

Aviso nº 463 - GP/TCU

Brasília, 14 de junho de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1126/2023 prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 7/6/2023, ao apreciar o processo TC-008.383/2023-5, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que trata do “*relatório sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2022*”, consoante competência estabelecida no art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Envio-lhe também, em anexo, cópia dos seguintes documentos:

- Relatório e Voto do Relator, Ministro Jorge Oliveira;
- Parecer Prévio;
- Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues;
- Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler;
- Declaração de Voto do Ministro Augusto Nardes;
- Considerações do Ministro Aroldo Cedraz sobre o Voto do Relator;
- Declaração de Voto do Ministro Antonio Anastasia;
- Declaração de Voto do Ministro Jhonatan de Jesus;
- Declaração de Voto do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;
- Pronunciamento do Presidente do TCU; e
- Pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU.

Respeitosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Congresso Nacional
Brasília – DF

CONSIDERAÇÕES SOBRE O VOTO DO EMINENTE RELATOR

Contas de Governo – Exercício de 2022

Senhor Relator,

Em razão de inadiável compromisso familiar em viagem coincidente com a Sessão Extraordinária, solicito a juntada, ao processo, das presentes considerações, que faço em louvor ao brilhante trabalho produzido por Vossa Excelência, Ministro Jorge Oliveira, e demais equipes do Tribunal, reconhecendo a qualidade e a profundidade das análises empreendidas nas Contas prestadas anualmente pelo Exmo. Presidente da República, e parablenizo todo o Colegiado, reunido para cumprir a mais nobre missão outorgada a esta Corte pela Constituição Federal de 1988, de examinar e emitir o Parecer Prévio.

2. O Tribunal de Contas da União, guardião das contas públicas, objetiva, no presente exame, apresentar ao Congresso Nacional, como subsídio para o julgamento das Contas pelo Parlamento, conclusões acerca da conformidade da gestão, execução dos programas e ações de Governo, cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normas de regência, bem assim a análise sobre o Balanço Geral da União (BGU).

3. Como já destaquei em exames anteriores, o Controle Externo encontra-se incumbido de assegurar que os recursos públicos sejam geridos e aplicados com regularidade e eficiência, propiciando serviços dignos a toda a população brasileira.

4. Nesse contexto, louvo as conclusões lançadas pelo eminente Ministro Relator e registro, desde já, minha concordância com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência, em especial quanto ao endereçamento de recomendações de caráter corretivo e de aperfeiçoamento da gestão pública, além do alerta, como anotado no Relatório.

5. Para que possamos seguir na trilha do desenvolvimento como nação, faz-se necessário que os Governos não descuidem da correta aplicação dos recursos públicos, em benefício da sociedade, seguindo com rigor a disciplina fiscal que se exige na boa gestão do Estado, objetivando também a máxima eficiência na arrecadação tributária, na execução dos orçamentos, na administração das despesas previdenciárias, sem olvidar a busca de uma trajetória sustentável da dívida pública.

6. A Corte de Contas tem atuado de forma proativa e incessante na fiscalização das finanças públicas e do endividamento da União. Sabemos o quanto a sociedade se encontra pressionada por uma elevada carga tributária, que raramente é convertida em oferta de serviços públicos de qualidade, seja na educação, na saúde, na segurança, na infraestrutura.

7. No presente exame, reforço mais uma vez ao Plenário a necessidade do uso de técnicas avançadas de análise de dados e de inteligência artificial, possibilitando ao Tribunal atuar de forma preditiva e contínua na fiscalização das finanças públicas, a fim de identificar e corrigir em tempo eventuais desvios e a mitigar potenciais danos ao erário, como já verificado no âmbito do pagamento de benefícios sociais e previdenciários, com economia de bilhões de reais que deixam de ser pagos indevidamente a cada ano.

8. A atuação do TCU na análise das Contas de Governo tem evoluído constantemente e verificamos que esse caminho propicia mudanças relevantes na gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do País, com correção de rumos, assim como aperfeiçoamentos na gestão, contribuindo para o aprimoramento de práticas, processos e ferramentas em uso na Administração Pública Federal.

9. Nessa seara, destaco, do Relatório apresentado, em referência a tema de especial relevância no contexto das finanças públicas, o exame quanto às renúncias tributárias, fazendo-se premente a precisa avaliação quanto ao real benefício, à sociedade, dos mecanismos de renúncia fiscal, bem assim o pleno atendimento aos requisitos normativos e legais.

10. Também destaco a necessidade de aperfeiçoamento quanto à formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas, no âmbito dos Programas Temáticos do Plano Plurianual (PPA), com impactos significativos na prestação de serviços e no desenvolvimento econômico e social.

11. Por fim, reforço que devemos nos manter firmes no propósito de zelar não somente pela conformidade dos atos sob jurisdição desta Corte, mas, sobretudo, pela garantia de que os recursos do erário e as políticas públicas sejam gerenciados no interesse maior do desenvolvimento econômico e social, em prol das atuais e futuras gerações de brasileiros.

Com essas considerações, manifesto minha concordância com o ilustre Relator, parabenizando Sua Excelência, Ministro Jorge Oliveira, bem como a assessoria de seu Gabinete e equipes técnicas do Tribunal de Contas da União, pela condução dos trabalhos e análise das Contas de Governo, trazendo um exame de excelência à consideração do Plenário.

Brasília, 07 de junho de 2023.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

Processo TC 008.383/2023-5**Apreciação das Contas do Presidente da República – Exercício de 2022****Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de 07/06/2023**

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

Hoje, reúne-se o Tribunal de Contas da União para se debruçar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, relativas ao exercício de 2022, nobre atribuição da Corte de Contas federal, especialmente em período tão desafiador.

Não obstante a retomada gradual da economia pós crise sanitária, com destaque ao superávit primário de R\$ 54,9 bilhões (0,56% do PIB) e à redução da Dívida Bruta do Governo Geral, de 78,3% para 73,5% do PIB, em 2022, os parâmetros socioeconômicos, com inflação e desemprego persistentes, ainda exigem do Poder Executivo Federal criatividade e disciplina na gestão orçamentária e financeira.

Em minha manifestação sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021, relatei enorme preocupação acerca da fragilização das regras fiscais no país naquele ano. Infelizmente, observo que o ano de 2022 mostrou-se igualmente preocupante.

O flagelo trazido à gestão orçamentária e financeira no Brasil com a execução das Emendas de Relator (RP-9), sobre as quais discorri por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2021, foi enfrentado em decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental números 850, 851, 854 e 1.014, realizado em 19/12/2022.

O Supremo Tribunal Federal, no referido julgamento, deliberou por “*declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’*”,

consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União”. (Grifos acrescidos)

Ou seja, com o julgado, as Emendas de Relator deveriam retornar às finalidades históricas de correção de erros e omissões e estruturação do orçamento.

Todavia, Senhores Ministros, apenas dois dias depois da Sessão da Suprema Corte, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 126, de 21/12/2022, oriunda da denominada “PEC da Transição”.

Além de trazer nova flexibilização ao denominado “Teto de Gastos”, a ser discutido a seguir, essa mudança constitucional continuou a autorizar, no que tange ao exercício de 2023, a apresentação de Emendas de Relator com a finalidade de aumentar as dotações orçamentárias, mas agora com base em solicitações de comissões ou para o atendimento de políticas públicas.

Além disso, o Parlamento passou parte das emendas RP-9 previstas na LOA de 2023 para as propostas individuais de modificação do orçamento de titularidade de deputados e senadores (RP-6) e manteve as dotações destinadas pelo Relator, ainda que por solicitações de comissões parlamentares ou para o atendimento de políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União deve avaliar, criteriosamente, no âmbito do TC 014.379/2021-0, ainda pendente de julgamento, a compatibilidade da emenda constitucional com os contornos estabelecidos pela decisão da Suprema Corte.

Aliás, registro que a proliferação das emendas constitucionais em matéria financeira e orçamentária intensificou-se no exercício de 2022.

O ponto tem relação com o tema que pretendo abordar. Nessa linha, não poderia deixar de tecer breves comentários sobre a sistemática estabelecida pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que alterou os arts. 106 a 114 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Novo Regime Fiscal (NRF), comumente conhecido como “Teto de Gastos”. Essa sistemática encontra-se em processo de alteração legislativa, mas não sem deixar sequelas mas também lições à gestão fiscal responsável no Brasil.

Essa regra fiscal, que deveria vigorar por 20 anos, prevê o estabelecimento de limites individualizados de despesas primárias pagas para cada exercício, a serem cumpridos por órgãos e Poderes. Segundo essa

sistemática, na redação original, os gastos primários, incluídos os restos a pagar, seriam corrigidos a cada ano pelo IPCA, para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior, de modo a formar o chamado “Teto de Gastos”.

Não tenho dúvida sobre a relevância do “Teto de Gastos” na busca pela recuperação da sustentabilidade fiscal do país nos exercícios de 2016 a 2019. Entretanto, na medida em que se passavam os anos, a rigidez dessa regra fiscal se tornou um problema.

O crescimento natural e contínuo das despesas obrigatórias, como os gastos com pessoal, por exemplo, restou por comprimir as dotações discricionárias limitadas pelo “Teto de Gastos”, o que pode ter trazido prejuízos a políticas públicas e paralisação da máquina governamental, como destacou a AudFiscal.

Diante das parcas dotações discricionárias ano após ano, os diversos atores e grupos de interesse, especialmente parlamentares, entraram em disputa acirrada pelos recursos livres remanescentes.

Essa situação não poderia levar a outro destino senão à criação, modificação ou reforço, ainda que pela via estreita das mudanças constitucionais, de instrumentos de barganha orçamentária como as emendas de Relator, bem como a sucessivas alterações na própria regra fiscal.

Noto, ainda, que, aproveitando-se das fragilidades inerentes à regra fiscal, houve movimentos do titular do Poder Executivo com fortíssima perspectiva direcionada às Eleições que ocorreriam em 2022, como mais um fator destinado a esgarçar o “Teto de Gastos”.

Primeiramente, ainda no final do exercício de 2021, o Poder Executivo apresentou e o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 113, de 8/12/2021. A PEC aprovada modificou a sistemática de atualização do “Teto de Gastos”, que captou o momento de ascensão inflacionária e abriu espaço fiscal de R\$ 69,6 bilhões para 2022, de acordo com informação contida em trabalhos técnicos do Tribunal.

De outro lado, a Emenda Constitucional n.º 114, de 16/12/2021, originária da proposta apelidada de “PEC dos Precatórios”, inseriu o art. 107-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabeleceu limite para alocação na proposta orçamentária das despesas relativas ao pagamento de precatórios, o que levou à abertura de espaço fiscal de R\$ 19,5 bilhões para o exercício de 2022.

Destaco que essas alterações constitucionais destinaram-se a abrir espaço fiscal para custear, em parte, o incremento das despesas com ações relacionadas ao Programa Auxílio Brasil, no ano eleitoral de 2022, com crescimento de dotações da ordem de R\$ 54,4 bilhões, naquele exercício.

O represamento deliberado das dívidas da União decorrentes de precatórios e sentenças judiciais, todavia, poderá resultar em déficit primário de 1% do PIB, em 2027, quando o passivo deverá ser pago, de acordo com estimativa da Instituição Fiscal Independente, corroborada em análise da AudFiscal.

Do mesmo modo, a Emenda Constitucional n.º 123, de 14/7/2022, oriunda da chamada “PEC Kamikaze”, trouxe novo aumento de gastos públicos em programas sociais às vésperas da eleição presidencial. O tema tem sido tratado no Tribunal no âmbito do TC 012.358/2022-3.

Esse conjunto de normas criou ou ampliou programas sociais como “vale gás”, “Auxílio Brasil”, “Auxílio Gás”, “bolsa-caminhoneiro”, “bolsa-taxista. O texto da emenda previu incremento de gastos de até R\$ 41,25 bilhões em 2022.

Para materializar os gastos, a “PEC Kamikaze” criou questionável “Estado de Emergência”, figura jurídica estranha à lógica da Constituição Federal de 1988. Diante disso, a emenda dispôs que as despesas dela decorrentes seriam custeadas por meio de crédito extraordinário, além de afastar várias balizas fiscais, como a meta fiscal de 2022, o “Teto de Gastos” e a “Regra de Ouro”.

A chamada “PEC da Transição”, que culminou na Emenda Constitucional n.º 126, de 21/12/2022, em seu art. 3.º, *caput* e parágrafo único, ampliou o “Teto de Gastos” do Poder Executivo em cerca de R\$ 169 bilhões, montante excluído da meta de resultado primário de 2023 e da “Regra de Ouro”, em novo revés às regras fiscais.

Por fim, no apagar das luzes do exercício de 2022, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 127, de 22/12/2022, que excluiu do “Teto de Gastos” os recursos federais destinados ao cumprimento dos pisos salariais de profissionais da saúde, com impacto em torno de R\$ 7 bilhões.

Dessa forma, o “Teto de Gastos” e outros instrumentos de igual envergadura, no decorrer dos últimos quatro exercícios e mais gravemente em 2022, perderam confiabilidade como regras fiscais, diante das exceções bilionárias e da facilidade nas modificações.

Assim, Senhores Ministros, ao mesmo tempo em que não deixo de indicar as fragilidades que a sistemática do “Teto de Gastos” apresenta, aponto, com segurança, a necessidade da formatação e do cumprimento obrigatório de regras fiscais eficientes de controle do endividamento público.

Mas, para que essa espécie de regra fiscal mantenha a confiabilidade e continue a auxiliar no controle fiscal no país, tornam-se imprescindíveis as reformas estruturantes, das quais ressalto a modificação do Sistema Tributário Nacional. Nesse ponto, destaca-se a necessária discussão sobre o volume dos gastos tributários, que se aproximou de R\$ 461 bilhões em 2022.

Verifico que a regra do “Teto de Gastos” mostrou-se ineficiente, ao levar ao esgotamento do orçamento pela restrição. Por outro lado, a trajetória expansionista de despesas sem controle e o desvalor às normas fiscais de índole constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal constituem retrocessos indesejáveis à Nação brasileira.

De todo modo, mesmo diante da relevância dos fatos aqui pontuados, entendo que eles não possuem o condão de influenciar o posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o mérito das Contas do Presidente da República do exercício de 2022.

Dessa forma, Senhor Presidente, compartilho do encaminhamento proposto pelo nobre Relator, Ministro Jorge Oliveira, de aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, relativas ao exercício de 2022, com as devidas ressalvas, recomendações e alertas que visam a corrigir as relevantes impropriedades apontadas, e que serão objeto de verificação nas contas dos exercícios subsequentes.

Por fim, ressalto os percuientes votos prolatados pelo eminente Ministro Relator Jorge Oliveira e pelos demais integrantes do Colegiado, além da já reconhecida qualidade dos trabalhos técnicos realizados pela AudFiscal e pelas demais unidades que subsidiaram as presentes Contas de Governo. Parabenizo, na pessoa do Auditor-Chefe, Alessandro Caldeira, todos os auditores envolvidos e agradeço, por mais um ano, o atendimento cordial dos integrantes da unidade técnica especializada à minha assessoria.

Obrigada, Senhor Presidente.

Um bom dia a todos.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral do Ministério Público Junto ao TCU

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2022

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 2022, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, 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. 49, inciso II, da Medida Provisória 1.154/2023 e o art. 3º, inciso II, alínea “a”, do Anexo I do Decreto 11.330/2023.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 29, inciso III, da Medida Provisória 1.154/2023, o art. 36, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.344/2023 e 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, 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 2022;
- 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;
- 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 segurança de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

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.

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 2022, 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 identificadas, 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 identificadas, refletem a situação patrimonial em 31/12/2022 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado naquela data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Bruno Dantas

Ministro Relator Jorge Oliveira

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Vital do Rêgo

Ministro Antonio Anastasia

Ministro Jhonatan de Jesus

Em 7 de junho de 2023.

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 do capítulo 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República. A partir da análise do relatório, devem ser ressaltadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1.1. Irregularidade

1.1.1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da **edição** dos Decretos 11.149/2022, 11.321/2022 e 11.323/2022 e da Portaria-ME 11.017/2022 (apenas quanto ao art. 14 da LRF) e da **sanção** das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022 (seção 4.1.2.9).

1.2. Impropriedades

1.2.1. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2022, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);

1.2.2. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2022 (seção 4.1.3);

1.2.3. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal (seção 4.1.2.11).

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, no qual foram incorporadas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controles, deixaram de ser incorporados no referido capítulo, pois nenhuma representava não conformidade relevante ou deficiência de controle transversal no nível do BGU que justificasse recomendações ou determinações no âmbito das contas do Presidente da República. Eventuais propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis foram encaminhadas nos processos específicos de auditoria individuais.

A seguir estão elencadas as distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

Distorções de Valor

2.1. R\$ 542,6 bilhões no Ativo Circulante, decorrentes da superavaliação do saldo dos grupos de contas Créditos a Curto Prazo (R\$ 541,1 bilhões, dos quais R\$ 330 bilhões são de créditos tributários e R\$ 240,4 bilhões de ajustes para perdas, ambos reconhecidos indevidamente, e R\$ 29,1 bilhões de créditos e valores não reconhecidos) e Estoques (R\$ 1,5 bilhão);

2.2. R\$ 14,2 bilhões no Ativo Não Circulante, decorrentes da subavaliação do grupo de contas Ativo Realizável a Longo Prazo (R\$ 20,5 bilhões) e da superavaliação do grupo de contas Investimentos (R\$ 2,3 bilhões) e Imobilizado (R\$ 32,4 bilhões);

2.3. R\$ 118 bilhões no Passivo Circulante, decorrentes da subavaliação dos saldos das contas Provisões a Curto Prazo (R\$ 26 bilhões) e Demais Obrigações a Curto Prazo (R\$ 92 bilhões);

2.4. R\$ 13,2 bilhões no Passivo Não Circulante, decorrentes da superavaliação dos saldos das contas Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (R\$ 1,3 bilhão), Provisões a Longo Prazo (R\$ 10,8 bilhões) e Demais Obrigações a Longo Prazo (R\$ 1,1 bilhão);

2.5. R\$ 88,6 bilhões no Patrimônio Líquido, resultantes da subavaliação das contas Ajustes de Exercícios Anteriores (R\$ 50 bilhões), Demais Reserva (R\$ 30 bilhões), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R\$ 10,2 bilhões), Resultado de Exercícios Anteriores (R\$ 2,2 bilhões), e da superavaliação das contas Patrimônio Social e Capital Social (R\$ 3,4 bilhões) e Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (R\$ 390 milhões);

2.6. R\$ 383,8 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas, decorrentes da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (R\$ 330 bilhões), Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos (R\$ 60,3 bilhões), Contribuições (R\$ 203 milhões), Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos (R\$ 338 milhões), Transferências e Delegações Recebidas (R\$ 494 milhões) e da subavaliação do saldo do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 7,5 bilhões); e

2.7. R\$ 151 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas, oriundas da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Pessoal e Encargos (R\$ 4 bilhões), Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R\$ 1,1 bilhão), Transferências e Delegações Concedidas (R\$ 1,9 bilhão), Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos (R\$ 240,5 bilhões) e Tributárias (R\$ 1 bilhão), e da subavaliação do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Diminutivas (R\$ 97,7 bilhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

2.8. R\$ 73 bilhões classificados incorretamente como Despesa Corrente/Juros e Encargos da Dívida, quando deveriam ter sido classificados em Despesa de Capital, como Amortização da Dívida;

2.9. R\$ 2,4 bilhões classificados no grupo de contas Bens Imóveis, que deveriam estar em Propriedades para Investimento; e

2.10. R\$ 2 bilhões incorretamente classificados como Caixa e Equivalentes de Caixa, quando o apropriado seria a classificação em Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

3.1. Ao Poder Executivo que os ajustes na programação orçamentária e financeira considerem a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento das regras fiscais vigentes, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção 4.1.2.2);

3.2. Ao Poder Executivo que adote medidas para garantir o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria Geral Federal, 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);

3.3. Ao Poder Executivo que atente para a necessidade de adotar providências a fim de dar efetivo cumprimento às recomendações contidas nos pareceres prévios sobre as prestações de contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2017 e 2019 a 2021 que estão em fase de implementação ou ainda não foram implementadas e serão objeto de monitoramento por este Tribunal, com o objetivo de, em definitivo, 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 (voto do Relator);

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

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

4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

4.1. Alertar o Poder Executivo 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), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), conforme verificado neste Relatório (seção 4.1.2.9);

4.2. Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente **implementados** após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação (seção 4.1.2.9).

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Ministro

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN

Ministro-Substituto convocado



Relatório e Parecer Prévio sobre as
**CONTAS DO
PRESIDENTE
DA REPÚBLICA**
2022



Ministro Relator:
Jorge Oliveira



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministro Bruno Dantas, Presidente
Ministro Vital do Rêgo, Vice-presidente
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Jorge Oliveira
Ministro Antônio Anastasia
Ministro Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador



Contas do

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

2022



Ministro Relator
Jorge Oliveira

© Copyright 2023, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
2. Conjuntura Econômico, Financeira e Orçamentária	14
2.1. Indicadores Macroeconômicos	14
2.1.1. Taxas de Inflação	14
2.1.2. Nível de Emprego e Salários	15
2.1.3. Produto Interno Bruto	18
2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo	21
2.1.5. Carga Tributária Nacional	22
2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior	24
2.2. Política Monetária	31
2.2.1. Taxa de Juros	32
2.2.2. Base Monetária	33
2.2.3. Política Creditícia	34
2.3. Política Fiscal	37
2.3.1. Receitas Primárias	39
2.3.2. Despesas Primárias	40
2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira	42
2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2022	46
2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios	49
2.3.5.1. Benefícios Tributários	51
2.3.5.1.1. Avaliação da Operacionalização do Incentivo Fiscal Previsto na Lei de Incentivo à Cultura	53
2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Créditos	60
2.3.5.2.1. Avaliação do Fundo da Marinha Mercante	63
2.3.5.3. Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios	67
2.3.5.4. Empréstimos e Financiamentos com Recursos do Orçamento da União	61
2.3.5.5. Benefícios creditícios concedidos pela União ao BNDES	70
2.3.6. Resultado dos Regimes de Previdência Pública	72
2.4. Dívida Pública	80
2.4.1. Dívida Bruta do Governo Geral	81
2.4.2. Leilões	82
2.4.3. Execução Orçamentária das Dotações para o Serviço da Dívida	83
2.4.4. Financiamento de despesas públicas fiscais com recursos da dívida em 2022	83
2.4.5. Resultado Nominal	85
2.4.6. Análise de sustentabilidade da dívida	86
2.5. Orçamento Público	95

2.5.1.	Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.....	96
2.5.1.1.	Receitas Orçamentarias.....	99
2.5.1.2.	Despesas Orçamentarias.....	108
2.5.1.3.	Disponibilidades por Destinação de Recursos.....	119
2.5.1.4	Restos a Pagar.....	123
2.5.2.	Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.....	129
3.	RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL.....	135
3.1.	Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social.....	135
3.2.	Plano Plurianual - PPA 2020-2023.....	142
3.3.	Análise Setorial: Programas Finalísticos do PPA 2020-2023	145
3.3.1.	Programa 5035 – Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da Articulação de Políticas Públicas.....	152
3.3.2.	Programa 5023 – Vigilância em Saúde.....	155
3.3.3.	Programa 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS.....	159
3.3.4.	Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade.....	163
3.3.5.	Programa 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano.....	169
3.3.6.	Programa 5016 – Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento.....	173
3.3.7.	Programa 2222 – Saneamento Básico.....	179
3.3.8.	Programa 2220 – Moradia Digna.....	183
3.3.9.	Programa 1058 – Mudança do Clima.....	186
3.3.10.	Programa 5024 – Atenção Integral à Primeira Infância.....	189
3.3.11.	Programa 3001 – Energia Elétrica.....	192
3.3.12.	Programa 2201 – Brasil Moderniza.....	195
3.3.13.	Programa 1031 – Agropecuária Sustentável.....	200
3.3.14.	Programa 2218 – Gestão de Riscos e Desastres.....	205
4.	CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.....	210
4.1.	Cumprimento da legislação.....	211
4.1.1.	Constituição Federal.....	211
4.1.1.1.	Abertura de Créditos Adicionais.....	211
4.1.1.2.	Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	218
4.1.1.3.	Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	227
4.1.1.4.	Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2022.....	233
4.1.1.5.	Apuração da Regra de Ouro.....	238

4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento.....	243
4.1.1.7. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.....	246
4.1.1.8. Teto de Gastos – EC	250
95.....	
4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal.....	254
4.1.2.1. Cumprimento das Metas Fiscais.....	254
4.1.2.2. Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira.....	257
4.1.2.3. Receita Corrente Líquida.....	261
4.1.2.4. Despesas com Pessoal.....	264
4.1.2.5. Dívida Consolidada e Mobiliária.....	268
4.1.2.6. Operações de Crédito.....	272
4.1.2.7. Garantias e Contragarantias.....	272
4.1.2.8. Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar.....	273
4.1.2.8.1. Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo.....	275
4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias.....	280
4.1.2.10 Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuada.....	286
4.1.2.11. Ações de Recuperação de Créditos.....	288
4.1.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	298
4.2. Outras ações de controle externo.....	301
4.2.1. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas de Relator-Geral do Orçamento.....	301
4.3. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União.....	321
5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO	323
5.1. Introdução	323
5.2. Achados de auditoria	324
5.2.1. Distorções de Valor	324

5.2.1.1. R\$ 23,56 bilhões em transações Intra OFSS não excluídos nos demonstrativos consolidados do exercício de 2022.....	324
5.2.1.2. R\$ 330 bilhões de Créditos Tributários a Receber reconhecidos indevidamente.....	325
5.2.1.3. R\$ 7,74 bilhões de parcelamentos recebidos reconhecidos indevidamente no passivo.....	325
5.2.1.4. R\$ 240,74 bilhões de Ajustes para Perdas reconhecidos indevidamente.....	326
5.2.1.5. R\$ 263,36 milhões de perdas prováveis não reconhecidas relacionadas a multas administrativas.....	326
5.2.1.6. R\$ 28,9 bilhões em créditos a receber e R\$ 72,9 bilhões em obrigações de compensação previdenciária não reconhecidos.....	326
5.2.1.7. R\$ 2,36 bilhões de créditos a receber reconhecidos incorretamente no Fundo da Marinha Mercante.....	327
5.2.1.8. R\$ 313 milhões em créditos não reconhecidos em multas administrativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.....	328
5.2.1.9. R\$ 63,91 bilhões provisionados a maior em virtude de erros no sistema de cálculo.....	328
5.2.1.10. R\$ 44,9 bilhões provisionados a menor devido ao uso inconsistente de hipótese biométrica de mortalidade de aposentados.....	328
5.2.1.11. R\$ 42 bilhões de variações patrimoniais diminutivas reconhecidas indevidamente devido a falhas na contabilização de passivos atuariais de benefícios pós-emprego.....	329
5.2.1.12. R\$ 39,8 bilhões de VPD reconhecida a maior devido à falha na contabilização de erro na metodologia de cálculo do passivo atuarial.....	329
5.2.1.13. R\$ 21 bilhões em VPA (receitas) reconhecidas indevidamente.....	330
5.2.1.14. R\$ 10,24 bilhões em ajustes de avaliação patrimonial não reconhecidos.....	330
5.2.1.15. Pelo menos R\$ 10,7 bilhões provisionados a menor devido a hipóteses de mortalidade sem análise de sensibilidade, com testes de aderência incorretos e sem os ajustes exigidos.....	331
5.2.1.16. R\$ 1,14 bilhão em obrigações relacionadas ao Auxílio Emergencial reconhecido em duplicidade.....	331
5.2.1.17. R\$ 26,6 bilhões em desincorporação de ativos indevidamente contabilizados.....	331
5.2.1.18. R\$ 2,2 bilhões em empréstimos concedidos inexistentes.....	331
5.2.1.19. R\$ 240 milhões a maior em Empréstimos ativos no Funcafé.....	332
5.2.1.20. R\$ 27 bilhões, aproximadamente, não provisionados no curto prazo para restituição aos contribuintes do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF).....	325

5.2.1.21. R\$ 23 bilhões, pelo menos, de passivo não reconhecido para compensação aos Estados e ao Distrito Federal referente à perda de arrecadação de ICMS combustíveis.....	332
5.2.1.22. R\$ 45 bilhões, aproximadamente, reconhecidos indevidamente como ativo, relativos a espelhos d'água marinho.....	332
5.2.1.23. R\$ 95,95 bilhões decorrentes de valorização de bens imóveis classificados incorretamente.....	333
5.2.1.24. R\$ 11,9 bilhões não reconhecidos em ativos ferroviários.....	334
5.1.2.25. R\$ 11,33 bilhões em ganhos com incorporação de ativo reconhecidos indevidamente.....	334
5.1.2.26. R\$ 2,24 bilhões decorrentes de ganhos de reavaliação de bens imóveis não reconhecidos.....	335
5.1.2.27. R\$ 1,42 bilhão de bens móveis reconhecidos a maior.....	335
5.1.2.28. R\$ 1,54 bilhão em estoques inexistentes.....	335
5.1.2.29. R\$ 3,27 bilhões em despesas na modalidade de repasses fundo-a-fundo reconhecidas sem observância ao regime de competência.....	335
5.2.1.30. R\$ 283 milhões de despesas reconhecidas em exercício distinto da ocorrência do fato gerador.....	336
5.2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação	336
5.2.2.1. R\$ 73 bilhões de despesa com amortização da dívida classificados incorretamente.....	336
5.2.2.2. R\$ 2,42 bilhões de imóveis classificados incorretamente.....	336
5.2.2.3. R\$ 2,02 bilhões das aplicações extramercado do FNDE classificados incorretamente.....	336
5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União	337
6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 a 2021 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS	341
Consolidação das Análises	341
6.1. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2021	341
6.1.1. Deliberação original: CG2021 – 3.1.....	341
6.1.2. Deliberação original: CG2021 – 3.2.....	342
6.1.3. Deliberação original: CG2021 – 3.3.....	343
6.1.4. Deliberação original: CG2021 – 3.4.....	347
6.1.5. Deliberações originais: CG2021 – 3.5, 3.6, 3.7.....	348
6.1.6. Deliberação original: CG2021 – 3.8.....	351
6.1.7. Deliberação original: CG2021 – 3.9.....	352
6.1.8. Deliberação original: CG2021 – 3.10.....	353

6.2. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2020	354
6.2.1. Deliberação original: CG2020 – 3.3.....	354
6.2.2. Deliberação original: CG2020 – 3.11.....	356
6.2.3. Deliberação original: CG2020 – 3.12.....	357
6.2.4. Deliberação original: CG2020 – 3.13.....	358
6.2.5. Deliberação original: CG2020 – 3.14.....	359
6.2.6. Deliberação original: CG2020 – 3.15.....	359
6.2.7. Deliberação original: CG2020 – 3.16.....	360
6.2.8. Deliberação original: CG2020 – 3.17.....	361
6.2.9. Deliberação original: CG2020 – 3.19.....	362
6.2.10. Deliberação original: CG2020 – 3.20.....	362
6.3. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2019	363
6.3.1. Deliberação original: CG2019 – 3.8.....	363
6.3.2. Deliberação original: CG2019 – 3.12.....	364
6.3.3. Deliberação original: CG2019 – 3.13.....	365
6.3.4. Deliberação original: CG2019 – 3.14.....	366
6.3.5. Deliberação original: CG2019 – 3.16.....	367
6.3.6. Deliberação original: CG2019 – 4.7.....	368
6.4. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2018	369
6.4.1. Deliberação original: CG2018 –	
1.11.....	369
6.5. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2017	371
6.5.1. Deliberação original: CG2017 – 1.13.....	371
6.6. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2016	372
6.6.1. Deliberação original: CG2016 – 3.1.13.....	372
6.6.2. Deliberação original: CG2016 – 3.1.17.....	372
6.6.3. Deliberação original: CG2016 – 3.1.18.....	373
6.6.4. Deliberação original: CG2016 – 3.1.29.....	374
6.7. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2015	375
6.7.1. Deliberação original: CG2015 – 1.3.9.....	375
6.7.2. Deliberação original: CG2015 – 1.3.10.....	375
6.7.3. Deliberação original: CG2015 – 1.3.14.....	376
7. CONCLUSÃO.....	377
<i>Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2).....</i>	<i>378</i>
<i>Resultados da atuação governamental (Capítulo 3).....</i>	<i>384</i>
<i>Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4).....</i>	<i>384</i>

<i>Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)</i>	389
<i>Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2021 (Capítulo 6)</i>	390
<i>Conclusão</i>	391

1. INTRODUÇÃO

Pela 88ª 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 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 § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Senador Veneziano Vital do Rêgo, no exercício da Presidência do Congresso Nacional, no dia 20/4/2023, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2022 a 31/12/2022, 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, confirmada em decisão de mérito de 24/6/2020, publicada no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) 228, de 15/9/2020.

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 sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

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).

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 2022. 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 avaliar os resultados da atuação do governo federal em 2022 no que se refere à execução dos seus programas finalísticos. A análise apresenta um panorama com indicadores de desenvolvimento econômico e social, permitindo comparar o Brasil com outros países. Além disso, foram analisados quatorze programas finalísticos do PPA, com o objetivo de aferir se os instrumentos de medição de desempenho (metas e resultados intermediários) possuem qualidade e confiabilidade para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Em cada programa, foram feitas considerações acerca do andamento 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 2022 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 31/12/2022 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 Presidenciais referentes aos exercícios de 2015 a 2021.

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 prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2022.

2. CONJUNTURA ECONÔMICO, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo apresenta a conjuntura econômica, financeira e orçamentária do país no ano de 2022.

A seção 2.1 discorre sobre os principais indicadores macroeconômicos, destacando as taxas de inflação, os níveis de emprego e de salário, o produto interno bruto (PIB), a poupança nacional bruta e a formação bruta de capital fixo (FBCF), a carga tributária e as relações econômico-financeiras com o exterior.

Em seguida, a seção 2.2 trata da política monetária, enfatizando a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

A política fiscal é tema da seção 2.3, em que são analisadas as receitas e despesas primárias, a programação orçamentária e financeira, os resultados primário e nominal, os benefícios tributários, financeiros e creditícios, além dos resultados previdenciários.

A seção 2.4 apresenta o tema dívida pública, com foco na sustentabilidade.

Por fim, na seção 2.5, é relatado o orçamento público, dividido em orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e o orçamento de investimento das empresas estatais não dependentes (OI). Analisam-se as receitas e despesas orçamentárias, as disponibilidades por fonte de recursos e os restos a pagar.

2.1. Indicadores Macroeconômicos

2.1.1. Taxas de Inflação

O Conselho Monetário Nacional (CMN) estabeleceu a meta de inflação para 2022 em 3,50% a.a., com intervalo de tolerância superior e inferior de 1,5 p.p (Voto 45/2019 - CMN, de 27/6/2019).

O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no Índice Nacional de Preços 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 2022 foi de 5,79%, valor superior em 2,29% à meta de 3,50% e em 0,79% ao limite de tolerância superior da meta de 5,0%, estabelecido pelo CMN, mas muito inferior à variação acumulada do IPCA em 2021 de 10,06%.

A variação do IPCA ao longo do ano de 2022 sofreu forte elevação nos primeiros seis meses, atingindo 5,49% no acumulado até junho, passando a apresentar nos três meses seguintes ligeira queda, com registro ao final de setembro de 4,09% em termos acumulados, registrando nova elevação até o encerramento do exercício, quando alcançou o montante de 5,79%.

Fator preponderante para se chegar à taxa no índice geral de inflação foi a variação negativa do item “energia elétrica residencial”, pertencente ao grupo Habitação, de 19,01% ao longo de todo o ano, com regressões mais expressivas a partir de meados do mês de abril até agosto, aliadas a substancial diminuição do preço da gasolina, pertencente ao grupo Transportes, de 25,78% em 2022, com reduções mais acentuadas entre os meses de julho a setembro. Em ambos os casos, energia elétrica residencial, do grupo Habitação, e gasolina, do Transportes, a significativa variação negativa ocorreu em virtude da adoção de alíquotas máximas de ICMS pelos estados após a aprovação da Lei Complementar 194/2022, da implementação de bandeiras tarifárias mais favoráveis entre os meses de abril e dezembro, no caso da energia elétrica residencial, e de reduções dos preços da gasolina nas refinarias.

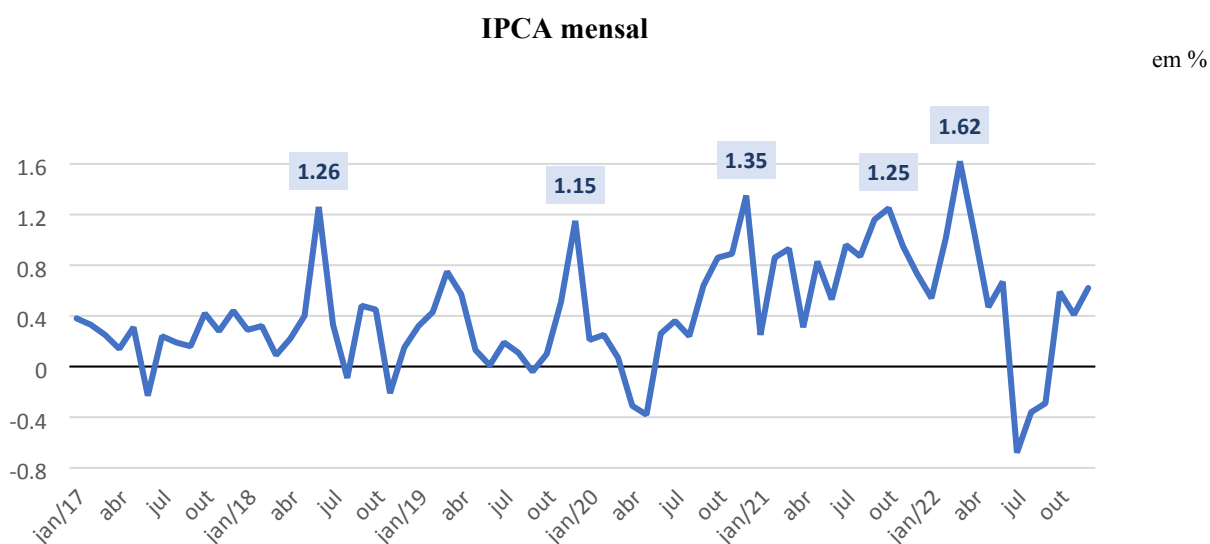
Variação e Impacto do IPCA por Grupo entre 2021 e 2022

Grupo	Variação (%)		Impacto (p.p.)	
	2021	2022	2021	2022
Índice Geral	10,06	5,79	10,06	5,79
Alimentação e bebidas	7,94	11,64	1,68	2,41
Habitação	13,05	0,07	2,05	0,01
Artigos de residência	12,07	7,89	0,46	0,31
Vestuário	10,31	18,02	0,45	0,78
Transportes	21,03	-1,29	4,19	-0,28
Saúde e cuidados pessoais	3,70	11,43	0,49	1,42
Despesas pessoais	4,73	7,77	0,49	0,77
Educação	2,81	7,48	0,17	0,42
Comunicação	1,38	-1,02	0,08	-0,05

Fonte: IBGE.

Outras causas da variação observada da taxa de inflação encontram-se no item 2.2 deste relatório, sobre Política Monetária.

As taxas mensais de inflação do IPCA, para o período de 2017 a 2022, estão no gráfico a seguir.



Fonte: IBGE.

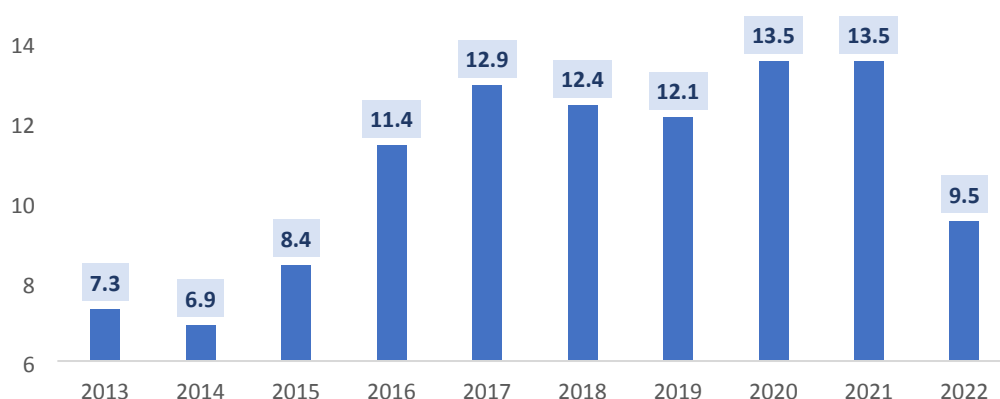
O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre um e cinco salários-mínimos, sofreu elevação de 5,93% em 2022, inferior à taxa verificada em 2021, cuja variação foi de 10,16%. As maiores variações e impactos entre os grupos que compõem o INPC ocorreram com os itens de Alimentação e Bebidas – 11,91% e 2,81% p.p., e Saúde e Cuidados Pessoais – 12,99% e 1,39% p.p., respectivamente. O grupo Vestuário também teve elevada variação em 2022 – 18,29%, mas registrou baixo impacto no índice, de 0,93 p.p.

2.1.2. Nível de Emprego e Salários

A taxa de desocupação média anual entre 2014 e 2017 teve uma trajetória de forte alta ao longo do período, de 6,9% em 2014 para 12,9% em 2017, com leve redução para 12,4% em 2018 e 12,1% em 2019, conforme gráfico adiante. No biênio 2020-2021, a taxa alcançou 13,5%, uma estabilização em relação ao exercício do advento da pandemia propagada em 2020. Por fim, a taxa de desocupação reduziu de 13,5% em 2021 para 9,5% em 2022, indicando que a economia apresentou um sinal significativo de recuperação no exercício financeiro de 2022.

Evolução da taxa de desocupação média anual - 2013 a 2022

Em %

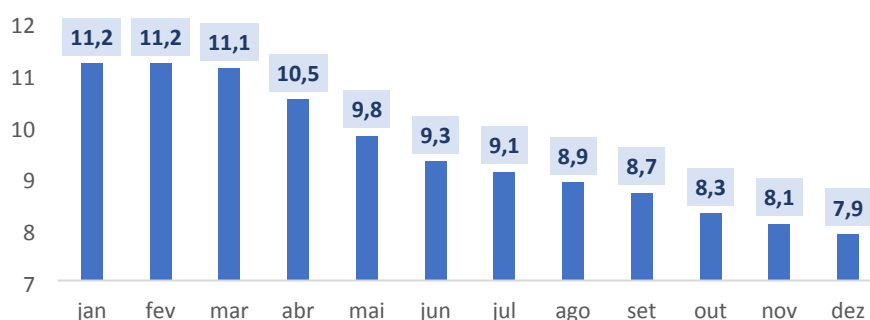


Fonte: IBGE.

Ao se examinar a evolução da taxa de desocupação mensal no exercício de 2022, constata-se que houve uma gradual redução entre janeiro (11,2%) e dezembro (7,9%), o que representa uma melhora em um dos mais importantes indicadores econômicos, consoante dados apresentados no gráfico a seguir.

Evolução da taxa de desocupação mensal em 2022

Em %

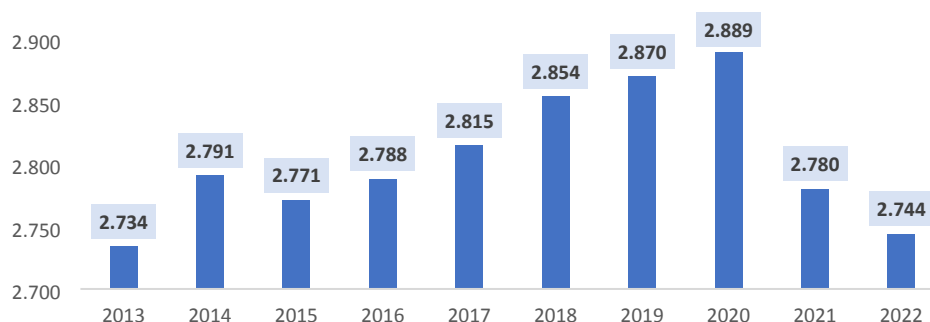


Fonte: IBGE

O próximo gráfico mostra o rendimento real médio do trabalho principal efetivamente recebido no período de 2013 a 2022. Pode-se observar que, de 2015 a 2020, há uma elevação contínua do rendimento real. Por outro lado, mesmo com melhores níveis de atividade econômica, no período seguinte, houve queda acentuada da renda real, reduzindo de R\$ 2.889 em 2020 para R\$ 2.744 em 2022.

Evolução do rendimento médio real anual de 2013 a 2022

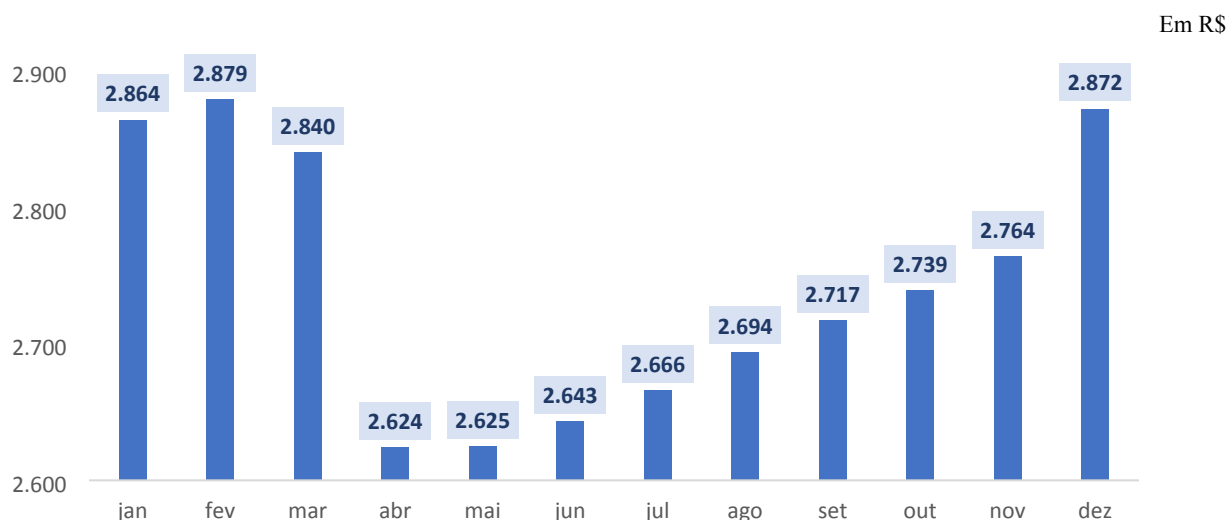
Em R\$



Fonte: IBGE/IPEA.

Em análise mais detalhada do exercício financeiro de 2022, nota-se que os meses de janeiro, fevereiro e março apresentaram rendimentos mais elevados que os demais meses do ano, exceto dezembro, mês em que o rendimento foi maior que janeiro e março, possivelmente refletindo o comportamento sazonal no mercado de trabalho. Os valores aumentam continuamente de abril a dezembro, mostrando que o rendimento real passou de R\$ 2.624 em abril para R\$ 2.872 em dezembro, com boa recuperação, conforme apresentado no gráfico a seguir.

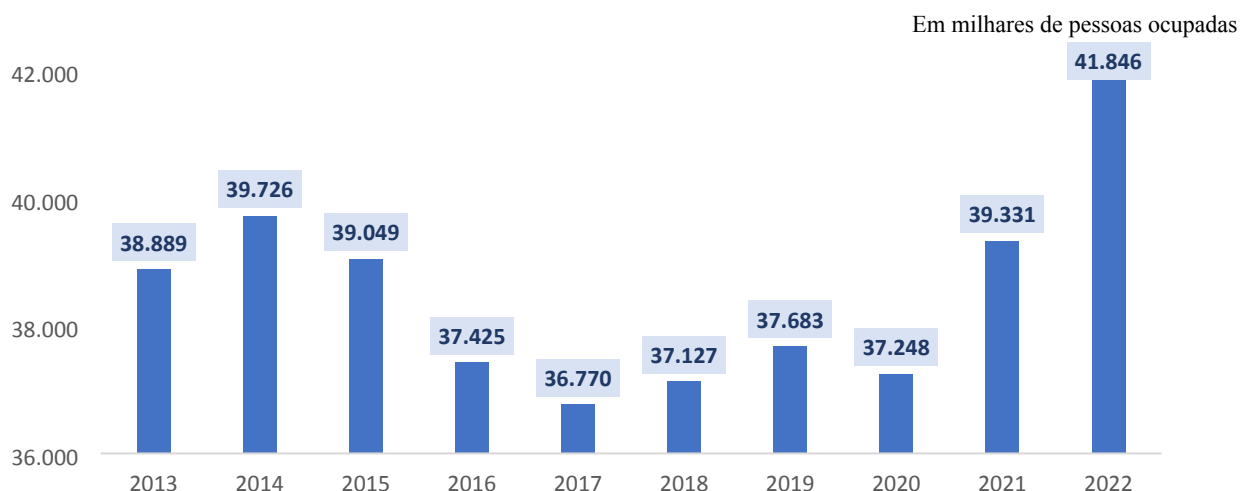
Evolução do rendimento médio real mensal em 2022



Fonte: IBGE/IPEA.

O gráfico seguinte indica a evolução média anual do emprego para pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) no período de 2013 a 2022. O ápice do emprego formal no período ocorreu em 2022, com aproximadamente 41,8 milhões de pessoas ocupadas, após cinco anos de volume de pessoas ocupadas abaixo de 38 milhões (2016 a 2020). Assim, os exercícios de 2021 e 2022 apresentam recuperação relevante, com 39,3 milhões e 41,8 milhões, respectivamente, de pessoas formalmente ocupadas.

