aos aspectos contábeis sob análise, verifica-se no relatório um quadro preocupante de inviabilização do acesso dos auditores do Tribunal aos dados necessários para o completo exame do BGU, fato que já havia sido verificado em outros exercícios, obrigando inclusive esta Corte de Contas a se abster de expressar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações sob responsabilidade das autoridades fazendárias.

54. Por exemplo, em face da alegação de sigilo fiscal dos dados sob gestão da Receita Federal do Brasil, as equipes do Tribunal pontuaram que restou inviável obter-se evidência apropriada e suficiente para emitir opinião de auditoria sobre os créditos tributários a receber e parcelamentos fiscais, entre diversas ocorrências trazidas a lume no relatório.

55. Conforme destacado pela unidade técnica, o Ministério da Economia é parte significativa da auditoria financeira das demonstrações consolidadas da União, e os dados que apresentaram limitação ao alcance do trabalho de auditoria das presentes Contas representaram 28% do ativo registrado no Ministério e pouco mais de 20% de todos os ativos da União pendentes de acurada avaliação pelos órgãos de controle.

56. Ademais, em relação à Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), destacou a Semag que o alcance do trabalho ficou comprometido em itens que, somados, atingem cerca de 41% das variações patrimoniais aumentativas (VPA) da União no exercício. Quanto ao Balanço Orçamentário, a limitação à auditoria alcançou elementos que representam 46% das receitas realizadas pela União em 2019.

57. São ocorrências e constatações que precisam do devido enfrentamento, de modo que os órgãos de controle possam superar os desafios quanto à plena auditabilidade dos dados, os quais devem ter o acesso franqueado, sem limitações justificáveis, às equipes de fiscalização, atendida a legislação pertinente.

58. Por outro lado, em face das deliberações proferidas por esta Corte, bem assim considerando os estudos de grupo de trabalho criado pelo então Ministério da Fazenda para o aprimoramento da auditabilidade dos dados, processos e controles operacionais da administração

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

tributária e aduaneira, cabe registrar a iniciativa meritória de edição de norma pela Receita Federal, criando protocolo destinado a viabilizar auditorias pelos órgãos de controle da União.

59. Os avanços normativos sobre o tema culminaram com a edição do Decreto 10.209/2020, o qual regulamentou a requisição de informações e documentos e o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal em atividades da Controladoria-Geral da União.

60. Em tese, as evoluções recentes devem possibilitar, em exercícios vindouros, a melhora no grau de auditabilidade dos dados sob responsabilidade da Receita Federal do Brasil e do Ministério da Economia, os quais atingem parcela substancial das demonstrações financeiras da União, e que foram limitantes no âmbito do complexo e aprofundado exame que deve ser realizado, ano a ano, nas Contas de Governo.

61. Quanto às contas do exercício de 2019, ora sob análise, manifesto concordância com a solução adotada pelo eminente Relator, ao ressalvar explicitamente que o parecer prévio emitido por este Tribunal atesta a conformidade das demonstrações constantes do Balanço Geral da União, exceto quanto aos elementos sobre os quais não foi possível emitir opinião devido à falta de acesso às informações necessárias para tanto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

62. Encerrada essa breve análise sobre o exercício de 2019, peço licença para falar um pouco sobre o momento presente e o que nos reserva o futuro.

63. A pandemia de Covid-19 trouxe novos e enormes desafios para todos neste ano de 2020. Ao mesmo tempo em que implicou a necessidade de gastos extraordinários para combater os efeitos sociais e econômicos, acelerou processos de transformação digital nos setores público e privado e tornou ainda mais explícitas as dificuldades de se obter informações confiáveis tanto do sistema de saúde como dos programas de suporte criados para mitigar os efeitos econômicos da crise.

64. Sem dúvida, isso trará impactos significativos para as atividades desta Corte desde já, diante da responsabilidade que temos em acompanhar e avaliar a formulação e execução de políticas, a aplicação de recursos públicos e a prestação de serviços à sociedade. Ainda que com atraso, o governo e sua relação com o cidadão tornam-se cada vez mais digitais, e precisamos nos adaptar a essa nova realidade.

65. Felizmente, o TCU esteve na vanguarda da transformação digital nos últimos anos, especialmente com a incorporação de tecnologias de análise de dados e inteligência artificial às ações de controle. A continuidade dos investimentos nessa área nos permitirá manter a capacidade do Tribunal alinhada à evolução tecnológica da Administração Pública Federal.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

AROLDO CEDRAZ
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64887595.

DECLARAÇÃO DE VOTO

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - EXERCÍCIO 2019

(Ministro Raimundo Carreiro)

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades,

Senhoras e Senhores.

Inicialmente, quero consignar meus elogiosos cumprimentos ao Ministro Relator Bruno Dantas, pela valiosa qualidade do Relatório ora apresentado, estendendo meus encômios a todos os servidores que colaboraram na laboriosa confecção desse trabalho, com destaque para a equipe de auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental e os assessores de Sua Excelência.

2. Muito me honra participar assiduamente, nos últimos quatorze anos, desse momento tão importante à vida da República, que é a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República pelo Tribunal de Contas da União, cuja relatoria tive a responsabilidade de assumir nos anos de 2010 e 2014, quando apreciadas as contas relativas aos exercícios de 2009 e 2013, respectivamente.

3. Desde o ano de 2013, a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República tem sido lastreada nos resultados de auditorias planejadas e executadas com esse específico mister, o que ampliou a qualidade e o espectro das informações que orientam a deliberação opinativa deste Tribunal sobre a gestão do mandatário máximo do Poder Executivo.

4. Feito esse breve introito, registro minha concordância com a minuta de parecer ora apresentado a este Colegiado pelo Ministro Bruno Dantas, aproveitando o ensejo para destacar algumas questões pertinentes às contas em exame e apresentar as sugestões que julgo oportunas.

I - AUDITABILIDADE DOS DADOS PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL SOB A GESTÃO DA RECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SEFB).

5. O primeiro ponto relaciona-se a uma tema que venho acompanhando com dedicada atenção nos últimos anos, mais intensamente desde a emissão do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2018, relatado com proficiência pela Ministra Ana Arraes.

6. Refiro-me aos problemas relacionados à **auditabilidade dos dados protegidos por sigilo fiscal sob a gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SEFB).**

7. Na Sessão Plenária Extraordinária de 12/6/2019, quando esta Corte de Contas emitiu seu Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República alusivas ao exercício de 2018, deixei consignadas as seguintes ponderações sobre o tema:

> *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**.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

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 comuniquem 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 SecexPrevidência 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.***

8. Acolhida tal proposição, o tema foi novamente objeto de apurações e análises nas presentes contas.

9. Nesse ínterim, tive a oportunidade de relatar o TC 021.258/2018-0, relativo a relatório de auditoria operacional na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com enfoque na auditabilidade do sistema tributário nacional e na transparência das informações prestadas à Sociedade.

10. Esse trabalho foi apreciado mediante o Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, proferido na Sessão de 22/5/2019, quando foram expedidas dezoito determinações e recomendações dirigidas ao Ministério da Economia e à SEFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

11. Tal auditoria foi motivada pelo contexto de dificuldades que este Tribunal enfrentava, de longa data, para obter acesso aos dados protegidos por sigilo fiscal geridas pela Receita Federal, conforme assim registrei no voto condutor daquele aresto:

> *Cumpre esclarecer, de início, que o motivo pelo qual foi realizada a presente auditoria é exatamente essa contumácia da Secretaria da Receita Federal em negar acesso do TCU a informações relevantes para que possa ser feita a sua auditabilidade.*
>
> *Consoante observado pela SecexPrevidência, há mais de quarenta anos, as normas internacionais de auditoria sobre a administração tributária, de forma semelhante às normas nacionais, determinam que as entidades com mandatos equivalentes ao do TCU tenham poderes para auditar a cobrança de impostos da forma mais extensa possível, podendo, inclusive, examinar arquivos fiscais individuais, o sistema e a eficiência da cobrança de impostos, a consecução de metas de receita e propor melhorias ao Poder Legislativo.*
>
> *Entretanto, segundo levantamento realizado pela SecexPrevidência, todos os atuais ministros e ministros-substitutos do Tribunal relataram ao menos um processo que foi obstado pela Secretaria Especial da Receita Federal, sob a alegação de sigilo fiscal, de, ao menos, 122 trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal na Secretaria da Receita Federal e foram prejudicados pela recusa daquela Secretaria em fornecer as informações solicitadas por esta Corte.*
>
> (...)
>
> *Em decorrência da negativa da SRF em prestar informações ao TCU, R$ 5,75 trilhões, por ano, não são auditáveis pelo Tribunal:*
>
> *Registro, desde logo, que, em decorrência da negativa da SRF em prestar informações ao TCU, R$ 5,75 trilhões, por ano, não são auditáveis pelo Tribunal, o que priva a sociedade de ter acesso a informações sobre a gestão pública tributária, no tocante ao estoque de créditos tributários e de dívida ativa, às receitas arrecadadas, às renúncias de receitas e às demandas judiciais de natureza tributária.*
>
> (...)
>
> *Em relação ao TCU, porém, a Secretaria da Receita Federal, sob a alegação de sigilo fiscal, se recusa a fornecer inúmeras informações solicitadas por esta Corte, o que já provocou a inviabilização de nada menos do que 122 trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal naquela Secretaria.*
>
> *As normas internacionais, há mais de 40 anos, determinam a auditabilidade dos órgãos fiscais.*
>
> *Há mais de quarenta anos, no entanto, as normas internacionais de auditoria determinam que as Entidades de Fiscalização Superior, tal como é o TCU, tenham poderes para auditar a cobrança de impostos da forma mais extensa possível, podendo, inclusive, examinar arquivos fiscais individuais, assim como dispõem que, ao auditarem a aplicação de leis fiscais, os referidos órgãos de controle externo devem examinar o sistema e a eficiência da cobrança de impostos, a consecução de metas de receita e devem propor melhorias ao legislativo, se assim entenderem adequado.*

12. Em que pese o quadro descrito naquela assentada de 22/5/2019, o monitoramento que se seguiu revelou resultados altamente positivos, especialmente quanto às posturas do Ministério da Economia, da Receita Federal, da Advocacia-Geral da União e da própria Presidência da República na busca de soluções para viabilizar a auditabilidade dos dados geridos pela SEFB e, em última instância, do próprio Balanço Geral da União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

13. Esse monitoramento foi apreciado no recente Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido na Sessão Telepresencial de 20/5/2020.

14. Pela relevância do tema, peço licença para aqui reproduzir, nesta relevante sessão, as ponderações que expendi no voto condutor daquele aresto, com os destaques que entendo pertinentes ao tema em apreço:

> *5. De fato,* ***em menos de um ano desde a prolação do acórdão monitorado****,* ***os órgãos jurisdicionados adotaram várias medidas tendentes a sanar os problemas apontados por esta Corte de Contas****, com especial destaque para a* ***evolução dos entendimentos abraçados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*** *(Parecer SEI 81/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME, de 21/5/2019; peça 28)* ***e pela Consultoria-Geral da União*** *(Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, de 17/10/2019; peça 29),* ***em saudável convergência com os fundamentos iterativamente invocados pelo Tribunal de Contas da União e reforçados por ocasião do Acórdão 1.174/2019-Plenário, em favor da possibilidade de compartilhamento dos dados protegidos por sigilo fiscal com os processos de controle externo a cargo deste Tribunal****, e também para as ações de controle interno sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União.*
>
> *6. Essa posição foi consolidada pela Advocacia-Geral da União, mediante o Parecer Vinculante AM 8, de 18/10/2019, aprovado pelo Presidente da República, em edição extra do Diário Oficial da União da mesma data (peça 36).*
>
> *7. Por sua relevância, convém destacar as conclusões lançadas no Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, chanceladas no parecer vinculante da AGU:*
>
> > *"Assunto: Acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, por órgãos de controle externo e interno (TCU e CGU), para fins de auditoria, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal e demais órgãos da Administração Tributária.*
> >
> > *Ementa: SIGILO FISCAL. DADOS E INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS. ARTS. 5º, X e XII, e 145, §1º, DA CF/1988. BASES DE DADOS. COMPARTILHAMENTO COM ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO (TCU) E INTERNO (CGU). NECESSIDADE DE ACESSO. FINALIDADE: AUDITORIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES. IDENTIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE PARA A REALIZAÇÃO DA AUDITORIA OU INSPEÇÃO. USO VINCULADO AO RESPECTIVO ESCOPO. TRANSFERÊNCIA DO SIGILO. POSSIBILIDADE. ART. 198, DO CTN. INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. COMPATIBILIDADE COM A PRESERVAÇÃO DO SIGILO. REVISÃO PARCIAL DO PARECER GQ-110, DE 1996.*
> >
> > *I - A competência dos órgãos de controle externo (TCU) e interno (CGU), em procedimentos de auditoria ou inspeção, restringe-se à fiscalização dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da União e de entidades da administração direta e indireta, não tendo por objetivo a fiscalização do cidadão ou de pessoa jurídica não submetidos às suas esferas de atuação.*
> >
> > *II - Informações protegidas por sigilo fiscal, sob custódia de órgãos da Administração Tributária Federal, podem ser compartilhadas com os órgãos administrativos federais de controle (TCU e CGU), transferindo-se-lhes o sigilo, na forma do art. 198, do Código Tributário Nacional.*
> >
> > *III - A solicitação pode ser feita por autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, na forma do art. 198, §1º, II , do CTN, quando (i) comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, (ii) com o objetivo de investigar o sujeito passivo (pessoa física ou jurídica determinada) a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