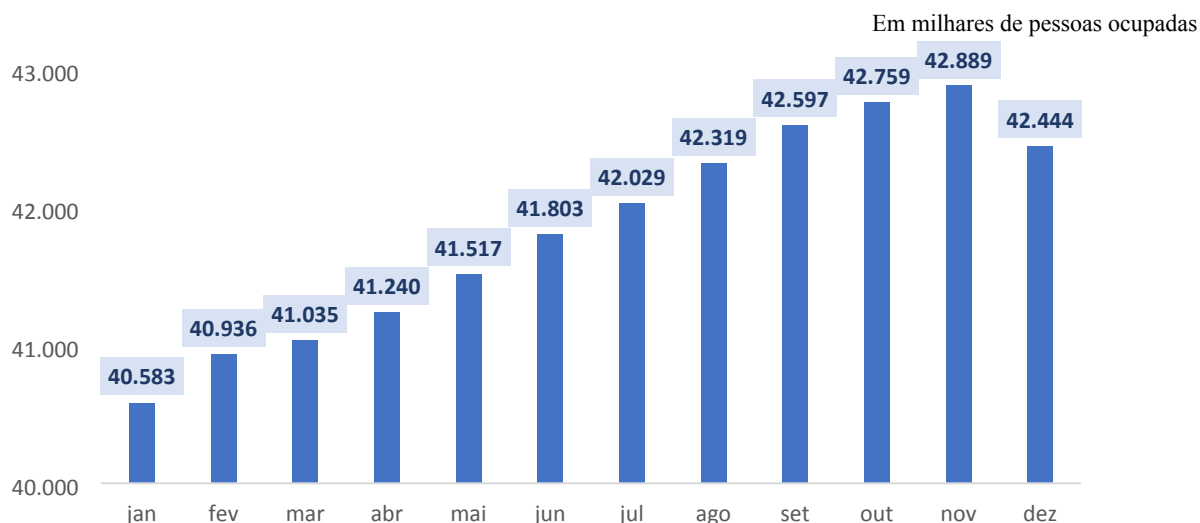
Evolução do nível de emprego formal médio anual – 2013 a 2022



Fonte: IBGE/IPEA.

A avaliação do nível de emprego formal mensal de 2022 mostra que o indicador teve seu menor valor em janeiro com aproximadamente 40,6 milhões de pessoas ocupadas, e o maior valor em novembro, com aproximadamente 42,9 milhões de trabalhadores ativos. Observa-se uma elevação do nível de emprego desde janeiro até novembro, com queda em dezembro ao alcançar 42,4 milhões de pessoas ocupadas, segundo gráfico a seguir.

Evolução do nível de emprego formal mensal – 2022



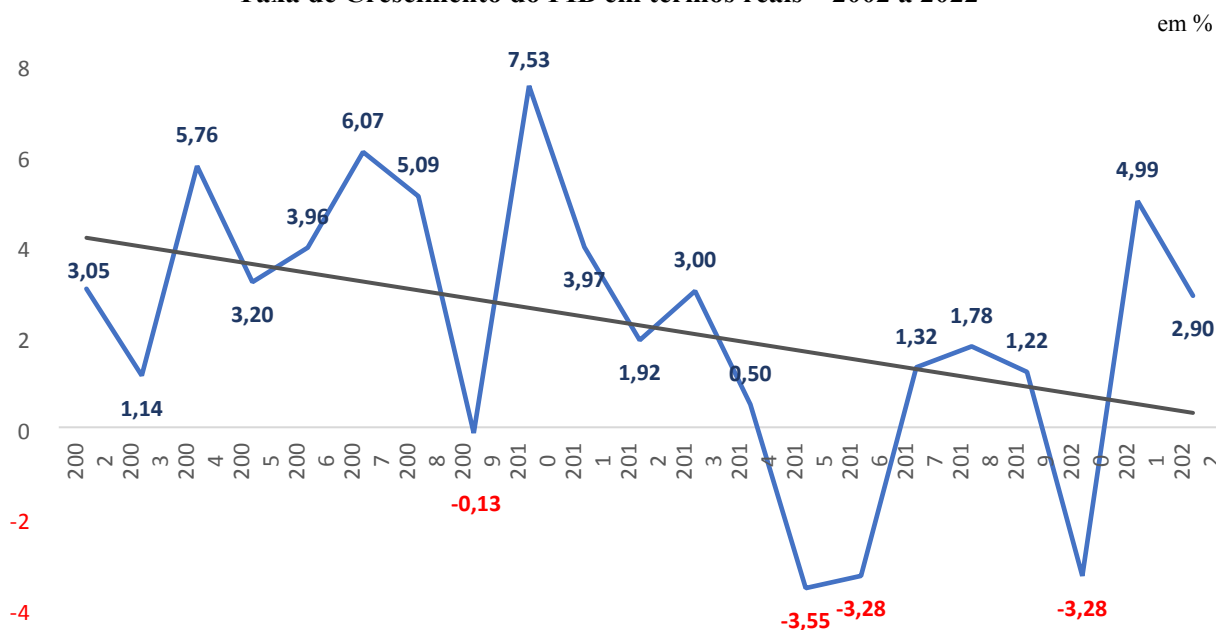
Fonte: IBGE/IPEA.

2.1.3. Produto Interno Bruto

O valor do Produto Interno Bruto (PIB), indicador de fluxo dos bens e serviços finais produzidos durante o ano de 2022, alcançou R\$ 9.915,3 bilhões, com uma variação positiva de 2,9%, em termos reais, em relação ao PIB produzido em 2021, cujo valor, também em moeda constante, foi de R\$ 9.635,8 bilhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento real do PIB entre os anos de 2002 e 2022.

Taxa de Crescimento do PIB em termos reais – 2002 a 2022



Fontes: Bacen e IBGE.

O PIB *per capita* equivale à razão entre o valor corrente do PIB de um ano e a população residente no meio desse mesmo ano, sendo um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população. O PIB *per capita* em 2022 registrou o valor de R\$ 46.154,56, uma variação de 2,18% em relação ao valor registrado em 2021.

Taxa de Crescimento do PIB *per capita* – 2012 a 2022

em %



Fonte: IBGE.

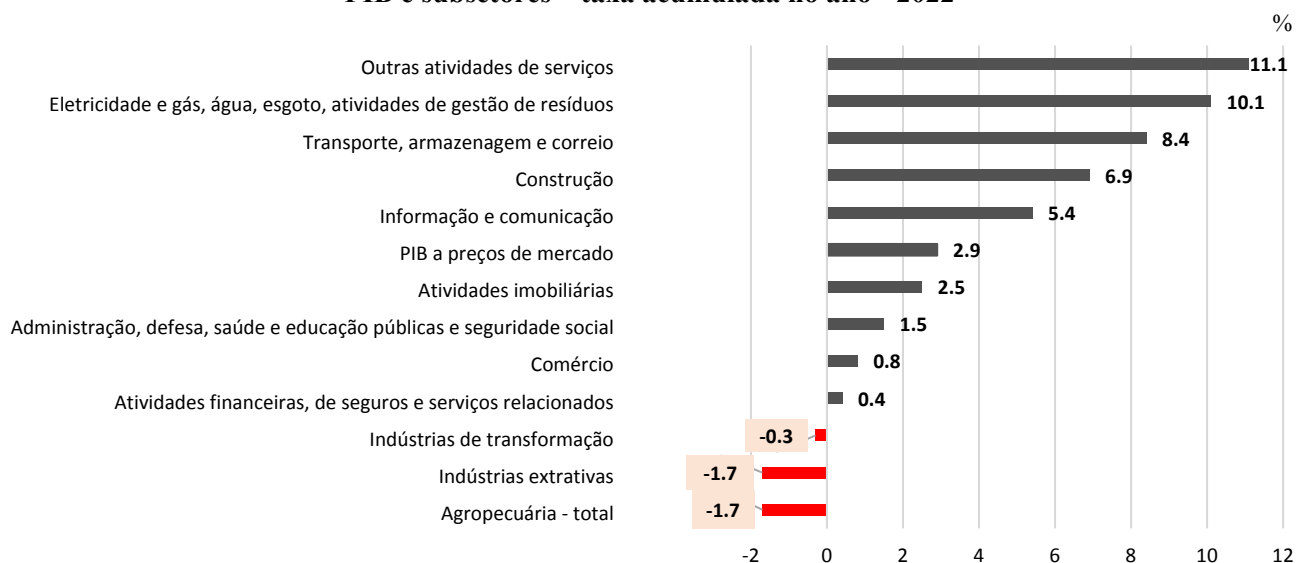
A variação do PIB é resultado do aumento do Valor Adicionado a Preços Básicos e do volume do Imposto sobre Produtos líquidos sem os Subsídios. As variações do Valor Adicionado em decorrência de variações nas atividades de Agropecuária, Indústria e Serviços foram, em 2022, de -1,7%, 1,6%, e de 4,2%, respectivamente.

Na Agropecuária, a variação negativa observada foi decorrente da menor produção e menor produtividade em relação ao ano de 2021 da atividade Agricultura, que teve maior peso do que a variação positiva das atividades de Pecuária e Pesca. A produção de soja, produto de maior representatividade na lavoura brasileira, registrou expressiva redução na produção – de menos 11,4%, considerando-se o período anual. As culturas de milho, café e cana de açúcar tiveram resultado positivo, iguais a 25,5%, 6,8%, e 2,7%, respectivamente, mas insuficientes para reverter o resultado da Agricultura.

Na Indústria, o componente Eletricidade e Gás, Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos apresentou variação de 10,1%, em decorrência de bandeiras de eletricidade tarifárias favoráveis no período de meados de abril até dezembro. Construção também apresentou resultado positivo, de 6,9%, em função do aumento da ocupação. Indústrias Extrativas registraram redução de 1,7%, em função de menor volume de extração de minério de ferro, e a Indústria de Transformação sofreu queda na fabricação de metal, móveis, e produtos de madeira, borracha e plástico, apresentando resultado negativo de -0,3% em 2022.

As atividades que compõem os Serviços apresentaram, sem distinção, desempenho positivo: Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados - 0,4%; Comércio - 0,8%; Administração, Defesa, Saúde e Educação Públicas e Seguridade Social - 1,5%; Atividades Imobiliárias - 2,5%; Informação e Comunicação - 5,4%; Transporte, Armazenagem e Correio - 8,4%; e, Outras Atividades de Serviços - 11,1%.

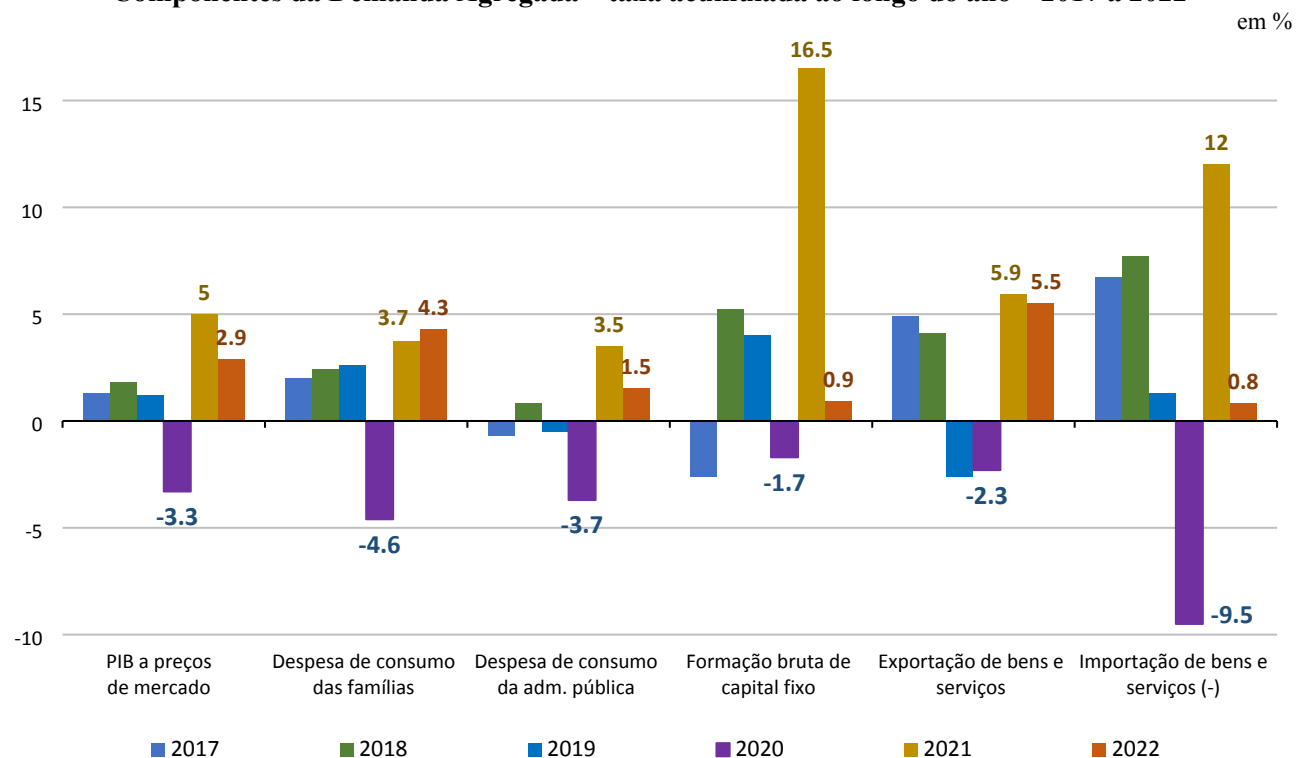
PIB e subsetores – taxa acumulada no ano - 2022



Fonte: IBGE.

A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e para os componentes da demanda agregada entre 2017 e 2022 é apresentada no gráfico a seguir.

Componentes da Demanda Agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2017 a 2022



Fonte: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

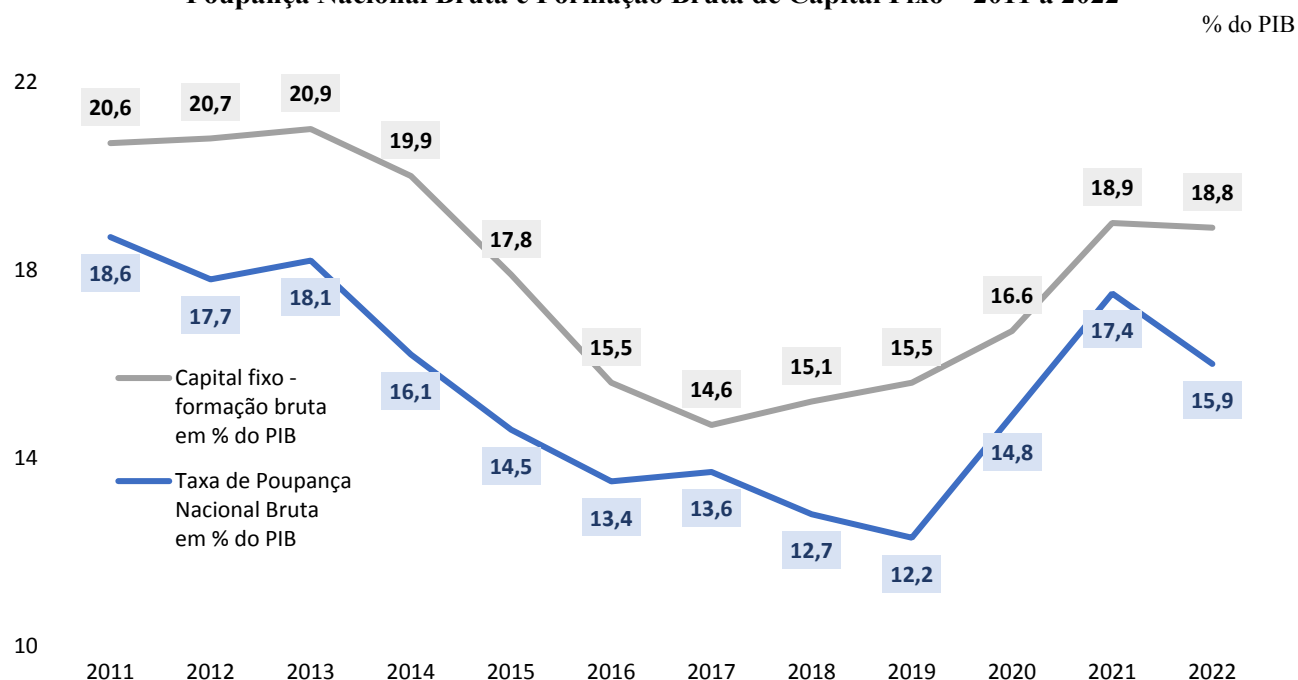
Em 2022, a Despesa de Consumo das Famílias foi responsável por 63,1% do valor do PIB, tendo sofrido um acréscimo de 4,3% se comparado ao ano de 2021. A despesa de Consumo do Governo, correspondente a 18,0% do PIB em 2022, registrou variação positiva de 1,5% em relação à 2021. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), incluídas as variações de estoque, registrou participação de 18,1% em 2022, com aumento de 0,9% no PIB, se comparado a 2021. As Exportações de Bens e Serviços e as Importações de Bens e Serviços tiveram acréscimo de 5,5% e 0,8%, em relação ao ano de 2021, com participação de 20,0% e menos 19,3%, respectivamente, no PIB de 2022.

2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta pode ser entendida como 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 nacional bruta sofreu redução em relação ao ano de 2021, cuja taxa à época ficou em 17,4% do PIB, sendo registrada em 2022 a taxa de 15,9% do PIB.

O investimento compreende a formação bruta de capital fixo (FBCF) mais variações de estoques. A taxa de investimento (FBCF) permaneceu praticamente a mesma em 2022, passando de 18,9% a 18,8% do PIB, como apresentado no gráfico a seguir.

Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo – 2011 a 2022



Fonte IBGE.

2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados e o Produto Interno Bruto (PIB).

Os tributos totalizam o que foi arrecadado pelas três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal), bem como pelas entidades do Sistema S (Sesi, Senai, Sebrae, Senac, dentre outras) e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB empregado nesta análise corresponde ao indicador oficial publicado pelo IBGE.

Os dados da arrecadação foram encaminhados pelo Ministério da Fazenda e obtidos de diversas fontes (TC 021.502/2022-6).

A tabela a seguir apresenta a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2014-2022, considerando os tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo. A carga tributária brasileira em 2022, de 33,71%, foi a maior do período analisado, superior em 0,66 p.p. à de 2021, que foi de 33,05%.

Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2014 a 2022

R\$ bilhões

	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
Esferas de Governo	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
Governo Federal	1.261	21,83%	1.316	21,95%	1.382	22,04%	1.447	21,97%	1.546	22,08%	1.619	21,91%	1.564	20,95%	1.951	21,92%	2.259	22,78%
Governos Estaduais	464	8,03%	485	8,09%	509	8,12%	544	8,25%	585	8,36%	622	8,42%	638	8,55%	794	8,93%	851	8,59%
Governos Municipais	110	1,91%	119	1,99%	124	1,98%	133	2,02%	149	2,13%	167	2,26%	170	2,27%	196	2,20%	232	2,34%
Carga Total	1.836	31,77%	1.920	32,03%	2.015	32,14%	2.124	32,25%	2.281	32,57%	2.408	32,59%	2.372	31,77%	2.941	33,05%	3.342	33,71%
PIB	5.779		5.996		6.269		6.585		7.004		7.389		7.468		8.899		9.914	

Fonte: STN.

A próxima tabela mostra a variação dos tributos arrecadados em 2021 e 2022. As três primeiras colunas contêm valores correntes e as três últimas, valores corrigidos para 2022.

Arrecadação Tributária Bruta – variação entre 2021 e 2022 em valores correntes e corrigidos

R\$ bilhões

Esferas de Governo	Valores correntes			Valores corrigidos		
	2021	2022	Var %	2021	2022	Var %
Governo Federal	1.951	2.259	15,77%	2.112	2.259	6,91%
Governos Estaduais	794	851	7,19%	860	851	-1,01%
Governos Municipais	196	232	18,48%	212	232	9,42%
Carga Total	2.941	3.342	13,63%	3.185	3.342	4,94%

Fonte: STN.

Nota: os valores de 2021 foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB (8,283%).

A arrecadação tributária bruta total em 2022 aumentou, em termos reais, 4,94% em comparação com 2021. A única esfera que apresentou queda real de receitas tributárias foi a estadual.

Para fins de análise comparativa da carga tributária da União com a carga tributária do conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias 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 2014 e 2022 como proporção do PIB. Entre 2021 e 2022, a carga tributária disponível aumentou para as três esferas consideradas, num total de 0,66 p.p. Em comparação com 2014, as receitas disponíveis para a União diminuíram 1,44 p.p.

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2014 a 2022

										Var	Var
Receitas Disponíveis	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2021-2022	2014-2022
União - transf - RGPS	11,57%	11,27%	10,32%	10,04%	10,04%	9,53%	8,53%	9,98%	10,13%	0,15 p.p.	-1,44 p.p.
Est+Mun+Transf	13,37%	13,49%	13,71%	13,75%	14,16%	14,58%	14,35%	15,10%	15,54%	0,44 p.p.	2,17 p.p.
RGPS	6,82%	7,27%	8,10%	8,46%	8,37%	8,48%	8,89%	7,97%	8,04%	0,07 p.p.	1,22 p.p.
Totais	31,77%	32,03%	32,14%	32,25%	32,57%	32,59%	31,77%	33,05%	33,71%	0,66 p.p.	1,94 p.p.

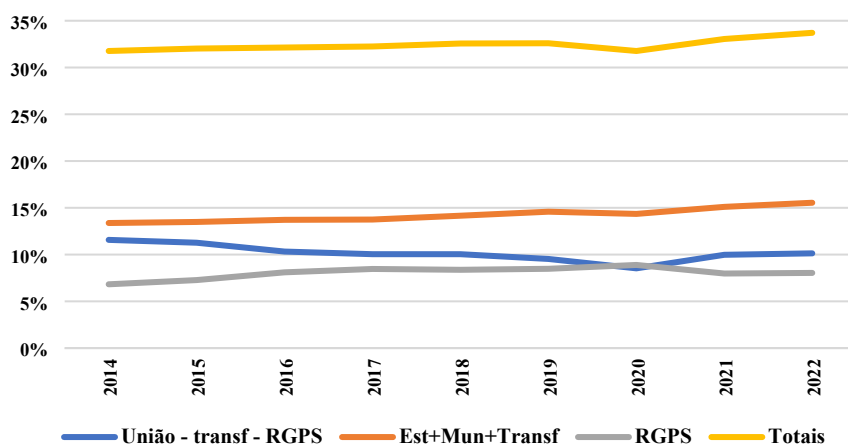
Fonte: STN – Boletim – Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral de março de 2023.

Nota: os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos na tabela 2.1 do relatório Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2023, publicado pela 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.

Pelo gráfico adiante, nota-se tendência de elevação tanto para a carga tributária total como para o conjunto de estados e municípios (incluindo as transferências legais e constitucionais), excetuando-se o ano de 2020, afetado pela pandemia. A Reforma Previdenciária aprovada em 2019

permitiu que a carga tributária disponível ao RGPS diminuísse em 2021 e 2022, retornando a níveis menores do que os observados em 2016 (a carga tributária disponível ao RGPS decorre da diferença entre contribuições arrecadadas e benefícios pagos, sendo que a reforma afetou ambas as variáveis).

Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2014 a 2022

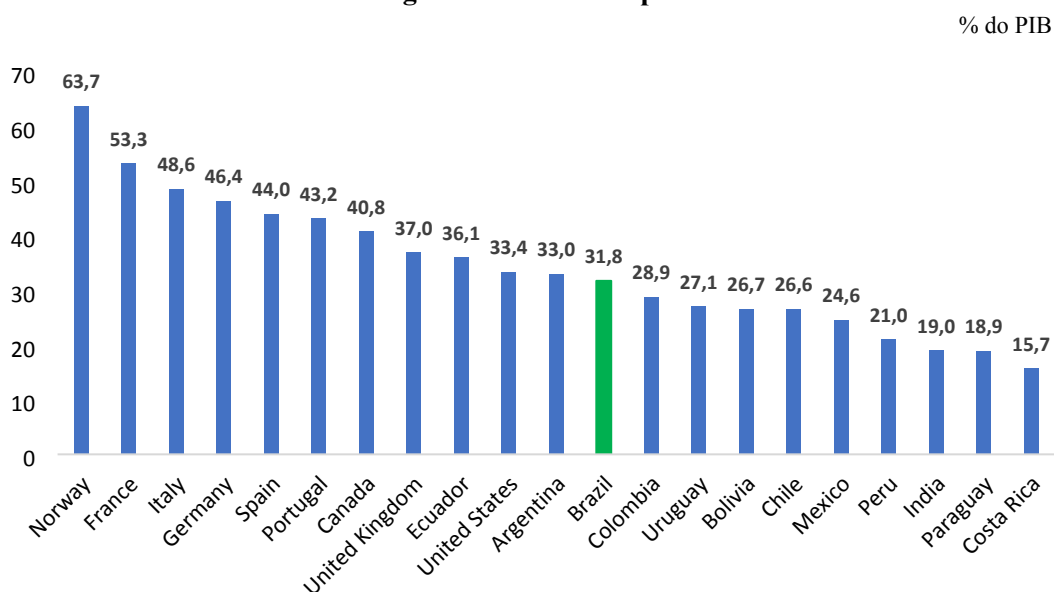


Fonte: STN.

O próximo gráfico apresenta a carga tributária de alguns países, segundo dados do Fundo Monetário Internacional – FMI (*IMF Data – Government Finance Statistics – GFS – Revenue – General Government* – outubro de 2022). Para ficar compatível com a carga tributária dos demais países, o dado do Brasil constante do gráfico é o divulgado pelo FMI em outubro de 2022 (31,8% do PIB), e não o que foi apresentado nas tabelas anteriores (33,71% do PIB ao final do exercício de 2022, conforme apurado pelo Ministério da Fazenda).

Observa-se que a carga tributária do Brasil se encontra em posição intermediária, mas muito abaixo de países da Europa Ocidental (Noruega, França, Itália, Alemanha, Espanha, Portugal e Reino Unido) e pouco abaixo de países da América do Norte (Canadá e Estados Unidos). Não obstante, a carga tributária brasileira está acima da chilena e da mexicana.

Carga Tributária Comparada



Fonte: FMI.

Nota: Os dados são referentes às estimativas para 2022. O valor do Brasil foi o informado pelo FMI e não corresponde aos dados da STN, a fim de possibilitar a comparabilidade com os dados dos demais países.

2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

A exportação dos produtos brasileiros em 2022, no total de US\$ 334,1 bilhões, sofreu elevação de 19,1% quando comparada a 2021. A variação dos valores exportados e das quantidades em 2022 em relação a 2021 dos principais produtos é apresentada a seguir.

Exportações em 2022

US\$ bilhões FOB

Descrição CUCI Item	Variação dos Valores em 2022 em relação a 2021 (%)	Variação das Quantidades em 2022 em relação a 2021 (%)	Participação no total exportado em 2022 (%)
Soja	20,8	-8,3	14,0%
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, cruds	39,5	2,4	12,8%
Minério de ferro e seus concentrados, não aglomerado	-36,9	-3,8	7,7%
Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos)	79,5	20,1	3,9%
Milho (exceto milho doce)	196,6	112,6	3,6%
Carne de gado bovino congelada, desossada	57,0	33,8	3,3%
Bagaços e outros resíduos sólidos da extração de gorduras ou óleos de soja	40,8	18,7	3,1%
Açúcar de cana, em bruto	19,8	0,7	2,8%
Café não torrado, não descafeinado	46,7	-6,6	2,5%
Pastas químicas de madeira, exceto pastas para dissolução, não-coníferas	23,3	22,2	2,3%
Cortes de aves ou outros despojos, congelados	30,0	6,4	2,1%
Produtos semi-acabados de ferro ou aço não ligado	-6,9	-5,0	1,5%
Ouro (inclusive ouro platinado), não monetário, em formas brutas etc	-7,3	-7,3	1,5%
Veículos automóveis para transporte de pessoas, n.e.p.	41,4	27,3	1,4%

Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

A variação positiva no valor gerado pelas exportações brasileiras em 2022 foi propiciada, principalmente, pelo aumento dos preços, e, em segundo plano, pelo aumento dos volumes. Os preços sofreram aumento de 13,7% e os volumes, de 4,4%, gerando crescimento de 19,1% no valor exportado, de acordo com relatório da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia.

O bloco econômico da Ásia teve sua participação, no total dos produtos exportados pelo Brasil, reduzida em 2022, registrando 42% do total, quando em 2021 verificou-se participação de 46%. O bloco econômico da União Europeia elevou sua participação, passando de 13% em 2021 para 15% do total em 2022. Os blocos da América do Norte, América do Sul, Sudeste Asiático, Oriente Médio e demais mantiveram sua participação na aquisição dos produtos exportados pelo Brasil, havendo elevações de 1% para alguns blocos.

Entre os blocos de países com menor participação no total exportado, foi verificado, em 2022, expressivo aumento na variação dos produtos adquiridos, tendo o bloco do Oriente Médio e da América Central e Caribe registrado aumentos de 42,3% e 51,2%, respectivamente.

A reduzida variação na aquisição de produtos brasileiros, por parte da China, em 2022, igual a 2,1%, fez com que sua participação no total exportado pelo Brasil se reduzisse de 31% em 2021 para 27% em 2022.

Entre os países que registraram os maiores aumentos, em 2022 relativamente a 2021, nas compras de produtos brasileiros, temos a Holanda, com 27,9%, os Estados Unidos, com 20,2%, e a Argentina, com 29,2%.

Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos – 2022 e 2021

US\$ FOB

Blocos Econômicos e Países	2022	2021	Variação (%) 2022 / 2021	Participação (%) 2022	Participação (%) 2021
Ásia (Exclusive Oriente Médio)	139.949.297.242	130.335.942.856	7,4	42%	46%
China	89.718.898.618	87.907.887.856	2,1	27%	31%
Europa	63.247.632.108	48.295.379.373	31,0	19%	17%
União Europeia - UE	50.819.230.211	36.533.049.938	39,1	15%	13%
Países Baixos (Holanda)	11.910.548.765	9.316.019.600	27,9	4%	3%
América do Norte	49.876.032.373	41.628.026.353	19,8	15%	15%
Estados Unidos	37.438.637.005	31.145.209.269	20,2	11%	11%
América do Sul	43.978.116.442	34.052.280.135	29,1	13%	12%
Mercado Comum do Sul - Mercosul	21.768.344.468	16.990.077.517	28,1	7%	6%
Argentina	15.348.622.912	11.878.463.042	29,2	5%	4%
Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN	23.870.610.743	19.330.237.197	23,5	7%	7%
Orientes Médio	17.180.566.209	12.073.938.831	42,3	5%	4%
África	12.756.188.953	9.478.970.704	34,6	4%	3%
Comunidade Andina das Nações - CAN	11.496.327.972	8.838.639.191	30,1	3%	3%
América Central e Caribe	6.016.222.525	3.978.893.035	51,2	2%	1%
Oceania	1.314.401.640	968.788.470	35,7	0%	0%

Fonte: banco de dados em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Segundo a classificação por setor de atividade econômica, observa-se que os produtos exportados em 2022, provenientes da indústria de transformação, tiveram participação de 54,3% do total exportado, com variação positiva de 25,9% em relação a 2021. Os da indústria extrativa, com participação de 22,8% em 2022, reduziram seu valor em 4,8% quando comparado ao ano de 2021. A atividade agropecuária contribuiu com 22,4% do total exportado em 2022, tendo o total dos valores dos produtos vendidos uma elevação de 35,6% em relação ao ano de 2021.

Exportações Brasileiras – setores da atividade econômica – 2022 e 2021

US\$ FOB

Classificação por setores de atividade econômica (ISIC Seção)	2022	2021	Variação (%) 2022 / 2021	Part. (%) 2022	Part. (%) 2021
Agropecuária	74.787.064.930	55.140.716.868	35,6	22,4	19,6
Indústria Extrativa	76.199.435.567	80.046.481.990	-4,8	22,8	28,5
Indústria de Transformação	181.401.196.392	144.126.776.466	25,9	54,3	51,3
Outros Produtos	1.748.341.329	1.500.602.136	16,5	0,5	0,5
Total das Exportações	334.136.038.218	280.814.577.460	19,0	100,0	100,0

Fonte: banco de dados em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Obs.: foi descontinuada, em fevereiro de 2020, a elaboração da tabela com os dados das exportações brasileiras classificados segundo o Fator Agregado – Básicos, Industrializados Manufaturados e Semimanufaturados, Consumo de Bordo, Reexportação e Transações Especiais, que era executada pela Secretaria Especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia, passando-se a utilizar classificações de uso internacional, recomendadas pelas Nações Unidas. Atualmente a organização das informações segue a classificação como apresentado na tabela acima, que apresenta nova classificação de produtos quanto ao setor de atividade econômica. Esta nova discriminação da Classificação por Setores de Atividade Econômica, que obedece a metodologia denominada Classificação Industrial Padrão Internacional – ISIC⁽¹⁾, para todas as Atividades Econômicas contempladas, segundo a nomenclatura ISIC Seção⁽²⁾, pode ainda ser detalhada de acordo com subposições da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI)⁽³⁾.

⁽¹⁾ Nota Metodológica ISIC – Classificação Internacional de Todas as Atividades Econômicas - https://balanca.economia.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf

⁽²⁾ Dados obtidos utilizando o filtro “ISIC seção”, quando da elaboração da tabela em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

⁽³⁾ Ver esclarecimentos sobre a nova metodologia em <http://siscomex.gov.br/balanca-comercial-traz-agora-classificacao-de-produtos-por-setor-de-atividade-economica/>.

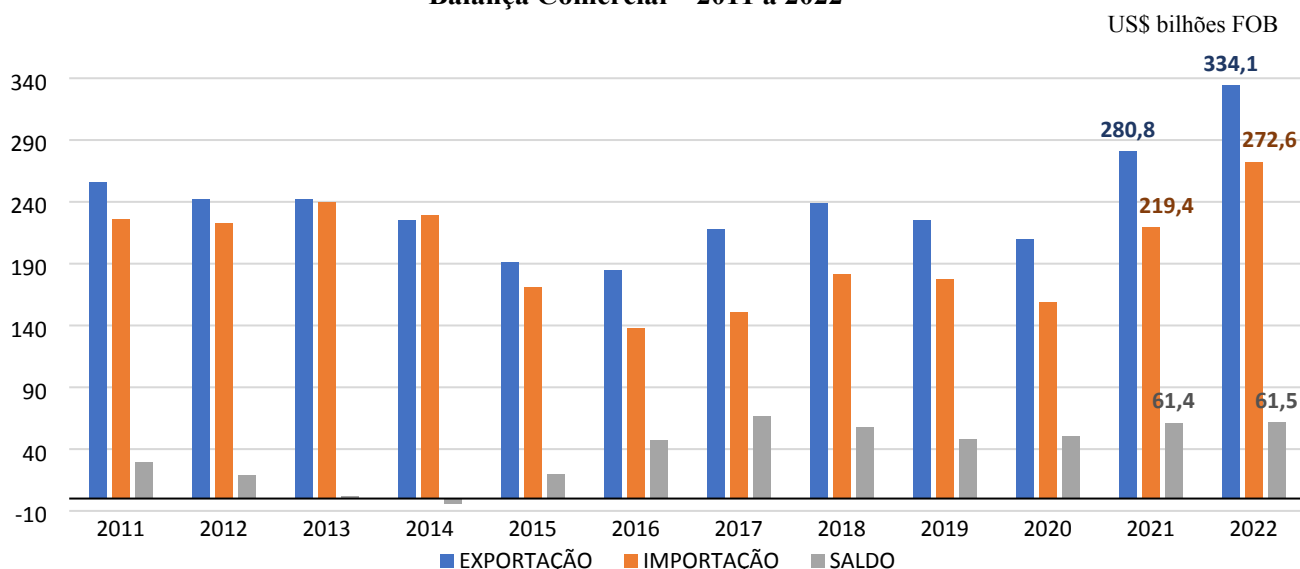
Em relação às importações brasileiras de produtos em 2022, foi registrado o valor global de US\$ 272,6 bilhões (FOB), um crescimento de 24,25% em relação ao ano de 2021.

A categoria econômica “Bens Intermediários”, que possui a mais elevada participação na pauta de importações, com 63,3% do total importado em 2022, registrou o valor de US\$ 172,5 bilhões FOB, um crescimento de 19,1% em relação ao ano de 2021. Na categoria “Combustíveis e Lubrificantes”, foi observada uma variação positiva de 68,6%, em valor, em relação a 2021. Essa elevação decorreu principalmente do valor unitário do barril do petróleo, pois, em termos de quantidades de combustíveis e de lubrificantes importadas, verificou-se um pequeno aumento de 3,4% em 2022. A categoria econômica “Bens de Capital” teve variação de 15,2% em relação a 2021, registrando no ano encerrado em 2022 o valor de US\$ 28,1 bilhões FOB.

As aquisições de “bens de consumo duráveis” – “automóveis para passageiros” registraram uma variação positiva, em unidades monetárias, de 23,1% em 2022, se comparadas ao ano de 2021.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 61,5 bilhões em 2022, com exportações de US\$ 334,1 bilhões e importações de US\$ 272,6 bilhões, de acordo com demonstrativos da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e serviços (MDIC). Há uma diferença entre os valores divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior e o Banco Central do Brasil em vista do uso de metodologia de mensuração diversa, conforme registrado na nota do quadro “Evolução do Balanço de Pagamentos – 2022 e 2021”.

Balança Comercial – 2011 a 2022



Fonte: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais

A rubrica “Transações Correntes” registrou no ano de 2022 déficit no valor de US\$ 55,7 bilhões, superior em 20,1% ao valor observado em 2021, equivalente a US\$ 46,4 bilhões. A variação deste déficit, no montante de US\$ 9,3 bilhões, foi resultante da variação do déficit em Serviços, de US\$ 13,0 bilhões, somado à variação do déficit de Renda Primária, de US\$ 4,9 bilhões, reduzido pela variação do superávit comercial (exportações menos importações), no valor de US\$ 8,0 bilhões, e pela variação do superávit da renda secundária, no valor de US\$ 595 milhões.

O déficit em Serviços em 2022 somou US\$ 40,0 bilhões, uma variação de 48,4% em relação ao déficit de 2021, igual a US\$ 27,0 bilhões. Essa variação, de US\$ 13,0 bilhões, decorreu, principalmente, dos elevados valores nas contas de despesas de Transportes, Viagens e Serviços de Propriedade Intelectual, no total de US\$ 12,7 bilhões, equivalente a 97% da variação do valor do déficit na conta de Serviços.

O déficit da conta Renda Primária em 2022 foi de US\$ 63,9 bilhões, valor 8,3% superior ao déficit de US\$ 59,0 bilhões verificado no ano de 2021. As despesas líquidas de lucros e dividendos, e as de juros, somaram US\$ 44,7 bilhões – 16,4% acima do valor observado em 2021, e US\$ 19,2 bilhões –, valor pouco inferior aos US\$ 20,6 bilhões de 2021, respectivamente.

Evolução do Balanço de Pagamentos – 2022 e 2021

		US\$ milhões	
	Discriminação	2022	2021
Transações Correntes		-55.668	-46.358
Balança Comercial (FOB)		44.389	36.363
(+) Exportação de Bens *		340.655	284.012
(-) Importação de Bens *		296.266	247.648
Serviços		-39.994	-26.957
Renda Primária		-63.866	-58.971
Renda Secundária (Transferências Unilaterais) ¹		3.802	3.207
Conta Capital e Financeira			
Conta Capital		245	225
Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos		-58.439	-50.168
<i>Investimentos Diretos</i>		<i>121.266</i>	<i>62.678</i>
<i>No exterior</i>		<i>30.694</i>	<i>16.239</i>
<i>No país</i>		<i>90.572</i>	<i>46.439</i>
Erros e Omissões		-3.015	-4.035

Fonte: Bacen.

* 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.

¹ A conta Renda Secundária na metodologia BPM6 utilizada atualmente teve sua nomenclatura anterior ajustada, pois era denominada Transferências Unilaterais na metodologia BPM5 utilizada pelo Bacen até abril de 2015 - <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/6MANBALPGTO>.

Obs.: dados preliminares.

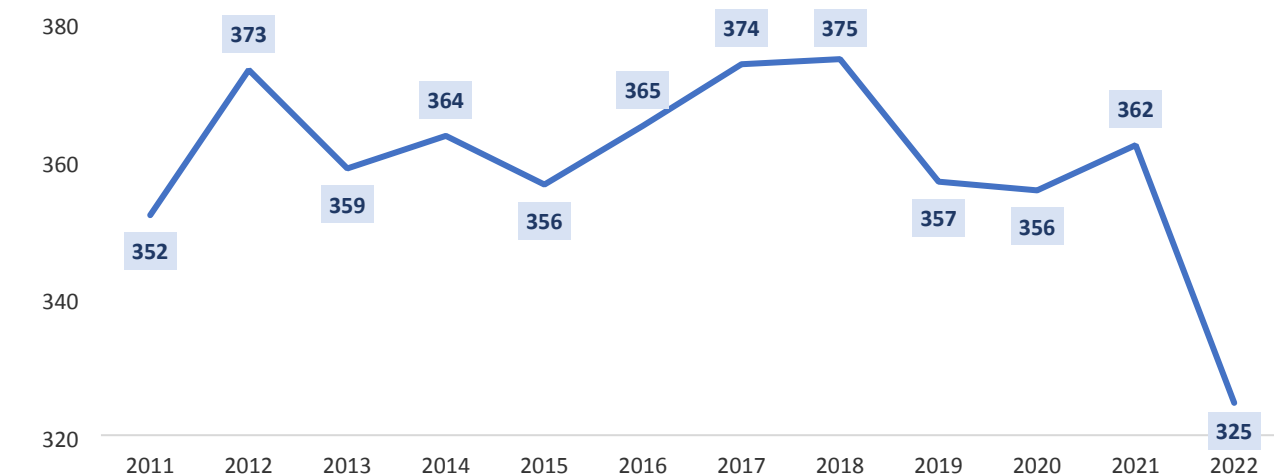
O saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US\$ 324,7 bilhões em 2022, apresentando uma variação negativa de US\$ 37,5 bilhões (-10,4%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2021, de US\$ 362,2 bilhões. As reservas internacionais, segundo o conceito de liquidez, correspondem aos ativos externos que podem rapidamente ficar disponíveis, com o objetivo de, caso necessário, prover fundos para financiamento do balanço de pagamentos, realizar operações no mercado de câmbio, entre outras finalidades, como a de manter a confiança na moeda e na economia. As aplicações do saldo das reservas internacionais abrangem as operações de linhas com recompra e empréstimos em moeda estrangeira e são controladas pelo Banco Central do Brasil.

Essa redução do valor das reservas internacionais no encerramento do ano de 2022, de US\$ 37,5 bilhões, corresponde, principalmente, à diminuição do valor, marcado a mercado, das aplicações em títulos do mercado norte americano, em função das contínuas elevações das taxas de juros praticadas pelo Federal Reserve (FED), sistema de bancos centrais dos Estados Unidos. Em torno de 80% das reservas internacionais brasileiras estão investidas em títulos do FED e em outros valores em dólares.

Ainda contribuíram para essa redução as perdas por preço, diminuição do valor dos títulos administrados pelo Banco Central, no valor de US\$ 24,0 bilhões; a concessão líquida de linhas com recompra, US\$ 11,5 bilhões; as perdas por paridade, em função da valorização do dólar em relação a outras moedas, US\$ 6,0 bilhões; e a liquidação de vendas à vista, US\$ 571 milhões. A receita de juros somou US\$ 6,2 bilhões.

Reservas Internacionais – 2011 a 2022

US\$ bilhões



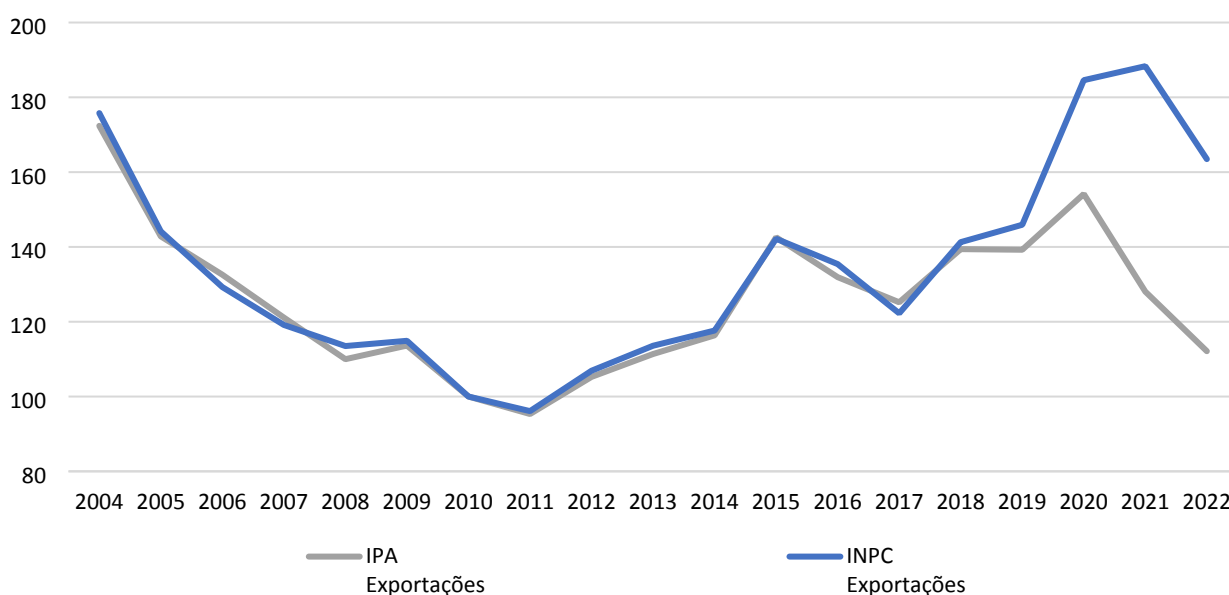
Fonte: Bacen.

Taxa de Câmbio Efetiva Real

A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o 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 a de dois índices internos: de Preços ao Produtor Amplo - Disponibilidade Interna (IPA-DI) e Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Esse 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 2011, após recuo desde 2004, conforme se observa pelo gráfico a seguir. Entre 2015 e 2017 houve nova queda, com recuperação a partir daí até 2020. Entre 2020 e 2022 foi registrado significativo recuo na taxa de câmbio efetiva.

Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2004 a 2022



Fonte: Ipeadata.

Obs.: Cálculo do IPA-DI: a taxa de câmbio efetiva real é uma média aritmética ponderada das taxas de câmbio reais bilaterais do país em relação a 23 parceiros comerciais selecionados. Por sua vez, a taxa de câmbio real bilateral é definida pelo produto entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP) do país em questão, dividido pelo Índice de Preços ao Produtor Amplo - Disponibilidade Interna (IPA-DI) do Brasil. Neste caso, trata-se do índice de exportações gerais que o Brasil realizou. Para o cálculo da taxa de câmbio efetiva das exportações totais do Brasil, foram utilizados dois índices de preços domésticos: o IPA-DI e o INPC. Esta série foi calculada utilizando o IPA-DI como índice de preços doméstico.

Cálculo utilizando-se o INPC: da mesma forma, a taxa de câmbio real bilateral, já definido como o produto entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP), é dividido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Brasil. Neste caso, trata-se do índice de exportações gerais que o Brasil realizou. Para o cálculo da taxa de câmbio efetiva das exportações totais do Brasil, foram utilizados dois índices de preços domésticos: o IPA-DI e o INPC. Esta série foi calculada utilizando o INPC como índice de preços doméstico.

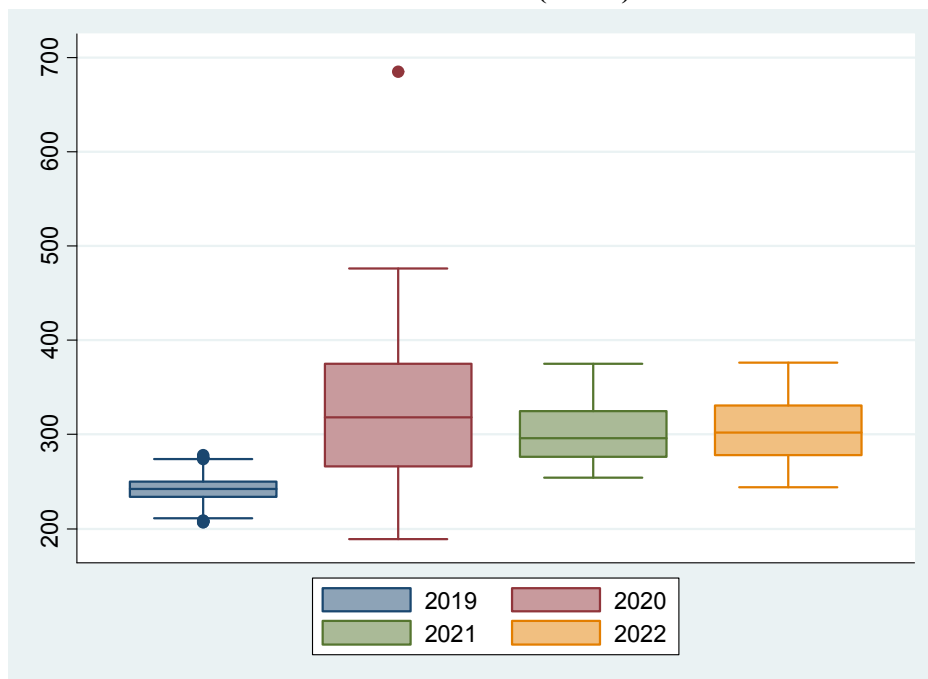
Risco-País

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos da América (EUA).

O risco-país indica ao investidor se o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado: 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.

Ao final de 2021 o indicador EMBI+ registrava o valor de 326 pontos. O gráfico abaixo apresenta medidas descritivas do Risco Brasil para o período de 2019 a 2022, cujas medianas são, na ordem 242, 318, 296 e 302. As outras quatro medidas do “boxplot” são os valores mínimo e máximo e o primeiro e terceiro quartis. Há um valor destoante significativo no exercício de 2020 em decorrência dos efeitos da pandemia sobre o risco medido por esse indicador.

Gráfico de Caixa do Risco-País (diário) – 2019 a 2022



Taxas de juros mais altas tornam o mercado de títulos mais atraentes para investidores. Entretanto, a taxa de risco de um país será levada em consideração no momento da decisão pelo investimento naquela moeda.

A partir de março de 2021, o Banco Central começou a elevar as taxas Selic, passando de 2,75% a.a. naquele mês para 9,25% a.a. em dezembro de 2021, até chegar a 13,75% a.a. em agosto de 2022. Em cenário de elevação das taxas de juros, detentores de saldos de moeda globais podem

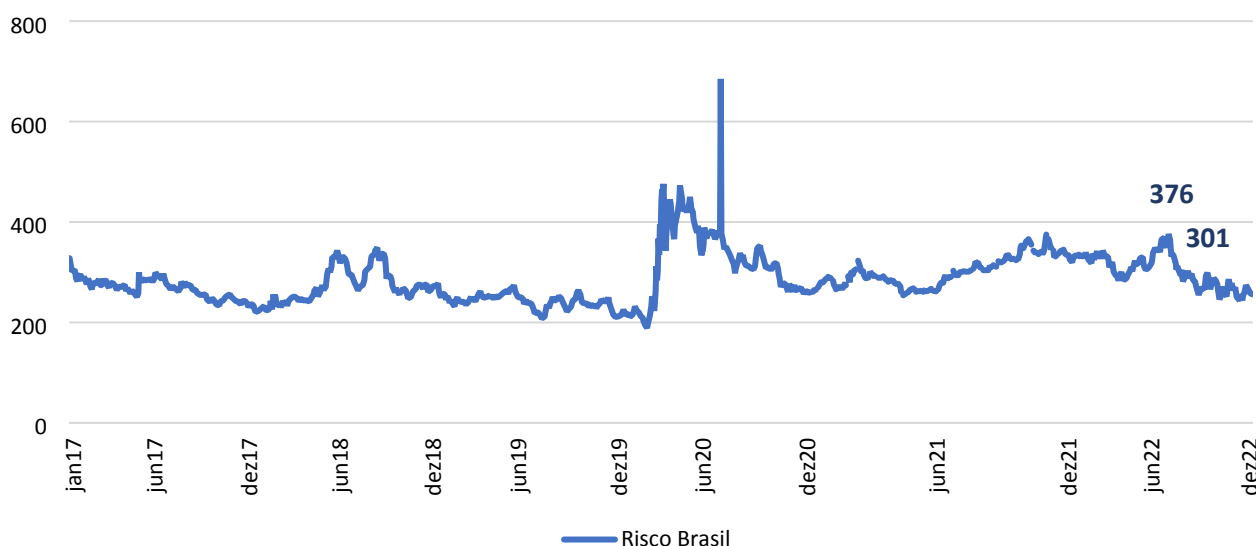
preferir realizar a mudança na aplicação de capitais para praças onde os juros estejam mais atrativos, sendo o Brasil, embora considerado um país mais arriscado do que economias mais avançadas, possível destino desses recursos.

A elevação das taxas de juros, entretanto, contribui para o aumento do custo da dívida local, o que acaba elevando a percepção de risco, diante da possibilidade de comprometimento da capacidade de pagamento de expressivo percentual dos devedores, podendo afetar o fluxo de recebimento dos financiamentos bancários pelas instituições financeiras, concedentes de empréstimos e financiamentos aos municípios, estados, pessoas físicas e jurídicas.

Para ilustrar a grande variação na percepção do risco, em 2022, no dia 1º de junho, o indicador EMBI+ registrava 302 pontos, e, **em 15 de julho, o índice atingiu 376 pontos.**

No dia 29 de setembro, em função do aumento da percepção de risco dos investidores tendo em vista a confirmação de recessão técnica nos EUA (quando dois trimestres consecutivamente resultam em queda de atividade), e da escalada da inflação anual na Alemanha, passando de 8,0% para 10,0%, **o índice EMBI+ registrou 301 pontos. No final do exercício, o índice caiu para 260 pontos.**

Taxa de Risco-País - Brasil – janeiro de 2017 a dezembro de 2022



Fonte: Ipeadata.

2.2. Política Monetária

A condução da política monetária segue o regime de metas para a inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com trinta meses de antecedência. Em sua missão de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda, o Banco Central do Brasil (Bacen) deve cumprir os parâmetros estabelecidos pelo Conselho.

Em 2022, essa meta, fixada pela Resolução- CMN 4.724, de 27/6/2019, de variação em doze meses do IPCA ao final do exercício, deveria situar-se em 3,5% ao ano, com limite inferior da banda (p.p.) de 2,0% e superior de 5,0%.

Vale contextualizar a condução da política monetária nos anos de 2020 e 2021, considerando-se os efeitos da Covid-19 sobre a economia brasileira, para melhor entendimento sobre o panorama do exercício financeiro de 2022.

Nesse cenário, tem-se que um conjunto de medidas de capital, de liquidez e de crédito foi adotado pelo Bacen em 2020 para evitar o empocamento da liquidez decorrente dos efeitos da

pandemia de Covid-19 sobre a economia. Uma dessas medidas foi a redução da taxa Selic previamente estabelecida, de 4,25% para 2% em 2020. A taxa permaneceu nesse valor até meados de março de 2021, quando foi elevada para 2,75%, com aumentos sucessivos em maio para 3,5%, em meados de junho para 4,25%, em agosto para 5,25% e em meados de setembro para 6,25%. No fim de outubro, a taxa foi elevada para 7,75% e, em dezembro, chegou a 9,25%. Essa política foi determinante para a recuperação vigorosa da atividade econômica de 5,0% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2021 e não impediu o crescimento de 2,9% em 2022.

Se por um lado houve, em 2021, forte aumento do PIB, por outro, os preços se elevaram em 10,06% a.a. naquele ano, em vista das taxas reais (*ex-post*) negativas em 2020 e 2021, dos choques que se abateram sobre a economia brasileira e dos efeitos defasados da política monetária sobre a inflação. Dessa forma, foi ultrapassado o limite superior do intervalo de tolerância para 2021 preconizado pela Resolução-CMN 4.671/2018 (5,25%), o que exigiu o encaminhamento pelo Bacen de carta aberta ao então Ministério da Economia explicitando as causas do descumprimento da meta, as providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos e o prazo esperado para que essas providências produzissem efeito.

Quanto ao exercício financeiro de 2022, observa-se que mais uma vez a taxa de inflação medida no ano calendário pelo IPCA ultrapassou o limite superior de 5% a.a., pois, de acordo com os dados do IBGE, o índice anual foi de 5,79 %.

Ante o exposto, vale ressaltar nesta seção a importância da política monetária em 2022, 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 da taxa Selic anualizada base 252 dias (série 1178 do Bacen) para o período de 2008 a 2022. Podem-se observar queda da taxa básica média de juros de 14,15% a.a. em 2015 para 1,9% a.a. em 2020 e crescimento para 9,15% a. a. em 2021 e 13,65% em 2022, em virtude dos ajustes efetuados pelo Comitê de Política Monetária (Copom) nos exercícios.

Evolução anual da taxa de juros Over/Selic 2008-2022

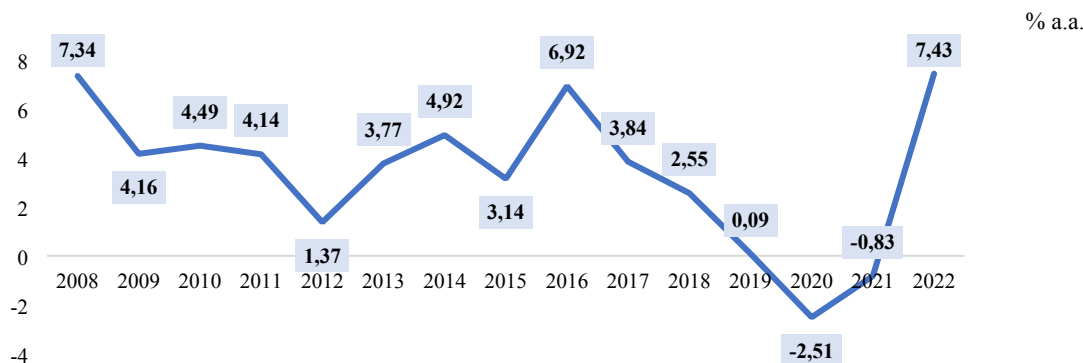


Fonte: Bacen.

A taxa de juros real (*ex-post*) é definida como $r = \{[(1 + i)/(1 + \pi)] - 1\} * 100$, em que i corresponde à taxa de juros nominal (taxa Selic anualizada base 252) e π , à 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, com inversão da tendência em 2021 e, por fim, forte incremento em 2022.

Evolução anual da taxa de juros real *ex-post* 2008-2021



Fonte: Bacen.

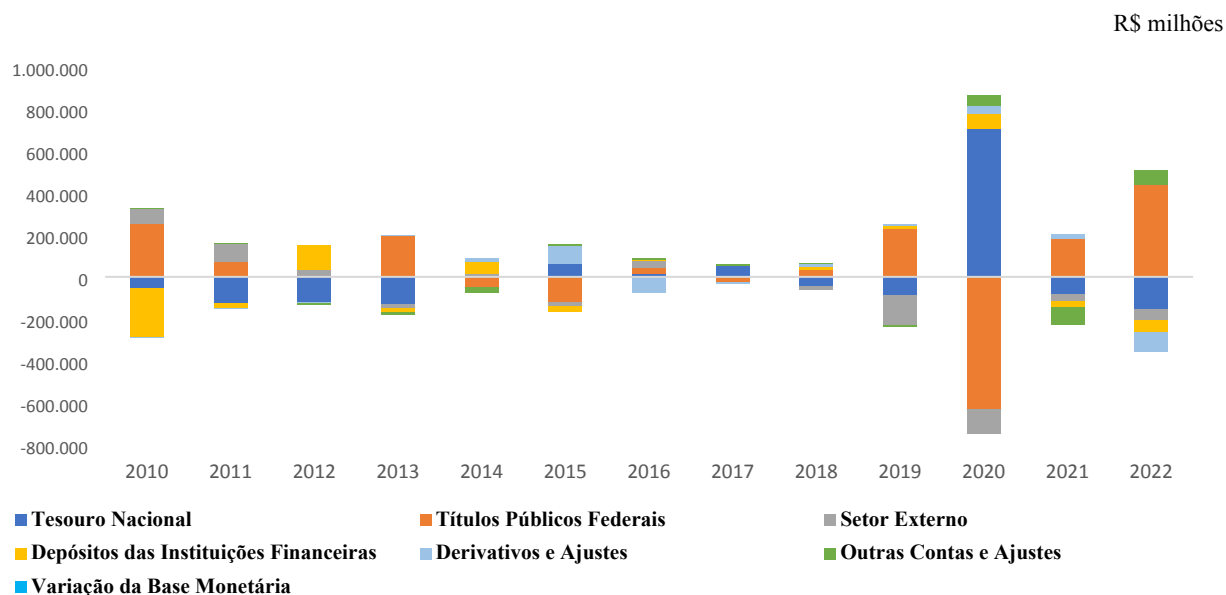
O Bacen trabalha, entretanto, com a taxa de juros real *ex-ante*, calculada pela diferença entre a taxa Over/Selic e as expectativas inflacionárias. Em outras palavras, se houver tendência de elevação das expectativas inflacionárias, o Bacen responde com incremento da taxa básica de juros e vice-versa. Desse modo, considerando-se os efeitos anteriores da pandemia de 2020 e 2021, que ainda podem ter repercutido em 2022, além da conjuntura econômica nacional e internacional, observaram-se maiores taxas de juros em 2022, conforme apresentado nos gráficos.

2.2.2. Base Monetária

Com amparo 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 Única do Tesouro Nacional. Essa conta funciona como um caixa, que centraliza o recebimento das 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 existe 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.

O gráfico a seguir mostra os fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária.

Fatores Condicionantes de Retração e Expansão da Base Monetária – 2010 a 2022



Os saldos da base monetária no final de período em 2022, 2021, 2020 e 2019 foram, respectivamente, de R\$ 419,6 bilhões, R\$ 409,2 bilhões, R\$ 431,5 bilhões e R\$ 316,6 bilhões. No exercício de 2021, a base monetária teve diminuição de R\$ 22,3 bilhões em relação ao saldo do ano anterior, enquanto em 2020 houve incremento de R\$ 114,9 bilhões quanto a 2019. Em 2022, a base monetária teve um aumento em relação ao ano anterior de R\$ 10,5 bilhões.

Sobre o ano de 2022, dentre os fatores condicionantes, destacam-se a contração dada pela variação da conta do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 152,5 bilhões, e a expansão pela variação do estoque de títulos públicos federais, no valor de R\$ 437,2 bilhões. Vale destacar também a contração do setor externo, no valor de R\$ 56,6 bilhões, o que significa uma redução do saldo das reservas internacionais em relação ao ano anterior. Os depósitos das instituições financeiras se reduziram em R\$ 54,2 bilhões. Dessa forma, considerando-se todos os fatores condicionantes da base monetária, observou-se uma expansão da base em 2022 no mencionado valor de R\$ 10,5 bilhões quanto ao ano anterior.

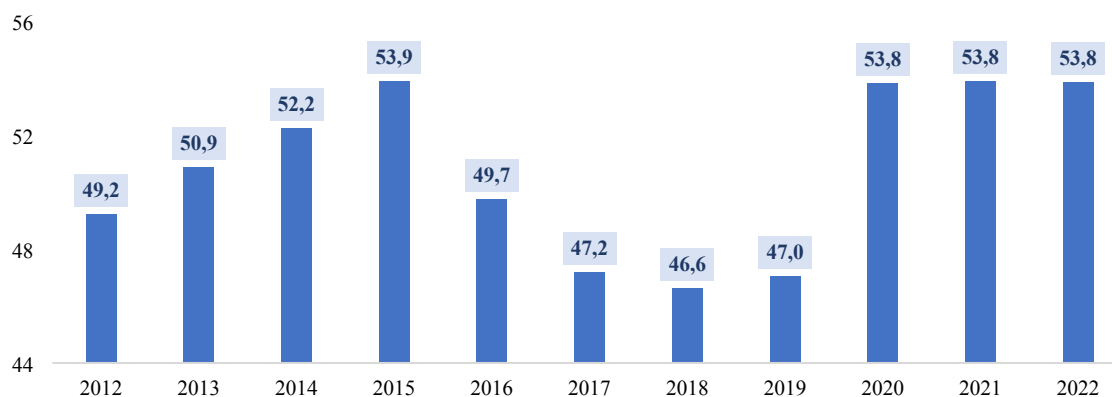
2.2.3. Política Creditícia

Em 2020, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R\$ 4,02 trilhões, equivalentes a 53,8% do PIB. Em 2021, o volume foi de R\$ 4,7 trilhões, correspondentes a 53,8% do PIB. Em 2022, o saldo foi de R\$ 5,3 trilhões, equivalentes aos 53,8% do PIB ocorridos nos dois exercícios anteriores. Assim, nota-se que os saldos totais de crédito como proporção do PIB são idênticos nos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

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, 2017 e 2018. 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 em torno de 47% do PIB. Entretanto, em 2020 houve um forte aumento dos saldos totais das operações, próximos a 54% do PIB, devido principalmente à pandemia da Covid-19, valor esse similar à expansão creditícia total em 2015. Por fim, em 2022, obteve-se a mesma proporção entre crédito total e PIB dos dois anos anteriores, 53,8%, mostrando estabilidade no período de 2020 a 2022.

Saldo Total das Operações de Crédito – 2012 a 2022

% PIB



Fonte: Bacen.

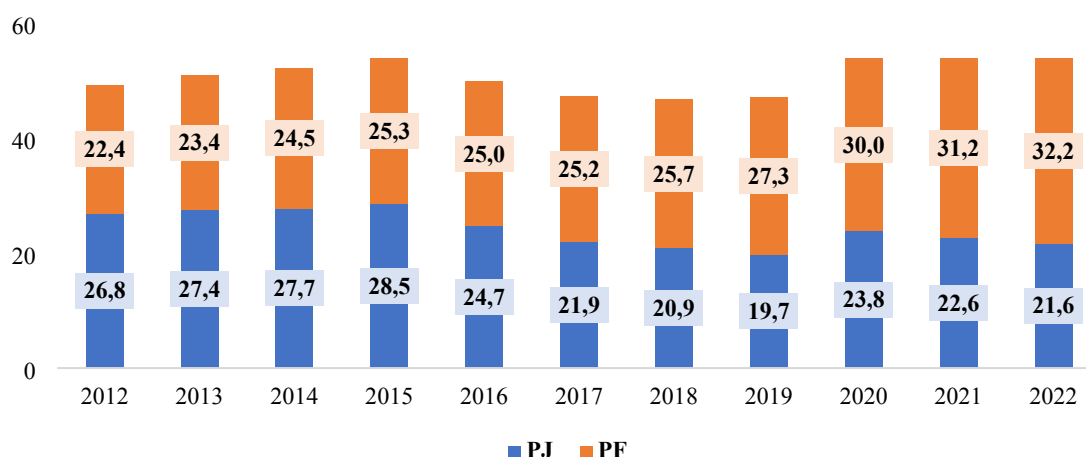
O gráfico a seguir mostra o saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas (PJ) e físicas (PF) no período de 2012 a 2022. Observa-se que, no período de 2012 a 2015, houve crescimento tanto do saldo das operações de crédito às pessoas jurídicas quanto às pessoas físicas. Nesse mesmo período, a proporção de crédito em relação ao PIB destinado às PJ foi superior à 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 28,5% do PIB para 19,7% do PIB.

No entanto, desde 2016, quando o crédito concedido às PF obteve proporção de 25% do PIB, houve relativa estabilidade no indicador, com leve tendência de alta até 2019, no qual chegou a 27,3% do PIB. Com o advento da Covid-19, no exercício financeiro de 2020, o crédito para PF alcançou 30% do PIB e o para PJ, 23,8%. No exercício seguinte, observa-se uma pequena queda dos saldos de crédito a PJ em proporção do PIB em relação a 2020, ao apresentar um crédito (22,6%), enquanto o crédito para as PF obteve um pequeno aumento no valor de 31,2%.

Por fim, no exercício financeiro de 2022, houve um suave aumento em relação a 2021, nas concessões de crédito a pessoas físicas. Os dois principais fatores de expansão foram os créditos direcionados a imobiliário e rural. Simetricamente, quanto às concessões de crédito a pessoas jurídicas, observa-se uma suave queda nos períodos de 2020 a 2022, com valores respectivos de 23,8%, 22,6% e 21,6% do PIB. De fato, existiu uma relativa estabilidade de 2020 a 2022, com a queda do crédito às pessoas jurídicas compensada pelo aumento do crédito às pessoas físicas.

Saldo das Operações de Crédito às Pessoas Jurídicas e Físicas – 2012 a 2022

% PIB



Fonte: Bacen.

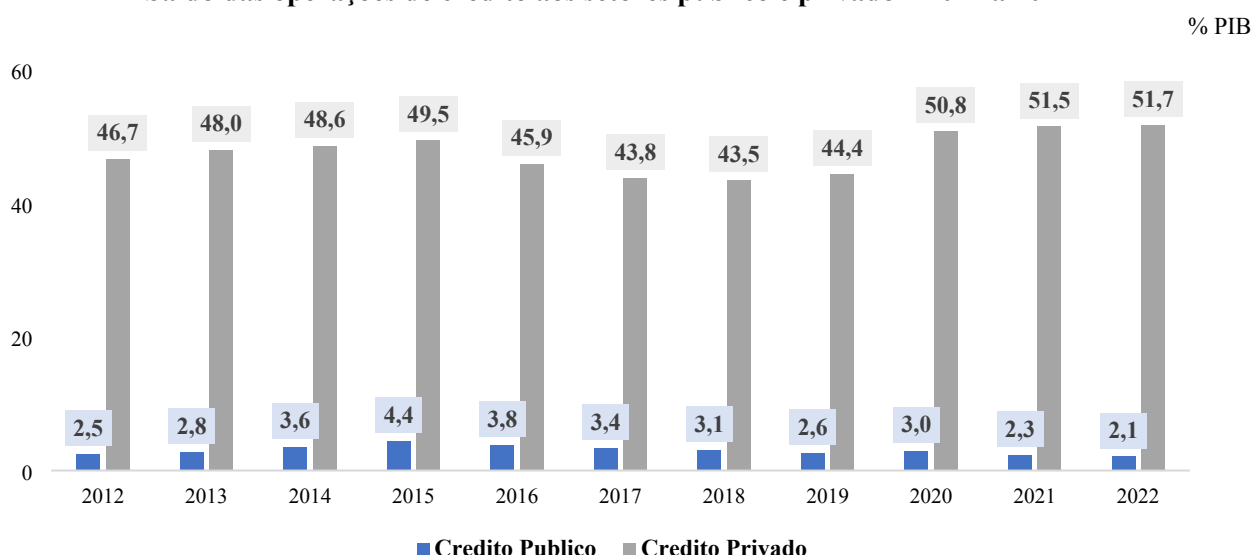
Já o gráfico seguinte demonstra a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado como proporção do PIB de 2012 a 2022. O saldo do crédito ao setor público inclui os governos federal, estaduais e distrital e municipais e sua concessão rivaliza com os empréstimos às famílias e às empresas. As proporções de crédito ao setor público e privado são determinadas pela regulação do crédito, a cargo do CMN, e pelas condições de mercado, apresentando uma média, respectivamente, de 3,1% e 47,7% no período que se estende de 2012 a 2022. No último triênio, a diminuição do crédito ao setor público foi contrabalançada por igual aumento de crédito ao setor privado.

A Resolução CMN 4.995/2022 revisou e consolidou as normas que dispõem sobre o limite máximo para o montante das operações de crédito com órgãos e entidades do setor público e o limite global anual de crédito a esses entes, a serem observados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen. De acordo com o art. 3º dessa resolução, as instituições financeiras devem observar o limite máximo de 45% do Patrimônio de Referência para o montante das operações de crédito ao setor público.

O saldo de operação de crédito do setor público como proporção do PIB passou de 2,5%, em 2012, para 4,4%, em 2015, mostrando trajetória crescente no período. Em 2016, 2017, 2018 e 2019, houve reduções para 3,8%, 3,4%, 3,1% e 2,6%, respectivamente. Em 2020, o montante em valores nominais foi de R\$ 223,5 bilhões, enquanto em 2021 houve redução para R\$ 202,3 bilhões. Pode-se notar queda consistente dos percentuais de crédito para o setor público (% PIB) de 4,4% em 2015 para 2,6% em 2019. Embora, em 2020, esse crédito tenha aumentado para 3% do PIB, em 2021, caiu para 2,3% e, em 2022, observa-se mais uma queda, para 2,1% do PIB. Dessa forma, constata-se também uma queda nos saldos das operações de crédito para o setor público no último triênio.

A participação do crédito do setor privado no PIB, por sua vez, passou de 46,7%, em 2012, para 49,5%, em 2015, mostrando trajetória de alta, a qual foi revertida nos anos seguintes, com a redução da participação para 45,9% do PIB em 2016, 43,8% em 2017 e 43,5% em 2018. Verifica-se pequeno acréscimo em 2019, com 44,4% do PIB, e um incremento em 2020, 2021 e 2022, nos valores de 50,8%, 51,5% e 51,7% como proporção do PIB, respectivamente.

Saldo das operações de crédito aos setores público e privado – 2012 a 2022



Fonte: Bacen.

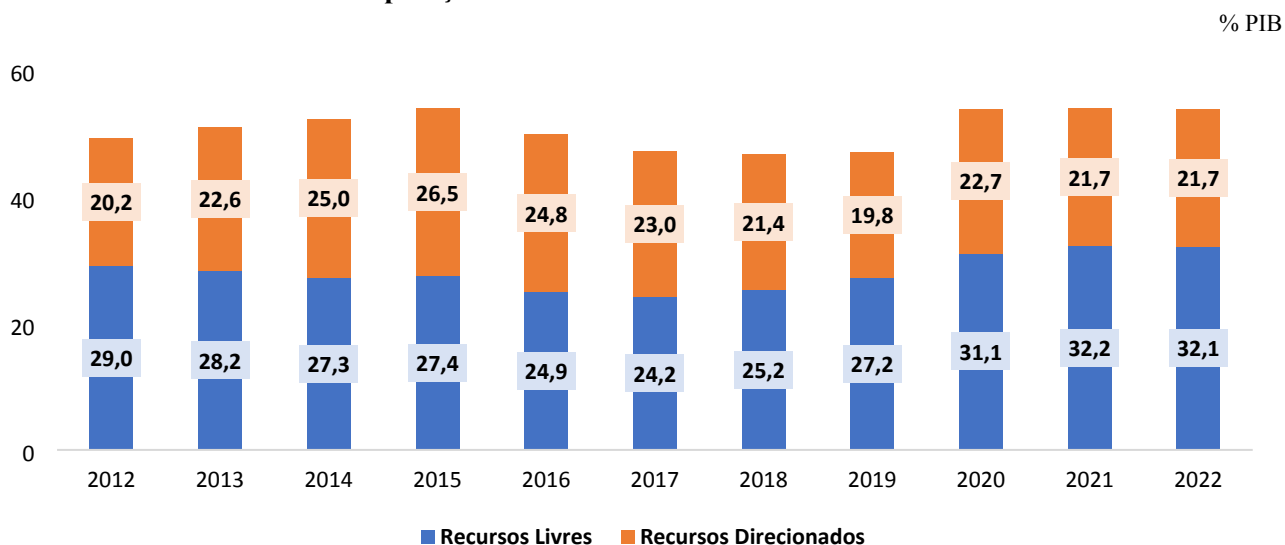
Por fim, os saldos das operações de crédito livre e direcionado são evidenciados no gráfico a seguir. Houve redução do saldo da carteira de crédito com recursos livres como proporção do PIB no período de 2012 a 2017, salvo pequeno aumento em 2015. O crédito livre correspondeu a 29% do PIB, em 2012, e atingiu 24,2% em 2017. De 2018 a 2021, observa-se uma elevação do crédito

livre, quando se obteve 25,2% do PIB em 2018, 27,2% em 2019, 31,1% em 2020, 32,2% em 2021, com ligeira diminuição em 2022 (32,1% do PIB). De acordo com o Bacen (Relatório Trimestral de Inflação, vol. 25 pg. 23/4), “o aperto da política monetária se refletiu em aumento das taxas de juros e contribuiu para o arrefecimento das concessões de crédito livre”.

Por sua vez, o saldo da carteira de crédito com recursos direcionados, como proporção do PIB, passou de 20,2% em 2012 para 26,5% em 2015. Nos exercícios financeiros de 2016 a 2019, houve reduções do crédito direcionado para 24,8%, 23,0%, 21,4 e 19,8% do PIB, respectivamente. Em 2020 e 2021, os saldos das operações de créditos direcionados foram de aproximadamente nos valores de R\$ 1,7 e R\$ 1,9 trilhões, respectivamente, mostrando um incremento em termos do PIB para 22,7% em 2020 e 21,7% em 2021. Quanto ao exercício financeiro de 2022, observa-se 21,7% de recursos direcionados e 32,1% de recursos livres em relação ao PIB.

Conforme o mesmo Relatório Trimestral do Bacen (pg. 24/5), o crédito direcionado foi composto por vários fatores, quais sejam, o crédito rural para pessoas físicas, as modalidades de financiamento empresarial e as operações com recursos do FGTS referentes ao programa “Casa Verde Amarela”. A expansão do crédito rural é explicada pela ampliação do orçamento do plano Safra 2022/2023, pelo encarecimento dos insumos agrícolas e pela alta de juros em modalidades alternativas. No segmento de pessoas jurídicas, destacam-se o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito, além do volume liberado pelo BNDES.

Saldo das operações de crédito livre e direcionado - 2012 a 2022



Fonte: Bacen.

2.3. Política Fiscal

A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos visando assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas. O enfoque fiscal (não orçamentário) classifica as receitas e despesas em primárias e financeiras. O principal critério usado é o da sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a principal meta estabelecida é a do Resultado Primário, devendo-se observar ainda o Teto de Gastos e a Regra de Ouro.

Esta seção contempla a análise das contas públicas sob o enfoque fiscal, demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal.

As receitas primárias compreendem aquelas auferidas 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 aquelas relativas a superávits 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.

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 por organismos oficiais, rendimentos de aplicações financeiras da União e outras.

As despesas primárias, por seu turno, são resultantes do somatório das despesas com pessoal, benefícios da previdência, outras despesas obrigatórias e discricionárias, excluídos os montantes destinados à concessão de empréstimos, ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para sua consideração em determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo ano, independentemente de quando houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário, de forma geral, são aquelas empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de forma 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 (não financeiras) e sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, de modo que superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, por determinação do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas de resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

Também é importante salientar que, além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto de receitas e despesas primárias (“acima da linha”), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário também é apurado pelo Banco Central do Brasil, porém 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 cumprimento da LDO.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas e despesas primárias, do eventual contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

2.3.1. Receitas Primárias

A Lei Orçamentária Anual de 2022 – LOA 2022, Lei 14.303/2022, alterada pelas Leis 14.412 e 14.511/2022, estimou a arrecadação de receitas primárias em R\$ 2.030,5 bilhões, ao passo que a arrecadação efetiva total foi de R\$ 2.313,3 bilhões. Assim, conforme consta da tabela a seguir, a arrecadação de receitas primárias em 2022 superou a previsão da LOA em R\$ 282,8 bilhões.

Nesse contexto, a arrecadação de Receitas Administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), grupos referentes às receitas tributárias da União, apresentaram, respectivamente, variação de R\$ 101,1 bilhões (7,8%) e de R\$ 36,4 bilhões (7,3%) em relação à previsão contida na LOA 2022.

De outra parte, as receitas pertencentes ao grupo Receitas Não Administradas pela RFB, embora não sejam diretamente sensibilizadas pela atividade tributária do Estado, apresentaram substancial crescimento de R\$ 145,4 bilhões (60,0%) com respeito à estimativa da LOA 2022, alcançando R\$ 387,7 bilhões, como mostrado a seguir:

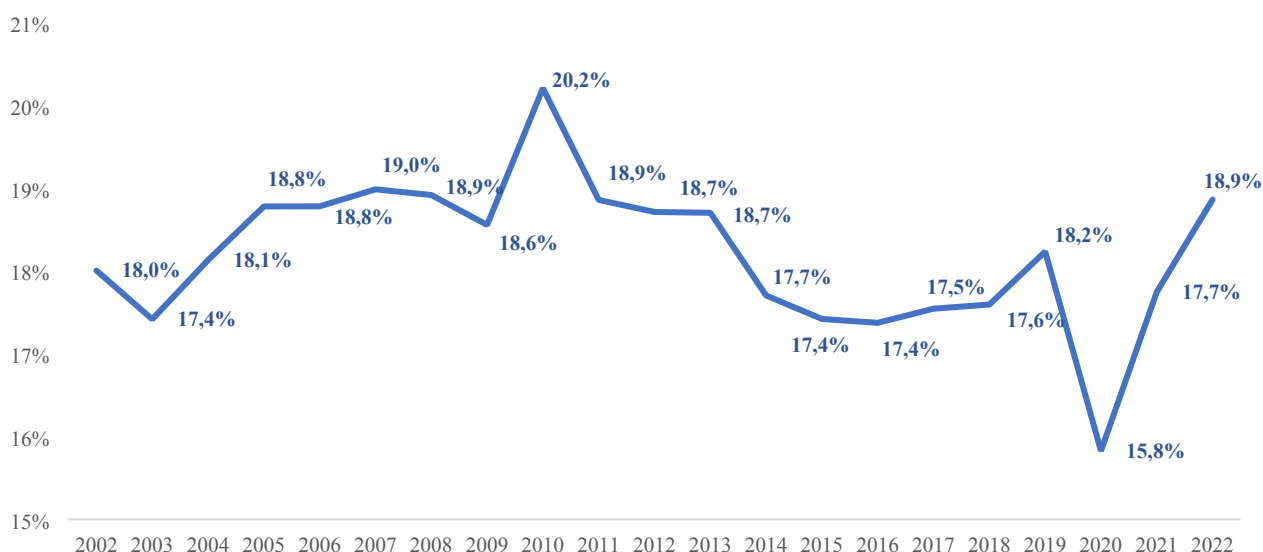
Receita Primária Prevista na LOA 2022 x Receita Realizada

Discriminação	R\$ milhões			
	LOA 2022 (A)	Realizado (B)	B-A	B/A-1
1. RECEITA TOTAL	2.030.520,2	2.313.305,4	282.785,2	13,9%
<i>1.1 - Receita Administrada pela RFB</i>	<i>1.288.902,0</i>	<i>1.390.000,4</i>	<i>101.098,4</i>	<i>7,8%</i>
1.1.01 Imposto de Importação	60.882,7	59.078,7	-1.804,0	-3,0%
1.1.02 IPI	83.677,9	59.893,5	-23.784,4	-28,4%
1.1.03 Imposto de Renda	546.712,7	667.222,5	120.509,8	22,0%
1.1.04 IOF	51.805,0	59.091,2	7.286,2	14,1%
1.1.05 Cofins	313.948,1	276.748,0	-37.200,1	-11,8%
1.1.06 PIS/Pasep	86.392,0	80.008,9	-6.383,1	-7,4%
1.1.07 CSLL	111.081,6	158.497,1	47.415,5	42,7%
1.1.09 CIDE Combustíveis	1.903,2	1.673,8	-229,4	-12,1%
1.1.10 Outras Receitas Administradas pela RFB	32.498,8	27.786,7	-4.712,1	-14,5%
<i>1.2 - Incentivos Fiscais</i>	<i>-1,8</i>	<i>-56,6</i>	<i>-54,8</i>	<i>-</i>
<i>1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS</i>	<i>499.352,6</i>	<i>535.709,9</i>	<i>36.357,3</i>	<i>7,3%</i>
<i>1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB</i>	<i>242.267,5</i>	<i>387.651,7</i>	<i>145.384,2</i>	<i>60,0%</i>
1.4.1 Concessões e Permissões	5.137,2	46.847,1	41.709,9	811,9%
1.4.2 Dividendos e Participações	26.284,9	87.003,6	60.718,7	231,0%
1.4.3 Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	18.592,1	17.283,7	-1.308,4	-7,0%
1.4.4 Receitas de Exploração de Recursos Naturais	95.870,4	132.482,3	36.611,9	38,2%
1.4.5 Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82)	18.152,6	21.094,1	2.941,5	16,2%
1.4.6 Contribuição do Salário Educação	25.728,6	27.291,7	1.563,1	6,1%
1.4.7 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	0,0	87,3	87,3	-
1.4.8 Demais Receitas Não Administradas pela RFB	52.501,6	55.561,9	3.060,3	5,8%
2. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	386.401,4	457.203,9	70.802,5	18,3%
3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)	1.644.118,9	1.856.101,6	211.982,7	12,9%

Fontes: LOA 2022 e Resultado do Tesouro Nacional de janeiro de 2023.

O gráfico a seguir apresenta a receita primária líquida em percentual do PIB no período de 2002 a 2022 com base no Resultado do Tesouro Nacional de janeiro de 2023.

Receita Primária Líquida em percentual do PIB



Fonte: STN. Resultado do Tesouro Nacional de janeiro de 2023.

Como pode-se observar, ocorreu um pico de crescimento em 2010 e uma redução drástica em 2020 em decorrência de duas crises internacionais (bolha imobiliária em 2010 e pandemia em 2020). Fora esses dois anos, observa-se redução em 2003, em 2009, no período entre 2011 e 2016 em virtude de crise econômica interna e recuperação após 2016, excetuando-se 2020 devido à pandemia. Em 2022, recuperou-se o patamar de 18,9% do PIB, próximo ao observado no período entre 2005 e 2013 (excetuando-se 2010). Em condições normais, pode-se esperar a manutenção desse patamar nos próximos anos.

2.3.2. Despesas Primárias

As despesas primárias correspondem ao total de despesas, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida (despesas financeiras). Nesse sentido, os gastos primários são aqueles dispêndios que possibilitam a oferta de serviços e a realização de políticas públicas em favor da sociedade.

Segregando-se as despesas primárias, têm-se os gastos obrigatórios e os discricionários. As despesas primárias obrigatórias, em regra, são aquelas que por determinação legal ou constitucional o gestor público não possui discricionariedade quanto à sua execução, determinação de seu montante, bem como ao momento de sua realização. Já as despesas primárias discricionárias são aquelas em que o gestor público pode avaliar a conveniência e a oportunidade de sua realização e o montante a ser executado dentro dos limites estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9º, § 2º, que:

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse rumo, a Lei 14.194/2021 (LDO 2022) previu em seu Anexo III, seções I e II, o rol de despesas primárias e financeiras, respectivamente, 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, tanto na elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

No comparativo entre as despesas primárias realizadas em 2022 e aquelas fixadas na LOA desse mesmo exercício, é possível observar que, em termos absolutos, a execução (pagamentos) superou as despesas inicialmente fixadas na peça orçamentária em R\$ 78,5 bilhões (4,6%), tendo em vista a abertura de diversos créditos adicionais ao longo do exercício:

Despesa Primária Fixada na LOA 2022 x Despesa Primária Executada (paga) em 2022

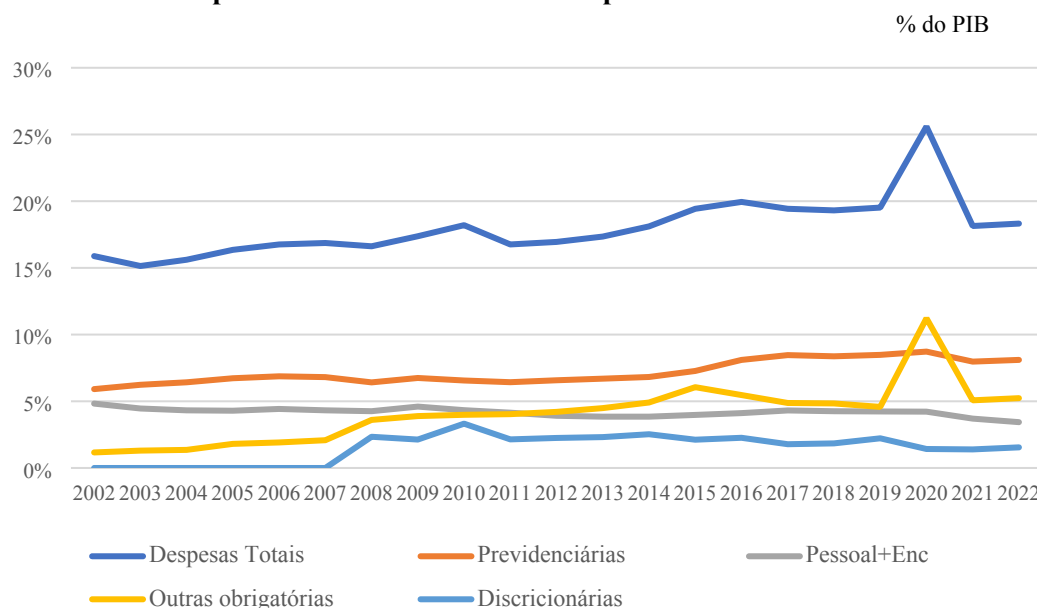
Discriminação	LOA 2022	Realizado	R\$ milhões	
	(A)	(B)	B-A	B/A-1
4. DESPESA TOTAL	1.723.470,1	1.801.997,8	78.527,7	4,6%
<i>4.1 Benefícios Previdenciários</i>	<i>777.717,3</i>	<i>796.976,6</i>	<i>19.259,3</i>	<i>2,5%</i>
<i>4.2 Pessoal e Encargos Sociais</i>	<i>336.102,5</i>	<i>337.942,0</i>	<i>1.839,5</i>	<i>0,5%</i>
<i>4.3 Outras Despesas Obrigatórias</i>	<i>252.510,3</i>	<i>295.793,0</i>	<i>43.282,7</i>	<i>17,1%</i>
4.3.01 Abono e Seguro Desemprego	65.822,5	64.270,9	-1.551,6	-2,4%
4.3.02 Anistiados	174,1	161,5	-12,6	-7,2%
4.3.03 Apoio Fin. EE/MM	0,0	6.297,1	6.297,1	-
4.3.04 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	803,1	693,6	-109,5	-13,6%
4.3.05 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	76.168,5	78.826,6	2.658,1	3,5%
4.3.06 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)		87,3	87,3	-
4.3.07 Créditos Extraordinários (exceto PAC)		46.983,2	46.983,2	-
4.3.08 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	3.192,1	3.096,1	-96,0	-3,0%
4.3.09 Fabricação de Cédulas e Moedas	1.088,0	1.000,5	-87,5	-8,0%
4.3.10 FUNDEB (Complem. União)	30.082,9	32.881,5	2.798,6	9,3%
4.3.11 Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	2.271,6	2.412,6	141,0	6,2%
4.3.12 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	17.993,6	15.001,3	-2.992,3	-16,6%
4.3.13 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	4.000,0	3.987,9	-12,1	-0,3%
4.3.14 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	26.979,3	17.349,1	-9.630,2	-35,7%
4.3.15 Subsídios, Subvenções e Proagro	13.377,6	15.324,4	1.946,8	14,6%
4.3.16 Transferências ANA	169,9	134,9	-35,0	-20,6%
4.3.17 Transferências Multas ANEEL	1.380,3	1.597,2	216,9	15,7%
4.3.18 Impacto Primário do FIES	1.643,4	725,7	-917,7	-55,8%
4.3.19 Financiamento de Campanha Eleitoral	4.961,5	4.961,5	0,0	0,0%
<i>4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira</i>	<i>357.139,9</i>	<i>371.286,3</i>	<i>14.146,4</i>	<i>4,0%</i>
4.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	223.163,8	219.143,8	-4.020,0	-1,8%
4.4.2 Despesas Discricionárias	133.976,1	152.142,5	18.166,4	13,6%

Fontes: LOA 2022 – Vol I e Resultado do Tesouro Nacional de janeiro de 2023.

A expansão da execução das despesas em 2022 foi viabilizada por meio de excepcionalidades de determinados gastos da aferição do cumprimento do teto de despesas primárias (Novo Regime Fiscal – ECs 95/2016 e 113/2021). O principal item foi o de créditos extraordinários, não previstos na LOA, mas que resultaram na execução de quase R\$ 47 bilhões. Destaque também para a rubrica de benefícios previdenciários, com realização de R\$ 19,3 bilhões acima do montante inicialmente fixado na LOA. A análise circunstanciada acerca dessa variação consta do tópico 4.1.1.1 deste Relatório. O acréscimo de R\$ 18,2 bilhões nas despesas discricionárias foi viabilizado pela folga no Teto de Gastos e pelo acréscimo de arrecadação.

O gráfico a seguir apresenta o histórico da despesa primária total decomposta em quatro componentes em percentuais do PIB.

Despesa Primária Total e seus componentes de 2002 a 2022



Fonte: STN - RTN de dezembro de 2023.

Obs.: As outras despesas obrigatórias incluem as Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo. As Despesas Discrecionárias só foram destacadas a partir de 2008.

O pico em 2020 no componente “outras despesas obrigatórias” decorreu dos gastos extraordinários com a pandemia. As observações a seguir desconsideram o ano de 2020.

A despesa primária total apresentou tendência de crescimento até 2016 por pressão ora das despesas previdenciárias, ora das “outras despesas obrigatórias”. Com a aprovação da EC 95/2016, que estabeleceu o Teto de Gastos, a despesa primária total estabilizou-se.

As despesas com pessoal e encargos apresentaram relativa estabilidade até 2020, tendo havido redução em 2021 e 2022 devido ao congelamento de salários e a restrições nas contratações.

As “outras despesas obrigatórias” e “obrigatórias com controle de fluxo” (despesas cuja execução está sujeita a programação financeira, ou seja, ao estabelecimento de limites de pagamento) sofreram grande elevação no exercício de 2020, atingindo 11,2% do PIB ante 4,6% do PIB em 2019. Como assinalado, essa elevação se deveu à realização de despesas primárias extraordinárias visando ao combate da pandemia. Já em 2021, esse componente mostrou reversão, reduzindo para 5,1% do PIB.

O mais importante a se notar é a relativa estabilidade nestes diversos componentes a partir de 2016, revertendo um histórico de aumentos significativos nas despesas previdenciárias no período que antecedeu a reforma previdenciária.

Ao se observar a evolução das despesas discrecionárias, a pequena redução de 0,8 p.p. em relação ao PIB entre 2016 e 2022 representa diminuição de aproximadamente 21% em valores deflacionados nestes dois anos.

Frise-se que, não obstante a redução de despesas ser positiva para as finanças públicas, especialmente em cenário de sucessivos déficits fiscais, o grupo de despesas discrecionárias abrange investimentos, custeio de órgãos/entidades da Administração e políticas públicas de alta relevância para o Estado. Assim, a compressão de despesas discrecionárias pode impactar a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas ações finalísticas de governo.

2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira

Os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964 dispõem que, imediatamente após a promulgação da lei orçamentária anual (LOA) e com base em seus limites, o Poder Executivo fixará cotas de despesa

que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, visando atender dois objetivos: assegurar a essas unidades, em tempo útil, recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e manter no exercício financeiro, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, em atenção ao art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN, por ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional. Determina também que, na alteração desses limites, serão observados o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária. Ademais, a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas, o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar.

E o art. 10 do mesmo decreto dispõe que os ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

No mesmo sentido, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e desdobrá as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Por seu turno, 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 LDO.

Na Lei 14.194/2021 (LDO 2022), tais regras constam dos arts. 61 e 62. Na hipótese de a lei orçamentária de 2022 não ter sido publicada até 31/12/2021, constaram do seu art. 63 regras para execução orçamentária provisória.

Com a publicação da LOA 2022 (Lei 14.303/2022), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 10.961, de 11/2/2022, alterado pelos Decretos 11.019, de 30/3/2022, 11.086, de 30/5/2022, 11.154, de 29/7/2022, 11.190, de 6/9/2022, 11.216, de 30/9/2022, e 11.269, de 30/11/2022.

Os arts. 1º, § 2º, e 2º do Decreto 10.961/2022 estabeleceram para os órgãos superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a XV.

Ao considerar as citadas regras, a programação tem por objetivos fundamentais a compatibilização da execução da despesa com a arrecadação da receita e o cumprimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2022), este último abordado nas seções 2.3.1, 2.3.3 e 2.3.4 deste Relatório.

Entretanto, considerando o Novo Regime Fiscal (NRF) instituído por meio da EC 95/2016 – com as alterações promovidas pelas ECs 109/2021, 113/2021 e 114/2021 –, a programação visa, ainda, cumprir limites individualizados para as despesas primárias (Teto de Gastos), incluídas operações que afetam o resultado primário, estabelecidos para os Poderes da República, o Ministério

Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União, assunto tratado na seção 4.1.1.8 deste Relatório.

Tendo em vista a rigidez da quase totalidade das despesas primárias obrigatórias, para as quais se podem considerar assegurados os recursos financeiros, o art. 1º, § 1º, e o art. 2º, § 1º, do Decreto 10.961/2022, excluem dos limites de empenho as dotações relativas ao grupo de natureza de despesa (GND) ‘1 – Pessoal e Encargos Sociais’ e as demais despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2022.

Contudo, selecionam-se, dentre as últimas, aquelas que, por suas peculiaridades, estariam sujeitas a controle de fluxo, conforme disciplina o art. 61, § 2º, da LDO 2022, de modo que para essas, listadas no Anexo XVIII do Decreto 10.961/2022, foram estabelecidos os cronogramas de pagamento constantes dos Anexos XIV e XV.

Excluem-se, ainda, dos limites de empenho os grupos que não integram o conjunto das despesas primárias, ou seja, as dotações relativas às despesas financeiras, identificadas nos GNDs ‘2 - Juros e Encargos da Dívida’ e ‘6 - Amortização da Dívida’, bem assim as despesas financeiras, considerados os GNDs ‘3 - Outras Despesas Correntes’, ‘4 - Investimentos’ e ‘5 - Inversões Financeiras’, das ações relacionadas no Anexo XVII do mesmo decreto.

Enfim, a programação financeira é especialmente voltada ao controle da execução orçamentário-financeira das “despesas primárias obrigatórias sujeitas ao controle de fluxo” e das despesas primárias discricionárias componentes dos GNDs 3, 4 e 5, relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar, sendo que não integram os cronogramas as dotações referentes aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2022.

A demonstração da compatibilidade entre os limites autorizados para movimentação e empenho constantes do Decreto 10.961/2022 e os registros constantes dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDPs), a que se refere o art. 62, § 4º, da LDO 2022, consta do Anexo XXVII do decreto. Isso sem prejuízo da elaboração de estimativas envolvendo a totalidade das receitas e despesas primárias, conforme apresentado ao longo do exercício nos RARDPs.

Nos termos da delegação estabelecida no art. 10, incisos I, II, III, V e VI do Decreto 10.961/2022, o secretário especial do tesouro e orçamento do Ministério da Economia – cargo atualmente inexistente na estrutura do Ministério da Fazenda – estava autorizado, quanto aos limites de movimentação e de empenho, a alterá-los ou adequá-los às dotações de despesas primárias discricionárias aprovadas para o exercício de 2022, bem assim, quanto aos limites de pagamento, alterá-los ou remanejá-los.