> *IV - Mediante decreto e instrumento próprio, no qual se estabeleçam os limites de uso da informação e as condicionantes necessárias ao resguardo do sigilo, pode ser realizado o compartilhamento de dados fiscais com o Tribunal de Contas da União ou com a Controladoria-Geral da União, sem anonimização, quando indispensável à realização de procedimentos de auditoria e inspeção de dados, processos e controles operacionais da administração tributária e aduaneira, da gestão fiscal ou da análise de demonstrações financeiras da União.*
>
> *V - O intercâmbio de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública, nos termos e limites do art. 198, §2º, do Código Tributário Nacional, com transferência do sigilo, para fins de auditoria na administração tributária e aduaneira, na gestão fiscal ou nas demonstrações financeiras da União pressupõe: (i) a existência de processo administrativo regularmente instaurado, contendo clara definição do objetivo e escopo da auditoria; (ii) que a entrega das informações se dê mediante recibo, que formalize a transferência, facultado, pela própria natureza, o uso de tecnologia que lhe faça as vezes e assegure autenticidade, integridade, registro de acessos e rastreabilidade (iii) a existência de manifestação fundamentada, contemporânea ao momento processual, demonstrando a pertinência temática da informação com o objeto da auditoria ou inspeção e a necessidade e indispensabilidade de acesso, vale dizer, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, mesmo com a anonimização; (iv) uso restrito ao fim específico de realização da auditoria, vedada a divulgação ou a utilização para finalidade diversa do respectivo escopo."*

8. Na sequência, ***a matéria foi regulamentada por meio do Decreto 10.209, de 22 de janeiro de 2020****, que "dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal" (peça 38).*

9. Embora o escopo imediato desse decreto seja o compartilhamento de informações com a Controladoria-Geral da União, seu art. 9º estende suas disposições, "no que couber", ao Tribunal de Contas da União, zelando por fazer remissão expressa às prerrogativas fincadas no art. 42 da Lei 8.443/1992, verbis:

Art. 9º Observado o disposto no ***art. 42*** *da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, aplica-se,* ***no que couber****, o disposto neste Decreto às requisições e às solicitações de dados e de informações feitas pelo Tribunal de Contas da União.* (Grifei).

10. Não é demais recordar o bem conhecido teor do mencionado art. 42 da nossa Lei Orgânica:

> *"Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.*
>
> *§ 1° No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Ministro de Estado supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.*
>
> *§ 2° Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no inciso IV do art. 58 desta Lei."*

11. Esses marcos regulamentares denotam a superação, enfim, do histórico conflito entre o TCU e a Receita Federal acerca do compartilhamento, para as ações de controle externo a cargo deste Tribunal, das informações protegidas por sigilo fiscal sob a guarda da SEFB.

15. Nesse diapasão, o mencionado Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, entre outras deliberações, veiculou os seguintes comandos destinados a garantir concretude às nova regulamentação da matéria:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

9.4 determinar à Segecex que, em conjunto com a SecexPrevidência, e sob coordenação do Relator deste processo (art. 11 da Lei 8.443/1992), prossiga, no que couber, com as medidas orientadas nos subitens 9.3 a 9.6 do Acórdão 1.174/2019-TCU-Plenário, inclusive quanto à promoção de interlocuções com o Ministério da Economia e com a SEFB, para que a implementação das rotinas e procedimentos de compartilhamento de dados com o Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 9º do Decreto 10.209/2020 e do art. 42 da Lei 8.443/1992, seja feita de forma a evitar óbices e agilizar o acesso aos dados pelas unidades técnicas deste Tribunal e respectivos auditores designados para ações de controle, o que inclui:

9.4.1 a atuação conjunta na eventual elaboração de termo de convênio ou acordo de colaboração para tal finalidade;

9.4.2 a busca de automatização das formas de acesso, que "assegure autenticidade, integridade, registro de acessos e rastreabilidade", conforme assinalado no subitem "ii" do item V das conclusões sumariadas do Parecer 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, ratificado pelo Parecer Vinculante AM 8, de 18/10/2019 (aprovado pelo Presidente da República);

16. Veja-se que esse acórdão é bem recente, de 20/5/2020. Por isso, não foi possível aproveitar seus reflexos nas auditorias realizadas para subsidiar o exame das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, cujo Parecer Prévio se expede na presente sessão.

17. Dessa forma, em que pese os progressos havidos nas interlocuções entre o Tribunal de Contas da União, o Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, **a Secretaria de Macroavaliação Governamental consignou que "não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar uma conclusão de auditoria", razão por que "a equipe de auditoria 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 2019"** (item 5.2.4.1 da *minuta* do Parecer Prévio produzido pela Semag para a presente assentada).

18. Com base nessa conclusão, a Secretaria de Macroavaliação Governamental propôs a seguinte **ressalva** na minuta de Parecer Prévio submetida ao Relator (peça 6 do TC 018.177/2020-4):

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a 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 uma parcela substancial das demonstrações financeiras, o Tribunal ficou impossibilitado de expressar opinião sobre a confiabilidade e a transparência do conjunto das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2019. (Grifei).

19. Não obstante, verifico que a minuta de Parecer Prévio apresentada a este Colegiado pelo Ministro Bruno Dantas rejeita a conclusão da unidade técnica no sentido da "impossibilidade" de este Tribunal emitir opinião conclusiva sobre o Balanço Geral da União.

20. Em substituição, S. Exa. adota a fórmula alternativa de emitir a opinião conclusiva sobre o BGU, exceto quanto aos "possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório", *verbis:*

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, ***refletem a situação patrimonial em 31/12/2019*** *e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal. (Grifei).

21. Considero que a solução adotada pelo Relator é a que melhor se ajusta aos fatos circunstanciais narrados, principalmente em virtude da recente e promissora convergência de interpretações, entre este Tribunal e o Poder Executivo, acerca da possibilidade de auditagem dos dados protegidos por sigilo fiscal pelo controle externo.

22. Reforço que não houve tempo hábil para que o fim das barreiras jurídicas à plena auditabilidade, pelo Tribunal de Contas da União, dos dados contábeis relativos à gestão tributária federal, bem como a implantação das medidas operacionais ordenadas no recente Acórdão 1.266/2020-TCU-Plenário, de 20/5/2020, produzissem reflexos nas auditorias realizadas para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio a ser emitido nesta Sessão Plenária.

23. O relatório de auditoria financeira sobre as demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2019, tratado no TC 036.129/2019-4, também sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, está pautado para a Sessão Ordinária do Plenário de hoje, 10/6/2020, a ocorrer a partir de 14h30m. Como é de praxe, as informações pertinentes às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019 contidas nesse relatório de auditoria já figuram no Parecer Prévio presentemente analisado.

24. Diante dessas ponderações, especialmente em vista dos evidentes progressos na eliminação das históricas controvérsias jurídicas que, por longo tempo, impediram o acesso do Tribunal de Contas da União aos dados protegidos por sigilo fiscal sob a responsabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, **corroboro as conclusões do Relator,** no sentido de que a impossibilidade de verificar os "possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório [da Semag]" não impede que este Tribunal emita **opinião conclusiva sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas no Balanço Geral da União do exercício de 2019, desde que anotada a referida exceção**.

25. Sem prejuízo dessa conclusão, sugiro ao Relator que inclua no Acórdão a ser proferido nesta assentada um comando **à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para autuação de processo específico de acompanhamento com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as "distorções e limitações" à auditagem do Balanço Geral da União pelo Tribunal de Contas da União, reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021**.