Limitação de empenho e movimentação financeira

Apresenta-se na tabela seguinte a evolução da programação dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) ao longo do exercício de 2022 no âmbito do Poder Executivo, destacando-se os limites globais de movimentação financeira e empenho constantes do Anexo I do Decreto 10.961/2022 e suas alterações.

Programação Orçamentário-financeira: Resultado Fiscal e Contingenciamento em 2022

Normativo	R\$ bilhões							
	LOA 2022 (21/1/2022)	Avaliação 1º Bimestre (22/3/2022)	Avaliação 2º Bimestre (20/5/2022)	Avaliação 3º Bimestre (22/7/2022)	Avaliação 4º Bimestre (21/9/2022)	Avaliação 5º Bimestre (22/11/2022)	Avaliação Extemporânea (22/12/2022)	Realizado 2022
I. Receita Líquida	1.644,1	1.686,1	1.722,4	1.774,4	1.844,3	1.855,4	1.860,4	1.856,1
II. Despesas	1.720,4	1.753,0	1.787,9	1.833,7	1.830,8	1.832,1	1.826,2	1.802,0
II.1 Obrigatórias	1.589,5	1.621,7	1.632,7	1.679,5	1.677,5	1.679,7	1.678,2	1.649,9
II.2. Discricionárias	130,9	131,3	155,2	154,2	153,2	152,4	148,0	152,1

Normativo	LOA 2022 (21/1/2022)	Avaliação 1º Bimestre (22/3/2022)	Avaliação 2º Bimestre (20/5/2022)	Avaliação 3º Bimestre (22/7/2022)	Avaliação 4º Bimestre (21/9/2022)	Avaliação 5º Bimestre (22/11/2022)	Avaliação Extemporânea (22/12/2022)	Realizado 2022
III. Fundo Soberano	0	0	0	0	0	0	0	0
IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II + III)	-76,3	-66,9	-65,5	-59,4	13,5	23,4	34,1	54,1
V. Compensação Estatais Federais ¹	0	0	0	0	0	0	0	-
VI. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística	0	0	0	0	0	0	0	0,8
VII. Resultado Primário Abaixo da Linha	-76,3	-66,9	-65,5	-59,4	13,5	23,4	34,1	54,9
Contingenciamento indicado ²	52,2	103,5	111,7	159,1	230,3	243,3	254,1	-
Contingenciamento indicado (Poder Executivo)	-	103,1	111,2	158,4	229,3	242,2	253,0	-
Contingenciamento indicado (demais Poderes)	-	0,4	0,5	0,7	1,0	1,1	1,1	-
Contingenciamento realizado x LOA 2021 ³	-	-	-	-	-	-	-	-
Ajuste devido ao Teto de Gastos	-	-1,7	-10,0	-12,7	-10,5	-15,4	-2,8	-
Decreto/Portaria ⁴	(14/5/2021)	11.019 (30/3/2022)	11.086 (30/5/2022)	11.154 (29/7/2022)	11.216 (30/9/2022)	11.269 (30/11/2022)	-	-
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira ⁵	-	354,4	378,4	379,8	378,7	376,1	-	371,3
Obrigatórias com Controle de Fluxo	-	223,1	223,2	225,6	225,5	223,7	-	219,1
Discrecionárias	-	131,3	155,2	154,2	153,2	152,4	-	152,1

Fontes: LOA 2022; Decretos de Programação Orçamentária e Financeira; Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias e Resultado do Tesouro Nacional.

Nota: De acordo com o art. 2º, *caput*, da LDO 2022, a elaboração e a aprovação do PLOA 2022 e a execução da respectiva LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 170.473.716.000,00.

1. O art. 3º, § 2º, da LDO 2022, estabelece que poderá haver, durante a execução da LOA 2022, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispendios Globais.

2. Montante indicado no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias para cumprimento da meta. O valor positivo implica possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira, caso contrário, a necessidade de limitação. Não está ajustado para fins de cumprimento do limite estabelecido no Novo Regime Fiscal – NRF (Teto de Gastos).

3. Não houve necessidade de contingenciamento no exercício.

4. Decretos de programação editados com o fim de operacionalizar as indicações constantes do correspondente relatório bimestral. Portarias publicadas com amparo no art. 10, incisos V e VI, do Decreto 10.961/2022.

5. Compatibilidade dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira com os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias.

Tendo em vista a meta de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões (art. 2º da LDO 2022), observa-se que, a partir da publicação da LOA 2022, as reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias sistematicamente indicaram possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem, o que afastou a necessidade de contingenciamento.

Registrou-se já no RARDP do 1º bimestre déficit primário projetado de R\$ 66,9 bilhões (“acima da linha”). A partir do RARDP do 4º bimestre as projeções passaram a ser de superávit primário, culminando, no RARDP Extemporâneo de 22/12/2022, na previsão de superávit de R\$ 34,1 bilhões, o que possibilitaria ampliar os limites de despesas primárias discricionárias em R\$ 254,1 bilhões, considerando as exclusões previstas no art. 2º, § 2º, da LDO 2022, no 65-A da LRF e na EC 123/2022, no montante de R\$ 49,5 bilhões. Ao final do exercício foi alcançado o superávit primário de R\$ 54,1 bilhões, conforme abordado na seção 2.3.4 deste Relatório.

No entanto, ante o compromisso de se respeitar o limite mais restritivo estabelecido no Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos), registraram-se, reiteradamente, considerando a soma de todos os limites individualizados, projeções das despesas primárias que excediam o Teto de Gastos para 2022, impondo-se a realização de bloqueios, previstos no art. 16 do Decreto 10.961/2022, tema abordado na seção 4.1.1.8 deste Relatório. No RARDP do 5º bimestre foi registrado que as despesas primárias estimadas o excediam em R\$ 12.591,4 milhões. Contudo, a última avaliação, constante do RARDP Extemporâneo, indicou que a projeção das despesas primárias estaria R\$ 236,7 milhões abaixo do Teto de Gastos estabelecido para 2022.

Por fim, as últimas três linhas da tabela anterior informam que, ao longo da execução sob a vigência da LOA 2022, as programações das despesas obrigatórias com controle de fluxo e das despesas discricionárias estabelecidas nos decretos de programação orçamentária e financeira eram

compatíveis com as despesas projetadas apresentadas nos correspondentes Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias.

Limites de pagamento

Apresentam-se na tabela seguinte os derradeiros limites e pagamentos estabelecidos para o Poder Executivo, discriminados por órgão e anexo do Decreto 10.961/2022, no montante global de R\$ 391,7 bilhões, dos quais foram pagos R\$ 371,1 bilhões, o que corresponde a 94,7%.

Limites e pagamentos finais dos Cronogramas Mensais de Desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2022

R\$ milhões																			
Órgão x Anexo	II	III	IV	V	VI	VI-A	VII (RP 6)	VII (RP7)	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	Limites (L)	Pagamentos (P)	P/L (%)
PR	371,8	0,0	48,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,3	0,0	461,1	440	95,4
Mapa	3.533,3	1.219,6	175,4	36,5	14,3	0,0	-	-	8,4	0,1	402,5	6,5	2,7	1,0	869,2	0,0	6.269,4	3.970	63,3
MCTI	1.936,0	1.667,3	180,5	1.110,6	0,0	0,0	-	-	0,0	3,7	5,0	4,5	0,0	0,0	70,5	0,0	4.978,0	4.858	97,6
ME	8.703,0	1.724,1	2.197,4	0,0	0,0	23.912,1	-	-	3,4	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	649,7	9,6	37.199,8	36.292	97,6
MEC	17.788,1	286,3	1.570,7	0,0	0,0	0,0	-	-	0,2	0,0	259,8	0,0	6,2	0,0	9.247,6	32,4	29.191,2	28.348	97,1
MJ	709,7	2.303,6	20,2	116,4	0,0	0,0	-	-	0,5	2,0	29,2	4,4	4,1	0,3	2.376,1	265,2	5.831,7	5.454	93,5
Cade	1,7	0,0	40,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,8	0,0	42,6	42	98,1
MME	391,2	0,0	469,2	0,0	0,0	1.212,1	-	-	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	111,3	29,0	2.213,0	2.120	95,8
ANP	11,9	0,0	133,5	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,7	0,0	153,1	152	99,3
Aneel	129,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	0,0	134,9	132	97,8
ANM	73,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	13,9	0,0	87,8	79	90,2
MRE	1.954,7	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	692,7	0,0	2.651,4	2.532	95,5
MS	17.494,1	5,8	79,8	0,0	0,0	0,0	-	-	83,9	0,3	7.699,6	1,6	3,8	0,0	108.628,7	260,2	134.257,8	129.419	96,4
Anvisa	172,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,0	0,0	190,5	135	71,0
ANS	99,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	0,0	106,1	89	84,3
CGU	106,6	0,0	4,9	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,6	0,0	130,1	129	99,1
MI	9.818,8	0,0	199,6	0,0	0,0	0,0	-	-	4,0	0,0	49,7	0,0	1,9	0,0	83,4	5,0	10.162,4	7.446	73,3
ANTT	155,4	0,0	138,1	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,7	0,0	0,6	0,0	9,9	0,0	304,7	234	76,8
Antaq	41,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	0,0	45,4	39	85,0
Anac	43,1	0,0	79,1	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,0	0,0	135,3	122	90,2
MTP	619,6	0,0	1.911,3	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	7,9	0,0	0,0	0,0	350,2	0,0	2.889,0	2.607	90,3
MCom	768,5	85,1	203,9	166,5	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	68,9	0,0	1.292,9	1.134	87,7
Anatel	192,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,1	8,7	204,9	202	98,6
MMA	434,8	252,1	178,9	39,1	2,1	0,0	-	-	3,5	0,0	3,6	0,0	1,5	0,0	52,4	0,0	968,1	924	95,5
MD	6.626,7	5.765,8	2.053,0	8,0	39,6	0,0	-	-	0,0	4,6	111,7	2,9	0,0	0,0	6.168,8	4.515,9	25.297,0	23.715	93,7
MDR	9.580,4	0,2	407,4	0,0	0,0	0,0	-	-	19,0	0,0	1.929,4	0,0	4,1	0,0	172,2	0,0	12.112,7	7.193	59,4
ANA	201,8	4,5	0,5	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	209,7	187	89,1
MTur	760,1	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	-	-	0,6	0,0	57,8	0,0	0,0	0,0	29,9	0,0	850,2	596	70,1
Ancine	40,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	43,5	30	69,7
MC	5.193,5	0,0	20,4	0,0	0,0	0,0	-	-	87,9	0,0	948,2	0,0	0,0	0,0	88.875,3	0,0	95.125,3	94.673	99,5
GAB-PR	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	8,1	8	94,2
AGU	422,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	99,8	0,0	522,4	513	98,3
MMFDH	222,3	0,0	9,2	0,0	5,0	0,0	-	-	42,6	0,0	13,1	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	295,1	279	94,6
BCB	320,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	234,0	0,0	554,4	538	97,1
Limites (L)	88.925,6	13.314,2	10.130,8	1.477,1	61,0	25.124,3	10.930,5	5.866,9	254,2	11,6	11.518,7	19,9	24,9	1,3	218.930,2	5.126,0	391.717,1	-	-
Pagamentos (P)	74.614,1	12.794,1	9.730,9	1.403,3	29,9	25.124,3	10.753,4	5.666,6	128,6	7,6	11.469,3	8,9	16,5	0,8	214.365,6	4.937,6	371.051,3	-	-
P/L (%)	83,9	96,1	96,1	95,0	49,0	100,0	98,4	96,6	50,6	65,4	99,6	44,6	66,4	60,7	97,9	96,3	94,7	-	-

Fonte: STN (Adaptada) – Atualizadas conforme Portarias SETO 11.110, 11.116 e 11.120, de 27/12/2022, Portaria 11.190, de 28/12/2022, e Portarias 11.219 e 11.270 de 29/12/2022. Obs.: Os limites e pagamentos referentes às emendas individuais (RP 6) e de iniciativa de bancada (RP 7) não estão discriminados por órgão. Os montantes correspondem à dotação atualizada final.

2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2022

Apresentam-se nesta seção os resultados primário e nominal do Governo Federal no exercício de 2022, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa

de Dispendios Globais (PDG) das empresas estatais federais. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal consta da seção 4.1.2.1 deste Relatório.

Estabeleceu-se nos arts. 2º e 3º da LDO 2022 que a execução da LOA 2022 deveria ser compatível com a obtenção das metas de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões (-1,92% do PIB) para os OFSS e de R\$ 4,4 bilhões (-0,05% do PIB) para o PDG, totalizando-se o limite de déficit de R\$ 174,9 bilhões (-1,97% do PIB) para o governo federal. Ademais, nos termos do § 2º do art. 3º da LDO 2022, poderia haver compensação entre as metas dos OFSS e do PDG durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios bimestrais de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário de que tratam o § 4º do art. 62 e o *caput* do art. 152 da mesma lei.

No entanto, o § 2º do art. 3º da LDO 2022 registrou que, no caso de necessidade de prorrogação dos seguintes gastos/programas, não seriam contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários: i) voltados às despesas com ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar 141/2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia de Covid-19 – inclusive os restos a pagar, com amparo no Parecer SEI 5679/2022/ME, de 16/5/2022, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional –; ii) do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e iii) do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

Excluem-se, ainda, da meta as despesas com o enfrentamento ou mitigação dos impactos relacionados ao estado de emergência estabelecido em virtude da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos respectivos impactos sociais, consoante o art. 120 ao ADCT, incluído por meio do art. 3º da EC 123/2022, e as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual, conforme o art. 65-A da LRF.

Resultado Primário “Abaixo da Linha”

O resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo Banco Central do Brasil (Bacen). Segundo a autarquia, que não considera as exclusões citadas, o governo federal atingiu superávit primário de R\$ 59,7 bilhões (0,61% do PIB), composto do superávit do governo central de R\$ 54,9 bilhões (0,56% do PIB) e do superávit das empresas estatais federais de R\$ 4,8 bilhões (0,05% do PIB). Destarte, verifica-se que houve cumprimento da meta de resultado primário do governo federal.

Resultado Primário “Acima da Linha”

O resultado primário “acima da linha” do governo central, apurado pela STN, foi de superávit de R\$ 54,1 bilhões. A diferença entre os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha”, de R\$ 861 milhões, decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas, conforme explicado na seção 4.1.2.1 deste Relatório.

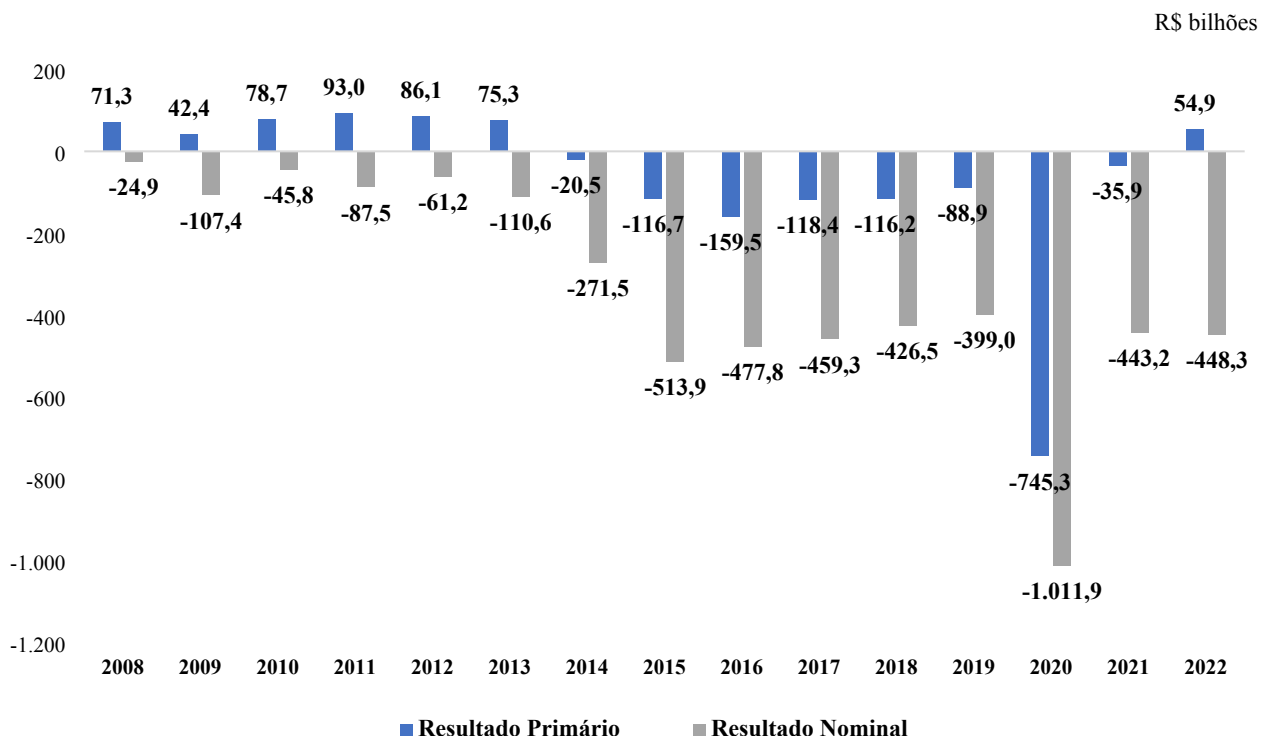
A variação, a valores correntes, do resultado primário entre 2021 e 2022 derivou do aumento de 19,7% da receita total, que atingiu no último ano R\$ 2.313,3 bilhões – houve crescimento de 17,5% da receita líquida deduzida de transferências a estados e municípios, totalizando R\$ 1.856,1 bilhões –, frente ao aumento de 11,1% da despesa total, que alcançou R\$ 1.802,0 bilhões.

Evolução dos Resultados Primário e Nominal

O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa, consoante já discutido no âmbito do Acórdão 296/2007-TCU-Plenário (relator: Ministro Ubiratan Aguiar).

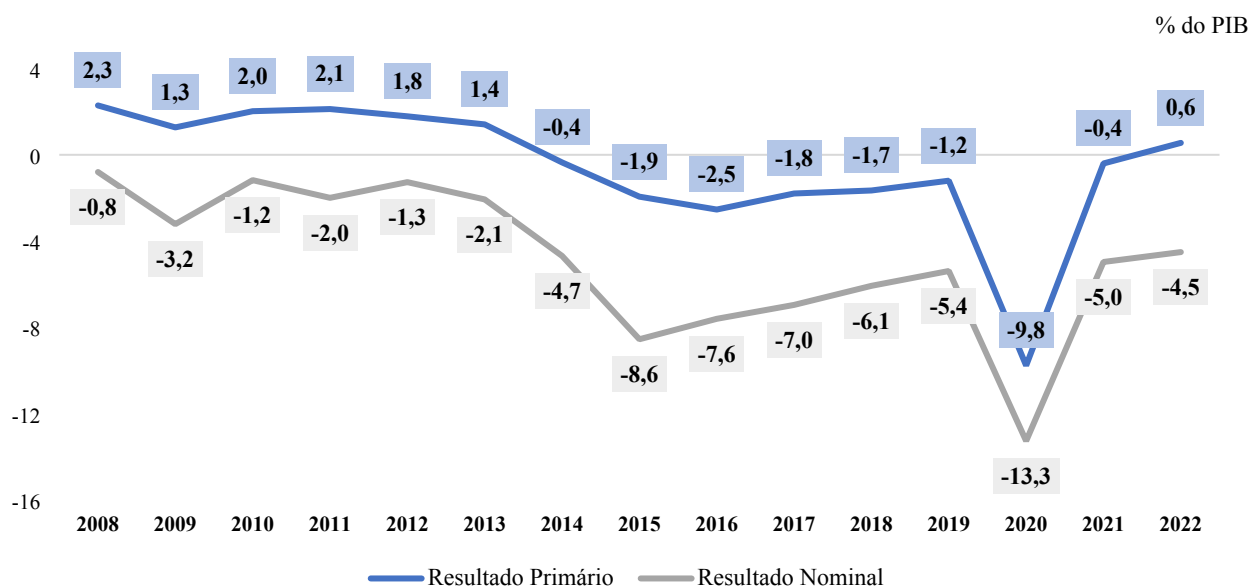
Apresentam-se a seguir as trajetórias do resultado primário e do resultado nominal do governo central de 2008 a 2022, em valores correntes e em percentual do PIB.

Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2022



Fonte: Bacen.

Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2022



Fonte: Bacen.

O resultado primário do governo central envolveu o superávit de R\$ 71,3 bilhões (2,3% do PIB) em 2008 para o déficit de R\$ 159,5 bilhões (-2,5% do PIB) em 2016, iniciando trajetória de redução do déficit até 2019, quando atingiu R\$ 88,9 bilhões (-1,2% do PIB). No ano de 2020, em razão dos gastos para enfrentamento à pandemia de Covid-19, houve forte inflexão, atingindo-se o déficit de R\$ 745,3 bilhões (-9,8% do PIB), o maior da série histórica, que se iniciou em 1991. Todavia, o déficit reduziu-se substancialmente para R\$ 35,9 bilhões em 2021, ficando, em percentual do PIB, ao nível do exercício de 2014 (-0,4% do PIB). Em 2022, ocorre a inversão de sinal, com o superávit de R\$ 54,9 bilhões (0,6% do PIB).

O resultado nominal passou de déficit de R\$ 24,9 bilhões (-0,8% do PIB) em 2008 para déficit de R\$ 513,9 bilhões (-8,6% do PIB) em 2015, experimentando redução daí por diante até alcançar, em 2019, déficit de R\$ 399,0 bilhões (-5,4% do PIB). Entretanto, também como consequência da pandemia, em 2020, o déficit nominal apresentou grande elevação e alcançou R\$ 1.011,9 bilhões (-13,3% do PIB), voltando, em 2021, aos níveis pré-pandemia com o significativo decréscimo para R\$ 443,2 bilhões (-5,0% do PIB). Em 2022, manteve-se, em valores correntes, no mesmo nível, com R\$ 448,3 bilhões, porém, houve avanço como proporção do PIB, com a redução de cerca de 0,5 p.p.

Apesar da melhora dos resultados fiscais em 2021 e 2022, com relação aos respectivos anos anteriores, os juros nominais cresceram significativamente como proporção do PIB, respectivamente, 1,1 p.p. e 0,5 p.p, ou seja, passaram de R\$ 266,7 bilhões em 2020 (-3,5% do PIB) para R\$ 407,3 bilhões em 2021 (-4,6% do PIB) e R\$ 503,2 bilhões em 2022 (-5,1% do PIB), consequência da elevação tanto do endividamento como das taxas de juros.

2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O resultado primário é afetado de forma direta ou indireta por diversos outros fatores além das receitas e despesas primárias, tais como os benefícios tributários, financeiros e creditícios. A presente seção analisa esses elementos.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo 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.

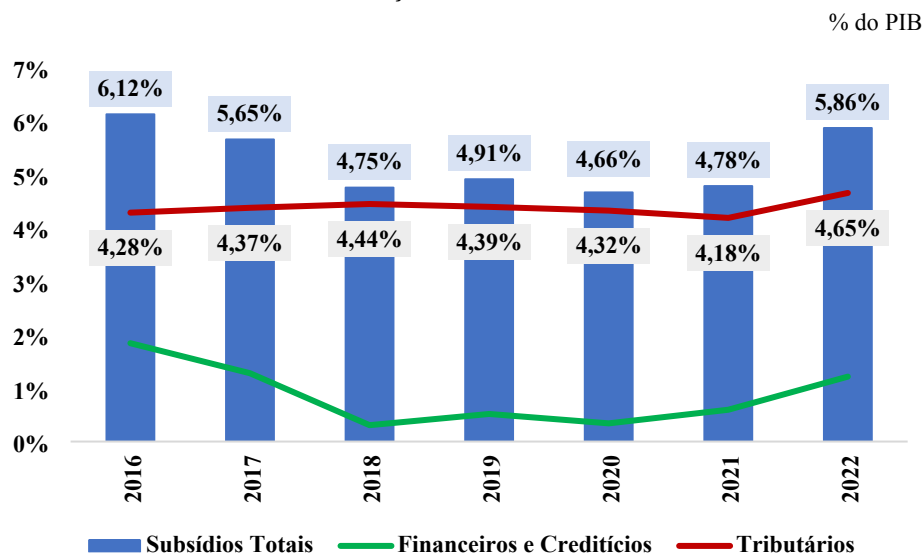
Em 2022, estes benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 581,5 bilhões, correspondendo a 31,3% da receita primária líquida e a 5,86% do PIB. Foram R\$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R\$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos benefícios em percentual do PIB. Houve redução dos subsídios totais entre 2016 e 2018 influenciada pela diminuição dos benefícios financeiros e creditícios em face da redução nas taxas de juros. Os valores totais apresentaram certa estabilidade entre 2018 e 2021.

Os benefícios financeiros e creditícios aumentaram em 2021 e 2022 como decorrência da elevação do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, que passou de 5,42% em 2020 para 6,16% em 2021 e para 11,28% em 2022. Esse aumento se deu em virtude do aperto monetário que resultou em substancial elevação das taxas de juros.

Já em relação aos benefícios tributários, observou-se aumento como proporção do PIB, tanto no período 2016-2022 (de 4,28% para 4,65%), quanto entre 2021 e 2022 (de 4,18% para 4,65%).

Evolução dos Benefícios



Fontes: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos e RFB.

Os benefícios tributários, apesar de sua importância, volume e impacto no resultado primário, não são explicitados no orçamento como despesa ou deduções da estimativa de receita, embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual.

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 entre essas operações e as praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Destaca-se que os benefícios tributários, financeiros e creditícios objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do país, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais. Por outro lado, 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 2022, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

Cabe ressaltar, ainda, que, por meio do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, foi prevista a edição de lei complementar com vistas a estabelecer critérios, metas e procedimentos para concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios. Referida lei tratará de regras para avaliação periódica dos impactos econômicos desses benefícios, com divulgação dos respectivos resultados, bem como de redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, independentemente do plano emergencial disposto no *caput* do art. 4º em comento, que foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em setembro de 2021 (Projeto de Lei PL 3.203/2021).

Além dessas análises e das usualmente efetuadas, 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, rel. min. Aroldo Cedraz);
- Avaliação do Fundo da Marinha Mercante – FMM (Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, rel. min. 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).

2.3.5.1. Benefícios Tributários

Em 2022, foram instituídas 35 novas desonerações tributárias, cuja estimativa de impacto na arrecadação do exercício, conforme cálculos da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), alcançou R\$ 56,6 bilhões. Para os exercícios subsequentes, as projeções são: R\$ 74,5 bilhões para 2023, R\$ 53,5 bilhões para 2024 e R\$ 17,6 bilhões para 2025.

Cabe ressaltar que, em relação aos números de 2021, os dados de 2022 demonstram aumento significativo, tanto da quantidade de desonerações instituídas (35 contra 24) quanto do montante total estimado em quatro anos, ou seja, R\$ 202,2 bilhões (2022 a 2025) contra R\$ 54 bilhões (2021 a 2024). O exame acerca da conformidade fiscal da instituição desses benefícios no ano de 2022 consta da seção 4.1.2.9 deste Relatório.

O valor total de renúncia tributária projetada para o exercício de 2022 foi de R\$ 461,1 bilhões, contra R\$ 372,3 bilhões para 2021, evidenciando aumento nominal de 23,8%, bem acima da inflação de 2022 medida pelo IPCA (5,79%). No entanto, convém esclarecer que, para 2022, a RFB voltou a considerar, no âmbito das projeções dos gastos tributários, os valores concernentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e ao Microempreendedor Individual (MEI). A exclusão havia ocorrido durante o exercício de 2021, em obediência ao disposto no § 2º do art. 136, c/c o art. 176, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), *in verbis*:

Art. 136. (...)

§ 2º Não serão considerados benefícios tributários os regimes diferenciados de que trata a alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 da Constituição.

(...)

Art. 176. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A LDO de 2023 não repetiu este dispositivo. Dessa forma, os dados apresentados a seguir incluem o Simples e o MEI em todos os anos, com exceção do exercício de 2021.

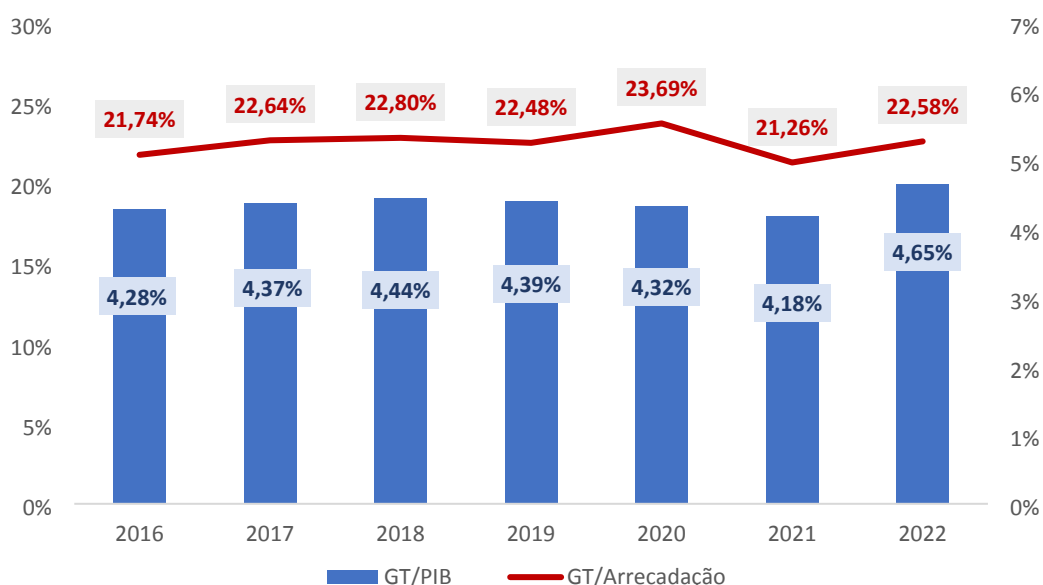
Os dados constam da página eletrônica daquela Secretaria, onde estão apresentados diversos demonstrativos (séries históricas) sobre as renúncias tributárias, instituídas e em vigor, enquadradas no conceito de “gastos tributários” (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>).

Nota-se que o elevado incremento nos gastos tributários estimados para 2022 vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como ao “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, previstos no Projeto de Lei (PL) 3.203/2021, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 15/9/2021, em cumprimento ao disposto no art. 4º da EC 109/2021, e ainda não apreciado pelo Poder Legislativo.

O gráfico seguinte demonstra a evolução histórica dos gastos tributários como proporção da arrecadação e do PIB. Os dados foram obtidos, em sua maioria, do “Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), Bases Efetivas 2020 - série 2019 a 2023 - Quadros”, bem como de outros demonstrativos relativos a séries históricas mais antigas, incluídos na citada página eletrônica da RFB.

Verifica-se que, no período 2016-2022, os percentuais do gasto tributário em relação à arrecadação apresentaram tendência de estabilidade, também observada em proporção ao PIB até o exercício de 2021. Entretanto, em 2022, constatou-se crescimento significativo da relação gasto tributário/PIB, calculado em 4,65%, que, além de representar elevação substancial em relação a 2021 (4,18% do PIB), é o maior já identificado nas séries históricas (a partir do exercício de 2006) publicadas pela RFB.

Gastos Tributários em percentual da arrecadação e do PIB



Fonte: RFB.

A próxima tabela apresenta a distribuição dos principais gastos tributários e previdenciários por tributo. Em destaque estão os benefícios referentes à Cofins (27,03%), ao IRPJ (16,58%) e ao IRPF (15,45%).

Gastos Tributários por Tributo – Projeção para 2022

		R\$ milhões		
Posição	Tributo / Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
1	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins	124.600	27,03%	27,03%
2	Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	76.447	16,58%	43,61%
3	Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	71.234	15,45%	59,06%
4	Contribuição para a Previdência Social	70.938	15,39%	74,44%
5	Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	29.532	6,41%	80,85%
6	Contribuição Social para o PIS-Pasep	26.078	5,66%	86,50%
7	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	20.999	4,55%	91,06%
8	Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	18.065	3,92%	94,98%
9	Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	8.813	1,91%	96,89%
10	Demais	14.345	3,11%	100,00%
Total		461.051		

Fonte: RFB

Em relação às renúncias tributárias mais significativas, a tabela a seguir especifica as quinze primeiras, que representam cerca de 91% do montante total projetado para o exercício. O Simples Nacional se destaca como maior gasto tributário, com 22,56% do total, seguido dos benefícios relacionados à Agricultura e Agroindústria (11,04%), que juntos somam mais de um terço do valor das renúncias (33,60%).

Ranking Gastos Tributários – Projeção para 2022

		R\$ milhões		
Posição	Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
1	Simples Nacional	103.992	22,56%	22,56%
2	Agricultura e Agroindústria	50.915	11,04%	33,60%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF	43.872	9,52%	43,11%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	34.989	7,59%	50,70%
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	31.367	6,80%	57,51%
6	Combustíveis	29.881	6,48%	63,99%
7	Deduções do Rendimento Tributável – IRPF	26.895	5,83%	69,82%
8	Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	17.205	3,73%	73,55%
9	Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	16.830	3,65%	77,20%
10	Benefícios do Trabalhador	15.280	3,31%	80,52%

Posição	Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
11	Desenvolvimento Regional	15.076	3,27%	83,79%
12	Setor Automotivo	8.837	1,92%	85,70%
13	Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	8.820	1,91%	87,62%
14	Desoneração da Folha de Salários	8.514	1,85%	89,46%
15	Informática e Automação	7.481	1,62%	91,09%
16	Demais	41.096	8,91%	100,00%
TOTAL		461.051		

Fonte: RFB.

Especificamente quanto aos benefícios incidentes sobre a contribuição previdenciária, demonstrados na tabela seguinte, projetou-se o total de R\$ 70,9 bilhões para 2022, correspondendo a um incremento nominal de 15,3% em relação a 2021 (R\$ 61,5 bilhões), assim como a uma elevação percentual em relação ao PIB, considerando também os dois exercícios (0,72% contra 0,69%). Os maiores crescimentos (19%) ocorreram nas modalidades mais significativas, ou seja, “Simples Nacional” e “Entidades Filantrópicas”, além de outras, com participações menos significativas.

Renúncias Previdenciárias – Projeção para 2022

R\$ milhões

Posição	Tributo / Gasto tributário	Bases efetivas			Projeções		Variação 2022/2021	Valor s/total 2022	
		2018	2019	2020	2021	2022		%	% acum
1	Simples Nacional	24.034	22.227	22.575	23.786	28.316	19,0%	39,9%	39,9%
2	Entidades Filantrópicas	12.230	12.218	11.525	12.144	14.456	19,0%	20,4%	60,3%
3	Exportação da Produção Rural	7.500	7.201	10.219	10.111	9.961	-1,5%	14,0%	74,3%
4	Desoneração da Folha de Salários	12.362	9.774	8.248	7.339	8.514	16,0%	12,0%	86,3%
5	MEI - Microempreendedor Individual	2.562	3.148	3.770	4.675	5.565	19,0%	7,8%	94,2%
6	Funrural	2.273	1.844	1.876	2.491	2.966	19,0%	4,2%	98,4%
7	TEF - Tributação Específica do Futebol	-	-	-	696	829	19,0%	1,2%	99,5%
8	Dona de Casa	202	208	217	279	332	19,0%	0,5%	100,0%
Total		61.164	56.621	58.430	61.521	70.938	15,3%		

Fonte: RFB.

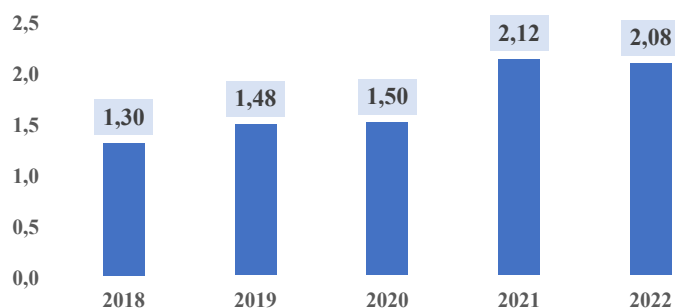
2.3.5.1.1. Avaliação da operacionalização do incentivo fiscal previsto na Lei de Incentivo à Cultura

Em seu art. 20, § 3º, a Lei 8.313/1991, Lei de Incentivo à Cultura, conhecida como Lei Rouanet, atribuiu ao TCU o dever de analisar, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto instituídas mediante renúncia fiscal (gasto tributário), referentes ao aporte de recursos por pessoas físicas ou jurídicas, a título de doação ou patrocínio, a projetos culturais previamente autorizados pelo Ministério da Cultura. Tal aporte é total ou parcialmente deduzido do Imposto de Renda (IR) devido pelo doador ou patrocinador.

Em 2022, a captação de recursos para o fomento indireto da Lei Rouanet alcançou o valor de R\$ 2.077.528.688,94, conforme dados obtidos no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic). O valor representou estabilidade relativamente a 2021 e uma tendência de alta em relação aos exercícios anteriores, o que indica que a política segue atrativa para os contribuintes incentivadores.

Captação de recursos com base no incentivo fiscal à cultura

R\$ bilhões



Os valores executados pelos projetos em um dado exercício não estão necessariamente atrelados aos valores captados neste mesmo exercício, uma vez que os projetos executados em 2022 podem ter iniciado seu processo de captação em anos anteriores e que parte dos recursos captados em 2022 estão vinculados a projetos que podem ser executados parcial ou integralmente em exercícios futuros.

Os objetivos de política pública da Lei Rouanet não se concretizam com a mera captação de recursos, e sim com a fruição, pela população, dos produtos culturais decorrentes da execução dos projetos apoiados (Lei 8.313/1991, art. 1º, inciso I). Para que isso ocorra, vários requisitos precisam ser observados a fim de que o projeto cultural seja de fato implementado e, principalmente, seja bem gerido.

Operacionalização da Lei Rouanet em 2022

A operacionalização da Lei Rouanet no exercício de 2022 regeu-se pela Instrução Normativa (IN) Secult/MTur 1, de 4/2/2022, que foi marcada por uma série de questionamentos por parte dos proponentes que constituem o público-alvo da política. A IN Secult/MTur 1/2022 trouxe diversas alterações em relação ao modelo predecessor, mas, em grande medida, detalhava a lógica já definida anteriormente pelo Decreto 10.755/2021, que regulamentou a Lei Rouanet à época.

O referido normativo alterou: i) as atribuições da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) e as áreas culturais de sua atuação; ii) os limites máximos para captação de recursos por projeto e para a execução de determinadas despesas, tais como o pagamento de cachês de artistas. Também previu regras mais restritivas para projetos de Planos Anuais.

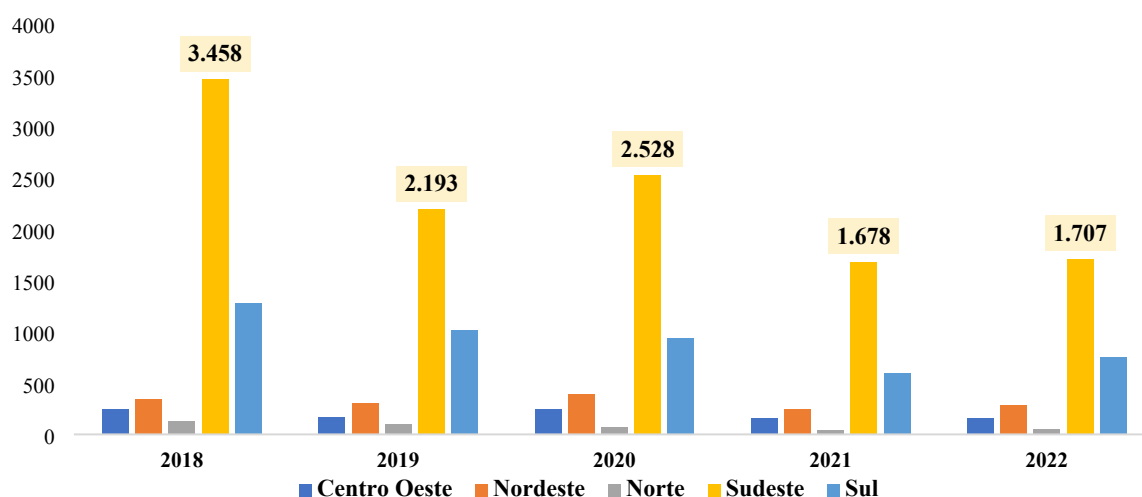
Além disso, buscou, sem sucesso, equacionar problema histórico da concentração regional e por proponente que caracteriza a implementação da Lei Rouanet. O § 6º do art. 38 da referida IN, definia que, em aportes superiores a um milhão de reais, o patrocinador deveria investir dez por cento em projetos de novos proponentes e “em regiões com menor potencial de captação”. No entanto, a falta de clareza quanto à operacionalização do dispositivo trouxe o risco de inviabilizar a realização de aportes superiores a um milhão de reais no mecanismo de incentivo fiscal da Lei Rouanet e sua aplicabilidade precisou ser prorrogada para o exercício de 2023, por meio do art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa Secult/MTur 3/2022, como observado no Acórdão 2.692/2022-TCU-Plenário.

Com a superveniência da IN MinC 1/2023 ambas as instruções normativas anteriores foram revogadas.

Segundo o art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991, uma das finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) é “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais”. Dessa forma, cabe ao programa 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.

Todavia, historicamente se verifica grande concentração de projetos nas regiões Sudeste e Sul do país, conforme gráfico seguinte:

Quantidade de Projetos Aprovados por Região



Fonte: Salic, <http://aplicacoes.cultura.gov.br/gerencial> e <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, acesso em 19/4/2023.

Assim, em 2022, a região Sudeste concentrou 56,8% da quantidade de projetos aprovados, sobressaindo-se também em termos de valor: do total aprovado para captação, 67,8% dos recursos referiam-se a projetos dessa região.

Por fim, em relação à concentração regional, deve-se ponderar que quaisquer políticas de fomento indireto, via incentivo fiscal, baseiam-se em grande medida na demanda espontânea de proponentes e investidores, de modo que as regiões com maior peso econômico tendem a prevalecer. Portanto, na medida em que não se pode presumir que a concentração regional resulte somente de falhas de gestão da política pública, permanece importante reforçar ao gestor a necessidade de atuar com vistas a fomentar a desconcentração regional, em observância ao art. 1º, inciso II, da Lei 8.313/1991 e ao art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

Passivo de prestações de contas e demora na análise e aprovação de novas propostas

Historicamente, chama atenção a situação de atraso na análise das prestações de contas dos projetos culturais. O exame intempestivo dos projetos e a formação de estoques de cerca de 20.000 processos de prestações de contas pendentes de análise constituem problema crônico na gestão da Função Cultura. Esse problema vem sendo tratado pelo TCU no TC 008.379/2017-3.

A falta de análise quanto à regular aplicação dos recursos públicos captados faz com que a Lei de Incentivo à Cultura padeça de ausência de retroalimentação ou, dito de outra forma, faz com que se gaste sem saber como o recurso público está sendo de fato aplicado. Essa situação se arrasta há sucessivas gestões, o que reforça a importância de se insistir na adoção de medidas efetivas com vistas à sua solução. Tendo isso em conta, o TCU expediu diversas deliberações para induzir aprimoramento da sistemática de análise das prestações de contas da Cultura, das quais se destaca o recente Acórdão 5.460/2022-TCU-2ª Câmara.

Considerando que as soluções até então adotadas provaram-se ineficazes para resolver o problema, o referido acórdão encaminhou pela necessidade de o Ministério:

- desenvolver ferramenta automatizada de acompanhamento concomitante dos gastos de projetos em execução, por meio da concretização da parceria firmada com o atual Ministério da Gestão e Inovação, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica 52/2022, de forma evitar a criação de novos passivos; e
- desenvolver metodologia de análise preditiva para o passivo de prestações de contas de projetos de incentivo fiscal já existente, de forma a permitir que análises humanas sejam necessárias apenas para projetos de maior risco, materialidade e relevância.

Apesar de tais medidas estarem previstas no plano de ação apresentado pelo próprio Ministério ao TCU, os gestores recorreram da decisão e o processo aguarda decisão definitiva do TCU.

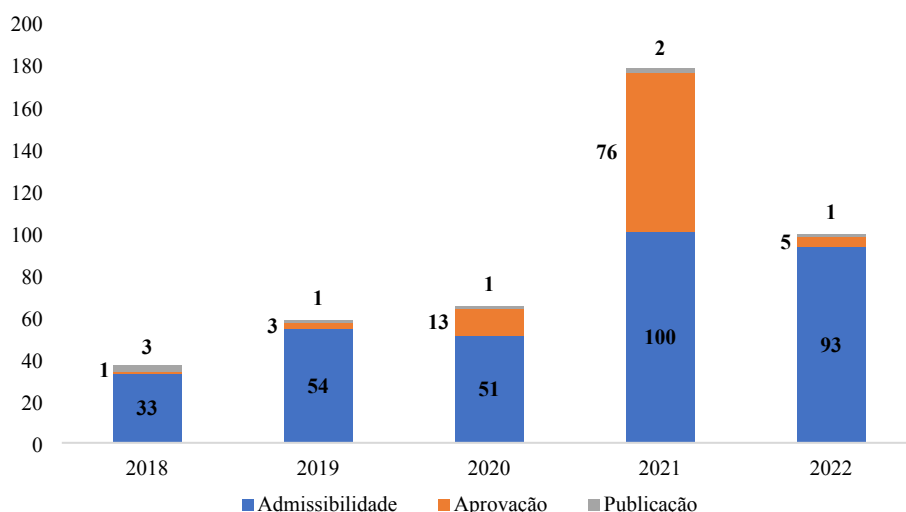
Anteriormente, uma medida concreta adotada pela então Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo (Secult/MTur) para o controle do passivo de prestações de contas foi a edição da Portaria-Secult 24/2020. Com a justificativa de evitar a formação de novos passivos, a Secult/MTur editou a norma instituindo limites de análise de propostas culturais e adotando o princípio do equilíbrio entre a admissão de novas propostas culturais e a capacidade operacional da Secult em analisar as prestações de contas de seu passivo.

No entanto, após a verificação de que a medida prejudicava a execução da política pública, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.288/2021-TCU-Plenário, determinou a sustação liminar da Portaria-Secult 24/2020. Após, a decisão foi confirmada pelo Acórdão 3.174/2021-TCU-Plenário, que negou provimento ao recurso então apresentado pelo MTur. Com isso, foi editada a Portaria Secult/MTur 54, de 25/1/2022, que revogou a Portaria-Secult 24/2020.

A Portaria-Secult 24/2020 havia estipulado o limite de aprovação de 120 projetos mensais, ou seis diários e, assim, durante o período em que esteve vigente, reduziu de forma expressiva a quantidade de propostas que recebiam autorização para iniciar o processo de captação junto aos incentivadores.

Entretanto, percebe-se que, apesar da superveniência da Portaria Secult/MTur 54, de 25/1/2022, e de uma melhora relativa a 2021, no que tange à aprovação pela autoridade competente, a morosidade da análise de admissibilidade das propostas culturais permaneceu significativa no exercício de 2022, como se observa do gráfico a seguir:

Tempo médio, em dias, para uma proposta receber autorização para captar recursos (2018-2022)*

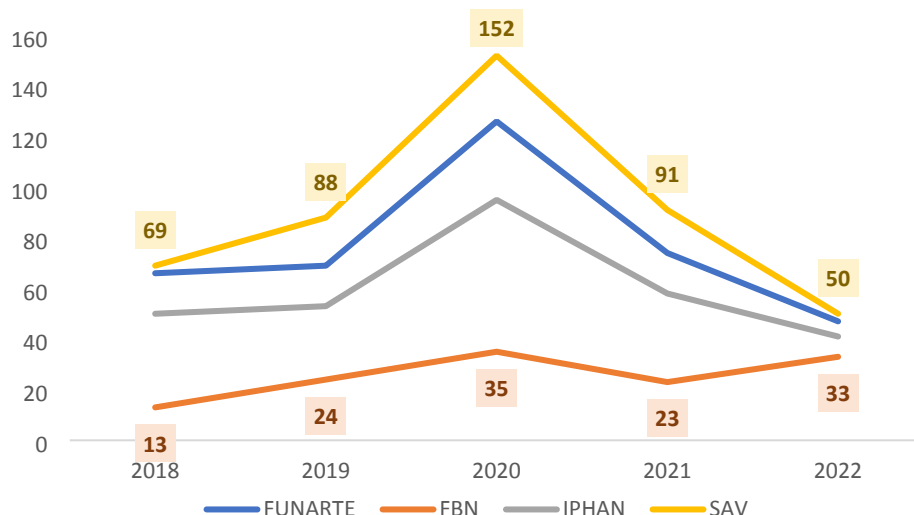


Fonte: Salic, <http://aplicacoes.cultura.gov.br/gerencial> e <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, acesso em 19/4/2023.

* A quantidade total média de dias que uma proposta levou para receber autorização para a captação de recursos foi: 2018 (39); 2019 (59); 2020 (67); 2021 (179) e 2022 (101).

Já nas entidades vinculadas ao Ministério da Cultura, que são responsáveis pela análise técnica do orçamento de projetos já aprovados (etapa posterior à análise de admissibilidade), o momento mais moroso no que tange ao fluxo de análise foi o ano de 2020. Melhores desempenhos foram observados nos exercícios de 2021 e 2022, como se pode ver no gráfico a seguir:

Tempo médio, em dias, de análise por Entidade Vinculada*

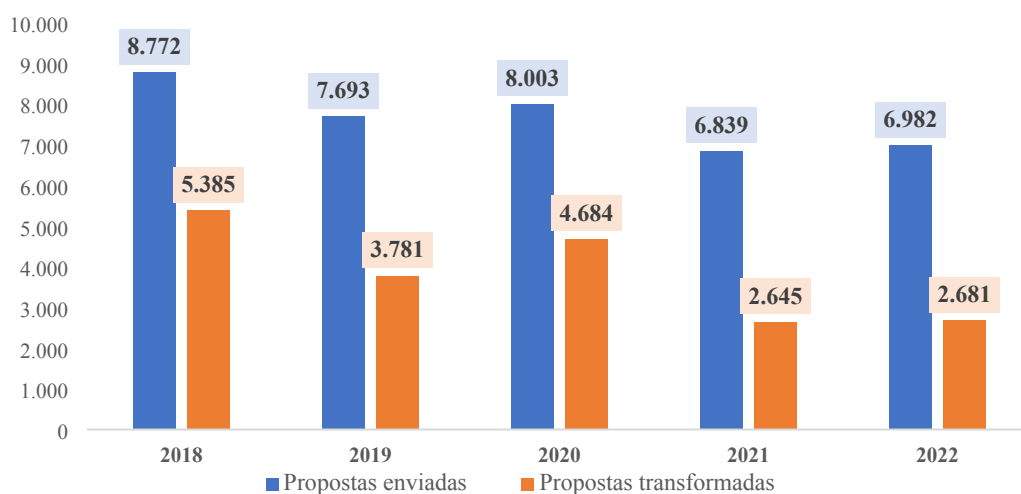


Fonte: Salic, <http://aplicacoes.cultura.gov.br/gerencial> e <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, acesso em 19/4/2023.

* Não foram localizados dados relativos ao Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

Em termos de quantidade de propostas transformadas em projetos (ou seja, propostas aprovadas após a análise de admissibilidade, realizada pelo Ministério), os desempenhos observados dos anos de 2021 e 2022 foram bastante similares e inferiores aos exercícios anteriores, como se demonstra a seguir:

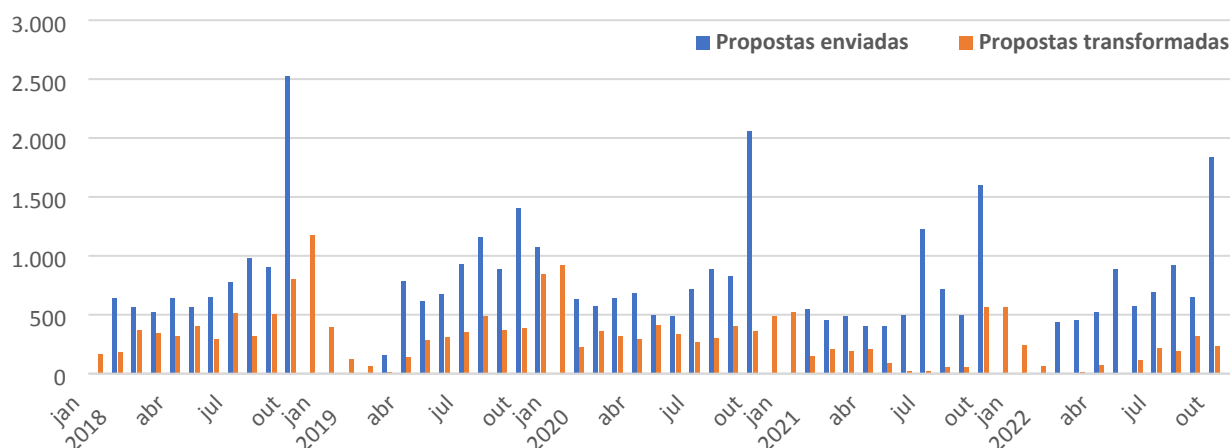
Quantidade de propostas enviadas por proponentes X Quantidade de propostas transformadas em projetos (2018-2022)



Fonte: Salic, <http://aplicacoes.cultura.gov.br/gerencial> e <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, acesso em 19/4/2023.

Detalhando-se o gráfico acima pelo desempenho mês a mês, nota-se que a transformação de propostas em projetos concentrou-se no final do exercício de 2022: das 2.681 propostas transformadas em projetos naquele ano, 1.206 receberam autorização para iniciar o processo de captação apenas no mês de dezembro. O gráfico a seguir apresenta o referido detalhamento:

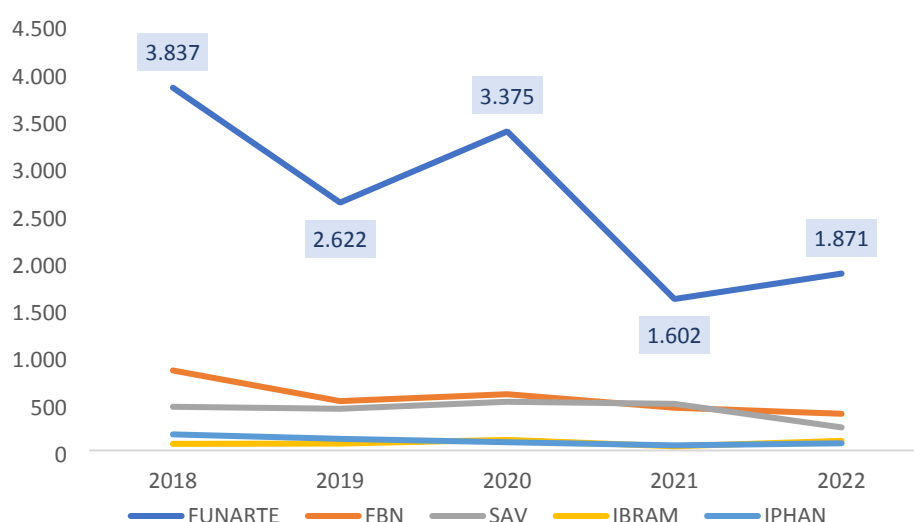
Quantidade de propostas enviadas por proponentes X Quantidade de propostas transformadas em projetos (mês a mês, 2018-2022)



Fonte: Salic, <http://aplicacoes.cultura.gov.br/gerencial> e <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, acesso em 19/4/2023.

Em relação à quantidade de projetos analisados pelas entidades vinculadas, observa-se uma relativa melhora no desempenho da Fundação Nacional de Artes (Funarte) – que concentra cerca de 75% de todas as análises realizadas –, mas abaixo da quantidade de vários anos anteriores – o que, em grande medida, é reflexo da diminuição da quantidade de propostas aprovadas pelo Ministério na etapa anterior.

Quantidade de projetos analisados, por ano, nas Entidades Vinculadas



Fonte: Salic, <http://aplicacoes.cultura.gov.br/gerencial> e <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/>, acesso em 19/4/2023.

Gestão da Função Cultura no âmbito do Ministério do Turismo

A extinta Secretaria Especial da Cultura (Secult) foi incorporada ao Ministério do Turismo, após curto período integrando o extinto Ministério da Cidadania. O Decreto 10.107/2019, que definiu a migração, estabeleceu que os órgãos afetos à Cultura permaneceriam integrando a estrutura do Ministério da Cidadania, que continuaria prestando o apoio ao funcionamento dos órgãos transferidos, até a data de entrada em vigor da nova Estrutura Regimental do Ministério do Turismo.

Apenas com o Decreto 10.359/2020, que entrou em vigor em 8/6/2020, a nova estrutura foi aprovada, e a Função Cultura foi plenamente integrada ao Ministério do Turismo. Tal arranjo permaneceu por dois anos e meio, até 24/1/2023, com a entrada em vigor do Decreto 11.336/2023, que aprovou a Estrutura Regimental do novo Ministério da Cultura.

O período da integração da função Cultura no Ministério do Turismo, tal como caracterizado na instrução de peça 496 do TC 008.379/2017-3, foi marcado por graves falhas de governança, fluxos operacional e de comunicação deficitários.

Em várias situações, os órgãos apresentaram esforços compartimentados, inconsistentes, esporádicos, sem direcionamento estratégico e que muitas vezes eram prejudicados por questões burocráticas e operacionais banais. Como exemplo, citam-se os efeitos dessa situação i) na gestão do passivo de prestações de contas, que restou comprometida por embates entre a alta gestão no que tange à distribuição de pessoal e a conflitos de competência; ii) no desenvolvimento de planos estanques para problemas comuns; e iii) nos obstáculos que prejudicavam o tratamento dos arquivos de processos físicos, tais como: constantes mudanças de localização; restrição de espaço físico e de acesso a impressoras, carimbos, scanners; restrição de espaço de armazenamento para a digitalização; e dificuldades de contratação e retenção de pessoal para o trabalho de mapeamento e digitalização, dentre outros.

Inconsistências no Salic e desenvolvimento do módulo de leis de incentivo na atual Plataforma Transferegov

A operacionalização das atividades afetas à Lei Rouanet é realizada por meio do Sistema de Apoio à Lei de Incentivo à Cultura (Salic), implantado em 1994 e que, gradativamente, passou a funcionar como um sistema unificado para o envio das propostas, transformação e acompanhamento dos projetos. O sistema, que se tornou o principal repositório de informações sobre ações culturais executadas por meio de incentivos fiscais, sofreu diversas inconsistências principalmente no ano de 2021, levando a divergências de informações relatadas e documentadas tanto por proponentes, quanto pelos gestores da Secult e MTur. Exemplos das referidas inconsistências foram: alterações indevidas nas situações dos projetos; desaparecimento temporário de projetos nas unidades responsáveis por seus andamentos, dentre outras.

No âmbito da auditoria do TC 040.520/2021-8, foram evidenciadas diversas deficiências de governança e de segurança da informação no Salic, tais como: falhas nos registros dos *logs* de acesso, *backup* das informações por tempo insuficiente (cinco dias); alteração de informações diretamente no banco de dados do sistema; falhas na segurança das senhas de acesso ao sistema, dentre outras.

Os problemas no Salic foram menos recorrentes no ano de 2022, mas não puderam ser totalmente saneados. Nesse contexto, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica 52/2022 entre Secult/MTur e o extinto Ministério da Economia, de forma a permitir a incorporação da Lei Rouanet ao módulo de leis de incentivo a ser desenvolvido no âmbito da então Plataforma +Brasil – atual Plataforma Transferegov.

A manutenção do novo sistema será realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), conferindo segurança da informação e integridade aos dados referentes à gestão da Lei Rouanet, além de poder facilitar o acompanhamento concomitante dos projetos, por meio da automatização de parte da avaliação de sua conformidade financeira. No entanto, o novo sistema não irá absorver os projetos aprovados antes de sua implantação: estes vão continuar sendo geridos no Salic, de maneira que investimentos no aprimoramento e na segurança da informação deste sistema continuam sendo cruciais.

De todo modo, o desenvolvimento do módulo de leis de incentivo da atual Plataforma Transferegov, apesar de ter sido apresentado como alta prioridade pela gestão de Secult/MTur em 2022, sofreu diversos reveses, como a alteração do servidor público da Secult/Mtur responsável por acompanhar o desenvolvimento do sistema.

Novamente, com a mudança de gestão, o processo foi reinicializado. Assim, até o momento, não há previsão de quando – e se – o novo sistema será implantado para a Lei Rouanet, de

forma que se torna essencial acompanhar esse processo e avaliar os atuais níveis de segurança da informação do Salic.

2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como ao suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros são os desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam no orçamento da União.

Já 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 ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal, não figurando no orçamento da União.

Cumprir destacar que o Decreto 11.353/2023, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), atribui a competência de elaborar o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC) à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, órgão do MPO, sendo que anteriormente essa competência estava a cargo do Departamento de Avaliação de Políticas Públicas vinculado à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do então Ministério da Economia.

Outros instrumentos de divulgação são: o Orçamento de Subsídios da União (OSU), que contém dados consolidados, e o Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que contempla avaliações de políticas públicas financiadas por subsídios, subvenções e gastos tributários em geral.

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 dos fundos e programas 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 2022, esse custo foi de 11,3%, superior em 5,1 p.p. ao de 2021, que foi de 6,2%, em linha com o aperto monetário feito para combater o processo inflacionário que afetou a maioria das economias mundiais em face da pandemia do Covid-19. A interrupção na diminuição do custo de oportunidade foi um dos principais fatores responsáveis pela reversão da redução nos totais de benefícios financeiros e creditícios. O aumento desse custo, por sua vez, afetou o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, elevou o benefício creditício calculado.

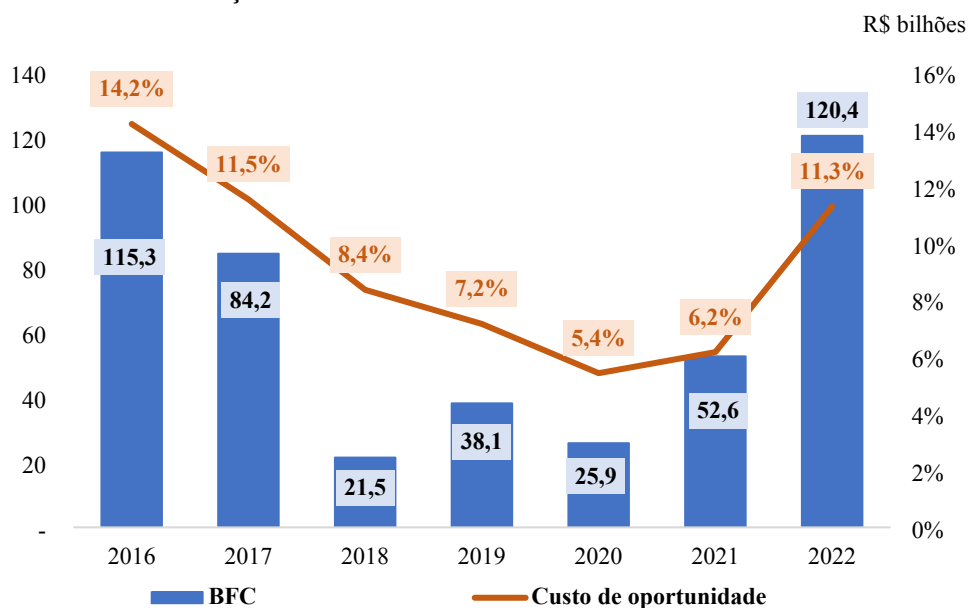
O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios desde 2016. A redução observada em 2017 se deveu à diminuição tanto do custo de oportunidade do Tesouro Nacional como do volume de benefícios concedidos. Apesar da redução em 2017, o valor concedido naquele exercício foi quase o dobro do concedido em 2014.

Em 2018, o total de benefícios financeiros e creditícios ficou muito abaixo do observado em 2017, principalmente devido ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que apresentou valor

negativo de R\$ 26,7 bilhões. Esses benefícios podem ficar negativos como decorrência da metodologia utilizada, quando os desembolsos com novos subsídios forem inferiores aos valores recebidos pela amortização dos empréstimos vigentes.

Desconsiderando a atipicidade ocorrida em 2018, os benefícios apresentaram tendência de diminuição entre 2016 e 2020. O valor referente a 2021 interrompeu essa tendência, apresentando crescimento de 105% em relação a 2020 e o referente a 2022 continuou a tendência, com crescimento de 127% em relação a 2021. Essa evolução é influenciada principalmente pelos benefícios creditícios afetados pelo custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

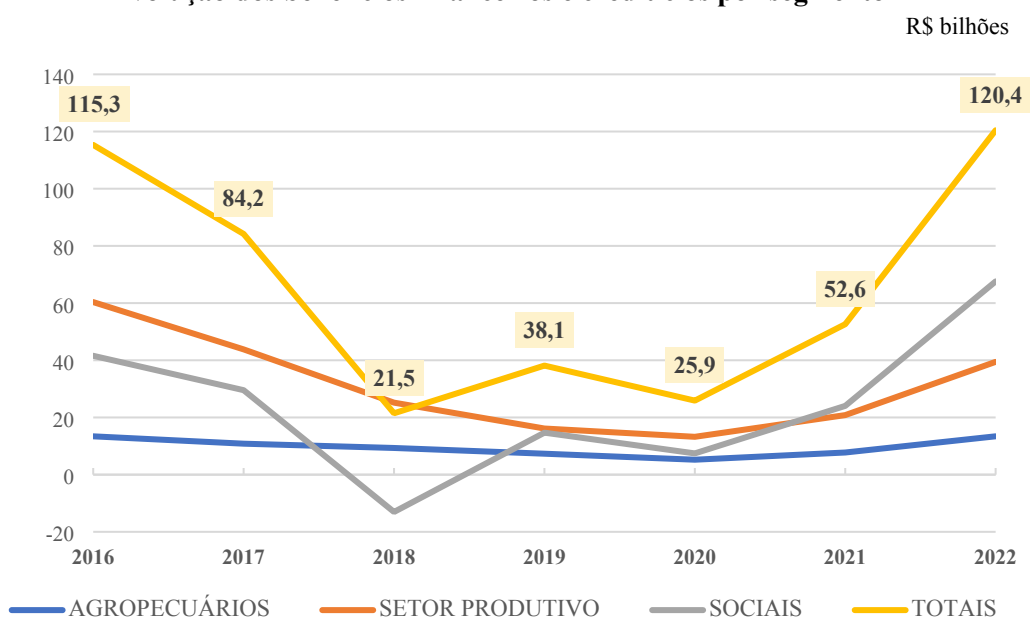
Evolução dos benefícios financeiros e creditícios



Fonte: Ministério da Fazenda.

Observa-se no próximo gráfico que todos os segmentos apresentaram crescimento em 2021 e 2022. Cabe destacar que o segmento social passou a ficar acima dos demais setores a partir de 2021, com mais ênfase em 2022, em concordância com as prioridades deste tipo de subsídio.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento



Fonte: Ministério da Fazenda.

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior.

Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento

R\$ milhões

Setores Econômicos	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2021
Agropecuários	13.398	10.827	9.328	7.323	5.224	7.743	13.408	73,2%
Setor Produtivo	60.345	43.809	25.181	16.135	13.234	20.823	39.447	89,4%
Sociais	41.565	29.541	-13.048	14.682	7.431	24.046	67.579	181,0%
Totais	115.307	84.177	21.461	38.140	25.889	52.611	120.434	128,9%

Fonte: Ministério da Fazenda.

Em 2022, foram beneficiados 45 fundos ou programas. A próxima tabela apresenta os quatorze fundos ou programas beneficiados com os maiores valores, correspondentes a 95,5% do total. O segmento social representou mais da metade dos benefícios (56% do total).

O Fies atingiu o primeiro lugar em 2021 e 2022. Outro destaque foi o Fundo da Marinha Mercante, que não aparecia entre os maiores até 2020. Em 2021, o FMM ficou em segundo lugar e, em 2022, em quarto. Esse programa é analisado em seção específica, que explica a dependência do benefício com a cotação do dólar, principal fator para o seu crescimento.

O BNDES, que em 2018 chegou a receber 23,5% do total dos benefícios, caiu para 5,5% em 2019, 5,8% em 2020, 3,8% em 2021 e 2,9% em 2022, como decorrência da aplicação da Taxa de Longo Prazo (TLP) no lugar da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e das sucessivas devoluções dos valores anteriormente repassados pelo Tesouro Nacional. A TLP reduziu a diferença entre as taxas pagas pelo Tesouro e as cobradas nos empréstimos, diminuindo o benefício creditício ao BNDES. As devoluções resultaram em redução dos volumes emprestados. Essas duas medidas tiveram duplo impacto na diminuição dos benefícios concedidos ao BNDES.

Principais Fundos e Programas Beneficiados

R\$ milhares

Discriminação	Benefícios	% s/total	% acum	Segmento
FIES	41.383.989	34,4%	34,4%	Social
FNE, FNO e FCO	19.157.360	15,9%	50,3%	Produtivo
FAT	11.964.881	9,9%	60,2%	Produtivo
FMM	9.967.150	8,3%	68,5%	Produtivo
FCVS	8.197.403	6,8%	75,3%	Social
PRONAF - equalização	5.246.168	4,4%	79,6%	Produtivo
Subvenção a Consumidores de EE da Subclasse Baixa Renda	4.661.239	3,9%	83,5%	Social
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	4.270.614	3,5%	87,1%	Agropecuário
Empréstimos da União ao BNDES	3.511.931	2,9%	90,0%	Produtivo
Custeio Agropecuário	2.075.140	1,7%	91,7%	Agropecuário
FDNE - financiamento	1.577.370	1,3%	93,0%	Produtivo
PSR	1.109.067	0,9%	93,9%	Agropecuário
FNDCT - financiamento	1.093.605	0,9%	94,8%	Produtivo
FUNGETUR	813.056	0,7%	95,5%	Produtivo
Demais	5.405.395	4,5%	100,0%	
Total	120.434.369			

Fonte: Ministério da Fazenda.

2.3.5.2.1. Avaliação do Fundo da Marinha Mercante – FMM

O TCU determinou à Secretaria de Política Econômica (SPE), por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro 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 encaminhada ao TCU a Nota Técnica 51644/2021/ME, informando que seriam objeto de avaliação pelo então Ministério da Economia (ME) em 2022 os subsídios do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Posteriormente, foi encaminhado ao TCU o respectivo Relatório de Avaliação (peças 7 e 8 do TC 021.502/2022-6).

Esta seção analisa os principais aspectos da aludida avaliação. Inicialmente, são apresentadas a descrição e as justificativas para a criação do FMM. Em seguida, têm-se o histórico dos subsídios concedidos e os custos de oportunidade, bem como os impactos resultantes da atuação do Fundo. Por fim, são expostas as conclusões do estudo.

Descrição e justificativas

O FMM é um fundo de natureza contábil, criado pela Lei 3.381/1958, atualmente regido pela Lei 10.893/2004. Tem como objetivo prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.

Considerando esse objetivo, é possível inferir que o problema que está sendo atacado é o fato de o nível de recursos para financiamento à indústria de construção e reparação naval brasileira estar abaixo do socialmente ótimo, o que requer, assim, a intervenção do Estado.

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.

Portanto, deve-se analisar esses benefícios segundo dois principais objetivos específicos: (1) suprir a deficiência do mercado no financiamento à indústria de construção e reparação naval brasileira; (2) promover a redução das desigualdades regionais. Além desses dois objetivos específicos, cabe analisar a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos.

Histórico dos benefícios concedidos e dos custos de oportunidade

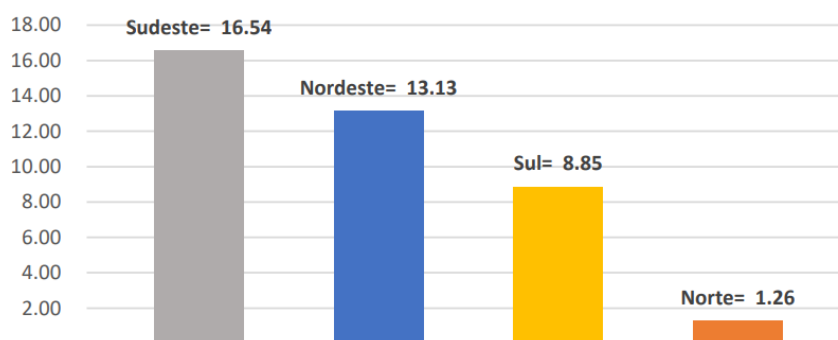
Os valores relativos ao FMM estão incluídos entre os benefícios creditícios analisados na seção 2.3.5.2 deste Relatório. A estimativa aponta que, de 2003 a 2021, os benefícios acumulados somam R\$ 29,4 bilhões a valores de dezembro de 2021. Este total é resultante da rentabilidade do Fundo inferior ao custo médio da emissão da dívida pública, considerado o principal indicador do custo de oportunidade da dívida.

A região Nordeste ficou em segundo lugar na participação dos recursos, com 65,3% em 2018. Por outro lado, a região Sudeste usualmente fica em primeiro lugar na captação, ficando com ao menos 55,1% dos recursos desde 2011, tendo terminado 2021 com quase 72,9%. Recentemente, a região Sul vem se destacando, com aumento de sua participação no total das contratações.

O gráfico a seguir mostra a distribuição das contratações por região.

Contratações por Região – acumulado 2010-2021

R\$ bilhões



Fonte: Minfra (dados abertos). Elaboração: Deap/Seto (gráfico 12 à peça 8, p. 28, do TC 021.502/2022-6).

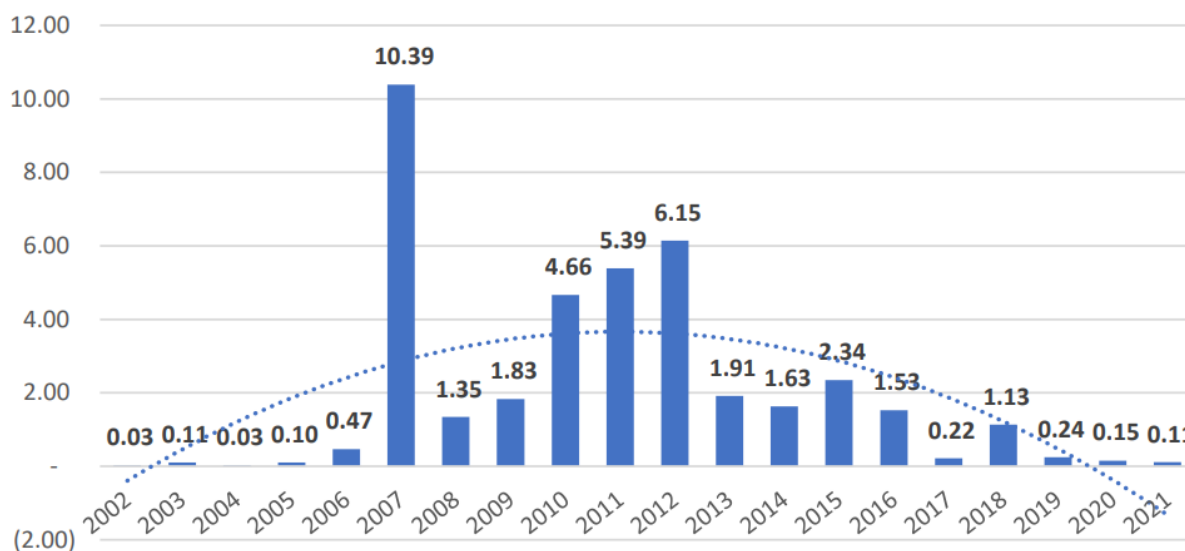
Quanto ao objetivo de suprir deficiência de financiamento para o setor, 86% dos valores contratados estão direcionados à atividade petrolífera, notadamente capaz de se financiar pelos canais não governamentais.

Além desse aspecto, o processo de seleção da política tem direcionado os financiamentos para empresas de maior porte, com maior renda média dos empregados e com maior escolaridade.

O histórico de contratações mostrado no gráfico a seguir apresenta uma concentração entre 2007 e 2018, com destaque para 2007.

Contratações anuais

R\$ bilhões



Fonte: Minfra (dados abertos). Elaboração: Deap/Seto (gráfico 1 à peça 8, p. 19, do TC 021.502/2022-6).

Riscos

Além do risco de crédito usual das operações de financiamento, o FMM apresenta risco cambial decorrente das contratações realizadas em moeda estrangeira.

Conforme dispõe o art. 30 da Lei 10.893/2004, o risco de crédito resultante das operações com recursos do FMM é suportado pelos agentes financeiros, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional (CMN), por proposta do ministro dos Transportes. Por sua vez, a Resolução-CMN 5.031/2022, que dispõe acerca da aplicação dos recursos do FMM, estabelece no art. 20 que, ocorrendo inadimplência no pagamento de prestações do financiamento, o agente financeiro do FMM deve restituir o valor devido ao Fundo no prazo de até 120 dias, sendo que, nos contratos de

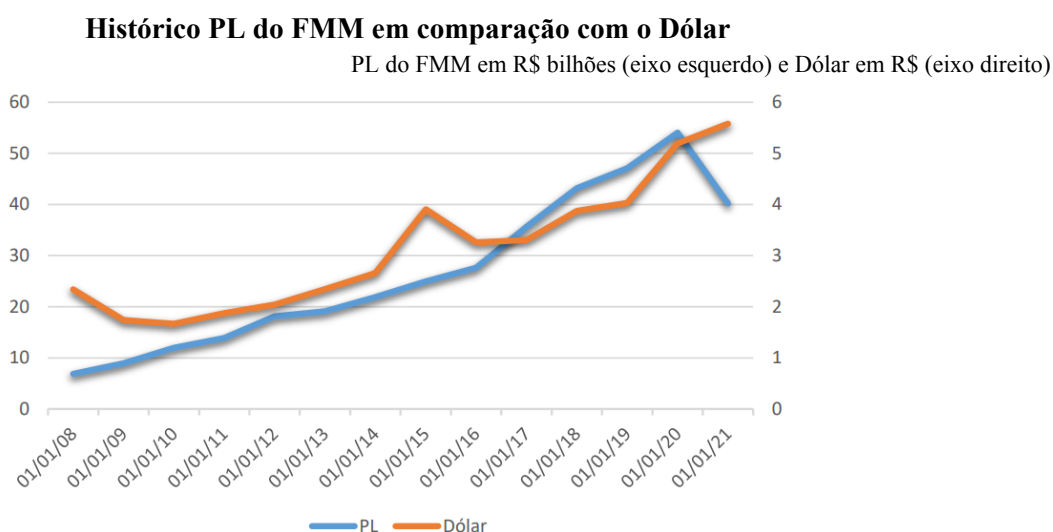
financiamento com previsão de um único pagamento para sua liquidação, o FMM deverá ser reembolsado em 180 dias, ambos contados da data do inadimplemento.

A Resolução-CMN 5.031/2022 não tratou da mitigação explícita do risco cambial, o qual é suportado pelo FMM. Esse risco é elevado e pode comprometer os recursos do Fundo. Vale destacar que, a partir de 17/12/2009, por meio da Resolução-CMN 3.828/2009, a remuneração dos reembolsos ao FMM dos financiamentos de itens importados se elevou de 0,1% mais variação cambial para 0,5% mais variação cambial.

Os recursos cambiais a serem recebidos pelo FMM são ativos cambiais a receber. Assim, assume-se uma posição ativa quando o dólar é apreciado em relação ao real, pois os recursos cambiais a receber são ampliados. Por outro lado, quando o dólar se deprecia diante do real, os recursos cambiais a receber são mitigados.

Esse risco assumido pelo FMM é uma vantagem considerável concedida aos beneficiários dos financiamentos. Muitos não veem tal exposição, mas ela representa um risco/custo significativo suportado pelo FMM para incentivar o setor. Quando uma instituição tem uma posição ativa (ativos em dólar a receber) ou passiva em dólar (dívida em dólar), ela necessita efetuar um *hedge*, como o *swap* cambial (derivativo), que pode implicar custo significativo. Consequentemente, ao longo do tempo, o patrimônio líquido do Fundo é afetado significativamente pela variação cambial.

Observa-se no gráfico a seguir a variância do patrimônio líquido e da variação cambial, cujos dados, a partir de 2008, tiveram correlação de 87,79%. Quando há oscilação do dólar de forma depreciativa em relação ao real, impacta-se a redução da rentabilidade do Fundo e há elevação do subsídio.

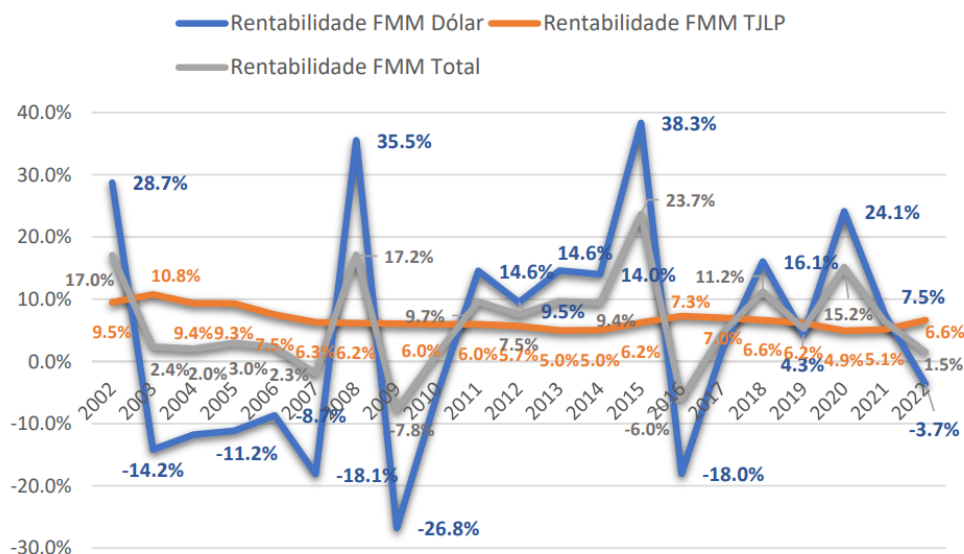


Fontes: OSU e Bacen. Elaboração: Deap/Seto (gráfico 14 à peça 8, p. 32, do TC 021.502/2022-6).

A rentabilidade do FMM é baseada na variação do dólar aplicada sobre o saldo desembolsado estimado, quando se tratar de financiamento em dólar, e TJLP/TLP aplicada sobre o saldo desembolsado estimado, para financiamentos realizados em reais, sendo TJLP, para contratos firmados até 2017, e TLP, para contratos a partir de 2018. Além disso, há a adição de uma pequena parte da taxa de juros pré-fixada que é repassada ao Fundo pelos agentes financeiros.

O gráfico a seguir mostra como evoluiu a rentabilidade do FMM e de cada carteira em separado. A rentabilidade da carteira em TJLP/TLP é bem mais estável do que a em dólar, fazendo com que a curva da rentabilidade total apresente a mesma característica da carteira em dólar, apenas com oscilações mais atenuadas.

Distribuição da rentabilidade do FMM por carteira



Fonte: Minfra. Elaboração: Deap/Seto (gráfico 22 à peça 8, p. 39, do TC 021.502/2022-6).

Considerações finais

O FMM passou por um ciclo de desembolsos sincronizado ao ciclo de preços do petróleo, com alta até 2014 e redução depois disso. Além da queda do preço do petróleo e dos efeitos da pandemia, no período posterior houve impacto de investigações sobre corrupção. Esses aspectos explicam boa parte da flutuação verificada nos desembolsos do Fundo.

A rentabilidade total da carteira variou bastante no período de 2002 a 2022, muito correlacionada à variação cambial. Mesmo com as referidas oscilações, a taxa de rentabilidade total da carteira, de 2010 até 2022, foi de 10,9% ao ano com tendência linear de redução. Segregando-a entre rentabilidade do FMM e do agente financeiro, o Fundo teria sido remunerado em 7,6%, enquanto as instituições financeiras, em 3,3%.

De 2010 a 2022, apesar do risco cambial, a rentabilidade do FMM proveniente da carteira em dólar foi significativamente superior (9,1%) à da carteira indexada à TJLP/TLP (6,0%). No caso dos agentes financeiros, as duas carteiras têm obtido rentabilidade próximas a 3%.

Foi verificada redução da rentabilidade dos agentes financeiros ao longo do tempo em magnitude superior às reduções de teto efetuadas pelo CMN. Apesar de isso indicar uma possível menor atratividade do ponto de vista do agente em operar recursos do Fundo, foram realizadas entrevistas junto aos agentes financeiros, que indicaram existir interesse deles em operar e apontaram que a redução foi mais relacionada a fatores de mercado, os quais têm reduzido a demanda por recursos nos setores ligados ao FMM, em especial, no setor de petróleo. Há boas perspectivas para alocação de recursos em infraestrutura portuária.

O então Ministério da Economia informou que os estudos devem continuar após a publicação do Relatório de dezembro de 2022, visando obter subsídios para formulação de recomendações no sentido de melhorar o programa.

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.

No que concerne à regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em 2022, conforme a tabela a seguir, os números estimados demonstram, assim como em anos anteriores, a maior participação da região Sudeste, concentrando 46,4% do total desses benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 16,4% cada.

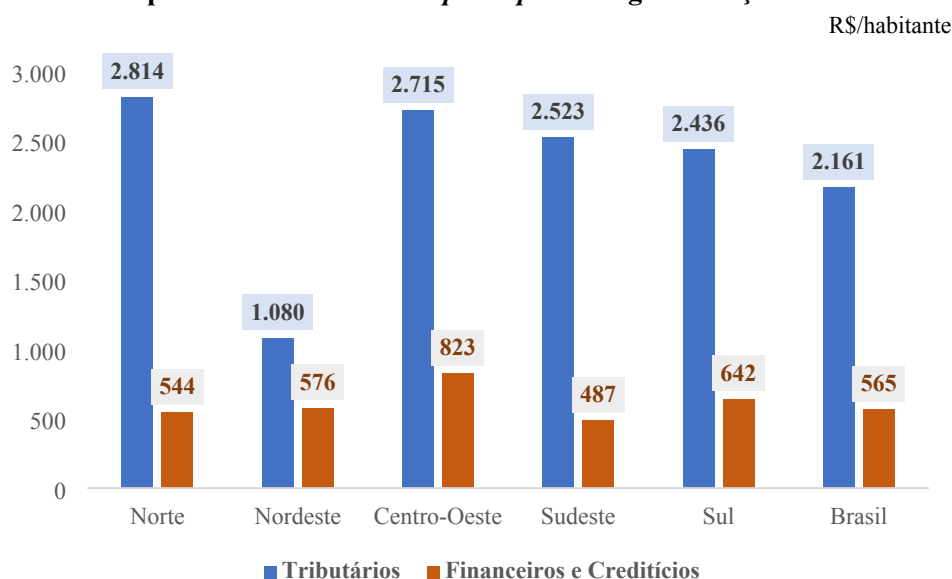
Renúncias de Receitas Federais – Regionalização – 2022

						R\$ milhões
Benefícios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Tributários	53.210	62.301	45.363	226.123	74.054	461.051
%	11,5%	13,5%	9,8%	49,0%	16,1%	100,0%
Financeiros e creditícios	10.291	33.226	13.755	43.649	19.514	120.434
%	8,5%	27,6%	11,4%	36,2%	16,2%	100,0%
Totais	63.501	95.527	59.118	269.772	93.568	581.485
%	10,9%	16,4%	10,2%	46,4%	16,1%	100,0%

Fontes: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômico e RFB.

Para fins de análise mais acurada, convém considerar os quantitativos populacionais das regiões brasileiras. O gráfico seguinte apresenta os valores *per capita* para cada região e a média do Brasil. Os números concernentes aos benefícios financeiros e creditícios, que envolvem financiamento direcionado pelas agências oficiais, demonstram distribuição relativamente equilibrada entre as regiões. Em relação aos gastos tributários, o menor valor coube ao Nordeste, ficando abaixo da metade da média nacional. Por sua vez, a região Norte se destacou como maior beneficiada dos gastos tributários em termos *per capita* (30% superior ao valor *per capita* nacional).

Comparativo dos Benefícios *per capita* – Regionalização – 2022



Fontes: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômico, RFB e IBGE.

Considerando-se exclusivamente os benefícios tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde, as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores gastos *per capita*. Os respectivos valores observados em 2022 foram, em ordem decrescente: Sudeste, R\$ 915; Centro-Oeste, R\$ 844; Sul, R\$ 643; Nordeste, R\$ 262; e Norte, R\$ 224. Assim, verifica-se forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e no Centro-Oeste em detrimento das regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam os piores indicadores econômicos e sociais do país.

Dessa forma, a distribuição por natureza social dos benefícios tributários indica que não estão contribuindo para a redução das disparidades regionais e sociais, mas sim agravando tais diferenças. Além disso, considerando todas as naturezas de gastos tributários, incluindo-se a

econômica, a região Nordeste, detentora dos piores indicadores socioeconômicos, ainda recebe o menor valor *per capita* do país.

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.

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 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 o critério de custo de oportunidade descrito na Portaria-MF 379/2006, alterada pela Portaria-MF 57/2013.

Em 2022, o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras R\$ 34,6 bilhões e recebeu R\$ 8,3 bilhões, resultando na despesa líquida de R\$ 26,3 bilhões.

Esses empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento 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); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Essas agências administram diversos programas e fundos:

- Programa Cerealistas;
- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO);
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO);
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE);
- Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Fundo da Marinha Mercante (FMM);
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTRA);
- Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé);
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);
- Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM);
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- Programa de Financiamento às Exportações (Proex);
- Programas de apoio à agropecuária;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- Financiamento dos médios produtores rurais (Pronamp);

- Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

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 2022, com base no regime de caixa.

Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2022

				R\$ milhões
Agência de Fomento	Fundo/Programa	Repasses (A)	Restituições (B)	Montante Líquido (A – B)
BNB	FNE	13.893,8	0,0	13.893,8
BB	FCO	4.631,3	0,0	4.631,3
BASA	FNO	4.631,0	0,0	4.631,0
BNDES	Progamas Agro	3.150,3	207,4	2.942,9
BNDES	Pronaf	1.356,7	15,0	1.341,7
BB	FDNE	1.160,5	349,3	811,2
FINEP	FNDCT	2.777,5	2.078,0	699,5
BNDES	PSI	620,4	5,5	615,0
BNDES	Pronamp	69,5	5,4	64,2
BB	Proex	837,2	774,3	62,8
BB	Funcafé	230,2	169,8	60,4
BB	FDA	129,4	96,5	33,0
BB	FTRA	100,0	88,1	11,9
BB	Pronaf	66,6	56,9	9,6
BNDES	Cerealistas	3,7	0,6	3,1
BNDES	Pronaf - Bônus	1,5	0,0	1,5
CEF	PNAFM	0,0	0,0	0,0
FINEP	Funttel	0,0	55,2	-55,2
BB	FDCO	0,0	61,0	-61,0
BB	FMM	26,0	898,9	-872,8
FNDE	Fies	880,3	3.457,5	-2.577,2
TOTAL		34.566,0	8.319,4	26.246,6

Fonte: PCPR 2022 – Seção 2.4.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R\$ 26,3 bilhões do impacto fiscal em 2022 corresponde a 1,41% do total de R\$ 1.856,1 bilhões da receita primária líquida da União no mesmo ano. Esse impacto foi superior em 54,2% ao de 2021, equivalente a R\$ 17,0 bilhões.

Em 2022, os três fundos constitucionais, FNE, FCO e FNO, corresponderam a 88,2% do total dos subsídios. O Fies, que costumava ficar entre os maiores desembolsos, em 2021 restituiu ao Tesouro mais do que recebeu, gerando não uma despesa, mas uma receita de R\$ 322 milhões. O mesmo ocorreu em 2022, com receita de R\$ 2,6 bilhões. Esses resultados decorreram da existência de mais contratos antigos que se encontram na fase de pagamento em comparação com os contratos novos que estão na fase de desembolso.

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 que foram decorrentes das operações financeiras realizadas por meio do BNDES. Dada a relevância dessas operações, o Tribunal, por meio do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, relator 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 derivados 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.

Esses benefícios, conforme apresentado na seção 2.3.5.2 deste Relatório, totalizaram R\$ 3,5 bilhões em 2022, correspondendo a 2,9% do total de R\$ 120,4 bilhões dos benefícios financeiros e creditícios referentes a todas as agências de fomento, apurados segundo o critério do custo de oportunidade. Em termos absolutos, os subsídios aumentaram como decorrência da elevação do custo da emissão dos títulos do Tesouro seguindo a política monetária de combate à inflação. A tabela a seguir apresenta a comparação entre 2021 e 2022.

Benefícios administrados pelo BNDES	
R\$ milhões	
Ano	Subsídio
2021	1.996
2022	3.512
Var 2021-2022	76%

Fonte: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos.

A próxima tabela mostra 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 entre 2018 e 2022. Como as projeções se referem a vários anos futuros, elas somam os valores presentes de cada parcela, utilizando as taxas de juros previstas para os anos seguintes às datas de cada projeção. Com o aperto da política monetária para combater a inflação, a redução nas projeções observada até 2020 foi revertida em 2021, mas em 2022 houve grande redução em decorrência das restituições ao Tesouro Nacional dos valores devidos pelo BNDES, diminuindo o estoque de empréstimos subsidiados.

Valor presente dos benefícios concedidos por meio do BNDES

	R\$ milhões					
	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2021-2022
Total	32.172	16.216	11.391	13.445	4.721	-58,6%
Próximos quatro anos	10.963	6.898	3.082	8.630	2.951	-4,3%

Fonte: Nota Técnica 2577/2023/ME.

A tabela a seguir detalha esses valores e acrescenta as projeções dos saldos iniciais dos totais emprestados, em valores correntes. Os totais dos subsídios dos quatro anos são ligeiramente superiores aos da tabela anterior, que apresenta valores deflacionados. Os saldos iniciais projetados diminuíram sucessivamente ao longo dos anos. As projeções elaboradas para o total dos benefícios reduziram-se até 2020, tanto pela diminuição nas estimativas de valores a serem emprestados quanto pela redução da diferença entre as taxas de captação do Tesouro Nacional e as dos empréstimos concedidos pelo BNDES. As projeções feitas em 2021 mantiveram a redução dos saldos iniciais dos empréstimos, mas aumentaram as dos subsídios em função de elevação nas projeções dos custos financeiros como decorrência do aperto monetário para combater a inflação. Em 2022, ambas as projeções, de saldos iniciais e de subsídios, diminuíram substancialmente.

Saldos e benefícios nominais projetados para os próximos quatro anos

R\$ milhões

2018			2019		2020		2021		2022	
Ano	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio	Saldo inicial	Subsídio
2019	266.635	2.328								
2020	259.017	3.162	158.626	2.084						
2021	250.915	3.808	150.598	1.562	151.378	529				
2022	242.548	4.130	143.071	2.173	142.727	521	95.937	3.924		
2023			135.556	2.188	135.130	946	90.477	2.963	33.075	1.522
2024					127.582	1.509	85.432	1.873	31.650	965
2025							80.403	1.699	30.162	605
2026									28.781	576

Fontes: Nota Técnica 2577/2023/ME e contas dos anos anteriores.

O gráfico a seguir apresenta o histórico dos estoques de recursos do Tesouro Nacional cedidos ao BNDES. Entre 2008 e 2015, o Tesouro Nacional repassou ao BNDES valores de forma a totalizar o estoque de R\$ 487 bilhões. Desde 2015, após as liquidações antecipadas e renegociações dos contratos, o saldo restante em 31/12/2022 foi de R\$ 38 bilhões.

Histórico do Estoque de Dívidas com o Tesouro Nacional

R\$ bilhões



Fonte: BNDES.

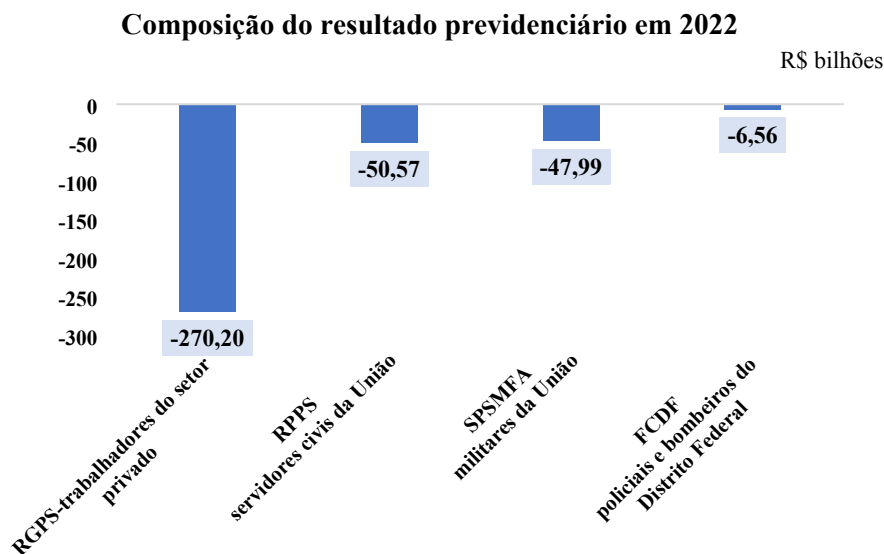
2.3.6 Resultado dos Regimes de Previdência Pública

A presente seção refere-se aos resultados dos regimes de previdência mantidos pela União. Trata-se do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e do 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 de fundo de natureza federal (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF) previsto no rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal), assim como da previdência dos servidores dos ex-Territórios dos Estados do Amapá e Roraima, por força do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998.

A análise dos regimes de previdência civis e da proteção social das Forças Armadas justifica-se por seu elevado montante financeiro, tendo apresentado, conjuntamente, déficit de R\$ 375,33 bilhões em 2022. Esse valor equivale à diferença entre as receitas arrecadadas, de R\$ 583,2

bilhões, e as despesas empenhadas, que chegaram a R\$ 958,5 bilhões, o que representa um déficit 1,3% menor que o observado em 2021. O gráfico a seguir indica a composição do déficit previdenciário em 2022.



Fonte: RREO (dez/2022).

Pela distribuição, 72% do déficit previdenciário (R\$ 270,2 bilhões) concentra-se no RGPS, enquanto 28% do déficit (R\$ 105,1 bilhões) se refere a benefícios previdenciários do setor público a cargo da União, assim distribuídos: i) 48%, ao RPPS-civil federal e previdência dos ex-Territórios de Amapá e Roraima; ii) 46%, ao SPSMFA; e iii) 6%, ao FCDF.

O resultado previdenciário de 2022 corresponde ao segundo ano consecutivo em que as contas da previdência apresentaram melhora, em relação ao ano anterior, após nove anos de aumentos sucessivos do déficit da Previdência. O déficit em 2011 era de aproximadamente R\$ 146,7 bilhões, já em números atualizados pelo IPCA, e subiu ininterruptamente, a uma taxa real média de 14,5% ao ano, até atingir o ápice de R\$ 422,7 bilhões em 2020.

Mesmo com o relativo alívio do saldo negativo em 2021 e 2022, nota-se que, nos dez últimos exercícios (de 2013 a 2022), o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 6,3%. No mesmo período, a despesa não previdenciária da União apresentou crescimento bem menos acentuado, de 1,2% ao ano (ressalvando-se as despesas extraordinárias de combate à pandemia em 2020), ao passo que o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,5% ao ano. Nesse cenário, o déficit previdenciário constitui quantia cada vez mais vultosa, quando comparada com as demais obrigações governamentais.