II – DÉFICITS DE TRANSPARÊNCIA DA ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA CGU/AGU

26. O segundo ponto a comentar, embora não enfocado no Relatório, refere-se ao déficit de transparência da arrecadação dos recursos públicos oriundos da celebração de acordos de leniência da CGU/AGU, os quais possuem relevância e materialidade suficientes para ser tratados no âmbito deste processo.

27. Segundo o art. 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência da gestão pública pressupõe o acesso às informações referentes ao lançamento e ao recebimento de todas as receitas arrecadadas por unidades gestoras, inclusive as provenientes de receitas extraordinárias.

28. Quando se trata de receitas correntes, essa transparência é importante para que se possa analisar e corrigir eventuais duplicidades de receita, em conformidade com o art. 2º, § 3º do mesmo diploma, evitando-se a possível contabilização irreal de aumento da receita corrente líquida da unidade da Federação, no caso a União.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

29. Contudo, as informações atualmente disponibilizadas não permitem ao cidadão saber, de forma precisa, a previsão de receitas relativa aos acordos firmados nem quanto o Tesouro Nacional vem arrecadando a título de pagamento dos acordos de leniência.

30. O sítio eletrônico oficial da CGU indica que já foram celebrados **onze acordos de leniência** pelo referido órgão na esfera administrativa, em conjunto com a Advocacia-Geral da União (AGU).

31. Conforme amplamente divulgado ao público, a arrecadação desses acordos seria de aproximadamente R$ 3,1 bilhões (atualizado em dezembro/2019). Já o valor integral pactuado seria de R$ 13,6 bilhões, montante que agrega, em parte, valores que serão por elas pagos no âmbito dos acordos de leniência firmados pelo Ministério Público Federal (MPF).

32. Apesar da publicidade dada a valores vultosos que supostamente retornarão ao erário, não está sendo feita a previsão de arrecadação dos valores atinentes aos acordos de leniência já firmados nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) dos exercícios de 2019 e 2020, encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.

33. Tal situação vai de encontro a princípios orçamentários fundamentais, como o do orçamento bruto e da universalidade orçamentária, que visam a garantir maior precisão nas estimativas das receitas públicas e, consequentemente, ampliar a eficiência e o debate acerca da alocação desses recursos.

34. Vale destacar que, recentemente, foram criadas novas categorias de classificação de receitas públicas relacionadas a acordos de leniência. Conforme o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União para o exercício de 2020, foram criadas, em 2017, por meio da Portaria SOF 46, de 27 de novembro de 2017, classificações específicas para a arrecadação de multas oriundas de acordos de leniência e de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR) da Lei 12.846/2013.

35. Pesquisas às bases de dados do Siafi e do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal trazem dados de arrecadação dessas receitas para os exercícios de 2019 e 2020, conforme tabela a seguir:

Unidade Orçamentária		**Fonte Recursos**		**2020**	**2019**
				Receita orçamentária (Líquida) em R$	Receita Orçamentária (Líquida) em R$
25000	Ministério da Economia	00	Recursos Ordinários	48.930.084,25	79.609.276,72
		21	Rec. Oriundos de leis ou acordos anticorrupção		2.669.114.238,21

Fonte: Siafi – dados de 10/3/2020

36. Em relação ao valor de R$ 2,6 bilhões arrecadados em 2019, verifica-se que decorre da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 568/PR, por meio da qual aquela Corte autorizou que o montante de R$ 2,6 bilhões, pago a autoridades brasileiras pela Petrobras em sede de *Non Prosecution Agreement* celebrado com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América, fosse repassado para a Conta Única do Tesouro Nacional.

37. A classificação dos R$ 2,6 bilhões na fonte 21 foi objeto de análise no âmbito do TC 005.557/2019-4. Nesse processo, foi identificada a ocorrência de confusão entre a receita oriunda do acordo firmado no âmbito da ADPF e as receitas decorrentes de acordos de leniência. Diante disso, o Plenário do TCU exarou recomendação para a alteração do nome e da descrição da referida fonte (Acórdão 1.042/2020-TCU-Plenário, relator min. Walton Alencar Rodrigues).

38. No acordo que resultou na transferência dos recursos para a Conta Única do Tesouro Nacional, restou inequívoca a natureza pública da receita e a sua sujeição a todo o arcabouço normativo que rege

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

as finanças públicas. Nesse sentido, é imperioso harmonizar a previsão, a realização e a evidenciação das referidas receitas ao que preceitua, em especial, o art. 165, § 5º, da Constituição Federal, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 e os normativos expedidos pelos órgãos centrais de Orçamento e Planejamento, de Administração Financeira e de Contabilidade federais.

39. Ante a **necessidade de aprimoramento da transparência da arrecadação e da gestão orçamentária de recursos públicos da União provenientes de acordos de leniência celebrados na esfera administrativa**, proponho ao Relator que inclua, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2019, **recomendação para que o Poder Executivo adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes desses acordos nos Projetos de Lei Orçamentária Anual encaminhados ao Congresso Nacional e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas**.

III – REGULARIZAÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS NO EXERCÍCIO DE 2019

40. A terceira questão que destaco refere-se ao item 4.1.2.8.2 do Relatório, alusivo às crônicas dificuldades na regularização de Restos a Pagar Não Processados.

41, Conforme pontuado no Relatório

> *Em 2019, o governo federal liquidou aproximadamente R$ 129 bilhões de restos a pagar não processados, sendo que 19,04% desse valor (R$ 13,4 bilhões) foram liquidados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).*
>
> *Dos R$ 13,4 bilhões liquidados pelo MDR, 47% ou R$ 6,3 bilhões ficaram concentrados nos meses de novembro e dezembro de 2019, mais especificamente nos dias 6, 7, 14 e 18 de novembro (67,17% das liquidações do mês) e nos dias 24 e 26 de dezembro (63,07% das liquidações do mês).*

42. As apurações realizadas pelos auditores da Semag concluíram que o volume concentrado de liquidações de Restos a Pagar Não Processados nos referidos meses ocorreram sem o adequado cumprimento de todas as verificações regulamentares exigidas para a liquidação da despesa. Essa evidência, após descrita e analisada com mais detalhes nesse tópico do Relatório, deu ensejo à seguinte caracterização de irregularidade:

> *Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964. (Grifei).*

43. Dito isso, verifico que o Relator fez incluir no Parecer Prévio uma recomendação específica tendente a solver essa questão, assim descrita no respectivo item 3.6, *in litteris*:

> *3.6 Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados (seção 4.1.2.8.2);*

44. Nesse compasso, com o fito de assegurar um acompanhamento mais rigoroso da questão por este Tribunal, **sugiro ao Relator** que acrescente ao texto da recomendação descrita no item 3.6 do Parecer Prévio **a fixação de um prazo de 90 (noventa) dias, para que o Poder Executivo informe ao Tribunal de Contas da União os resultados do referido levantamento, as orientações**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (Seção 4.1.2.8.2 do Relatório).