Em particular, o melhor resultado em 2022 decorreu do bom desempenho das receitas previdenciárias, que cresceram 7,7%, enquanto as despesas se elevaram a uma taxa de 5% – a variação positiva das receitas foi a maior dos últimos oito anos. Decompondo-se os regimes em seus elementos constitutivos, verifica-se que o crescimento das despesas se concentrou no regime geral de previdência de trabalhadores urbanos (alta de 6,2%) e de trabalhadores rurais (alta de 6%). Além disso, em 2022, 53,2% de todas as despesas primárias do Governo Central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 958,5 bilhões de um total de R\$ 1.802,0 bilhões).

Os números apurados em 2022 já refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da EC 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários, e da Lei 13.954/2019, que incidiu sobre o regime jurídico das pensões militares.

A arrecadação do sistema de proteção social dos militares (SPSMFA) em 2022 representou crescimento de 168% em relação à de 2019 (de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 8,79 bilhões),

momento anterior à edição da referida lei, ao passo que as despesas do sistema de proteção social dos militares, assim como as despesas do regime próprio dos servidores civis, tiveram queda.

No entanto, faz-se mister registrar que a Lei 13.954/2019, em que pese tenha inegável efeito positivo sobre a ótica da redução do déficit do SPSMFA, majorou as despesas com pessoal ativo das Forças Armadas, as quais são enquadradas em outra rubrica na evidenciação da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) - tema que foge ao escopo da presente seção.

De qualquer forma, os efeitos positivos para as contas públicas advindos da reforma serão auferidos crescentemente nos próximos anos, sendo certo que, como assinalou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, “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”.

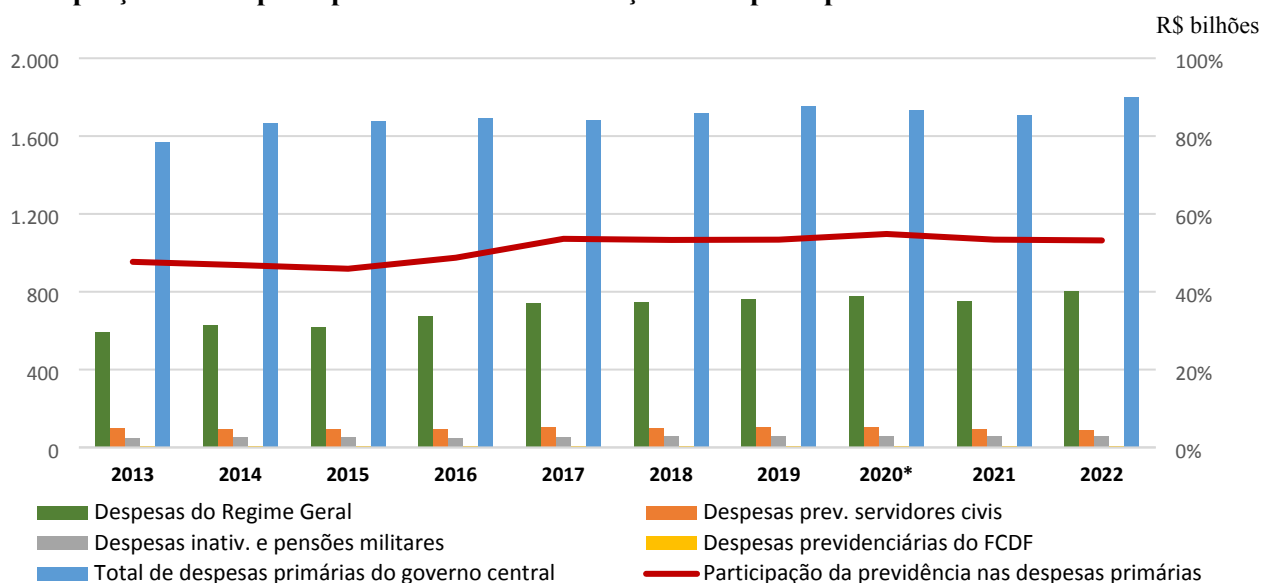
Os dados informados nesta seção foram obtidos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), nos Relatórios do Tesouro Nacional (RTN), nos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS) e nas projeções presentes no Anexo V à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022.

Especificamente quanto ao resultado dos regimes previdenciários, os dados foram obtidos no RREO, e adotou-se o critério das receitas e despesas executadas – no caso das despesas, essa variável equivale à soma das despesas liquidadas com os restos a pagar não processados. A única exceção se refere aos subtotais das modalidades urbana e rural – nesse caso, os números apresentados foram obtidos no RTN, que utiliza o critério de caixa. Portanto, os valores apresentados para a aposentadoria urbana e rural não são diretamente comparáveis com os demais dados, já que sua apuração se deu de forma distinta. Todos os valores anteriores a 2022 foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Resultados e impacto nas contas públicas

O gráfico seguinte apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todos os gastos primários do governo. No total das despesas primárias da União em 2020, já se encontra subtraído o montante de R\$ 540,2 bilhões, relativo aos gastos incorridos no combate ao coronavírus. Trata-se de evento não recorrente que ensejou despesa vultosa, excluída dos dados a seguir para que não haja distorção do peso dos gastos previdenciários na despesa governamental ao longo da série histórica.

Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do Governo Central



Fonte: RREO (dez/2022) e RTN (dez/2022).

*Nota: nos dados do total de despesas primárias do Governo Central e participação da previdência nas despesas primárias de 2020, foi subtraído o montante de R\$ 540,2 bilhões, relativo à despesa empenhada no combate ao coronavírus.

O gráfico revela que a despesa primária total da União em 2022 alcançou nível superior àquele registrado nos anos precedentes, tendo se elevado em 11,7% frente a 2021. Quanto aos regimes previdenciários, as despesas com a previdência de servidores civis e militares federais tiveram queda real em 2022, variando -2,92%. Em sentido oposto, os gastos do RGPS, com trabalhadores do setor privado, ascenderam 6,17% em relação ao exercício de 2021. Como resultado, a participação da despesa previdenciária no total das despesas primárias teve leve queda, chegando a 53,2% – com isso, a proporção das despesas com previdência convergiu para o nível observado desde 2017, embora ainda se mantenha em patamar mais elevado que o do período 2012-2016. Os maiores grupos de despesas primárias, após a Previdência, são: assistência social, saúde, educação, trabalho e defesa nacional.

Nota-se que, desde 2017, mais da metade de todos os gastos primários do Governo Central teve como destinação os regimes de previdência.

Levando-se em conta a restrição imposta por regras fiscais necessárias para a contenção do endividamento público, associada ao crescimento projetado dos gastos previdenciários, conclui-se que a tendência é de se manter o achatamento das demais despesas públicas, com potenciais consequências negativas para a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

Essa conclusão é respaldada pelas projeções do Anexo de Metas Fiscais das leis de diretrizes orçamentárias. Para os próximos três anos, espera-se, com fulcro nas dinâmicas demográficas, e caso seja mantido o salário-mínimo como parâmetro básico dos benefícios, que os gastos previdenciários continuem a responder por cerca de 50% da despesa primária da União. Assim, 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) e na Lei 13.846/2019.

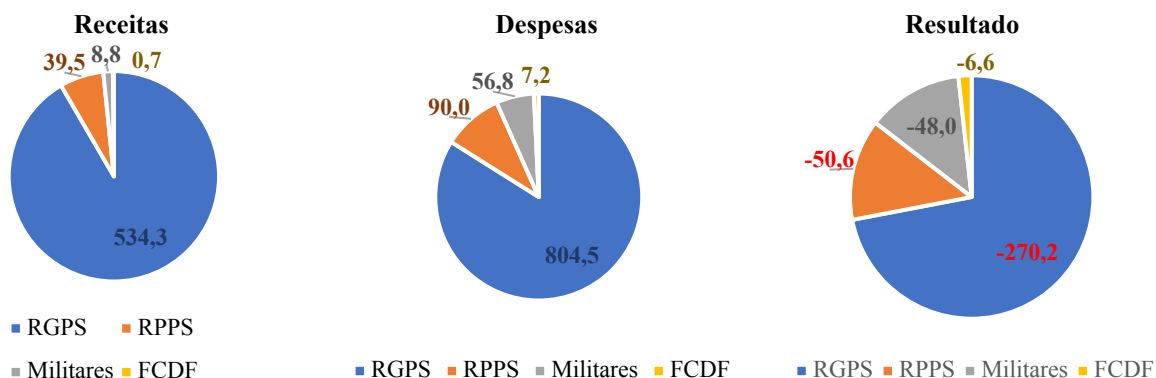
Adicionalmente, entre os fatores citados no Anexo IV do PLDO 2024 que contribuíram para o crescimento dos gastos do RGPS em 2022, cabe mencionar a reversão do represamento dos requerimentos de benefícios (redução das “filas” de pedidos).

A análise gráfica também permite concluir que o crescimento das despesas do RGPS tem sido mais acelerado que o das despesas do RPPS. De fato, em termos reais, os gastos do RPPS tiveram variação de -7,05% (ou seja, queda real das despesas) desde 2013, enquanto o dispêndio do RGPS cresceu 35,15% nesse período.

Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas e despesas e o resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2022.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2022

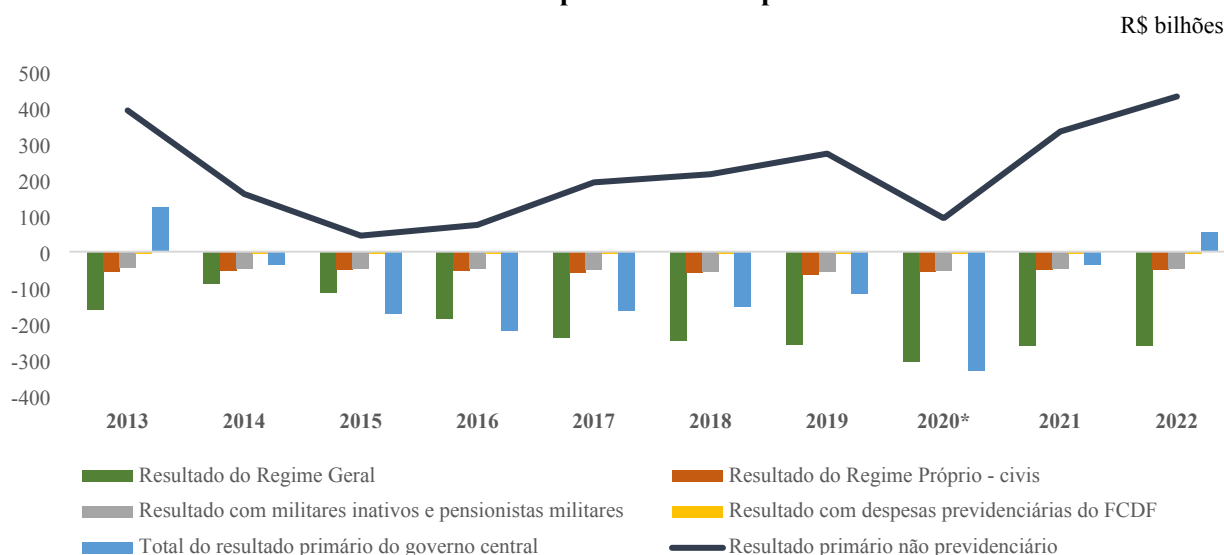
R\$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2022) e BEPS (dez/2022).

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, excluía a despesa de R\$ 540,2 bilhões para o combate ao coronavírus em 2020:

Resultado dos sistemas previdenciários públicos federais



Fonte: RREO (dez/2022), BEPS (dez/2022) e RTN (dez/2022).

Nota: nos dados do resultado primário não previdenciário de 2020, foi subtraído o montante de R\$ 540,2 bilhões, relativo à despesa empenhada no combate ao coronavírus.

O resultado primário do Governo Central, que foi positivo de 2009 a 2013, passou a apresentar déficits sucessivos de 2014 até 2021. É de se registrar que, em 2022, pela primeira vez desde 2013, registrou-se superavit primário – as receitas superaram as despesas em R\$ 54,9 bilhões, conforme demonstrado no item 4.1.2.1 deste Relatório. Não obstante, o histórico de seguidos déficits primários nos oito exercícios anteriores trouxe 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, tendo alcançado R\$ 430,3 bilhões em 2022. 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 que o resultado primário global fosse negativo em quase todo o decênio, sob a influência do agravamento nas contas da Previdência.

Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas

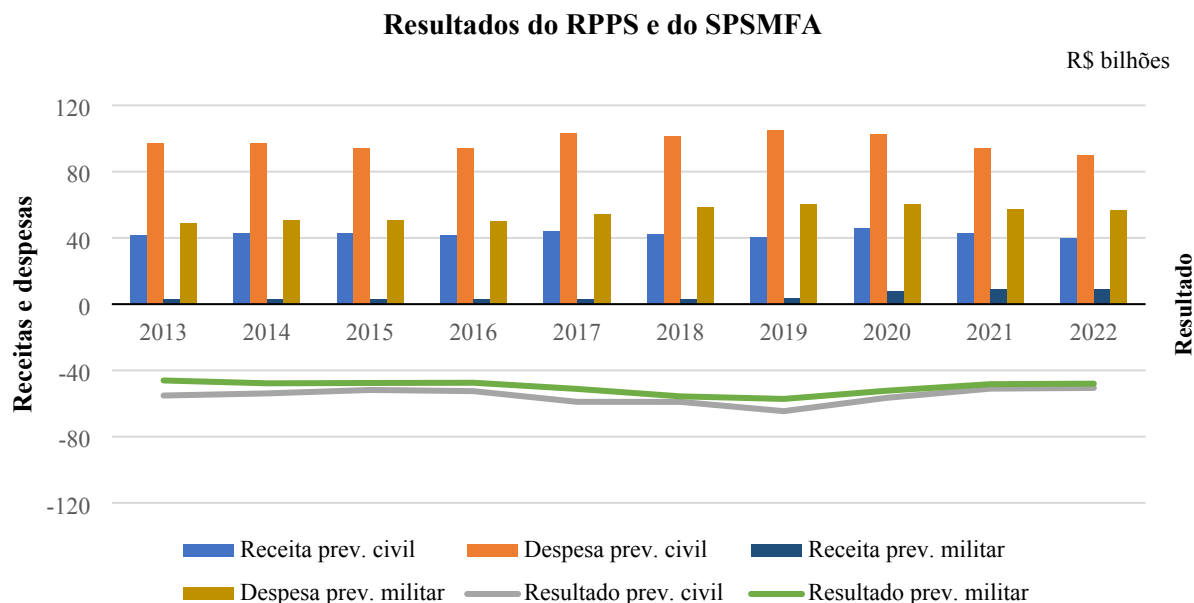
O RPPS-Civil compreende benefícios pagos a servidores civis da União e a seus dependentes; de forma similar, o Sistema de Proteção Social das Forças Armadas e seus benefícios atendem a militares inativos, pensionistas e dependentes.

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.

A diferença entre os regimes é que o RPPS-civil é mantido por contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e pensionistas, com alíquotas incidentes sobre a remuneração bruta, que variam de 8% a 22%, contribuição patronal da União correspondente ao dobro da contribuição do servidor ativo e, enquanto houver, cobertura do déficit previdenciário mediante aporte financeiro do Tesouro Nacional, podendo, ainda, a União instituir alíquota extraordinária para cobertura do déficit atuarial, consoante o art. 149 da Constituição.

Já o SPSMFA conta com regras de inatividade próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, financiada pela União, em decorrência de seu estatuto jurídico (Leis 3.765/1960 e 6.880/1980), além do regime específico de pensões militares.

O gráfico a seguir apresenta os resultados financeiros, corrigidos pela inflação, do RPPS-civis e do SPSMFA (militares da União):



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS (dez/2022) e RREO (dez/2022).

Os dados de 2022 revelam que as receitas próprias do sistema, provenientes de contribuição patronal e dos servidores, financiam 43,8% dos benefícios no RPPS-civis (aumento de 2 p.p. em relação ao ano anterior).

Em duas décadas, o RPPS-civil federal passou por cinco reformas constitucionais. Deve-se considerar, ainda, que, mediante a criação do regime de previdência complementar pela Lei 12.618/2012, parte significativa das contribuições dos servidores civis federais passou a ser recolhida para a previdência complementar, com redução da contribuição patronal ao regime, o que acarretou impacto negativo na arrecadação do RPPS-civil.

A União possui cerca de 662 mil servidores civis ativos, sendo que aproximadamente 124 mil são vinculados à previdência complementar do setor público federal (Funpresp-EXE, Funpresp-LEG e Funpresp-JUD), conforme dados de duas publicações do Ministério da Previdência Social: Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS e Relatório Gerencial de Previdência Complementar.

Além disso, as despesas do RPPS-civil apresentaram queda, em 2022, de 4,2% em relação ao ano anterior. Por seu turno, as receitas desse regime tiveram queda de 8,3%. O resultado do RPPS-civil foi um déficit de R\$ 50,6 bilhões, equivalente a 0,51% do PIB e 4,03% da receita corrente líquida da União, mas esse resultado negativo foi 9,8% menor que o de 2020.

O SPSMFA, dos militares da União, caracteriza-se por uma baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado. Como as despesas alcançaram patamares significativos (R\$ 56,8 bilhões em 2022, o que representa 6% da despesa previdenciária total da União), tem-se uma reduzida capacidade interna de cobertura: apenas 15% das despesas foram custeadas por contribuições de militares. O déficit do regime de previdência militar atingiu R\$ 48,0 bilhões em 2022 (0,5% do PIB e 3,83% da receita corrente líquida da União), sendo o resultado negativo 0,7% menor que o do ano anterior, descontada a inflação.

Esse resultado já reflete, em parte, a aplicação das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019. Com as alterações introduzidas pela lei em questão, a taxa de cobertura interna das despesas do SPSMFA subiu de 5% em 2019 para 15,5% em 2022. Como dito, as receitas arrecadadas para o custeio das pensões militares passaram de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 8,79 bilhões no mesmo período, um aumento de 168%, enquanto as despesas com pensões decresceram 0,1%.

No que tange ao regime de previdência dos servidores da segurança pública do Distrito Federal, organizados e mantidos pela União por imperativo constitucional que determina o rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV), o FCDF apresentou déficit previdenciário de R\$ 6,56 bilhões, resultado que compromete, cada vez mais, a margem de expansão da despesa com pessoal do setor, tendo em vista o estabelecido no art. 20, inciso I, alínea 'c', da LRF.

Em 2022, a contabilidade pública da União passou a registrar o ingresso da contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal nas receitas do FCDF, ao contrário do que vinha ocorrendo nos exercícios de 2020 e 2021. A receita proveniente dessa contribuição patronal em 2022 foi de R\$ 463,9 milhões. O devido recolhimento dessa contribuição para o FCDF é obrigação indispensável para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do fundo, além de atender ao disposto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

As disfunções do regime de previdência do FCDF e seus reflexos fiscais foram tratados pela primeira vez no Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário (relator: Ministro Valmir Campelo), quando se apontou a necessidade de instituir e recolher ao FCDF a contribuição patronal (item 9.4), determinação reiterada pelo item 9.2 do Acórdão 1.316/2009-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A questão foi amplamente discutida na sucessão de embargos de declaração e recursos apreciados pelos Acórdãos 1.633/2016 e 2.189/2016 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.224/2017 e 1.890/2017 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), todos do Plenário. Por último, o Acórdão 1.244/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) determinou que o então Ministério da Economia e a Advocacia-Geral da União adotassem as providências administrativas e judiciais necessárias a fim de ultimar o ressarcimento ao FCDF, pelo Governo do Distrito Federal, dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores civis e militares da segurança pública distrital, com medidas a serem implementadas no prazo de noventa dias, a partir do término do quadro de crise provocada pela pandemia do coronavírus no âmbito do Distrito Federal.

Esse Acórdão 1.244/2020 conta com pedido de reexame interposto pelo Distrito Federal, pendente de julgamento, o qual requer a reforma da decisão para que se repute indevido o ressarcimento, pelo Distrito Federal ao FCDF, dos valores das contribuições dos servidores civis e militares relativos ao período de janeiro de 2003 a agosto de 2016.

Resultado do Regime Geral de Previdência Social

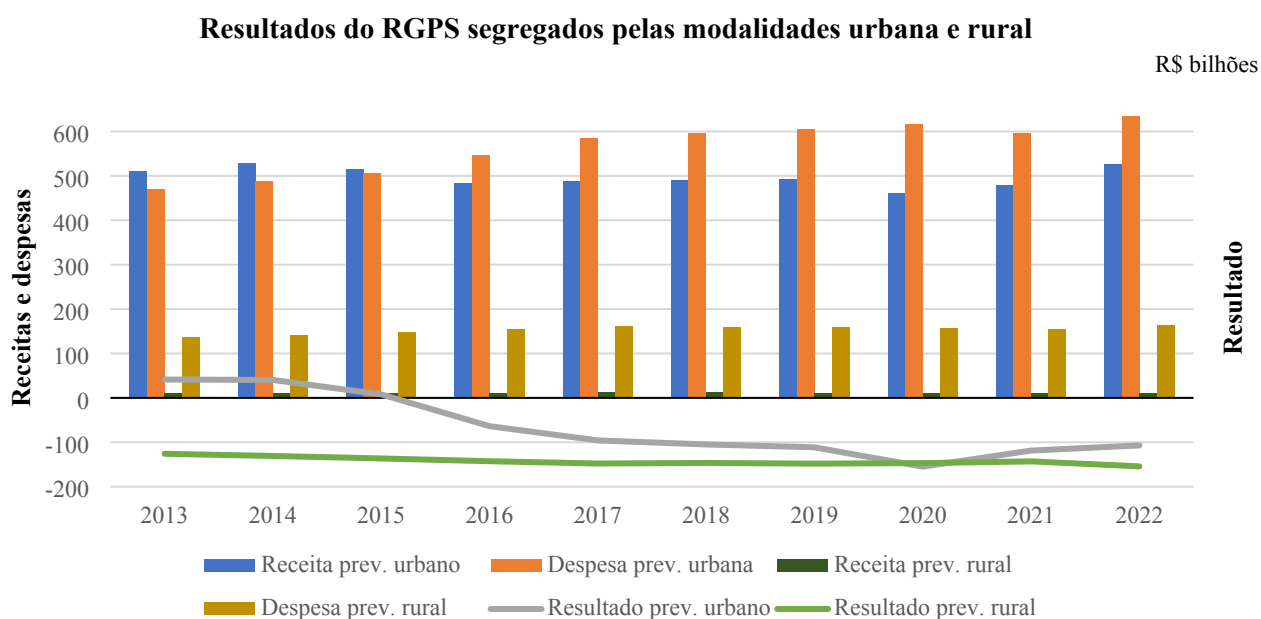
O RGPS compõe-se de pagamento de benefícios previdenciários como aposentadoria urbana e rural, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-doença, proteção à maternidade, dentre outros benefícios previstos no art. 201 da Constituição, sendo de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado e para os servidores dos municípios que não possuam regime próprio de previdência. Em dezembro de 2022, foram emitidos 37.623.966 benefícios previdenciários, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, dos quais 26,2% foram beneficiários rurais. De outra parte, conforme informações de 2021, 54.995.248 pessoas contribuem para o regime geral.

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. A partir de 1º/1/2023, a comprovação da atividade rural exige inscrição no Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS (art. 38-B, § 1º, da Lei 8.213/1991).

Cabe destacar que os dados específicos sobre a previdência urbana e rural foram obtidos pelo regime de caixa, conforme critérios do relatório de Resultado do Tesouro Nacional (RTN), em modalidade de apuração distinta da dos demais dados previdenciários (aferidos pelo critério de receitas e despesas executadas). Essa forma de totalização específica ocasiona divergências contábeis. Assim, os números de arrecadação e gastos com a aposentadoria urbana e rural não são diretamente comparáveis com os demais valores citados neste tópico.

O gráfico abaixo contém resultados do RGPS por modalidade, em termos reais:



Fonte: BEPS (dez/2022) e RTN (dez/2022).

Os dados mostram que as modalidades urbana e rural possuem trajetórias distintas. Até 2015, a previdência urbana teve superávits, favorecida pelo mercado de trabalho aquecido no período. Porém, em 2015, houve queda de receitas, da ordem de 2,4% em relação ao ano anterior, em valores corrigidos pela inflação, e a arrecadação não retornou, desde então, aos níveis de 2014. Nota-se que, de 2020 a 2022, verificou-se trajetória de forte recuperação da receita previdenciária urbana, com incremento de 14,3% nesse biênio, em termos reais.

Quanto à despesa, observa-se tendência de alta ao longo do decênio. As novas dinâmicas demográficas, de aumento da expectativa de vida e baixa taxa de fecundidade, resultam numa propensão de aumento dessas despesas ao longo dos anos, como evidenciado no Anexo de Riscos Fiscais à LDO 2023.

Por outro lado, a implementação de medidas para controle de fraudes e revisão de parâmetros de concessão, como a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019), contribuiu para reduzir o ritmo de crescimento dos gastos nos últimos anos, tendo sido registrada queda dessa despesa em 2021. Todavia, em 2022, voltou a ocorrer crescimento real dos gastos anuais com previdência dos trabalhadores urbanos. A despesa desse regime em 2022 foi a mais elevada de todo o período analisado. Entre os fatores que concorreram para o aumento das despesas em 2022, tem-se, segundo o Relatório do Tesouro Nacional, o aumento do número de beneficiários (+2,3%, na média de janeiro a novembro) e o diferencial entre o INPC (referência para reajuste do salário-mínimo em 2022) e o IPCA (índice de correção monetária geral).

O resultado previdenciário, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis, traduzindo-se em agravamento significativo desde 2014. Após o RGPS-urbano atingir o pior resultado da série, em 2020, ocorreu uma inversão da trajetória, e o déficit vem se reduzindo, tendo diminuído em 30,4% desde então, o que é resultado de modificações no sistema previdenciário brasileiro, a exemplo da Reforma da Previdência. Ainda assim, a previdência urbana, que apresentava equilíbrio financeiro anteriormente a 2016, gerou, em 2022, déficit de R\$ 107,1 bilhões.

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 desse salário aumenta as despesas e o déficit da previdência rural. Em 2022, o montante arrecadado (R\$ 9,1 bilhões) equivaleu a apenas 5,6% do valor desembolsado pela União em benefícios (R\$ 163,2 bilhões).

O resultado negativo da previdência rural, em 2022, de R\$ 154,1 bilhões, representou 1,6% do PIB e 12,3% da receita corrente líquida da União. A previdência rural, que responde por somente 26,2% da quantidade total de benefícios concedidos ao setor privado, teve, em termos absolutos, resultado negativo mais acentuado que o regime previdenciário dos trabalhadores urbanos.

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 déficit nominal 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 dívida pública tem várias funções importantes. Além das mais conhecidas, como financiamento tempestivo de investimentos de longo prazo e atendimento a calamidades públicas, a dívida contribui para a consolidação do sistema financeiro, a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros, a condução da política monetária e a suavização intertemporal do nível de serviços prestados pelo governo.

Para que os objetivos acima sejam atingidos, é importante que o governo faça a gestão de sua dívida de forma responsável e equilibrada, evitando riscos à sustentabilidade da dívida. Quando a dívida começa a atingir um nível ou um perfil de risco alto, os agentes econômicos diminuem sua confiança sobre a capacidade de o governo honrar seus compromissos, o que pode resultar em aumento nos juros, redução de investimentos e elevação do desemprego.

A sustentabilidade da dívida pública de um país pode ser definida como a capacidade de gerir a dívida de forma equilibrada, levando em consideração tanto a solvência quanto a liquidez. A solvência refere-se à capacidade do governo de cumprir suas obrigações de longo prazo, ou seja, pagar sua dívida quando ela vencer. Já a liquidez refere-se à capacidade do governo de honrar suas obrigações de curto prazo, ou seja, de ter recursos para pagar suas despesas imediatas.

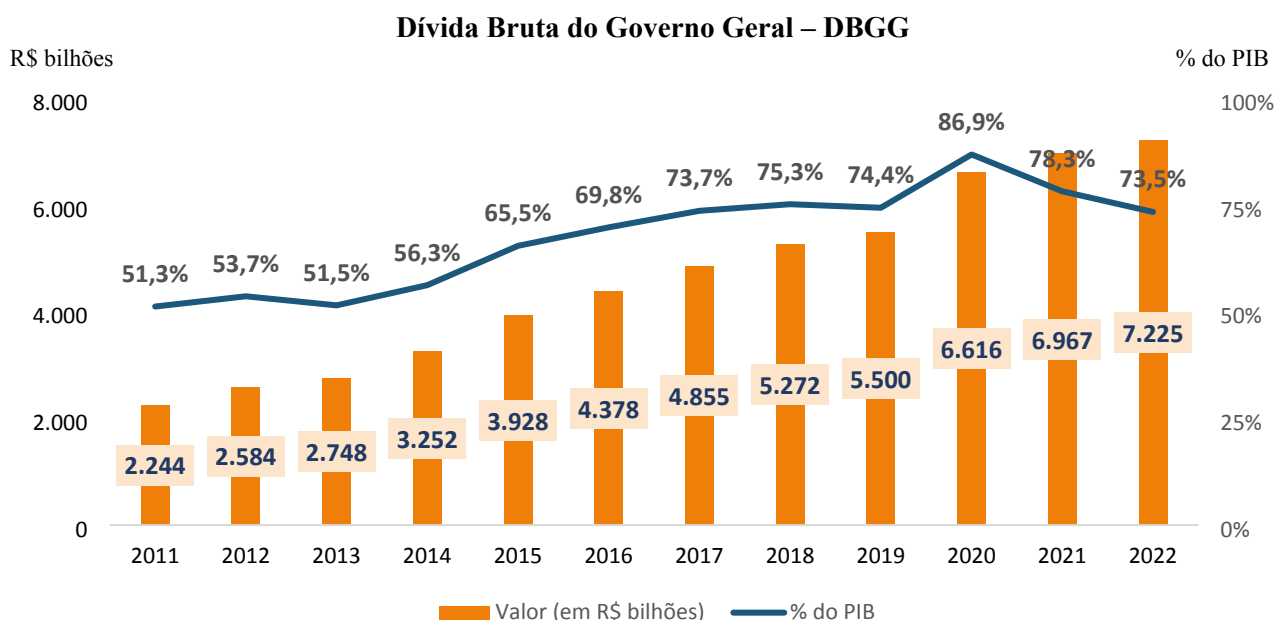
Tendo em vista a atenção necessária com a sustentabilidade da dívida e com o uso dos recursos decorrentes de endividamento, esta seção apresenta cinco análises. A primeira examina o resultado dos leilões no mercado primário da dívida pública federal. A segunda avalia o percentual de execução das dotações do serviço da dívida. A terceira analisa quais despesas foram custeadas com os recursos oriundos do endividamento e quais recursos foram utilizados para pagar o serviço da dívida. A quarta avalia o resultado nominal e os juros nominais registrados em 2022. Por fim, apresenta-se uma análise intertemporal da dívida pública para avaliar sua liquidez e solvência, com base na metodologia *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries* (DSA-MAC), concebida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

2.4.1. Dívida Bruta do Governo Geral

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o total das dívidas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, tanto com o setor privado quanto com o setor público financeiro. No entanto, não são consideradas as dívidas das empresas estatais das três esferas de governo. Além disso, a maior parte dos passivos do Banco Central não está incluída nesse indicador, exceto pelas operações compromissadas com o setor financeiro, que são registradas como dívida do governo geral.

Os passivos de um ente, cujo credor seja outro ente abrangido pela DBGG, são deduzidos da dívida bruta. Portanto, não são considerados, por exemplo, os créditos representados por títulos públicos que estejam em posse dos órgãos da administração direta e indireta, dos fundos públicos federais e dos demais entes da Federação.

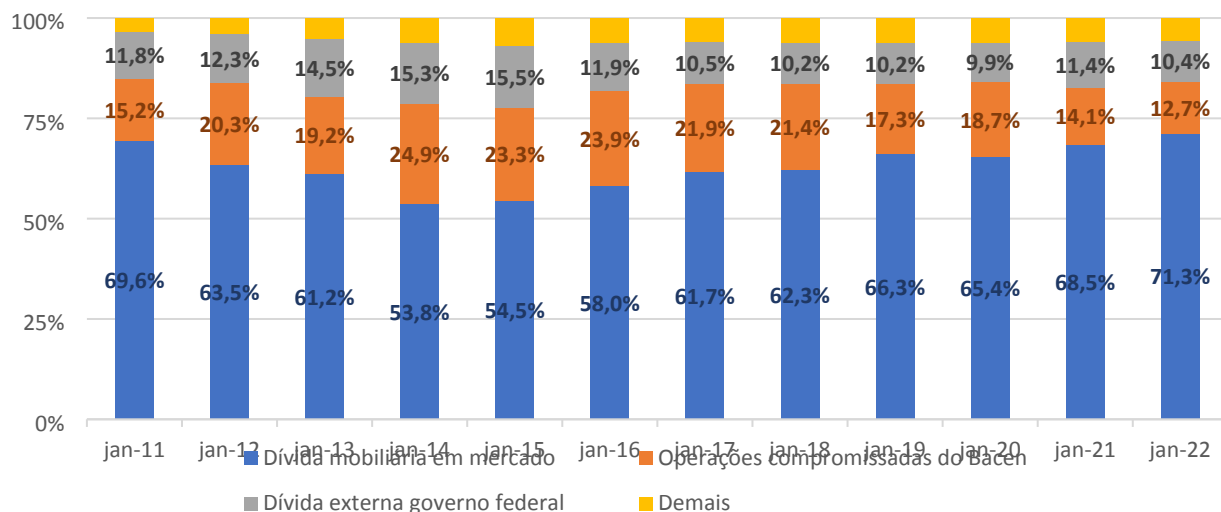
A DBGG sofreu uma alta expressiva em 2020, decorrente do impacto econômico da pandemia da Covid-19. A partir de 2021, a DBGG iniciou uma trajetória de queda, com uma redução de 860 pontos-base em relação ao saldo do ano anterior, mensurado como percentual do PIB. Em 2022 esse indicador manteve a tendência de queda, apresentando redução de 484 pontos-base.



Fonte: Banco Central.

O gráfico a seguir mostra a composição da DBGG ao longo dos anos. Observa-se que a DBGG é formada principalmente pela dívida mobiliária em mercado, seguida pelas operações compromissadas e pela dívida externa. Observa-se também que a participação das operações compromissadas tem apresentado trajetória decrescente nos últimos anos. Essa tendência pode ser atribuída, em parte, à aprovação da Lei 14.185, de 14 de julho de 2021, que autorizou a implementação dos depósitos voluntários remunerados, instrumento que oferece a oportunidade de uma redução gradual do volume de títulos públicos do Tesouro na carteira do Banco Central.

Composição da DBGG



Fonte: Banco Central do Brasil.

2.4.2. Leilões

Dealer é a instituição credenciada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com o objetivo de promover o desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. O conjunto de *dealers* é formado por até doze instituições, cujo desempenho é avaliado periodicamente, com possibilidade de credenciamento e descredenciamento de acordo com o resultado da avaliação. Como as alterações na lista de *dealers* ocorrem em 10 de fevereiro e 10 de agosto, os leilões de 2022 podem ser divididos em três períodos, cada qual com um conjunto específico de credenciados.

No primeiro período de 2022, da quantidade total de títulos aceitos por *dealers*, 17,38% foram adquiridos por um único credenciado. Esse valor caiu para 15,09% no segundo período e atingiu 16,73% no terceiro.

Participação das quantidades adquiridas pelos dealers nos leilões de 2022

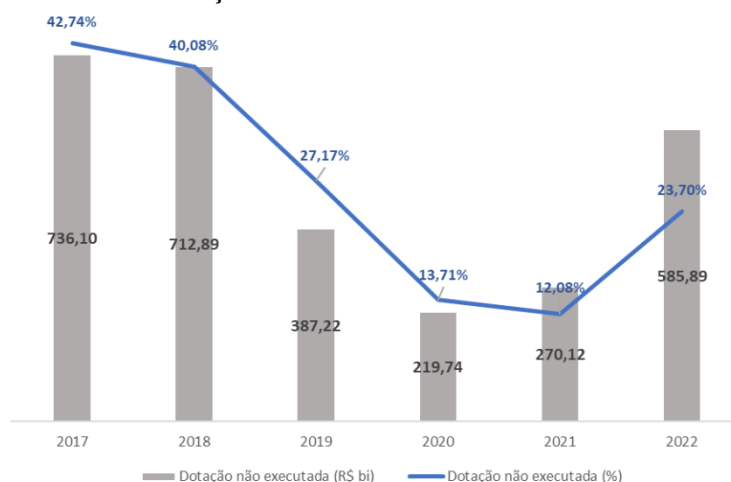
Colocação no Ranking de Dealers por participação	Participação (%)		
	10-ago-21 a 09-fev-2022	10-fev-22 a 09-ago-22	10-ago-22 a 31-dez-22
1º	17,38%	15,09%	16,73%
2º	15,88%	13,08%	15,49%
3º	12,51%	11,82%	13,60%
4º	11,44%	10,70%	12,32%
5º	9,98%	9,81%	11,27%
6º	9,88%	9,30%	9,42%
7º	8,84%	8,40%	8,18%
8º	7,99%	8,34%	6,91%
9º	3,55%	7,50%	5,26%
10º	2,39%	5,91%	0,82%
11º	0,13%	0,06%	0,01%
12º	0,03%	0,00%	0,00%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Banco Central.

2.4.3. Execução Orçamentária das Dotações para o Serviço da Dívida

A execução orçamentária dos dispêndios relacionados ao endividamento público está restrita a dois Grupos de Natureza de Despesa (GND): GND 2 – Juros e encargos da dívida e GND 6 – Amortização da dívida. A LOA 2022 autorizou o montante de R\$ 2.471,6 bilhões em despesas orçamentárias para esses dois grupos de despesa. Desse valor, foram empenhados cerca de R\$ 1.885,8 bilhões (76,3%) e deixaram de ser empenhados R\$ 585,9 bilhões (23,7%). O gráfico seguinte demonstra os valores de dotações relativas ao serviço da dívida não executadas nos últimos seis anos.

Dotação não executada - GNDs 2 e 6



Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 20/01/2023.

A maior parte das dotações não executadas em 2022 estava lastreada por receitas de emissão de títulos públicos (R\$ 512,4 bilhões, Fontes 43 e 44), de retorno de Operações Oficiais de Crédito (R\$ 64,2 bilhões, Fonte 59 e 73) e de Operações de Crédito Externas (R\$ 5,8 bilhões, Fonte 48). Por serem despesas financeiras, a não execução dos serviços da dívida não impacta o limite de despesas primárias definido pela regra do Teto de Gastos.

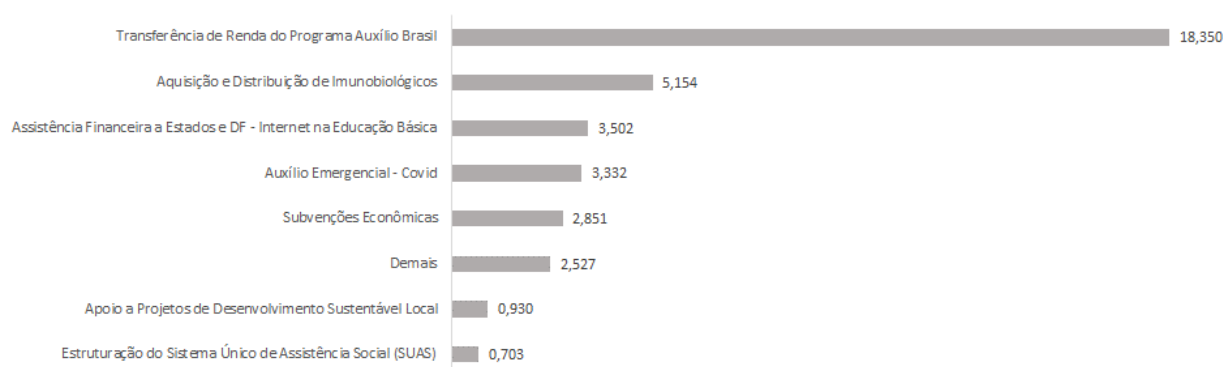
2.4.4. Financiamento de despesas públicas fiscais com recursos da dívida em 2022

Em 2022, o percentual de receitas oriundas de emissão de títulos públicos aplicadas a despesas não relacionadas ao serviço da dívida foi o menor alcançado nos últimos oito anos (2,2% do valor emitido). O remanejamento de fontes após apuração do superávit financeiro possibilitou menor utilização de recursos de emissão de dívida para o financiamento de despesas orçamentárias, resultando em despesas não relacionadas ao serviço da dívida pagas com emissão no valor de R\$ 37,3 bilhões.

Desse total, R\$ 18,3 bilhões foram destinados à transferência de renda do Auxílio Brasil. Outras despesas primárias relevantes pagas com emissão foram a aquisição de imunobiológicos, assistência financeira a estados e DF voltada à Educação Básica e o Auxílio Emergencial da Covid.

Despesas não relacionadas ao serviço da dívida pagas com fontes de endividamento em 2022

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial, consulta em 20/01/2023.

É possível concluir que o endividamento público foi utilizado em 2022, sobretudo, para pagar o próprio serviço da dívida. O menor financiamento de despesas não relacionadas ao serviço da dívida, principalmente de custeio, é um cenário desejável, já que isso pressiona menos a relação Dívida/PIB.

Além do mais, R\$ 228,5 bilhões de recursos não originados de emissões foram aplicados em juros e amortização. Portanto, se por um lado recursos de endividamento pagaram despesas de custeio e investimentos, por outro, recursos não oriundos de emissão de títulos foram transferidos ao pagamento da dívida.

A maior parte (R\$ 167,94 bilhões) dos recursos não oriundos de emissão de títulos aplicados no serviço da dívida corresponde a valores que, embora não se originem de endividamento, são legalmente destinados ao pagamento desse serviço. O exemplo mais relevante é o recurso oriundo do resultado do Banco Central, que custeou R\$ 97,79 bilhões do serviço da dívida, conforme apresentado na tabela a seguir. Outra parcela importante consiste nos valores de superavit financeiro de fundos públicos que foram desvinculados de sua destinação pela Emenda Constitucional 109/2021.

Pagamentos da dívida com outras fontes

	R\$ bilhões
Fontes	Valor
Total	228,50
Fontes Exclusivas da Dívida	167,94
152 - Resultado do Banco Central	21,50
352 - Resultado do Banco Central	76,29
173 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	10,54
197 - Dividendos da União	26,25
373 - Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	9,50
397 - Dividendos da União	23,85
Fontes Desvinculadas pela EC 109/2021	46,68
308 - Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	1,48
320 - Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais	0,00
329 - Recursos de Concessões e Permissões	3,97
330 - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	0,26
335 - Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	8,70
342 - Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	11,50
350 - Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	0,20
366 - Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada	0,02
372 - Outras Contribuições Econômicas	0,64
374 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	0,44
378 - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	0,85
380 - Recursos Próprios Financeiros	17,81
386 - Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas	0,83
Outras Fontes	13,88
387 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	10,83
100 - Recursos Primários de Livre Aplicação	1,36
180 - Recursos Próprios Financeiros	0,02
187 - Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	1,66

Fonte: Tesouro Gerencial, consulta em 20/01/2023.

Com isso, é possível verificar que os pagamentos da dívida com fontes não oriundas de emissões superaram em R\$ 191,2 bilhões os pagamentos de despesas não relacionadas ao serviço da dívida realizadas com receitas de endividamento, conforme apresentado na tabela seguinte. Portanto, na prática, não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2022.

Despesas não relacionadas ao serviço da dívida financiadas por emissões comparadas aos recursos não oriundos de emissão de títulos transferidos ao pagamento da dívida

	R\$ bilhões
Fluxo orçamentário	Valor
Despesas não relacionadas ao serviço da Dívida Pagas com Recursos de Endividamento (I)	37,3
Despesas de Serviço da Dívida pagas com Receitas não oriundas de emissão de títulos (II)	228,5
Receitas Fiscais Líquidas transferidas ao Serviço da Dívida (II – I)	191,2

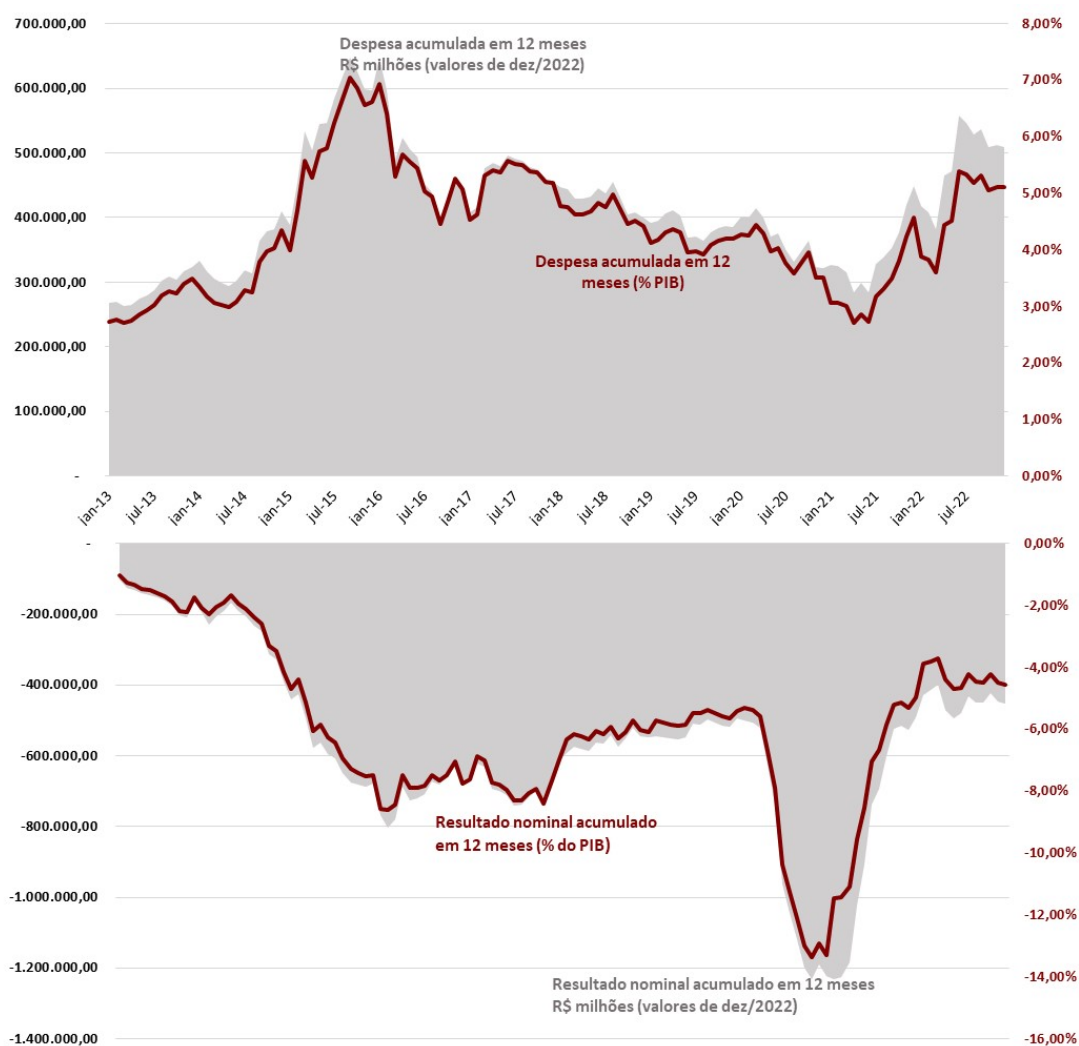
Observação: por receita/despesa fiscal, consideram-se aquelas receitas e despesas não relacionadas diretamente à dívida mobiliária. O conceito utilizado não se confunde com a classificação entre primário e financeiro, visto que há receitas e despesas financeiras que não são relacionadas à Dívida Pública Federal (DPF).

2.4.5. Resultado Nominal

Conforme demonstrado no gráfico seguinte, numa comparação histórica do último decênio, os juros nominais se encontram em patamar elevado, acompanhando a elevação nos juros domésticos. Os valores mais altos da série se concentraram em 2015 e 2016, anos em que a meta Selic chegou a 14,25%. Em 2022, além da Selic alta, com a meta superando 13% a partir do segundo semestre do ano, o volume da Dívida Pública Federal em relação ao PIB (DPF/PIB) é maior do que

o observado nos anos de 2015 e 2016. Esses fatores pressionam o valor total de despesas com juros do governo central.

Juros e Resultado Nominal acumulados em 12 meses 2013 a 2022



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Quanto ao resultado nominal, nota-se que o ano de 2022 se situou em um patamar melhor do que a média da maior parte do decêndio. Isso porque a recuperação econômica e a elevação das receitas criaram um resultado primário capaz de compensar parcialmente o nível das despesas com juros nominais. Na série histórica, o período mais desfavorável decorreu do resultado acumulado em 2020, ano em que, embora os juros nominais não tenham sido elevados, houve significativo déficit primário oriundo da situação emergencial de saúde pública.

2.4.6. Análise de sustentabilidade da dívida

A metodologia *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries* (DSA-MAC) propõe uma análise mais profunda sobre a sustentabilidade da dívida com base em indicadores relacionados aos riscos, à solvência e à liquidez da dívida pública.

Assim, utilizando os dados gerados pela DSA, associados às demais informações de caráter macroeconômico, infere-se que os riscos da sustentabilidade da dívida podem ser considerados moderados, conforme descrito a seguir.

Cenário Base

Para análise da sustentabilidade, foi utilizado o conceito de Dívida Pública do Governo Federal (DBGF) em percentual do PIB, uma definição próxima, mas não exatamente igual à Dívida Bruta do Governo Geral publicada pelo Bacen. O indicador usado abrange a DPF, dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, acrescida dos títulos de posse do Banco Central. A DBGF difere do conceito adotado pela STN na elaboração do Plano Anual de Financiamento (PAF) e dos relatórios mensais e anuais da DPF, visto que a STN não inclui o estoque de títulos sob posse da autoridade monetária.

A DBGF, no conceito adotado nesta seção, é composta pela Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi), pela Dívida Pública Federal Externa (DPFe) e pela Dívida Pública Mobiliária Federal Interna em poder do Banco Central (DPMFi em poder do Banco Central). Os títulos públicos em poder do Banco Central, mantidos para condução da política monetária, representam 26,59% da DBGF.

Na projeção dos cenários, em que os riscos de sustentabilidade da DBGF foram analisados, utilizaram-se os dados oficiais do governo, tais como Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica, Projeções Fiscais da STN, além de informações públicas disponíveis nos sítios eletrônicos do IBGE e do BCB.

Na presente análise, embora tenham sido utilizados os dados da STN para as projeções de receita e despesa primária, optou-se por fazer um ajuste na despesa primária estimada para o ano de 2023, a fim de refletir a posterior aprovação da Emenda Constitucional 126. Isso porque o art. 3º dessa emenda aumentou o teto de gastos em R\$ 145 bilhões.

Segundo depreende-se do DSA, o Estoque da DBGF alcançou 81,8% do PIB em dezembro de 2022, uma queda de aproximadamente quatro pontos percentuais em relação ao ano anterior. As necessidades brutas de financiamento, por sua vez, diminuíram de 24,1% do PIB em 2021 para 21,0% do PIB em 2022. Elas apresentam decréscimo em 2023 para 18,3% do PIB antes de atingir uma média de 21,3% no restante do horizonte de previsão (até 2028).

As projeções assumem um crescimento real do PIB de 2,1% para 2023 seguido por crescimento de 2,7% em 2024. O crescimento médio projetado até 2028 é de 2,3%. A taxa de juros efetiva está projetada para 2,7% em 2023, uma média de 5,1% em 2024 a 2026, 6,4% em 2027 e 6,3% em 2028. A inflação (medida pelo deflator do PIB) diminui para 5,3% em 2023 em comparação a 2022, com uma média de 4,2% para o período projetado.

Indicadores da Dívida, Econômicos e de Mercado

	Ocorrido			Projeções					
	2012-2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dívida Pública do Governo Federal	72,6	85,9	81,8	79,7	78,4	77,3	76,7	77,2	76,7
garantias	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Necessidade Bruta de Financiamento Público	18,6	24,1	21,0	18,3	19,9	20,0	20,7	23,5	22,3
Crescimento real do PIB (%)	0,0	5,0	2,9	2,1	2,7	2,5	2,2	2,1	2,1
Inflação (deflator do PIB) (%)	6,4	11,4	8,2	5,3	4,7	4,3	4,0	3,6	3,6
Crescimento nominal do PIB (%)	6,4	16,9	11,4	7,4	7,6	6,9	6,4	5,8	5,8
Taxa de Juros Efetiva ¹	7,0	5,9	6,6	2,7	4,6	5,0	5,8	6,4	6,3

1/ Definido como a razão entre o total de juros pagos e o estoque da dívida (excluídas as garantias) ao final do ano anterior.

Fonte:

-Para previsão de PIB e deflator: Grade da SPE de 31/01/2023 e Projeções disponíveis no sítio eletrônico da IFI.

-Para histórico de PIB e deflator: sítio eletrônico do IBGE.

-Para demais informações: sítio eletrônico do Banco Central, Anexo ao RMD, Execução Orçamentária e Financeira da DPF, Resultado do Tesouro Nacional, Relatório de Projeções Fiscais da STN (todos relativos a dez/2022, disponíveis em tesourotransparente.gov.br).

A tabela a seguir mostra os fatores responsáveis pela dinâmica da dívida, em que se destacam o resultado primário e o diferencial entre juros e crescimento. Em 2022, a queda em quatro pontos percentuais (p.p.) da dívida bruta em relação ao PIB é explicada, sobretudo, pela redução de

0,5 p.p. causada pelo resultado primário e pela redução de 3,7 p.p. causada pelo diferencial entre juros e crescimento do PIB.

Com relação à dinâmica da dívida projetada em 2023, é esperada uma redução de 2,1 p.p. na DBGF em relação ao PIB. Na decomposição dessa variação, percebe-se um aumento de 1,5 p.p. causado pelo déficit primário e a redução de 3,6 p.p. causada pelo diferencial entre taxa de juros e PIB.

No acumulado do período projetado, observa-se uma diminuição de 5 p.p. na dívida bruta, decomposta em: queda de 10,2 p.p. decorrente do crescimento real do PIB, aumento de 1,8 p.p. causado pelo resultado primário e aumento de 3,4 p.p. resultante da taxa real de juros.

O modelo apresenta como resultado primário estabilizador da dívida no cenário básico um superávit de 0,4% do PIB. Esse cálculo parte da premissa de que as variáveis chave (crescimento real do PIB, taxa real de juros, e outros fluxos de endividamento identificados) permanecem nos mesmos níveis de 2028, último ano de projeção.

Contribuição para Variação da Dívida

	Ocorrido			Projeções							estabilizador da dívida resultado
	2012-2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	cumulativo	
Variação na Dívida	3,3	-5,3	-4,1	-2,1	-1,3	-1,1	-0,6	0,5	-0,4	-5,0	
Fluxos criadores de endividamento identificado:	2,1	-4,6	-4,7	-2,1	-1,3	-1,1	-0,6	0,5	-0,4	-5,0	primário 4/
Déficit primário	1,8	0,4	-0,5	1,5	0,9	0,3	-0,2	0,0	-0,8	1,8	0,4
Receitas primárias	17,7	17,7	18,7	17,3	17,2	17,2	17,4	17,5	17,5	104,1	
Despesas primárias	19,5	18,1	18,2	18,8	18,1	17,6	17,2	17,5	16,7	105,8	
Dinâmica automática da dívida ¹	0,7	-8,4	-3,9	-3,6	-2,2	-1,4	-0,4	0,5	0,4	-6,8	
Diferencial entre taxa de juros e crescimento	0,4	-8,6	-3,7	-3,6	-2,2	-1,4	-0,4	0,5	0,4	-6,8	
Taxa real de juros ²	0,4	-4,7	-1,4	-2,0	-0,2	0,4	1,2	2,0	1,9	3,4	
Crescimento real do PIB	0,1	-3,9	-2,2	-1,6	-2,0	-1,8	-1,6	-1,5	-1,6	-10,2	
Depreciação da taxa de câmbio ³	0,3	0,2	-0,2	
Outros fluxos criadores de dívida ⁵	-0,4	3,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Resíduos	1,1	-0,7	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

1/ Obtido a partir do produto de $[(r-\pi(1+g)-g+ae(1+r))/(1+g+\pi+g\pi)]$ pela taxa de endividamento do período anterior, sendo r - taxa de juros, π - taxa de crescimento do deflator do PIB; g - taxa real de crescimento do PIB; variável "a" - fração da dívida em moeda estrangeira; e variável "e" - depreciação nominal da taxa de câmbio (medida pelo crescimento do dólar norte-americano em moeda local).

2/ A contribuição da taxa real de juros é obtida a partir do numerador na Nota 1/ como " $r-\pi(1+g)$ " e a contribuição do crescimento real como " $-g$ ".

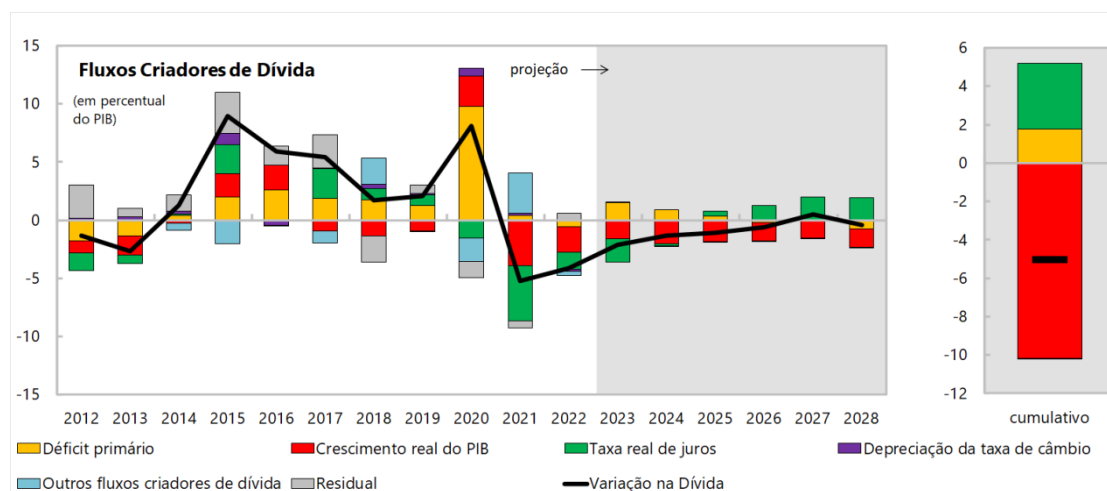
3/ A contribuição da taxa de câmbio é obtida a partir do numerador da Nota 1/ " $ae(1+r)$ ".

4/ Adota a premissa de que as variáveis chave (crescimento real do PIB, taxa real de juros, e outros fluxos de endividamento identificados) permanecem nos mesmos níveis do último ano de projeção. O resultado primário estabilizador da dívida está especificado em percentual do PIB.

5/ São consideradas as variações da reserva de liquidez e o pagamento de dívida com recursos do exercício corrente oriundos do resultado do Banco Central

O gráfico seguinte apresenta o efeito desses fatores condicionantes sobre a trajetória da dívida ocorrida e projetada.

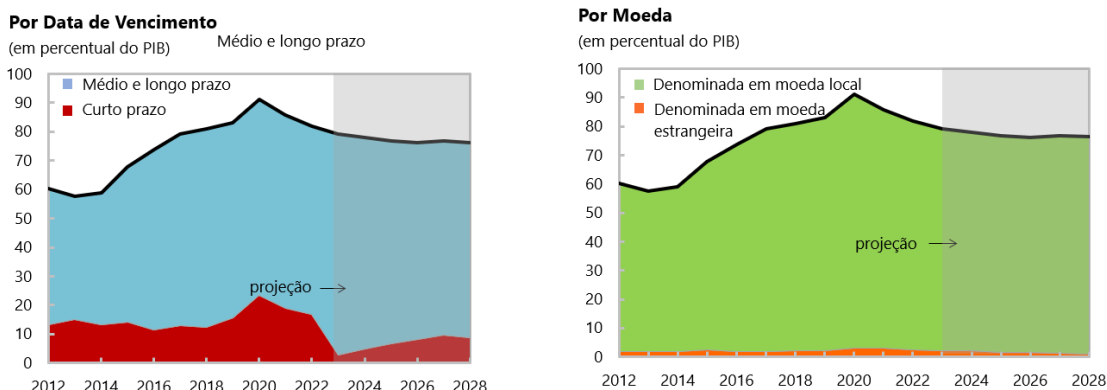
Contribuição para Variação da Dívida Pública



Fonte: Gerado pelo DSA.

Em relação à composição da dívida, continua preponderante a dívida em moeda local e com data de vencimento acima de doze meses. Em vista do crescimento abrupto das necessidades de financiamento em 2019, o Tesouro optou pelas emissões de curto prazo, emitindo papéis de seis-doze meses para superar a crise em um grau mais alto mesmo comparado ao ocorrido em 2015-2016. Porém, de 2020 até 2022, a parcela de emissões de curto prazo diminuiu novamente, devido à melhoria das condições de mercado. Nos anos seguintes, há projeção de uma recuperação parcial da participação das dívidas de curto prazo, embora o patamar continue inferior ao triênio antecedente.

Composição da Dívida



Fonte: Gerado pelo DSA com base nos dados oficiais de natureza fiscal e econômica.

Consistência do cenário base

O cenário base é construído a partir das projeções oficiais do governo. Além desse cenário, o DSA apresenta dois cenários alternativos denominados cenários histórico e de resultado primário constante.

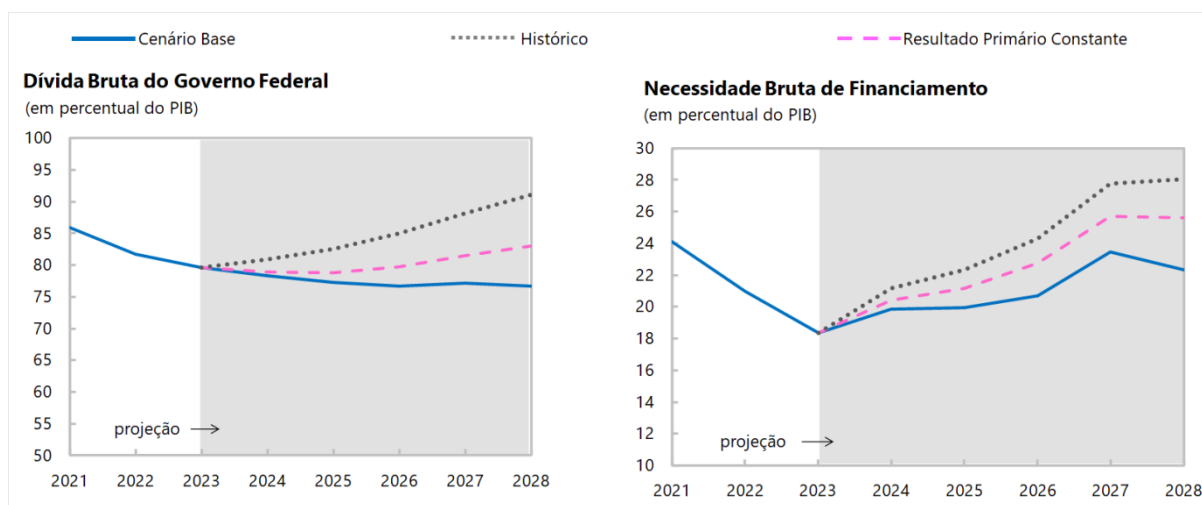
O cenário histórico assume que o crescimento real do PIB e o resultado primário como percentual do PIB são fixados na média histórica (2013 a 2022), que representam, respectivamente, 0,6% e -1,8%. Além do mais, nesse cenário, é aplicado um choque fixo na taxa de juros real para todos os anos, calculado com base na diferença entre a média dos juros projetados e dos juros observados historicamente, o que busca aproximar as projeções desse cenário ao patamar histórico.

No cenário de resultado primário constante, é assumido que esse resultado permanece inalterado em relação ao primeiro ano de projeção (2023), enquanto todas as outras variáveis são as mesmas do cenário base. Ou seja, esse cenário considera que haverá déficit primário de 1,5% do PIB em todo o período de projeção.

O gráfico a seguir é utilizado para julgar se as projeções relativas à DBGF e à necessidade bruta de financiamento no cenário base, calculadas a partir das premissas oficiais de governo, representam uma ruptura com o passado ou com as tendências atuais. Por exemplo, indicadores muito inferiores aos cenários padronizados requerem uma discussão mais aprofundada das projeções, pois podem sinalizar projeções irrealistas. É difícil um país ter uma ruptura muito grande com a situação presente e com a tendência histórica.

Os dados do cenário histórico apresentaram discrepância significativa em relação ao cenário base. No entanto, isso se justifica pelo déficit primário de 9,8% do PIB em 2020, pela taxa efetiva real de juros ter alcançado -6,9% em 2021 e pelo decréscimo do PIB superior a 3 p.p. nos anos de 2015, 2016 e 2020.

Cenários Alternativos

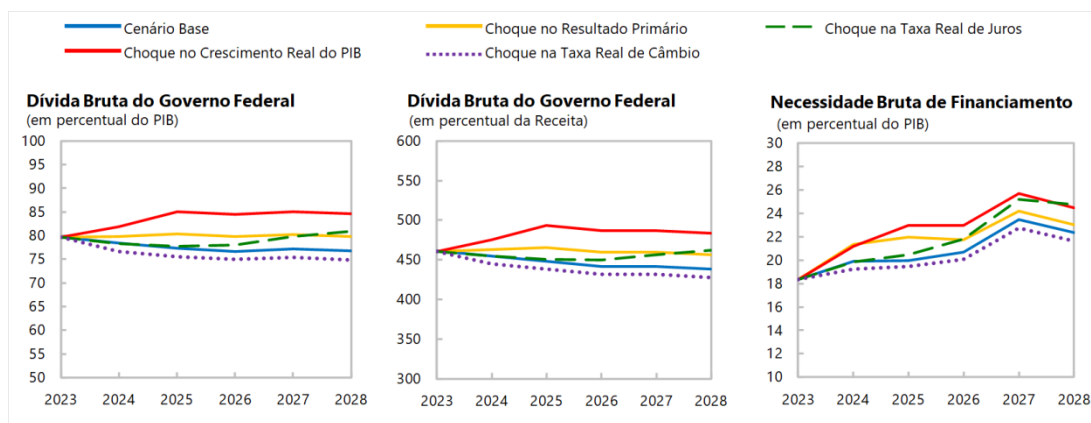


Fonte: Gerado pelo DSA com base nos dados oficiais de natureza fiscal e econômica.

Análise da Sustentabilidade da Dívida Pública – Testes de Estresses

O DSA realiza quatro testes de estresses no cenário básico para melhor analisar a trajetória da dívida. Esses testes referem-se a choques nas variáveis Crescimento Real do PIB, Resultado Primário, Taxa de Câmbio Real e Taxa Real de Juros. Os gráficos abaixo apresentam os resultados desses choques sobre DBGF (% do PIB), DBGF (% da Receita) e Necessidade Bruta de Financiamento (% do PIB).

Testes de Estresses Macroeconômicos



Fonte: Gerado pelo DSA com base nos dados oficiais de natureza fiscal e econômica.

Choque no crescimento. O choque no crescimento do PIB equivale a uma redução no crescimento previsto para 2024 e 2025 baseada na dispersão dos valores históricos. Mais especificamente, o choque equivale a um desvio-padrão calculado com base nos dez anos anteriores (2013 a 2022). Sob esse cenário, a dívida atinge 81,9% do PIB em 2024, com um pico de 85,0% em 2025, até chegar a 84,6% em 2028. A necessidade de financiamento atinge 21,2% do PIB em 2024, um pico de 25,7% em 2027, tendo uma redução para 24,5% em 2028.

Choque no resultado primário. O choque no resultado primário equivale ao pior entre duas hipóteses: 1) redução de 50% do crescimento no resultado primário em cada ano em que a projeção tenha previsto melhoria nesse indicador em relação ao ano anterior; 2) redução do resultado primário, em 2024 e 2025, em 50% de um desvio-padrão histórico dos últimos dez anos (2013 a 2022). No caso desta aplicação do DSA, o pior cenário foi o do choque pelo desvio-padrão, que

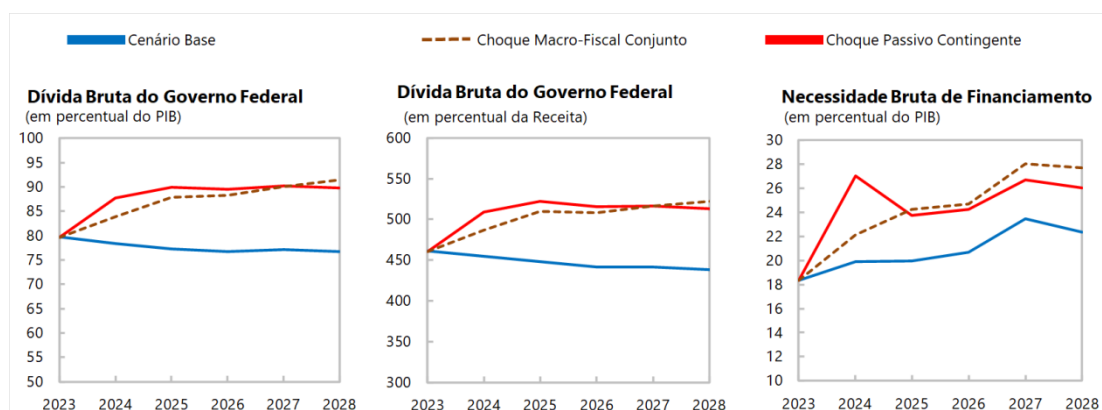
resultou em estresse no resultado primário acumulado de -3,1% do PIB no período 2024-2028. Nesse cenário, a relação Dívida/PIB apresenta pico de 80,3% em 2025 e 2027, com uma queda para 79,8% em 2028. Quanto à necessidade de financiamento, o impacto maior se deu em 2027 (24,2% do PIB).

Choques na taxa de juros real. Na metodologia do DSA, esse choque equivale ao máximo entre 200 pontos-base e o valor obtido pela diferença entre a maior taxa de juros no período observado (2013 a 2022) e a média no período projetado (2023 a 2028). Como no presente caso a diferença entre o máximo histórico (2013 a 2022) foi maior que 200 pontos-base, este cenário considera que a taxa efetiva aumenta em 293 p.b. no período de 2024 a 2028. Sob esse choque, o valor da DBGF atinge aproximadamente 79,5% do PIB em 2028.

Choque na taxa de câmbio. No cenário de choques na taxa de câmbio, a taxa nominal se deprecia em 47%, com base em 2022. O valor do choque foi escolhido por ser a maior desvalorização na taxa nominal de câmbio observada nos dez anos anteriores (2013 a 2022). Embora a desvalorização aumente a dívida em moeda estrangeira, a mudança cambial também gera inflação e reduz a dívida em moeda local. Assim, dada a baixa representatividade da dívida em moeda estrangeira, o impacto produzido pela inflação supera o efeito direto da desvalorização no câmbio, tornando o choque favorável à redução da dívida. Neste cenário, a DBGF alcança 74,9% do PIB em 2028, sem considerar esse choque a DBGF em 2028, no cenário base, apontava 76,7% do PIB.

O DSA apresenta dois testes de estresses adicionais, um choque macrofiscal conjunto, incluindo todos os choques descritos acima, e o choque de passivos contingentes.

Testes de Estresses Adicionais



Fonte: Gerado pelo DSA com base nos dados oficiais de natureza fiscal e econômica.

O impacto macrofiscal combinado faz a dívida atingir 90,5% do PIB em 2028, com as necessidades brutas de financiamento alcançando o patamar de 26,9% do PIB naquele mesmo ano.

Comparação com Limites de Referência

O DSA apresenta de forma padronizada e objetiva os resultados da análise de risco por meio de um mapa de calor. Os riscos associados ao nível da dívida (solvência) e à necessidade de financiamento (liquidez) podem ser classificados em três categorias: i) acima do limite de referência para o cenário base e para algum dos cenários com choque; ii) acima do limite de referência apenas para algum dos cenários com choque; e iii) abaixo do limite de referência para qualquer cenário.

Avaliação do Risco – Critérios de Classificação

	Cenário base acima do limite de referência	Cenário com <i>stress</i> acima do limite de referência
Vermelho	Sim	Sim
Amarelo	Não	Sim
Verde	Não	Não

Os limites de referência são baseados em modelos de indicadores antecedentes (*early warning models*), que sinalizam antecipadamente o aumento na chance de ocorrer dificuldades no pagamento da dívida. Esses limites não devem ser vistos como valores acima dos quais os eventos de *stress* no pagamento da dívida são prováveis ou inevitáveis, mas como sinais de que o risco é maior acima daqueles limites. Além do mais, como é ressaltado na própria metodologia do DSA, a comparação com os parâmetros de referência deve ser conjugada com a análise dos fatores específicos do país que mitigam ou agravam os riscos.

Na metodologia do DSA, são utilizados limites de referência distintos a depender da classificação do país como economia emergente ou economia avançada. Os limites de referência para a dívida e para a necessidade de financiamento em economias emergentes como o Brasil, ambos como percentual do PIB, são de 70 e 15, respectivamente.

Limites de Referência da Dívida

Classificação do país	Dívida sobre o PIB (%)	Necessidade Bruta de Financiamento sobre PIB (%)
Mercados Emergentes	70	15
Economias Avançadas	85	20

Fonte: estimativas do Fundo Monetário Internacional.

No gráfico seguinte, a primeira e segunda linha do mapa de calor apresentam o impacto sobre a dívida e sobre a necessidade de financiamento resultante de choques em agregados macrofiscais (resultado primário, crescimento real do PIB, taxa real de juros e câmbio) e em passivos contingentes. A terceira linha resume a probabilidade de riscos decorrentes do perfil da dívida (prêmios sobre os títulos, necessidade de financiamento externo, mudança na participação da dívida de curto prazo, dívida pública detida por não residentes e dívida pública em moeda estrangeira).

Mapa de Calor

Nível da Dívida ^{1/}

Necessidade Bruta de Financiamento ^{2/}

Perfil da Dívida ^{3/}

Choque no Crescimento do PIB Real	Choque no Resultado Primário	Choque na Taxa Real de Juros	Choque na Taxa Real de Câmbio	Choque de Passivos Contingêntes
Choque no Crescimento do PIB Real	Choque no Resultado Primário	Choque na Taxa Real de Juros	Choque na Taxa Real de Câmbio	Choque de Passivos Contingêntes
Percepção do Mercado	Condições de Financiamento Externo	Mudança da Dívida de Curto Prazo	Dívida Pública Detida por Não Residente	Dívida em Moeda Estrangeira

1/ A célula é destacada em verde se o parâmetro de referência de avaliação de carga da dívida de 70% não foi excedido sob um choque específico ou no cenário base; amarelo se excedido sob um choque específico, mas não no cenário base; vermelho se o parâmetro de referência de avaliação foi excedido no cenário base; e, branco se o teste de estresse não for relevante.

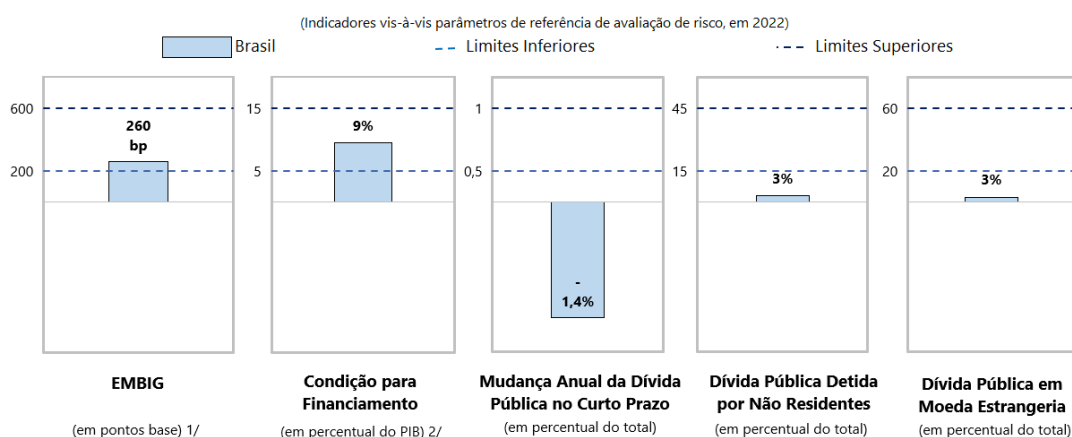
2/ A célula é destacada em verde se o parâmetro de referência de avaliação da necessidade bruta de financiamento de 15% não foi excedido sob um choque específico ou no cenário base; amarelo se excedido sob um choque específico, mas não no cenário base; vermelho se o parâmetro de referência de avaliação foi excedido no cenário base; e, branco se o teste de estresse não for relevante.

3/ A célula é destacada em verde se o valor do país for menor do que o parâmetro de referência de mais baixo risco (inferior); vermelho se indicador excede o parâmetro de referência de mais alto risco (superior); e, amarelo se o valor do país está entre o mais baixo e o mais alto parâmetro de referência. Se os dados não estão disponíveis ou o indicador não é relevante, a célula é branca.

Os indicadores de nível da dívida e necessidade de financiamento, representados na primeira e segunda linhas do mapa de calor, respectivamente, ficaram vermelhos, pois superaram os limites de referência no próprio cenário-base. Ou seja, antes mesmo da aplicação dos choques, os indicadores já extrapolam o referencial, como resultado acumulado de uma trajetória histórica marcada por déficit primário de quase 10% em 2020 e pela queda no PIB real superior a 3% em 2015, 2016 e 2020.

Quanto aos indicadores de vulnerabilidade (perfil da dívida), analisados na terceira linha do mapa de calor, nota-se que não foram atingidos os limites superiores. Assim, considera-se que, segundo o modelo do DSA, a vulnerabilidade da dívida é baixa. O gráfico seguinte mostra com maior detalhamento a avaliação dos indicadores de perfil da dívida, com os respectivos limites superiores e inferiores.

Perfil de Vulnerabilidades da Dívida



1/ Índice Global de Títulos de Mercados Emergentes (EMBIG), uma média desse indicador global calculada nos mais recentes três meses, 5 de novembro 2022 até 3 de fevereiro de 2023.

2/ O requerimento de financiamento externo é definido como a soma do déficit em conta corrente, a amortização de médio e longo prazo do total da dívida externa, e a dívida externa total de curto prazo ao final do período imediatamente anterior.

Ante o exposto, embora os níveis da dívida e da necessidade de financiamento sejam elevados em comparação com os parâmetros de referência adotados no DSA, o risco da sustentabilidade da dívida é considerado moderado, tendo em vista a acentuada base doméstica de investidores (90,6% do total dos detentores de títulos da DPF), a pequena proporção da dívida em

moeda estrangeira (3,1% da DBGF), a magnitude da reserva de liquidez (11,9% do PIB em dez/2022) e a quantidade substancial de títulos da dívida do Tesouro Nacional de posse do Banco Central (aproximadamente 21,7% do PIB em 2022). Esses fatores, conjuntamente, mitigam os riscos de refinanciamento. Além do mais, a dívida se reduziu em 2022 e apresenta tendência de queda até 2028, segundo os dados projetados pelo modelo no cenário-base.

No intuito de comparar a situação da dívida brasileira com a de outros países dos BRICs, são apresentados a seguir os mapas de calor, para 2021, da África do Sul, da China e da Índia, conforme publicado pelo FMI em seus relatórios. A Rússia não foi incluída na comparação devido à ausência de informações recentes sobre o respectivo mapa de calor.

Em geral, os países incluídos na comparação apresentam níveis de dívida e necessidade de financiamento elevados em relação aos limites de referência da metodologia, assim como observado nos resultados do TCU ao avaliar a dívida do Brasil em 2022.

África do Sul - 2021

Debt level ^{1/}	Real GDP Growth Shock	Primary Balance Shock	Real Interest Rate Shock	Exchange Rate Shock	Contingent Liability Shock /6	Persistently Low Growth
Gross financing needs ^{2/}	Real GDP Growth Shock	Primary Balance Shock	Real Interest Rate Shock	Exchange Rate Shock	Contingent Liability Shock /6	Persistently Low Growth
Debt profile ^{3/}	Market Perception	External Financing Requirements	Change in the Share of Short-Term Debt	Public Debt Held by Non-Residents	Foreign Currency Debt	

China – 2021

Debt level ^{1/}	Real GDP Growth Shock	Primary Balance Shock	Real Interest Rate Shock	Exchange Rate Shock	Contingent Liability shock
Gross financing needs ^{2/}	Real GDP Growth Shock	Primary Balance Shock	Real Interest Rate Shock	Exchange Rate Shock	Contingent Liability Shock
Debt profile ^{3/}	Market Perception	External Financing Requirements	Change in the Share of Short-Term Debt	Public Debt Held by Non-Residents	Foreign Currency Debt

Índia - 2021

Debt level ^{1/}	Real GDP Growth Shock	Primary Balance Shock	Real Interest Rate Shock	Exchange Rate Shock	Contingent Liability shock
Gross financing needs ^{2/}	Real GDP Growth Shock	Primary Balance Shock	Real Interest Rate Shock	Exchange Rate Shock	Contingent Liability Shock
Debt profile ^{3/}	Market Perception	External Financing Requirements	Change in the Share of Short-Term Debt	Public Debt Held by Non-Residents	Foreign Currency Debt

Fonte: IMF Country Report No. 22/37 (África do Sul), No. 22/21 (China), No. 21/230 (Índia)

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 da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Nesta seção, serão analisados os resultados da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Contudo, o OFSS é analisado separadamente do OI, 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. Porém, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem receber incrementos, por meio de créditos adicionais, que podem ser classificados em: suplementares, especiais ou extraordinários.

Conforme dispõe a Lei 4.320/1964, considera-se como receita realizada em determinado exercício a nele arrecadada e, quanto à despesa, como pertencente ao exercício a nela empenhada, ainda que não tenha havido a liquidação e o pagamento. 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 nesta seção 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.

Compete ainda mencionar que as despesas são gravadas com um indicador denominado Identificador de Resultado Primário (RP), de modo a facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício.

2.5.1. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme sancionado na Lei 14.303/2022 (LOA 2022).

Previsão da receita X dotação da despesa – 2022

R\$ 1,00

RECEITA		DESPESA	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Receitas Correntes	2.115.257.621.225	Despesas Correntes	2.430.630.846.750
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1)	753.267.764.583	Pessoal e Encargos Sociais	362.481.184.599
Contribuições (1)	1.089.986.311.245	Juros e Encargos da Dívida	351.421.008.459
Receita Patrimonial (1)	163.560.486.289	Outras despesas Correntes	1.716.728.653.692
Receita Agropecuária (1)	28.581.411		
Receita Industrial (1)	4.006.662.365		
Receita de Serviços (1)	69.786.396.232		
Transferências Correntes (1)	172.576.439		

RECEITA		DESPESA	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Outras Receitas Correntes (1) (2)	34.448.842.661		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	27.723.743.852		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias	1.234.675		
Contribuições - Operações Intraorçamentárias	24.038.700.604		
Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias	337.853		
Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias	33.269.732		
Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias	436.983.825		
Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias	3.213.217.163		
Deficit do Orçamento Corrente	287.649.481.673		
Total	2.430.630.846.750	Total	2.430.630.846.750
		Deficit do Orçamento Corrente - Fiscal	287.649.481.673
Receitas de Capital	2.587.043.424.004	Despesas de Capital	2.256.143.803.580
Operações de Crédito (3)	2.382.945.331.226	Investimentos	42.390.867.143
Alienação de Bens (3)	2.405.625.337	Inversões Financeiras	93.546.180.186
Amortização de Empréstimos (3)	95.001.165.309	Amortização da Dívida	2.120.206.756.251
Transferências de Capital (3)	58.778.808	Reservas	40.153.982.468
Outras Receitas de Capital (3)	106.632.523.324	Contingência	40.153.982.468
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	0	Outras	0
Total	2.587.043.424.004	Total	2.583.947.267.721
Resumo			
Receitas Correntes	2.115.257.621.225	Despesas Correntes	2.430.630.846.750
Receitas Correntes Intraorçamentárias	27.723.743.852	Despesas de Capital	2.256.143.803.580
Receitas de Capital	2.587.043.424.004	Reservas	40.153.982.468
Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias	0		
Total	4.730.024.789.081	Total	4.726.928.632.798

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop.

(1) Inclui: (i) multas e juros de mora do principal; (ii) dívida ativa; (iii) multas e juros de mora da dívida ativa.

(2) Inclui: multas e juros de mora (do principal e da dívida ativa) das receitas de capital.

(3) Inclui: dívida ativa. Exclui: multas e juros de mora do principal e da dívida ativa.

A lei orçamentária, conforme publicada em 24/1/2022, continha receitas estimadas em montante R\$ 3,10 bilhões superior às despesas fixadas, em virtude dos vetos apostos (Mensagem 26/2022). De fato, no curso da tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, houve majoração das receitas previstas e das despesas fixadas no montante de R\$ 110,35 bilhões.

Dentre as receitas que tiveram a estimativa de arrecadação majorada destacam-se: Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, aumento de R\$ 39,50 bilhões; Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social, elevação de R\$ 16,33 bilhões; Receita Patrimonial referente ao Regime de Concessão do Petróleo, incremento de R\$ 10,66 bilhões; e Operações de Crédito, com aumento de R\$ 38,60 bilhões na estimativa.

Com relação às despesas majoradas pelo Congresso Nacional, as principais ações orçamentárias contempladas foram: 21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil, aumento de R\$ 54,40 bilhões; 00SJ - Benefícios Previdenciários, elevação de R\$ 27,45 bilhões; 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas, adição de R\$ 8,88 bilhões; 0EC7 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef), incremento de R\$ 7,52 bilhões; e 0045 - Transferência ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159), aumento de R\$ 7,42 bilhões.

Como mencionado, quando da sanção da lei orçamentária, foram vetados R\$ 3,18 bilhões em despesas programadas. Posteriormente, na análise dos vetos, o Congresso Nacional restabeleceu R\$ 87,95 milhões das despesas outrora vetadas, consoante exposto na tabela a seguir.

Tramitação do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA 2022 - Lei 14.303/2022

R\$

	PLOA (a)	Autógrafo (b)	Diferença (c=b-a)
Receita	4.619.672.809.540	4.730.024.789.081	110.351.979.541
Despesa	4.619.672.809.540	4.730.024.789.081	110.351.979.541

	Vetos (d)	Lei Sancionada (e=b-d)	Vetos Derrubados (f)	Promulgação de Vetos (g=e+f)
Receita	-	4.730.024.789.081		4.730.024.789.081
Despesa	3.184.104.301	4.726.840.684.780	87.948.018	4.726.928.632.798

Fonte: Siop.

O veto de R\$ 3,18 bilhões nas programações orçamentárias abrangeu R\$ 1,36 bilhão em despesas que haviam sido acrescidas por meio de emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8) e mais R\$ 1,82 bilhão em despesas discricionárias (RP 2), incluídas por meio de emendas e ajustes do Relator-Geral durante a tramitação da proposta.

Nas razões apresentadas para o veto, foi exposto que as proposições vetadas incorreram em vício de inconstitucionalidade, uma vez que, para acomodação das emendas, foram atingidas dotações destinadas a despesas com pessoal, o que é vedado pela alínea 'a' do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição.

Foi alegado, ainda, que as emendas vetadas não se relacionariam às hipóteses de correção de erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal que porventura tivessem sido verificados no PLOA 2022.

Em 16/2/2022, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de abertura de crédito suplementar (Mensagem 58/2022 - PLN 1/2022). Na exposição de motivos que acompanhou a proposta (EM 00034/2022 ME), o então Ministério da Economia mencionou a necessidade de recomposição de dotações, no montante de R\$ 1,70 bilhão, para despesas primárias obrigatórias, referentes a pessoal e encargos sociais, reduzidas pelo Congresso Nacional durante a tramitação do PLOA 2022.

Posteriormente, em 16/3/2022, o Poder Executivo encaminhou mensagem modificativa ao mesmo PLN 1/2022 (Mensagem 98/2022), com a justificativa de que, além da suplementação das despesas com pessoal, se fazia necessário suplementação em R\$ 868,49 milhões nas dotações destinadas a subvenção econômica de programas agrícolas.

Desse modo, em 11/5/2022, foi publicada a Lei 14.336, abrindo crédito suplementar no Orçamento Geral da União (OGU) no valor total de R\$ 2,57 bilhões, tendo como fonte de custeio as dotações objeto de veto na LOA 2022.

Suplementação de despesas obrigatórias na LOA 2022 - Lei 14.336/2022

	R\$
Despesas	Suplementação Lei 14.436
Ativos Cíveis da União	703.606.832
Ativos Militares das Forças Armadas	672.379.978
Inativos Militares das Forças Armadas	295.984.569
Ativos Cíveis dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara	13.300.309
Inativos Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara	9.495.154
Bônus de Eficiência e Produtividade de Servidores Ativos da União	4.200.000
Bônus de Eficiência e Produtividade de Servidores Inativos e Pensionistas da União	3.660.000
Ativos Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara	1.036.115
Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei 8.427/1992)	380.638.155
Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei 8.427/1992)	281.953.552
Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Pronaf (Lei 8.427/1992)	199.518.754
Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei 8.427/1992)	6.380.642
TOTAL	2.572.154.060,00

Fonte: Lei 14.336/2022.

2.5.1.1. Receitas Orçamentárias

A LOA 2022 estimou receitas de R\$ 4.730 bilhões para o OFSS, sendo R\$ 2.143 bilhões (45,3%) referentes a receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R\$ 2.587 (54,7%) relativos a receitas de capital.

No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R\$ 4.327 bilhões, portanto 8,5% abaixo da previsão orçamentária original, sendo R\$ 2.403 bilhões em receitas correntes e R\$ 1.924 bilhões em receitas de capital.

Observa-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas superaram em 12,1% as estimativas, enquanto as receitas de capital ficaram 25,6% abaixo das previsões, estando tal decréscimo concentrado principalmente nas operações de crédito. As operações não destinadas ao refinanciamento da dívida pública ficaram 75,4% (R\$ 410,9 bilhões) abaixo do inicialmente previsto, enquanto as operações de crédito reservadas ao refinanciamento da dívida ficaram 22,5% (R\$ 412,9 bilhões) inferiores ao inicialmente estimado. Conforme verifica-se na análise da dívida pública (item 2.4 deste Relatório), a redução das receitas de operações de crédito está relacionada à utilização de receitas desvinculadas pela Emenda Constitucional 109/2021 (R\$ 46,8 bilhões), bem como à menor necessidade de financiamento do governo federal.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2022, inclusive intraorçamentária, segregada por categoria econômica.

Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2022

	R\$ milhares					
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% sobre o total arrecadado	Saldo	Variação %
	(a)	(b)	(c)		(d) = (c-b)	(d) / (b)
Receitas Correntes (I)	2.142.981.365	2.142.981.365	2.402.955.675	55,53%	259.974.310	12,13%
Receita Tributária	753.268.999	753.268.999	856.279.995	19,79%	103.010.996	13,68%
Receita de Contribuições	1.114.025.012	1.114.025.012	1.150.852.335	26,60%	36.827.323	3,31%
Receita Patrimonial	163.560.824	163.560.824	298.029.634	6,89%	134.468.809	82,21%
Receita Agropecuária	28.581	28.581	30.865	0,00%	2.283	7,99%
Receita Industrial	4.039.932	4.039.932	5.544.683	0,13%	1.504.751	37,25%
Receita de Serviços	70.223.380	70.223.380	52.517.996	1,21%	-17.705.384	-25,21%

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	% sobre o total arrecadado	Saldo (d) = (c-b)	Variação % (d) / (b)
Transferências Correntes	172.576	172.576	409.568	0,01%	236.991	137,33%
Outras Receitas Correntes	37.662.060	37.662.060	39.290.690	0,91%	1.628.630	4,32%
Receitas Correntes a classificar	0	0	-90	0,00%	-90	-
Receitas de Capital (II)	749.028.007	749.028.007	498.950.962	11,53%	-250.077.045	-33,39%
Operações de Crédito	544.929.914	544.929.914	134.056.949	3,10%	-410.872.965	-75,40%
Alienação de Bens	2.405.625	2.405.625	963.710	0,02%	-1.441.916	-59,94%
Amortizações de Empréstimos	95.001.165	95.001.165	136.409.273	3,15%	41.408.108	43,59%
Transferências de Capital	58.779	58.779	27.739	0,00%	-31.040	-52,81%
Outras Receitas de Capital	106.632.523	106.632.523	227.493.291	5,26%	120.860.768	113,34%
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (III)	0	0	0	0,00%	0	-
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	2.892.009.372	2.892.009.372	2.901.906.637	67,07%	9.897.265	0,34%
Operações de Crédito / Refinanciamento (V)	1.838.015.417	1.838.015.417	1.425.069.592	32,93%	-412.945.825	-22,47%
Operações de Crédito Internas	1.804.465.778	1.804.465.778	1.418.019.937	32,77%	-386.445.841	-21,42%
Operações de Crédito Externas	33.549.639	33.549.639	7.049.655	0,16%	-26.499.984	-78,99%
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (IV + V)	4.730.024.789	4.730.024.789	4.326.976.229	100,00%	-403.048.560	-8,52%
Ajuste na Previsão Atualizada (VI)		212.574.626			-212.574.626	-100,00%
Déficit (VII)	0	0	0	0,00%	0	-
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	4.730.024.789	4.942.599.415	4.326.976.229	100,00%	-615.623.186	-12,46%
RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + V)	2.587.043.424	2.587.043.424	1.924.020.554	44,47%	-663.022.870	-25,63%
DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA		212.574.626				
Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro		56.723.623				
Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação		155.866.179				
Créditos cancelados líquidos		-15.176				

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2022, Balanço Orçamentário, págs. 8-11.

Em 2022, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 2,9%, representando continuidade na recuperação econômica verificada em 2021, quando o crescimento do PIB, já revisado, foi de 5%. Em 2020, ano fortemente impactado pela pandemia da Covid 19, houve retração de 3,28% no PIB.

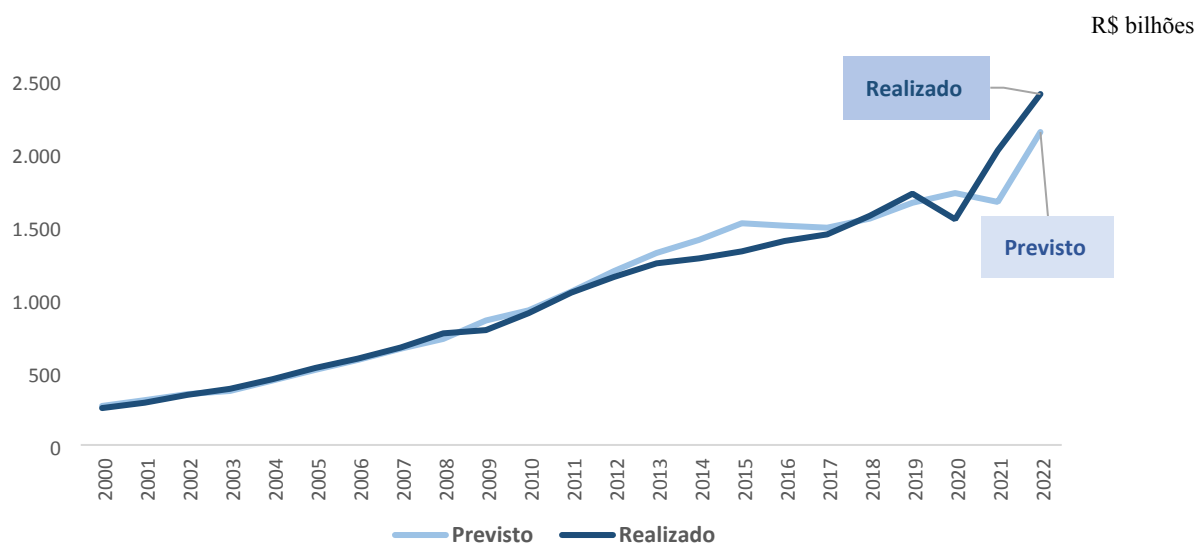
A melhora no desempenho econômico teve reflexos diretos na arrecadação das receitas correntes da União, que, como observado, ficaram 12,13% acima do previsto.

Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes

As principais receitas correntes superaram a previsão elaborada para a arrecadação no exercício: receita tributária, + R\$ 103,01 bilhões (13,68%); receita patrimonial, + R\$ 134,47 bilhões (82,21%); e receita de contribuições, + R\$ 36,83 bilhões (3,31%). O destaque negativo foi apenas para as receitas de serviços, que tiveram arrecadação efetiva R\$ 17,71 bilhões (25,21%) abaixo do previsto.

O gráfico a seguir apresenta a trajetória das receitas correntes previstas e efetivamente arrecadadas ao longo do período de 2000 a 2022.

Evolução das receitas correntes - 2000 a 2022



Fonte: Tesouro Gerencial.

O comportamento mais estável das receitas correntes tende a contribuir para um menor descolamento entre a previsão e a realização de tais receitas. Entretanto, devido à sua natureza, as receitas correntes são mais suscetíveis ao desempenho da economia, tendendo a diminuir na ocorrência de frustração no crescimento econômico ou de eventual recessão e a crescer com o aumento do PIB.

Como pode ser observado, nos exercícios de 2021 e 2022, as receitas efetivamente arrecadadas superaram as estimativas. Em 2021, a arrecadação de receitas correntes ficou 21,18% acima das estimadas na LOA, enquanto, em 2022, ficou 12,13% acima do previsto.

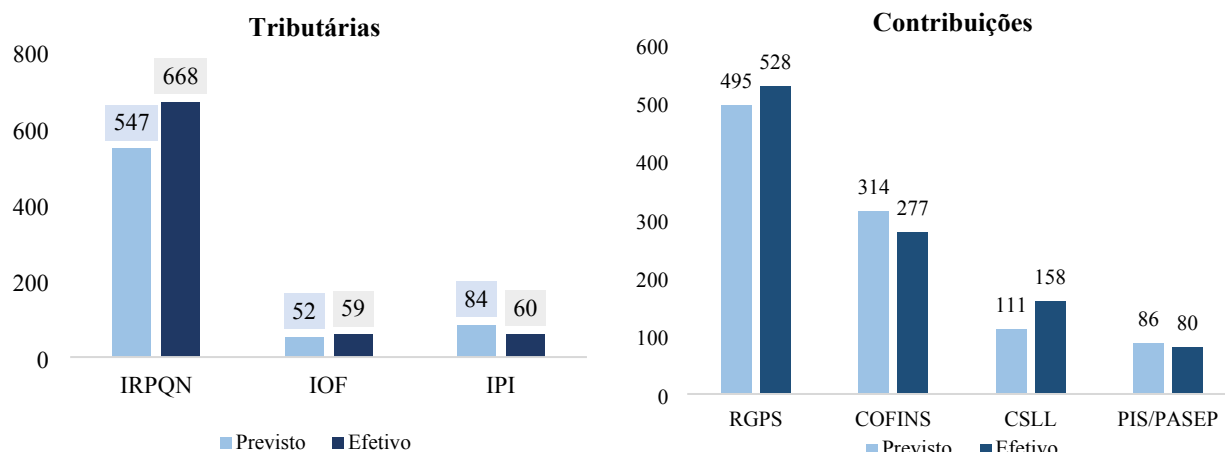
No período representado no gráfico, de 2000 a 2022, o maior descolamento entre a arrecadação e a previsão ocorreu em 2021, sendo que, antes, os maiores percentuais haviam sido verificados em 2003 e em 2019, quando as receitas arrecadadas superaram as estimadas em 3,97% e 3,76%, respectivamente.