45. Do exposto, sintetizo, a seguir, as sugestões que apresento, nesta assentada, ao Relator:

COMANDO A SER INCLUÍDO NO ACÓRDÃO

À Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para autuação de processo específico de acompanhamento com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pelos órgãos responsáveis para mitigar ou eliminar as "distorções e limitações" à auditagem do Balanço Geral da União pelo Tribunal de Contas da União, reportadas no item 5.2.4.1 do Relatório que integra esta deliberação, inclusive para subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020, a ser emitido em 2021.

RECOMENDAÇÃO A SER INCLUÍDA NO PARECER PRÉVIO

3.11. Ao Poder Executivo que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964 e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000.

ALTERAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO 3.6 DO PARECER PRÉVIO

3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, *informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 (noventa) dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2)*

Do exposto, VOTO pela aprovação do Parecer Prévio submetido a este Colegiado pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, renovando meus elogios ao esmerado e valioso Relatório apresentado por S. Exª., extensivos aos servidores que contribuíram na sua elaboração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64886887.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Autoridades presentes,
Senhoras e Senhores,

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

Como relatora da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2018, presenciei a importância desse instrumento de transparência da gestão pública federal e o seu papel em informar para toda a sociedade o resultado da atuação governamental.

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

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

O primeiro reporta-se ao cumprimento da regra constitucional que veda a realização de despesas ou a assunção de compromissos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O relatório menciona que o Poder Executivo federal contraiu obrigações sem autorização orçamentária suficiente, no montante aproximado de R$ 4,5 bilhões, prática que, além de afrontar os ditames constitucionais, pode comprometer o equilíbrio das finanças públicas.

Como exemplo da prática irregular, destaco que, apesar de serem despesas de caráter obrigatório, não foram consignadas, no orçamento de 2019, dotações suficientes para custear todas as obrigações da União com benefícios previdenciários, no montante de R$ 1,5 bilhão.

No exame das contas de 2018, destaquei que muito nos preocupava a situação previdenciária do País e que o montante destinado aos regimes públicos de previdência consumia parcela substancial das despesas da União e comprometia a disponibilidade de recursos para aplicação em outros serviços públicos, como Saúde e Educação.

A situação agora retratada pelo eminente relator mais uma vez reforça a necessidade de o Governo aperfeiçoar os mecanismos de planejamento fiscal do Estado, de forma a não violar os princípios orçamentários e as regras constitucionais, sobretudo o novo regime fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016.

Com esse quadro, tenho por apropriadas as recomendações proferidas no relatório, bem como o alerta emitido ao Poder Executivo acerca do risco, já comentado, de descumprimento sistemático do dispositivo constitucional que proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885500.

Outro tema que reputo de extrema relevância e que tem sido recorrente nas últimas Contas de Governo diz respeito aos problemas relacionados com a concessão de benefícios tributários e as renúncias de receita.

Ao relatar o parecer prévio sobre as Contas de 2018, destaquei que a distribuição dos benefícios tributários *per capita* para a Região Nordeste era inferior à metade da média nacional.

A análise realizada pela Semag concluiu, novamente, que, ao considerar os benefícios tributários de natureza social, que incluem funções como Assistência Social, Saúde e Educação, regiões que apresentam os mais baixos indicadores econômicos e sociais, ou seja, Norte e Nordeste, ficaram com os menores valores na comparação com as demais.

Essas disparidades revelam 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.

Adicionalmente, a despeito das reiteradas deliberações deste Tribunal, não houve atendimento integral aos requisitos para concessão e renovação de benefícios tributários em 2019, haja vista a proposição de leis e medidas provisórias sem adequação orçamentária e financeira.

Esse cenário mostra ser imperativo que o Governo Federal, em atenção às decisões proferidas por esta Corte, observe as exigências legais e constitucionais para a instituição de benefícios fiscais, com a finalidade de preservar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Ante o exposto, corroboro o alerta e a recomendação ao Poder Executivo federal com vistas a assegurar a devida adequação orçamentária e financeira de cada renúncia de receita tributária que vier a ser instituída e a sua plena compatibilidade com o arcabouço normativo aplicável.

Por fim, julgo importante, também, destacar que, assim como relatado por mim na apreciação das Contas de 2018, a equipe da auditoria financeira realizada no Balanço Geral da União concluiu não ser possível obter evidências de auditoria apropriadas e suficientes para fundamentar conclusão sobre a confiabilidade e a transparência das informações, em razão da limitação de acesso aos dados de arrecadação e de créditos tributários por parte dos órgãos fazendários.

Naquela ocasião, esta Corte de Contas proferiu alerta à Casa Civil sobre a necessidade de adotar medidas efetivas no sentido de viabilizar os trabalhos de auditoria nas demonstrações financeiras da União, de forma a assegurar a emissão de opinião sobre as futuras prestações de contas do Presidente da República.

Conquanto a equipe tenha, mais uma vez, se deparado com limitações de acesso aos dados fiscais, o que compromete a análise das demonstrações financeiras de 2019, em fevereiro do presente ano, foi publicado o Decreto 10.209, que dispõe sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal, e enviada a esta Corte minuta de convênio com a Receita Federal do Brasil para ampliar o acesso a tais dados.

Referido documento será objeto de análise, por meio de processo específico recentemente autuado por unidade técnica deste Tribunal, o que denota ainda haver a necessidade de envidar esforços com vistas a viabilizar realização de auditoria financeira nos dados fiscais da União.

Por isso, considerando que as limitações de acesso aos dados fiscais comprometeram o escopo do trabalho realizado pela equipe de fiscalização e que as medidas até então adotadas não resolveram, por completo, tais problemas, reiteradamente apontados pelo TCU, proponho a Sua Excelência que ajuste o projeto de Parecer Prévio da unidade instrutiva, de modo que essas limitações constem nos fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União.

Com essas considerações, e em face das pertinentes ponderações registradas pelo ilustre relator, sobretudo diante dos avanços na regulamentação por parte do Poder Executivo federal, acompanho a proposta ora apresentada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885500.

Por fim, renovo meus elogios ao ministro Bruno Dantas e a todos que contribuíram para a elaboração deste trabalho e voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

ANA ARRAES
Redatora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64885500.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Congratulo-me, de início, com o eminente relator Ministro Bruno Dantas, que, com muita argúcia, traçou diagnóstico preciso da situação das contas governamentais sob os diversos aspectos tratados no relatório e no parecer prévio das Contas do Governo do Exercício de 2019.

2. Igualmente, exalto todo o esforço empreendido pelas unidades técnicas do TCU, que produziram sólido embasamento técnico para a elaboração do parecer prévio ora apreciado pelo plenário desta Casa, razão pela qual homenageio todos os servidores envolvidos neste trabalho nas pessoas dos titulares das seguintes secretarias de controle externo: Leonardo Rodrigues Albernaz (Secretaria de Macroavaliação Governamental- Semag), Manoel Moreira de Souza Neto (SeinfraElétrica), Uriel de Almeida Papa (SeinfraCom), Jairo Misson Cordeiro (SeinfraPortoFerrovia), Luiz Fernando Ururahy de Souza (SeinfraRodoviaAviação).

3. Quanto ao exame das presentes contas, passo a abordar questões que reputo de elevada importância para o Estado Brasileiro, sobretudo diante do cenário de enfrentamento de uma pandemia mundial, o que exigirá das instâncias governamentais a adoção de um conjunto de medidas voltadas à retomada da capacidade de investimento do país e à implementação das políticas públicas, tão necessárias ao desenvolvimento econômico e à redução das trágicas desigualdades sociais, que ainda hoje assolam o nosso país.

II

4. Destaco, inicialmente, a preocupante situação da evolução das despesas anuais da União, quando se consideram os efeitos da EC 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal e fixou teto de gastos anual, analisadas sob os ângulos das despesas obrigatórias e discricionárias.

5. AEC 103/2019, que promoveu a reforma da previdência, tinha expectativa de gerar uma redução nas despesas obrigatórias da ordem de R$ 800 bilhões nos próximos dez anos, liberando espaço para as despesas discricionárias com investimentos e implementação de políticas públicas. Por outro lado, também foi aprovada a Lei 13.954/2019, que reestruturou as carreiras das Forças Armadas e provocou aumento das despesas obrigatórias, em face do incremento de suas remunerações, da ordem de R$ 21 bilhões no período de 2020 a 2022.

6. Nesse cenário, não há dúvidas de que a Lei 13.954/2019 retirou potência fiscal das medidas de ajuste previdenciário, resultando em compressão das despesas discricionárias para os próximos exercícios em prejuízo de investimentos e manutenção da máquina pública, como forma de atender ao disposto na EC 95/2016.

7. Para agravar ainda mais esse quadro de comprometimento da capacidade de investimento e de implementação de políticas públicas previstas no orçamento, em 2019 o governo renunciou a R$ 308 bilhões, ou 21,4% do que foi arrecadado, o que representa mais do que o dobro do que o governo já gastou até o momento no combate à Covid-19, no valor de R$ 135,5 bilhões.

III

8. Passo a tratar da necessidade de observância da regra de ouro, segundo a qual as receitas de operações de créditos não podem superar as despesas de capital, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988.

9. Observou-se da LOA 2019 que as dívidas contraídas superaram as despesas de capital em R$ 248,9 bilhões, o que, pela primeira vez após mais de trinta anos de vigência da regra constitucional, exigiu expressa e excepcional autorização do Congresso Nacional, mediante a Lei 13.843/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64888298.

10. Ao final do exercício, foi identificado um excesso de receitas de operação de crédito de R$ 185 bilhões, ou seja, dentro da margem autorizada pelo Congresso Nacional.

11. É de se destacar que as projeções da STN indicam que a atual dificuldade de atender a regra de ouro deve se estender até 2026, situação que deverá ser agravada pela elevação dos gastos governamentais em razão do enfrentamento da crise de covid-19 e da queda da arrecadação.

IV

12. Preocupa-me, também, a possibilidade de o BNDES enfrentar dificuldades para o cumprimento de sua primordial atribuição institucional de fomentar o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

13. Os benefícios creditícios concedidos pelo BNDES, assim entendidos como a diferença entre os custos de captação junto ao mercado e os custos dos empréstimos concedidos a taxas menores e subsidiadas, experimentaram uma redução de 56% entre 2018 e 2019, passando de R$ 5 bilhões para R$ 2,2 bilhões.

14. Essa redução da capacidade de financiamento por parte do BNDES decorreu, essencialmente, da liquidação antecipada de suas dívidas junto ao Tesouro, sendo R$ 130 bilhões em 2018 e R$ 122 bilhões em 2019, e da queda na diferença entre os juros por ele cobrados e os do Tesouro Nacional.

V

15. Passo a tratar de aspectos que envolvem a implementação de políticas públicas no ano de 2019, mais especificamente sobre a área de infraestrutura. E, para sair do lugar-comum, escolhi três temas que ainda são pouco explorados: aviação regional, hidrovias e cabotagem.

16. Por falta de estrutura e de uma política especial de preços, a aviação regional não conseguiu acompanhar o crescimento experimentado na última década pelo setor aeroportuário brasileiro como um todo, que fechou 2019 com mais uma alta no número de passageiros transportados, em torno de 2%.

17. Seguindo o comportamento dos anos anteriores, em 2019, a ação orçamentária própria da aviação regional teve sua dotação inicial significativamente reduzida ao longo do ano. No final, R$ 35,3 milhões foram aplicados, apenas 12% do previsto. Apenas o Aeroporto de Vitória da Conquista aparece como concluído na prestação de contas do Presidente. No mais, apenas obras acessórias ou aquisição de equipamentos.

18. Há de se reconhecer que é muito pouco para um programa que, em 2012, via a necessidade de construção de 270 pequenos aeroportos pelo País, e que hoje, mais realista, procura se concentrar em 58 obras prioritárias.

19. Com relação ao transporte fluvial, o Brasil possui 10 hidrovias, com extensão total de 16.904 km. Entretanto, atualmente apenas 77% estão disponíveis para navegação. O potencial da malha é de 36 mil km.

20. Em 2019, particularmente, foram aplicados R$ 97,2 milhões, mais da metade para ações de manutenção de hidrovias e terminais.

21. Segundo a Prestação de Contas do Presidente da República, houve, no ano passado, a manutenção de 5 corredores hidroviários, incluindo serviços de dragagem e derrocamento. Outras 3 hidrovias foram sinalizadas. Também foram mantidas 39 pequenas instalações portuárias.

22. Por outo lado, não houve melhoria da condição de navegabilidade. Dos 18 pontos críticos que deveriam ser eliminados, em conformidade com a meta do PPA 2016/2019, somente 4 foram efetivamente resolvidos, nenhum deles no último ano.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64888298.

23. Mesmo assim, cabe destacar que, em 2019, a movimentação de cargas nas hidrovias fluviais foi 58 vezes maior do que no ano de 2015, em razão da diversificação de produtos transportados e aumento do número de embarcações habilitadas.

24. Daí se nota a importância crescente das hidrovias no transporte de cargas, inclusive em combinação com outros modais. Em auditoria no tema transporte multimodal, recentemente por mim relatada, comentei que, se feito o planejamento adequado, poderia haver "a viabilidade técnica e econômica de uma concessão integrada de uma rodovia com uma hidrovia, na qual o concessionário ficaria responsável por realizar investimentos" em ambas. Afinal, como assinalei, "o aumento de capacidade das hidrovias consequentemente atrairia um maior fluxo de carga para aquela rodovia" (Acórdão 1327/2020-Plenário).

25. A falta de investimentos públicos indica que talvez seja a hora de avançarmos, de fato, nessa direção, o que traria aumento da eficiência do transporte e alívio do orçamento fiscal. Assim, sugiro ao relator incluir recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Infraestrutura que considere a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam.

26. Ainda no contexto do transporte aquaviário, passo a discorrer sobre a cabotagem, que, no PPA 2016/2019, tinha como meta fomentar a construção de 10 embarcações para servir ao modal.

27. De acordo com a Prestação de Contas do Presidente da República, a meta foi superada, com a construção de 14 navios, dois deles concluídos em 2019 para uso da Transpetro.

28. Não obstante, as medidas para o setor ainda são tímidas e insuficientes para o seu pleno desenvolvimento, tanto que, na própria Prestação de Contas, é registrado que a movimentação de cargas de cabotagem baixou para menos da metade entre 2014 e 2019.

29. Esses dados refletem o forte desequilíbrio no uso dos modais de transporte no Brasil, onde as rodovias respondem por 65% de nossa matriz de transportes, o que onera o custo de nossos produtos.

30. A se ter em conta a distribuição de investimentos nos referidos modais, a desproporção tende a permanecer. Em 2019, não muito diferente dos anos anteriores, o modal rodoviário recebeu investimentos da ordem de R$ 6,6 bilhões, equivalente a doze vezes o volume de recursos aplicados no sistema ferroviário, e a vinte vezes, no sistema aquaviário.

31. Concluo parabenizando o relator da matéria pelo percuciente trabalho apresentado a este colegiado, com cujo voto manifesto integral concordância, sem prejuízo de sugerir a inclusão de recomendação voltada ao aperfeiçoamento da integração multimodal de transportes, conforme fundamentado nesta declaração de voto.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

VITAL DO RÊGO
Redator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64888298.

PRONUNCIAMENTO DO PRESIDENTE DO TCU SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2019

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades

Pela octogésima quinta vez o Tribunal de Contas da União apresenta ao Congresso Nacional o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, sendo que, pela primeira vez na história, esse parecer é aprovado por meio de uma sessão virtual.

Os desafios impostos pela pandemia mundial do Coronavírus não interromperam as atividades deste Tribunal, muito menos a primeira, e mais nobre, função a ele atribuída pela Constituição: a de emitir opinião sobre as contas de governo. Para que isso fosse possível, deslocamos nossos recursos humanos em massa para o teletrabalho e migramos nossas sessões para o ambiente virtual.

As limitações ditadas pelos tempos atuais não apenas reforçam a necessidade de nos adaptarmos, mas configuram exercício evolutivo, que deve moldar nossa atuação futura. Cada vez mais, a sociedade cobra efetividade de nossas ações e não poderemos atender aos seus anseios se não repensarmos profundamente nosso método de trabalho, incorporando as mais modernas ferramentas tecnológicas.

O mesmo dilema enfrentado pelo Tribunal aflige nosso País. Se não aumentarmos nossa eficiência, investindo na capacitação das pessoas e na modernização de nossos meios de produção não conseguiremos trilhar o caminho seguido pelas nações mais avançadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64890283.

Por isso mesmo, gostaria de ressaltar rapidamente os principais aspectos econômicos delineados no relatório das contas de governo, afinal eles são o ponto de partida para melhor compreendermos o atual estágio de desenvolvimento do País e projetar as ações necessárias para maximizar o bem-estar da população.

Em 2019, continuamos nossa gradual e lenta recuperação após a grave recessão econômica experimentada no biênio 2015/2016. A política monetária conduzida pelo Governo possibilitou manter a inflação em valores próximos ao centro da meta, fator que, combinado com a conjuntura macroeconômica, abriu margem para a diminuição da taxa básica de juros até valores nominais próximos de zero. Adicionalmente, logrou-se cumprir a meta fiscal, principalmente pelo influxo de receitas advindas de leilões de concessão e da arrecadação de dividendos.

Merece destaque positivo a reforma da previdência, que afeta o item mais expressivo de nossas despesas primárias. A expectativa é que as mudanças introduzidas reduzam gradativamente o déficit nessa rubrica, trazendo alívio para a situação fiscal a médio e a longo prazo.

Outro aspecto considerável de nossa política fiscal é a relevância assumida pelo volume de renúncias de receitas, que correspondem a quase 26% das receitas primárias líquidas ou a 5% do PIB. Esse instrumento deveria dar suporte a um desenvolvimento equilibrado do País, mas, na prática atual, tende a aprofundar as desigualdades regionais.

Como indicado no voto do Ministro Bruno Dantas, a região Sudeste, a mais rica do Brasil, fica com 48,7% do total das renúncias.

Também chama especial atenção o estudo que indica que o Programa Bolsa Família traz um impacto 12 vezes maior na diminuição da desigualdade da renda comparativamente à desoneração da cesta básica, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64890283.

que demonstra a necessidade de se estabelecer critérios e métricas adequadas tanto para a concessão como para a manutenção desses benefícios fiscais.

Por último, não poderia deixar de trazer à lembrança o sombrio alerta feito pelo Ministro Bruno Dantas, em seu voto, de que os fatos ora analisados marcam a situação econômica e fiscal pré-pandemia e que as tenebrosas perspectivas que emergem de 2020 tenderão a tornar mais evidentes nossas fraquezas e agravar nossos desequilíbrios.

O relator tem toda razão. A tempestade que enfrentamos ainda não acabou e tampouco temos ideia de sua dimensão, mas, com certeza, o Tribunal de Contas continuará fazendo sua parte, alertando os gestores e cooperando com a Administração Pública para melhor atender as necessidades e anseios dos cidadãos.

Enfim, parabenizo o Relator, pelo extraordinário trabalho realizado, a talentosa equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental, liderada pelo Auditor Leonardo Albernaz, que levantou e analisou esse volume impressionante de dados, bem como todos os técnicos do TCU, que tem permitido a esta Casa continuar a prestar seus serviços à sociedade e à nação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64890283.

Processo TC-018.177/2020-4

Apreciação das Contas do Presidente da República

(Sessão Extraordinária do Plenário de 10/06/2020)

PRONUNCIAMENTO DA PROCURADORA-GERAL DO MPTCU

Senhor Presidente, Senhores Ministros, Autoridades presentes, Senhoras e Senhores que nos assistem.

É com satisfação que represento o Ministério Público de Contas nesta oportunidade em que, pela 85ª vez, o Plenário do Tribunal de Contas da União se reúne para apreciar as contas do Presidente da República, nos termos do inciso I do artigo 71 da Constituição Federal de 1.988.

Um dos motivos de tal regozijo - faço questão de registrar - é o fato de esta centenária Corte, de forma pioneira neste tipo de solenidade, reunir seu Plenário de forma telepresencial.

Tal providência, em primeiro lugar, demonstra o empenho do TCU em cumprir seu papel constitucional mesmo em circunstâncias adversas como as que o País atravessa.

Além disso, reflete a deferência desta Corte às medidas sanitárias de combate à pandemia de Covid-19, que têm sido implementadas com firmeza pela administração do Ministro Presidente José Múcio Monteiro - a quem rendo minhas homenagens pela competência e, acima de tudo, pela sensibilidade no tocante às vidas, à saúde e ao bem-estar de autoridades, servidores, prestadores de serviços e todos aqueles que interagem com este órgão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901998.

Por fim, esta sessão telepresencial confirma a adesão desta Casa ao uso das mais modernas ferramentas da Tecnologia da Informação, cada vez mais imprescindíveis para que possamos continuar a cumprir nossa missão institucional e a atender aos anseios e expectativas da sociedade brasileira.

Não posso, igualmente, deixar de anotar meus cumprimentos à minuciosa análise e ao brilhante Relatório que acaba de apresentar o Ministro Bruno Dantas acerca das contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, relativas ao exercício de 2019.

Seria desnecessário repisar, nesta manifestação, os dados já expostos de forma tão magistral pelo eminente Relator. Assim, limitar-me-ei apenas a breves comentários acerca de alguns pontos que considero relevantes, quer porque justificam o juízo de mérito alvitrado pelo Ministro Bruno Dantas, quer porque representam avanços estruturais relevantes para a Administração Pública, quer, ainda, porque denotam tendências preocupantes, que necessitam ser refreadas para assegurar tanto a higidez das contas públicas quanto o desenvolvimento econômico e social equilibrado das diversas regiões do País.

Em primeiro lugar, registro que o crescimento de nossa renda *per capita* em 2019, de meros 0,3%, apesar de positivo, é insuficiente para gerar efetiva melhoria das condições de vida dos brasileiros. É preciso, pois, acelerar as taxas de crescimento de nossa economia, com estímulos à atividade econômica privada, à geração de empregos e aos investimentos em infraestrutura, em ciência, em tecnologia e em inovação, que têm sido insuficientes para viabilizar a aceleração de nosso Produto Interno Bruto e que são cruciais em um sistema econômico mundial cada vez mais interligado e baseado em conhecimento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901998.

Nesse contexto de diminuto crescimento econômico, é necessária especial atenção à tendência de elevação das despesas públicas, sobretudo as de natureza previdenciária, que, espera-se, seja revertida nos próximos anos pela chamada Reforma da Previdência, aprovada pela Emenda Constitucional 103/2019.

Ainda com respeito ao tema, é preocupante o tímido impacto estimado com a modificação do sistema de proteção social dos militares, fruto da edição da Lei 13.954/2019, no que diz respeito à contribuição efetiva para redução do déficit fiscal, como consignou o nobre Relator.

Para que haja desenvolvimento humano e social, entretanto, não é suficiente o simples crescimento da economia. É preciso também adotar medidas para melhoria dos serviços públicos essenciais oferecidos à população e para redução de diferenças sociais e regionais.

Consterna-me, pois, ver o Relatório do Ministro Bruno Dantas apontar um decréscimo, em 2019, de nosso Índice de Progresso Social, na contramão de outros países integrantes dos BRICS e mesmo de vizinhos latino-americanos, que registraram avanços nesse indicador.

Entristece-me, igualmente, ver o eminente Relator anotar que as Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul concentraram a maior parte das renúncias tributárias de mais de R$ 308 bilhões. É um paradoxo, que contribui para aprofundar as desigualdades entre as regiões mais ricas e mais pobres do Brasil.

Da mesma forma, é constrangedora a queda do desempenho brasileiro, desde 2010, em termos de governança - bandeira abraçada de forma tão apaixonada pelo nosso nobre Ministro Augusto Nardes - conforme demonstra o projeto Indicadores de Governança Mundiais, capitaneado pelo Banco Mundial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901998.

Tal circunstância ajuda a explicar as razões pelas quais apenas 29,8% das metas previstas no Plano Plurianual para os exercícios de 2016 a 2019 foram atingidas ou superadas, e pelas quais cerca de 32% delas mal chegaram a alcançar 50% do parâmetro fixado.

Sem urgente aprimoramento da governança pública, o desempenho das políticas e programas de governo continuará distante do almejado, com inevitáveis reflexos sobre os serviços destinados a mitigar as desigualdades.

Nessa esteira, o Relatório do Ministro Bruno Dantas arrola fragilidades que podem comprometer o acompanhamento e a execução do PPA para o período de 2020 a 2023. Por considerar que a boa definição de métricas, indicadores e fontes de recursos é imprescindível ao acompanhamento e à concretização dos objetivos definidos naquele Plano, o Ministério Público de Contas aplaude e endossa as recomendações de aprimoramento alvitradas pelo eminente Relator.

De igual forma, compartilhamos a preocupação de S.Exa. com as ocorrências que parecem colidir com os pressupostos do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, e acompanhamos seu entendimento de que não possuiriam elas magnitude suficiente para macular as presentes Contas.

Cumprimentamos o nobre Relator, ainda, pelas propostas apresentadas para dirimir dificuldades e inconsistências no Balanço Geral da União que levaram a unidade técnica desta Corte responsável pela análise a abster-se de emitir parecer conclusivo sobre aquele demonstrativo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901998.

Com essas considerações, Senhor Presidente, Senhores Ministros, esta Procuradora-Geral de Contas endossa a conclusão do ínclito Relator de que as Contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, relativas ao exercício de 2019, podem ser aprovadas pelo Congresso Nacional, com as ressalvas, recomendações e alertas constantes do Relatório e da minuta de Parecer Prévio submetidas à consideração deste egrégio Colegiado.

Antes de concluir esta manifestação, reitero minhas homenagens ao Ministro Bruno Dantas pelo magistral trabalho realizado, que estendo aos servidores de seu gabinete e da Secretaria de Macroavaliação Governamental, que cumprimento nas pessoas dos titulares daquelas unidades, respectivamente, Frederico Carvalho Dias e Leonardo Rodrigues Albernaz.

Anoto, ainda, meus agradecimentos aos servidores de meu gabinete que contribuíram para elaboração deste pronunciamento, em especial ao chefe de gabinete Carlos Henrique Caldeira Jardim e ao assessor Marco Aurélio Pereira de Souza.

Ao ensejo, Senhor Presidente, também faço questão de registrar minha gratidão por todo o apoio prestado por Vossa Excelência ao Ministério Público de Contas, que tem sido fundamental para o aprimoramento da instituição que ora represento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901998.

Nestes tempos de tamanho sofrimento para o povo brasileiro em razão da pandemia que nos aflige, Senhor Presidente, Senhores Ministros, Autoridades presentes, Senhoras e Senhores que nos assistem, encerro minha participação nesta sessão histórica para o Tribunal de Contas da União com minhas mais sentidas e sinceras condolências às mais de 38.000 famílias brasileiras que, até o momento, perderam entes queridos por conta da Covid-19.

Que Deus possa consolá-las e cuide de todos nós.

Tribunal de Contas da União, em 10 de junho de 2020.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64901998.

CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA, NOS TERMOS DO ART. 116 DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2006-CN

Data início	Data fim	Tipo de tramitação
10/02/2021	21/03/2021	Publicação do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio do TCU
22/03/2021	05/04/2021	Apresentação de Emendas a Relatório e Projeto de Decreto Legislativo sobre prestação de contas
06/04/2021	20/04/2021	Apresentação do relatório às emendas apresentadas ao projeto de prestação de contas
21/04/2021	27/04/2021	Discussão e votação do relatório e do projeto de decreto legislativo
28/04/2021	02/05/2021	Encaminhamento do parecer da CMO quanto à prestação de contas à Mesa do Congresso Nacional
03/05/2021	05/05/2021	Sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional quanto à prestação de contas e geração dos autógrafos