Portanto, no biênio 2021-2022, observa-se forte recuperação das receitas correntes em relação ao exercício de 2020, quando as receitas arrecadadas ficaram 10,39% abaixo das estimadas.

Como já indicado, em 2022, as principais receitas correntes obtiveram desempenho acima do previsto, com destaque para as receitas tributárias, de contribuições e patrimoniais. Os gráficos a seguir apresentam o detalhamento das receitas tributárias e de contribuições mais relevantes.

Comportamento das principais receitas tributárias e de contribuições - 2022

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial.

Dentro do grupo das Receitas Tributárias, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPQN), concentra a arrecadação acima dos valores previstos, com recolhimentos R\$ 120,84 bilhões superiores aos estimados. Destaque-se, dentre os IRPQN, a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), com R\$ 101,92 bilhões acima do esperado.

Também merece destaque o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguro ou Relativo a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), que apresentou arrecadação R\$ 7,29 bilhões acima da esperada.

Por outro lado, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) apresentou frustração de arrecadação, tendo sido recolhidos R\$ 23,79 bilhões a menos que o previsto. Em todo o grupo das Receitas Tributárias, considerando inclusive as receitas intraorçamentárias, a arrecadação efetiva superou em R\$ 103,01 bilhões a prevista (vide tabela das receitas orçamentárias).

Nas Receitas de Contribuições, a arrecadação suplantou em R\$ 36,83 bilhões o estimado. Neste grupo, o recolhimento com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) superou em R\$ 47,42 bilhões o valor estimado. Também as receitas relativas às Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficaram R\$ 33,92 bilhões superiores ao antevisto.

De outra forma, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) teve frustração de arrecadação de R\$ 37,20 bilhões e a arrecadação com contribuições para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) foi R\$ 6,38 bilhões abaixo do previsto na LOA. Destaque-se, neste quadro, que, no exercício de 2022, a arrecadação da Cofins e do PIS/Pasep foi impactada pela desoneração das alíquotas de tais contribuições incidentes sobre os combustíveis.

Em síntese, tem-se que as receitas correntes tributárias e de contribuições foram favorecidas pela recuperação econômica, inclusive do mercado de trabalho, verificada em 2022, havendo aumento na arrecadação dos impostos vinculados à renda e ao lucro e também das contribuições atreladas ao crescimento do nível de emprego.

Outra receita corrente favorecida pelo contexto vigente em 2022 foi a patrimonial, com a arrecadação superando o estimado em mais de R\$ 134 bilhões. Destaque para o recebimento de dividendos, de royalties e de participações pela produção de petróleo, além da outorga de serviços de exploração de petróleo e de concessões de geração, transmissão ou distribuição de energia. A tabela a seguir detalha a receita patrimonial do exercício.

Previsão e realização das receitas patrimoniais – 2022

						R\$ milhares
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d) = (c-b)	% sobre o saldo	Variação % (d) / (b)
Receitas Patrimoniais	163.560.824	163.560.824	298.029.634	134.468.809	100,00%	82,21%
Dividendos	12.017.722	12.017.722	69.777.677	57.759.955	42,95%	480,62%
Concessão para Prestação de Serviço de Geração, Transmissão ou Distribuição de Energia Elétrica	-	-	28.686.976	28.686.976	21,33%	-
Outorga de Serviços de Exploração e Produção de Petróleo e Gás – Partilha	-	-	11.140.000	11.140.000	8,28%	-
Royalties sobre Produção de Petróleo - Partilha - Com. a Partir de 3/12/12	3.503.143	3.503.143	16.265.452	12.762.309	9,49%	364,31%
Participação Especial pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão	44.899.645	44.899.645	57.797.745	12.898.100	9,59%	28,73%
Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão	16.822.065	16.822.065	22.029.132	5.207.068	3,87%	30,95%
Royalties sobre o Excedente da Produção de Petróleo - Regime de Concessão	16.587.223	16.587.223	21.659.019	5.071.796	3,77%	30,58%
Demais	69.731.027	69.731.027	70.673.633	942.605	0,70%	1,35%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Ainda com relação ao desempenho das receitas correntes em comparação ao previsto na LOA, há que se mencionar o desempenho das receitas de serviços, posto que foram as únicas na categoria das receitas correntes em que houve frustração de arrecadação frente ao estimado.

Nesse contexto, em 2022, houve frustração de arrecadação de R\$ 15,81 bilhões na rubrica referente à “Remuneração sobre Repasse para Programas de Desenvolvimento Econômico”, sendo esta a principal causa do mau desempenho das receitas de serviços.

Outro aspecto de relevo para ser analisado quanto à categoria econômica das receitas correntes é o desempenho da arrecadação em termos reais em relação ao exercício anterior. Desse modo, a tabela a seguir apresenta o comparativo das receitas correntes arrecadadas no exercício de 2021, atualizadas pelo IPCA, com as do exercício de 2022.

Comparativo receitas correntes realizadas em 2021 e 2022

						R\$ milhares
	2021			2022		
	Valor Corrente (A)	Valor corrigido (B) (B) = (A) x (1 + IPCA)	% sobre total	Valor (C)	% Sobre Total	% Variação Real
Receitas Correntes	2.016.692.949	2.133.459.471	100,00%	2.402.955.675	100,00%	12,63%
Receita tributária	710.744.542	751.896.651	35,24%	856.279.995	35,63%	13,88%
Receita de contribuições	1.024.286.198	1.083.592.369	50,79%	1.150.852.335	47,89%	6,21%
Receita patrimonial	174.091.092	184.170.967	8,63%	298.029.634	12,40%	61,82%
Receita agropecuária	28.116	29.744	0,00%	30.865	0,00%	3,77%
Receita industrial	2.103.987	2.225.807	0,10%	5.544.683	0,23%	149,11%
Receita de serviços	48.473.284	51.279.888	2,40%	52.517.996	2,19%	2,41%
Transferências correntes	791.195	837.005	0,04%	409.568	0,02%	-51,07%
Outras receitas correntes	56.174.534	59.427.040	2,79%	39.290.690	1,64%	-33,88%
Receitas correntes a classificar	0	0	0,00%	(90)	0,00%	-

Fonte: Tesouro Gerencial.

Houve, portanto, em termos reais, aumento de 12,63% (R\$ 269,5 bilhões) no montante de receitas correntes arrecadadas em 2022 em relação a 2021. Com exceção das Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, todos os demais subgrupos apresentaram aumento real de

arrecadação, com destaque para as receitas patrimoniais, com crescimento real de mais de R\$ 113 bilhões (61,82%) e para as receitas tributárias, com elevação de R\$ 104,38 bilhões (13,88%).

Conforme já descrito, as receitas patrimoniais foram favorecidas pela manutenção de elevados preços do petróleo, pela concessão de serviços de energia (privatização de empresas) e pelo recebimento de dividendos de empresas em que a União possui participação.

O boletim do Resultado do Tesouro Nacional referente a dezembro de 2022 aponta que a União recebeu apenas da Petrobras ao longo do ano o montante total de R\$ 56,37 bilhões em dividendos.

No grupo das receitas tributárias, o crescimento real da arrecadação (R\$ 104,38 bilhões) esteve concentrado no Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre ganhos de capital – IRRF Capital, com arrecadação real de R\$ 38,25 bilhões (36,65%) superior a 2021, e também no Imposto de Renda Pessoa Jurídica, com ganho real de R\$ 59,55 bilhões (57,05%).

Por fim, com relação à queda real de R\$ 20,14 bilhões ocorrida no grupo das outras receitas correntes, as principais razões foram a redução real de R\$ 14,48 bilhões das Restituições de Despesas Primárias de Exercícios Anteriores e também a diminuição real em R\$ 7,69 bilhões dos Aportes Periódicos para Compensações do RGPS, sendo, neste último caso, uma receita intraorçamentária, ou seja, pagamentos e recebimentos de compensação do RGPS realizados entre órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Comportamento da Arrecadação de Receitas de Capital

Nas receitas de capital, a arrecadação ficou R\$ 663,02 bilhões (25,63%) abaixo do previsto na LOA. Nesse cenário, merecem destaques as operações de crédito, cuja arrecadação foi R\$ 823,82 bilhões (34,57%) inferior ao estimado na lei orçamentária.

Depreende-se, pois, que o aumento na arrecadação de receitas correntes levou à diminuição na necessidade de realização de operações de crédito, seja para o custeio das obrigações assumidas e das políticas públicas desenvolvidas pela União, seja para o refinanciamento da dívida pública.

De fato, a necessidade de realização de operações de crédito não destinadas ao refinanciamento da dívida ficou R\$ 410,87 bilhões abaixo do previsto (-75,40%) e, nas operações diretamente relacionadas ao refinanciamento da dívida, os valores necessários foram R\$ 412,95 bilhões inferiores aos inicialmente previstos (-22,47%).

Ainda no que concerne às operações de crédito, segundo o Relatório Mensal da Dívida, no exercício de 2022, em cinco meses, os lançamentos de títulos públicos superaram os resgates (emissão líquida positiva); nos demais sete meses, os vencimentos foram superiores às novas emissões (emissão líquida negativa).

As emissões líquidas (lançamentos menos resgates) da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPFMI) apresentaram saldo acumulado negativo em todos os meses do ano, com exceção ao mês de fevereiro. A tabela a seguir mostra os valores mensais e acumulados das emissões líquidas ao longo de 2022.

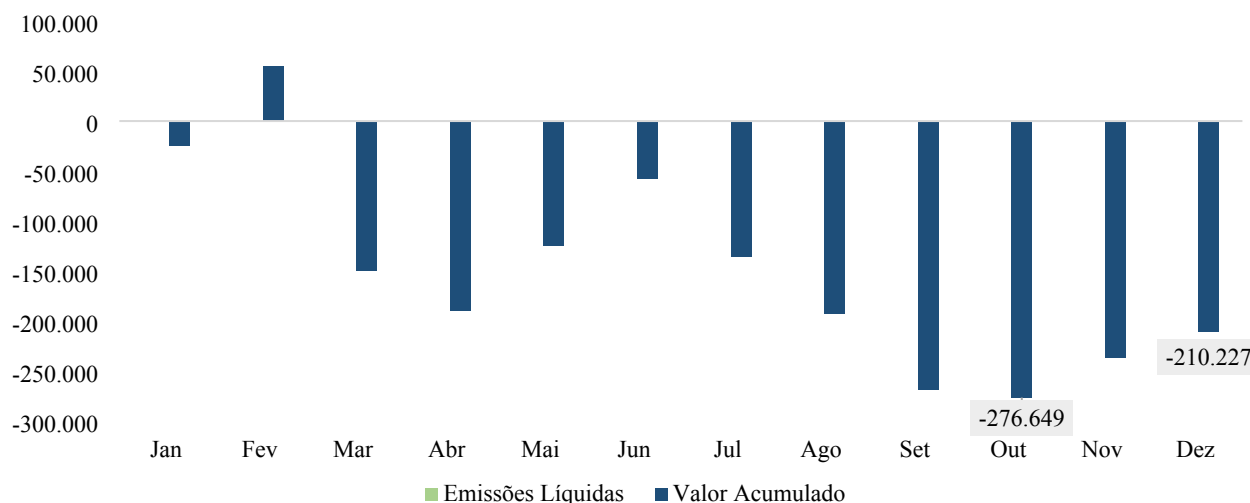
Dívida Pública Federal Mobiliária Interna – emissões líquidas – 2022

R\$ milhões						
Dívida Pública Federal Mobiliária Interna	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun
Emissões Líquidas	(24.345,30)	78.642,42	(204.305,65)	(39.930,02)	65.396,27	67.325,31
Valor Acumulado	(24.345,30)	54.297,12	(150.008,53)	(189.938,55)	(124.542,28)	(57.216,97)
Dívida Pública Federal Mobiliária Interna	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Emissões Líquidas	(78.489,46)	(56.534,84)	(76.072,28)	(8.335,15)	39.811,09	26.610,65
Valor Acumulado	(135.706,44)	(192.241,27)	(268.313,55)	(276.648,71)	(236.837,62)	(210.226,97)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida - dezembro 2021.

Dívida Pública Federal Mobiliária Interna – emissões líquidas – 2022

R\$ milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida - dezembro 2021.

No mês de outubro, as emissões líquidas acumuladas atingiram o menor valor do ano. Com as emissões líquidas positivas nos meses de novembro e dezembro, o saldo no exercício apresentou certa recuperação, encerrando o ano em -R\$ 210,23 bilhões.

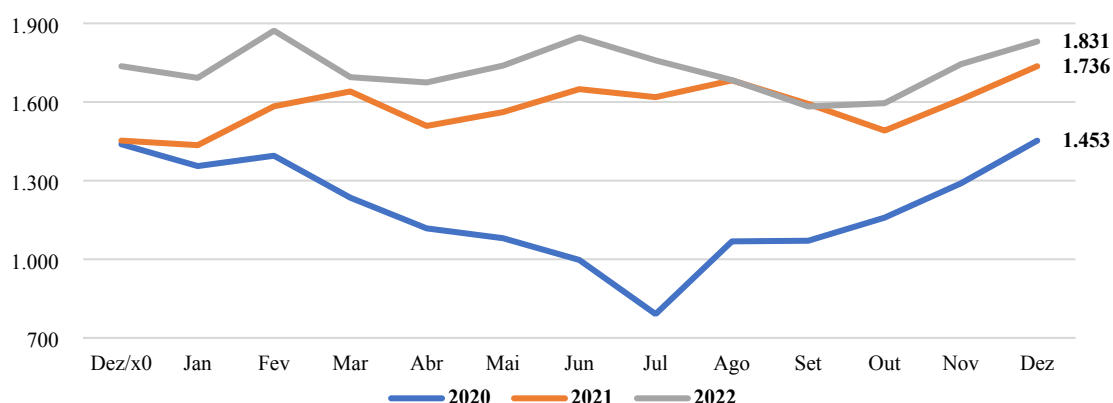
Em 2020, o saldo final das emissões líquidas foi positivo, de R\$ 390,20 bilhões, o que denota maior necessidade de operações de crédito naquele exercício, no qual as receitas da União foram fortemente impactadas pela pandemia de Covid-19. Em 2021, o saldo final também foi positivo, de R\$ 163,24 bilhões.

Não obstante tenham ocorrido mais resgates que emissões de títulos da DPFMi ao longo de 2022, os valores dos saldos mensais da Conta Única do Tesouro Nacional mantiveram-se relativamente estáveis durante o exercício e acima dos valores observados em 2021 em cada período, conforme apresenta o gráfico a seguir, referente à trajetória dos saldos.

Tal fato demonstra a relevância da arrecadação das receitas correntes acima das previsões, que foram capazes de sustentar elevados saldos na Conta Única mesmo nesse cenário de menores emissões de títulos da dívida pública.

Evolução do saldo da Conta Única do Tesouro Nacional – 2020 a 2022

R\$ bilhões



Fonte: Banco Central do Brasil – Estatísticas Fiscais.

Em 2020, no período entre fevereiro e julho, o saldo da Conta Única foi reduzido em R\$ 604,01 bilhões (43,30%). Em agosto de 2020, houve transferência extraordinária de resultado do Banco Central ao Tesouro Nacional, no montante de R\$ 325 bilhões, conforme autorizado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante o que faculta o art. 5º da Lei 13.820/2019.

Naquele exercício, tendo em vista os efeitos na economia em razão da pandemia do covid-19, com crescimentos dos gastos, queda na arrecadação e uma maior dificuldade para emissão e refinanciamento de dívida, a União recorreu aos recursos existentes da Conta Única.

Já em 2022, a maior redução no saldo da Conta Única ocorreu entre os meses de junho e setembro, quando houve queda no saldo de R\$ 264,16 bilhões, equivalentes a 14,30% do saldo existente em junho. Como pode ser visto nas informações referentes às emissões da DPFMi, o trimestre formado por julho, agosto e setembro foi caracterizado por emissões líquidas negativas, isto é, resgates superiores ao lançamento de títulos em todos os meses do período.

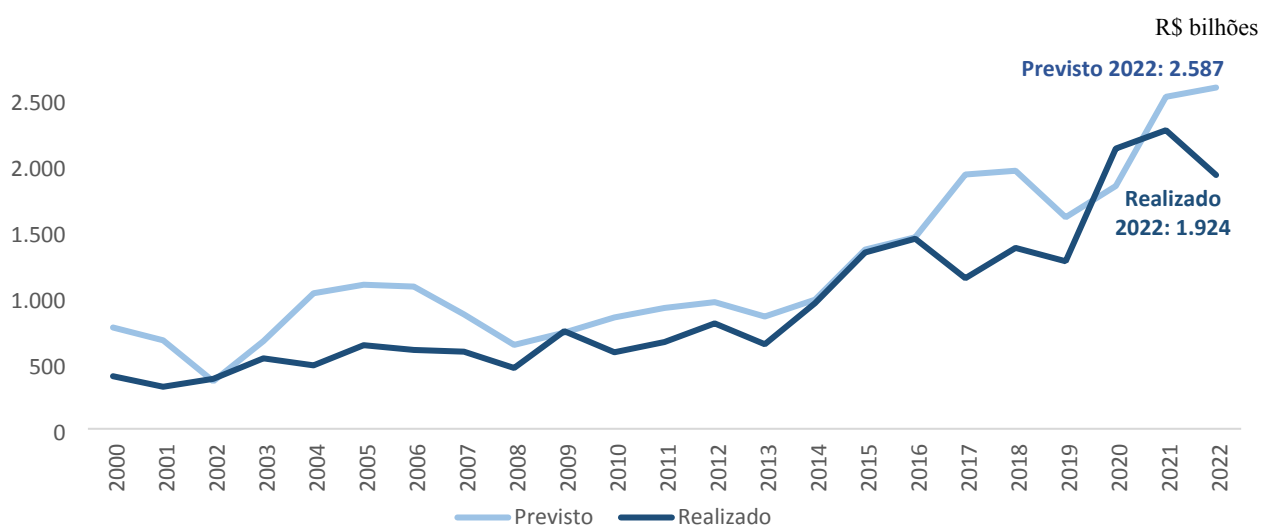
Outro aspecto importante em relação às receitas de capital é que a manutenção da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) em valores elevados por todo o ano de 2022, combinada com a existência de grandes saldos na Conta Única, favoreceu o Tesouro na obtenção de receitas oriundas da remuneração de tais disponibilidades.

Conforme estatui o art. 5º da Lei 7.862/1989, no último dia útil de cada decênio, o Banco Central deve recolher ao Tesouro Nacional o valor da remuneração incidente sobre os saldos diários da Conta Única verificados nos últimos dez dias, sendo tal remuneração atrelada à taxa média referencial do Selic.

Desse modo, em 2022, o Banco Central transferiu ao Tesouro Nacional, a título de remuneração das disponibilidades existentes na Conta Única, o montante de R\$ 154,67 bilhões, valor 45,05% (R\$ 48,04 bilhões) acima do estimado, estando registrado como categoria econômica em Outras Receitas de Capital. Em 2021, o montante transferido pelo Banco Central a mesmo título foi de R\$ 117,48 bilhões e, em 2020, de apenas R\$ 66,23 bilhões. Além da taxa Selic elevada, o volume de recursos da reserva de liquidez da dívida também contribuiu para o aumento das receitas com remuneração das disponibilidades em caixa.

Ainda com relação às receitas de capital, o gráfico a seguir apresenta a evolução dos valores previstos e arrecadados ao longo do período de 2000 a 2022.

Evolução das receitas de capital – 2000 a 2022



Fonte: Tesouro Gerencial.

Observa-se que a receita de capital arrecadada tem permanecido abaixo da receita prevista, com exceção dos exercícios de 2002, 2009 e 2020. Em 2002 e 2009, os valores arrecadados

superaram levemente os estimados, em 5% e 1,5%, respectivamente. Já em 2020, as receitas de capital arrecadadas ficaram 15,4% acima dos valores previstos, em virtude da necessidade de realização de maior volume de operações de crédito, diante da queda de arrecadação nas receitas correntes.

Em 2022, consoante já relatado, com a melhora da arrecadação das receitas correntes, houve redução na realização de novas operações de crédito, contribuindo para que as receitas de capital permanecessem abaixo do valor previsto em R\$ 663,02 bilhões (25,63%).

Tal discrepância entre os valores estimados e arrecadados seria ainda maior não fosse o desempenho acima do previsto das receitas oriundas dos subgrupos de “amortização de empréstimos” e de “outras receitas de capital”.

Em “outras receitas de capital”, consoante já registrado, houve desempenho superior ao estimado na rentabilidade das disponibilidades existentes na Conta Única, além da transferência de resultados do Banco Central no valor de R\$ 72,82 bilhões.

Em “amortização de empréstimos”, houve, em 2022, liquidações antecipadas de R\$ 72,31 bilhões de empréstimos concedidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ademais, houve o recebimento de R\$ 10,94 bilhões do BNDES a título de amortizações ordinárias e juros, totalizando, pois, R\$ 83,25 bilhões.

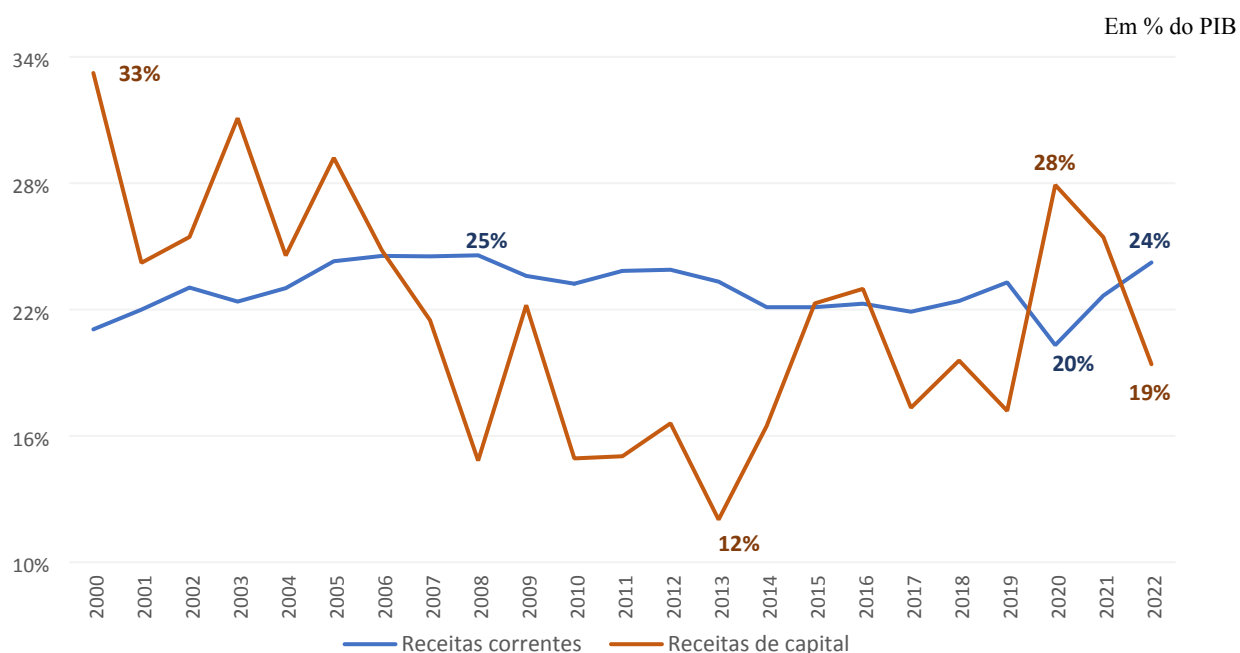
Também houve, em 2022, recebimento de amortização de empréstimos concedidos a estados e municípios em montante acima do estimado; enquanto o valor previsto era de R\$ 11,84 bilhões, o efetivamente arrecadado foi de R\$ 31,93 bilhões, sendo, portanto, 170% (R\$ 20,09 bilhões) acima do inicialmente orçado na LOA.

Tais fatos contribuíram para que o valor arrecadado como “amortização de empréstimos” atingisse R\$ 136,41 bilhões, montante R\$ 41,41 bilhões (43,59%) superior ao previsto.

Receitas como Proporção do PIB

O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas efetivamente arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do PIB no período de 2001 a 2022.

Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2000 a 2022



Fonte: Tesouro Gerencial e Banco Central do Brasil (Sistema Gerenciador de Séries Temporais).

Verifica-se, então, que as receitas correntes arrecadadas permaneceram relativamente estáveis, enquanto proporção do PIB, ao longo do período analisado. Em 2022, foram arrecadados valores equivalentes a 24% do PIB, um ponto percentual (p.p.) acima do atingido em 2021 e quatro p.p. acima do verificado em 2020, denotando continuidade da recuperação econômica, após a queda havida em virtude da pandemia.

As receitas de capital, por sua vez, possuem maior volatilidade em relação às receitas correntes, comportamento intrínseco a essa natureza de receita, que possui uma complexa gama de fatores que podem influenciar o seu desempenho.

No período abrangido, a maior proporção de receitas de capital em relação ao PIB foi verificada em 2000, quando atingiu 33%, e a menor em 2013, quando foi de 12%. Em 2022, a proporção das receitas de capital foi de 19% do PIB, seis p.p. abaixo do observado em 2021, quando foi de 25%, e nove p.p. abaixo do verificado em 2020, quando foi de 28%. Esse comportamento recente das receitas de capital está relacionado com o volume de operações de crédito realizadas, conforme tabela a seguir.

Receitas de Capital - Operações de Crédito^{1/} – 2019 a 2022 – Valores Nominais

R\$ mil

Exercício	Novas Operações	Operações de Refinanciamento	Total	% PIB
2019	598.979.259	374.944.544	973.923.803	13,18%
2020	1.140.841.249	507.553.514	1.648.394.763	21,66%
2021	383.780.344	1.647.492.679	2.031.273.023	22,83%
2022	134.056.949	1.425.069.592	1.559.126.541	15,72%

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO de cada exercício, Balanço Orçamentário.

1. Inclui operações intraorçamentárias.

Portanto, resta claro que a maior necessidade de realização de operações de crédito nos exercícios de 2020 e 2021 impulsionou a relação das receitas de capital como proporção do PIB. Em 2021, por exemplo, as receitas de capital atingiram 25% do PIB, sendo 22,83% em operações de crédito.

Já em 2022, as operações de crédito corresponderam a 15,72%, contribuindo para a redução da relação receitas de capital/PIB para 19%. A recessão verificada em 2020 e o posterior crescimento do PIB em 2021 e 2022 também contribuíram para a dinâmica da relação receitas de capital/PIB nesses anos.

2.5.1.2. Despesas Orçamentárias

A LOA 2022 (Lei 14.303/2022) fixou despesas no montante de R\$ 4.726,92 bilhões. Ao longo do exercício, por meio da abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), a autorização para a realização de despesas atingiu R\$ 4.939,50 bilhões, representando acréscimo de R\$ 212,57 bilhões (4,5% em relação ao inicialmente fixado na lei orçamentária).

Cumprе esclarecer que, conforme já mencionado, houve veto de R\$ 3,18 bilhões em despesas quando da sanção da LOA 2022, tendo este montante sido parcialmente utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares (Lei 14.336/2022), notadamente para recomposição de despesas com pessoal, que haviam sido suprimidas durante a tramitação da proposta no Congresso Nacional.

No exercício de 2022, o montante de créditos adicionais abertos ficou levemente abaixo do verificado em 2021, quando a diferença entre o inicialmente fixado na LOA e o total autorizado foi de R\$ 245,27 bilhões (aumento de 5,89%). Em 2020, foram abertos R\$ 632,97 bilhões (majoração de 17,75%) em créditos adicionais, sendo a maioria em créditos extraordinários, o que denota forte

impacto causado pela pandemia de Covid-19 naquele exercício, exigindo a revisão do montante de despesas autorizadas, ante aos gastos inesperados surgidos.

A tabela a seguir apresenta os valores das despesas no exercício de 2022.

Despesa orçamentária por grupo de natureza de despesa – 2022

R\$ milhões

Grupo Despesa	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	Despesa Empenhada / Despesa Autorizada (d) = (c) / (b)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	362.481,18	365.192,01	360.327,89	98,67%
2 - Juros e Encargos da Dívida	351.421,01	352.421,01	247.309,00	70,17%
3 - Outras Despesas Correntes	1.716.728,65	1.910.061,11	1.885.553,07	98,72%
4 - Investimentos	42.390,87	52.093,65	51.217,15	98,32%
5 - Inversões Financeiras	93.546,18	100.353,32	73.783,19	73,52%
6 - Amortização da Dívida	2.120.206,76	2.119.224,46	1.638.442,41	77,31%
9 - Reserva de Contingência	40.153,98	40.157,70	0,00	0,00%
TOTAL	4.726.928,63	4.939.503,26	4.256.632,71	86,18%

Fonte: Siafi, Tesouro Gerencial.

Os valores efetivamente empenhados em 2022 atingiram o montante de R\$ 4.256,63 bilhões, o que representou 86,18% da despesa autorizada. Os menores percentuais de execução orçamentária foram registrados nos seguintes grupos: 2 – Juros e Encargos da Dívida (70,17%); 5 – Inversões Financeiras; e 6 – Amortização da Dívida (77,31%). Além dessas, não houve registro de execução no grupo 9 – Reserva de Contingência.

A seguir, apresentam-se as ações que tiveram maior variação absoluta entre os valores autorizados em relação aos empenhados, por grupo de despesa:

Execução Orçamentária por ações e grupos da Despesa

R\$ milhares

Grupo de Despesa	Ação	Dotação Atual (a)	Empenhado (b)	Diferença (c) = (a) - (b)
2 - Juros e Encargos da Dívida	0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna	318.344.063	233.876.112	84.467.951
	0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa	32.904.307	12.826.702	20.077.605
5 - Inversões Financeiras	00JJ - Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social – FS	12.590.055	0	12.590.055
	0118 - Financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval	9.887.305	685.772	9.201.533
	0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)	4.527.831	2.777.500	1.750.331
	0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	2.100.000	837.157	1.262.843
6 - Amortização da Dívida	0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	1.768.231.586	1.409.623.715	358.607.870
	0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna	285.162.664	210.259.292	74.903.372
	0243 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa	27.523.764	2.216.399	25.307.365
	00Q3 - Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	25.000.000	11.359.895	13.640.105
	00QE - Regularização de Obrigações Contingentes Reconhecidas pela União	6.220.772	24.489	6.196.283
	0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa	4.834.390	3.641.771	1.192.619

Fonte: Siop.

O grupo da reserva de contingência tem sido utilizado como repositório de valores a serem alocados em emendas parlamentares no curso do processo legislativo. Então, via de regra, após aprovação e sanção do orçamento, restam na reserva de contingência apenas valores rotulados como de impacto financeiro (não primário) no resultado fiscal, não havendo execução orçamentária de tais valores ao longo do exercício.

Observa-se, então, grande concentração dos valores não empenhados em 2022 no grupo amortização e refinanciamento da dívida (70,41%), de modo semelhante ao que já havia ocorrido em 2021, quando dos R\$ 359,5 bilhões autorizados e não empenhados no exercício, R\$ 163,8 bilhões (45,56%) foram referentes a esse grupo. A tabela a seguir apresenta a evolução recente, em valores nominais, das dotações orçamentárias para o grupo de amortização e refinanciamento da dívida.

Dotações para Amortização e Refinanciamento da Dívida – 2018 a 2022 – Valores Nominais

R\$ mil

Exercício	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	% Empenhado/ Autorizado (d=c/b)	Valor Não Empenhado (e=b-c)	% Não Empenhado (f=e/b)
2018	1.462.585.928	1.412.625.928	786.402.096	55,67%	626.223.832	44,33%
2019	1.045.939.104	1.025.333.662	752.534.506	73,39%	272.799.156	26,61%
2020	1.193.081.225	1.193.081.762	1.036.066.581	86,84%	157.015.181	13,16%
2021	1.873.784.810	1.873.802.221	1.710.005.889	91,26%	163.796.332	8,74%
2022	2.120.206.756	2.119.224.464	1.638.442.408	77,31%	480.782.055	22,69%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Os crescentes volumes no orçamento destinados ao refinanciamento da dívida demonstram não apenas a elevação da dívida pública, como, principalmente, a redução dos prazos de vencimento dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. A rolagem da dívida passou a ocorrer com mais frequência, em prazos menores, notadamente após 2020, ano de crise econômica mais aguda, decorrente da pandemia.

De 2019 para 2022, houve crescimento nominal de R\$ 1.093,89 bilhões (106,69%) nos valores de dotação autorizada e de R\$ 885,91 bilhões (117,72%) nos valores empenhados para o refinanciamento da dívida.

O impacto da pandemia no perfil da dívida pública e, consequentemente, nas despesas orçamentárias do exercício relacionadas ao refinanciamento da dívida, resta ainda mais claro quando se observa a posição dos vencimentos da DPFMi nos meses de dezembro de cada ano, conforme detalhado na planilha a seguir.

Vencimentos da DPFMi – 2018 a 2022 – Posição ao final de dezembro de cada ano

R\$ bilhões

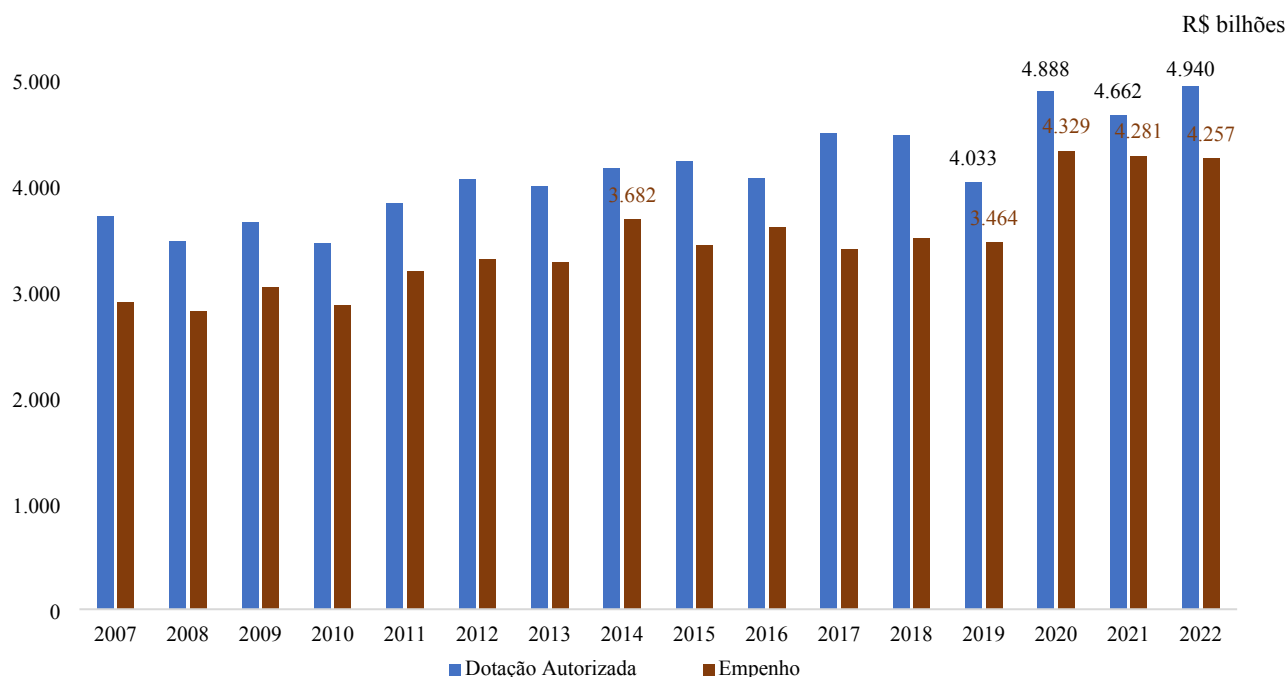
Vencimentos	dez/18		dez/19		dez/20		dez/21		dez/22	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Até 12 meses	620,13	16,63%	782,53	19,16%	1.346,27	28,25%	1.163,58	21,75%	1.313,39	22,07%
De 1 a 2 anos	658,02	17,65%	850,99	20,84%	766,86	16,09%	1.122,26	20,98%	1.150,76	19,34%
De 2 a 3 anos	699,19	18,75%	538,65	13,19%	691,55	14,51%	932,62	17,44%	829,57	13,94%
De 3 a 4 anos	461,02	12,36%	572,64	14,02%	696,52	14,61%	555,56	10,39%	584,85	9,83%
De 4 a 5 anos	425,18	11,40%	432,21	10,58%	445,01	9,34%	383,1	7,16%	686,84	11,54%
Acima de 5 anos	865,32	23,21%	906,22	22,19%	819,95	17,20%	1.191,81	22,28%	1.386,01	23,29%
Total	3.728,86	100,00%	4.083,24	100,00%	4.766,16	100,00%	5.348,93	100,00%	5.951,42	100,00%

Fonte: Relatório Mensal da Dívida – Dezembro de cada ano.

Os vencimentos da DPFGMi em até doze meses, que eram em média de 17,9% no biênio 2018/2019, passaram para em média 24,02% no triênio 2020 até 2022, denotando forte encurtamento nos prazos de vencimento da dívida.

Há também outro aspecto relevante a se analisar em relação às despesas, que é a evolução real das dotações orçamentárias atualizada e da despesa empenhada ao longo do tempo. O gráfico a seguir traz, para os exercícios de 2007 a 2022, os valores atualizados pelo IPCA do período.

Dotação orçamentária autorizada e empenho da despesa – variação real – 2007 a 2022¹



Fonte: Tesouro Gerencial.

1. Valores atualizados pelo IPCA do período.

Verifica-se que a despesa pública se apresenta em patamares mais elevados após a pandemia de Covid-19. A média de despesas empenhadas no triênio 2020 a 2022 é de R\$ 4.289 bilhões, estando, em termos reais, 16,5% acima dos valores observados em 2014, ano em que houve o maior dispêndio antes de 2020.

Contudo, os dispêndios de 2020 possuem perfil diferente em relação aos de 2021 e 2022 quando observados pela ótica do impacto fiscal. De fato, 60,39% da despesa empenhada em 2020 foi referente a dispêndios primários, enquanto, em 2022, tal proporção foi de 53,52% e, em 2021, de 49,46%.

Tal fato pode ser explicado pelo menor volume de gastos extraordinários em 2021 e em 2022. Em 2020, o impacto da pandemia de covid-19 exigiu a abertura de créditos extraordinários, em valores nominais, de R\$ 635,16 bilhões, dos quais R\$ 539,46 bilhões foram empenhados. Em 2022, os créditos extraordinários somaram R\$ 59,52 bilhões, dos quais R\$ 55,09 bilhões foram empenhados e, em 2021, somaram R\$ 141,50 bilhões, dos quais R\$ 126,16 bilhões foram empenhados.

Por outro lado, as despesas financeiras se elevaram no biênio 2021/2022, em função de maior necessidade de recursos para amortização e refinanciamento da dívida pública, dado o encurtamento do perfil da dívida, conforme já apresentado em tabela própria.

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, como, 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, em valores nominais, entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2021 e 2022.

Empenho e pagamento da despesa por função – 2021 e 2022¹

R\$ milhões

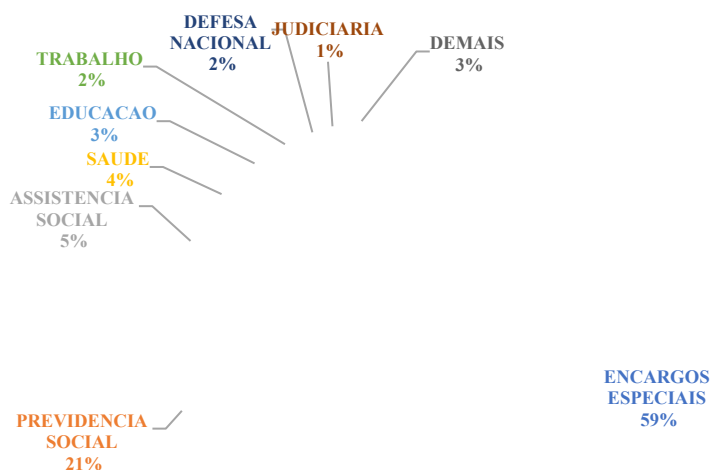
Função de Governo	Despesa Empenhada 2021	Despesa Emp./ Dotação 2021	Despesa Paga 2021	Desp. Paga/ Desp. Empenhada 2021	Despesa Empenhada 2022	Despesa Emp./ Dotação 2022	Despesas Liquidadas 2022	Despesas Pagas 2022	Despesa Paga/ Despesa Emp. 2022
ENCARGOS ESPECIAIS	2.455.199	90%	2.416.423	98%	2.504.071	80%	2.459.534	2.459.114	98%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	168.633	97%	158.602	94%	198.334	99%	196.871	193.498	98%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	8.251	99%	7.917	96%	8.625	99%	8.318	8.276	96%
JUDICIÁRIA	38.523	98%	36.518	95%	41.393	98%	39.813	39.705	96%
RELAÇÕES EXTERIORES	3.973	97%	3.812	96%	4.041	100%	3.892	3.870	96%
TRABALHO	66.693	99%	65.836	99%	97.461	97%	92.793	92.608	95%
LEGISLATIVA	7.643	90%	7.377	97%	7.920	84%	7.521	7.483	94%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	806.431	100%	755.986	94%	897.761	100%	895.358	840.497	94%
INDÚSTRIA	1.771	98%	1.571	89%	1.861	98%	1.768	1.678	90%
ENERGIA	1.840	99%	1.648	90%	1.466	99%	1.368	1.320	90%
SAÚDE	182.514	96%	161.436	88%	154.957	100%	137.881	136.850	88%
DEFESA NACIONAL	84.561	100%	74.747	88%	90.142	100%	81.671	78.015	87%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5.951	67%	4.641	78%	9.570	84%	8.404	8.250	86%
EDUCAÇÃO	112.482	94%	96.056	85%	128.227	99%	114.580	109.778	86%
ADMINISTRAÇÃO	27.427	94%	23.995	87%	28.967	99%	26.288	24.769	86%
COMUNICAÇÕES	2.730	93%	2.161	79%	3.823	93%	3.242	3.140	82%
SEGURANÇA PÚBLICA	13.274	98%	10.441	79%	14.494	97%	12.408	11.729	81%
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.441	98%	1.017	71%	1.833	96%	1.484	1.430	78%
AGRICULTURA	25.260	93%	16.676	66%	30.048	97%	22.449	22.029	73%
DIREITOS DA CIDADANIA	1.104	99%	656	59%	1.061	96%	746	721	68%
GESTÃO AMBIENTAL	4.154	98%	2.999	72%	4.349	98%	3.059	2.946	68%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	3.316	100%	1.691	51%	2.546	61%	1.589	1.515	60%
TRANSPORTE	10.326	65%	6.552	63%	13.096	58%	7.866	7.727	59%
CULTURA	1.247	74%	620	50%	1.234	73%	647	599	49%
SANEAMENTO	481	100%	446	93%	763	99%	317	291	38%
DESPORTO E LAZER	872	100%	214	25%	848	98%	293	289	34%
URBANISMO	10.827	100%	1.121	10%	7.711	98%	1.482	1.376	18%
HABITAÇÃO	90	99%	2	2%	34	79%	3	3	8%
Total	4.047.014	92%	3.861.162	95%	4.256.633	86%	4.131.645	4.059.503	95%

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. A função “Reserva de Contingência” não consta da tabela, pois não há despesa empenhada.

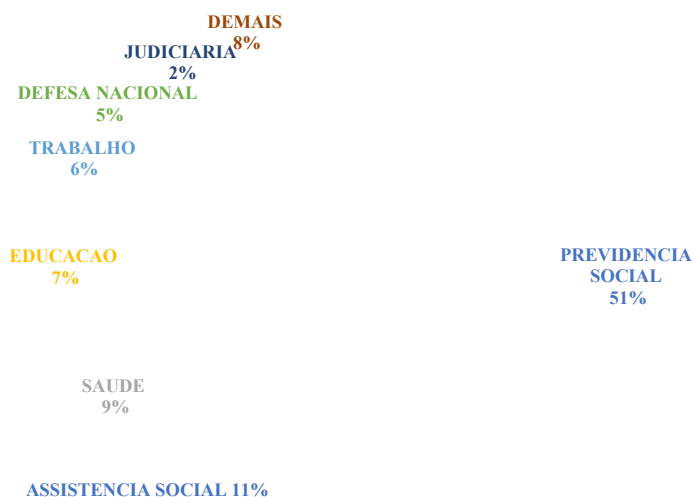
A função Encargos Especiais concentra grande parte das dotações em razão de contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e também ao pagamento do serviço da dívida pública. Desse modo, convém observar a distribuição dos gastos com e sem essa função orçamentária, conforme disposto nos gráficos a seguir (por valores empenhados no exercício).

Empenho da despesa por função (inclusive Encargos Especiais) – 2022



Fonte: Tesouro Gerencial.

Empenho da despesa por função (exceto Encargos Especiais) – 2022



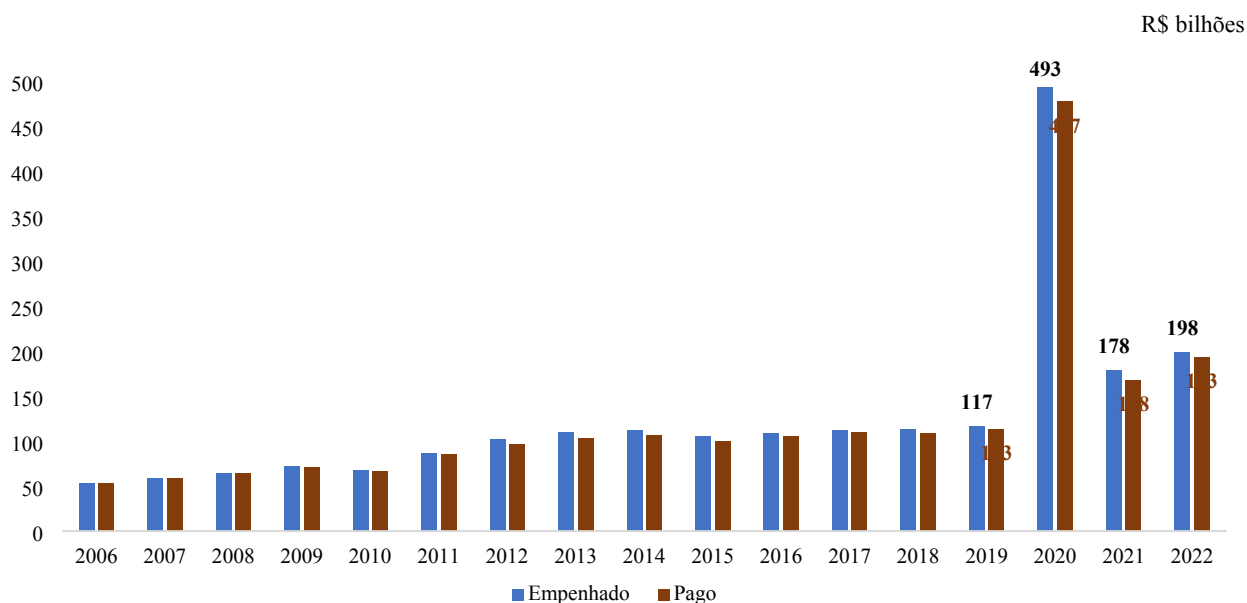
Fonte: Tesouro Gerencial.

Ressalte-se a manutenção de elevados dispêndios na função Assistência Social em 2022. Em 2020, essa função abrigou algumas relevantes despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de covid-19, tais como a concessão do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (R\$ 295,23 bilhões empenhados) e o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (R\$ 41,55 bilhões empenhados), tendo apresentado acréscimo nominal de R\$ 327,60 bilhões (341,35%) em relação aos valores empenhados no exercício de 2019.

Em 2022, apesar dos gastos se apresentarem em montante inferior ao de 2020, verifica-se que ainda foram acima de exercícios anteriores, quando não havia pandemia. O valor empenhado em 2022, de R\$ 198,33 bilhões, representa, em termos reais, acréscimo de 116,80% (R\$ 106,85 bilhões) em relação à média dos valores empenhados na função Assistência Social no período de 2006 a 2019, que foi de R\$ 91,48 bilhões.

A tabela a seguir mostra a evolução das despesas com a função Assistência Social, em valores atualizados pelo IPCA do período.

Função Assistência Social – variação real – 2006 a 2022'



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop.

1. Valores atualizados pelo IPCA do período.

Os gastos na função Assistência Social em 2022 foram impactados pela criação do programa de transferência de renda denominado Auxílio Brasil (ação orçamentária 21DP). Do total de R\$ 198,33 bilhões empenhados na função Assistência Social no exercício, R\$ 113,03 bilhões (56,99%) foram referentes ao Auxílio Brasil.

Outras ações orçamentárias relevantes foram os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com deficiência ou invalidez (ação 00IN), com R\$ 43 bilhões empenhados (21,68% do total) e o BPC a pessoas idosas (ação 00H5), com R\$ 34,46 bilhões empenhados (17,38% do total). Portanto, apenas estas três ações orçamentárias concentraram mais de 96% dos valores empenhados na função Assistência Social em 2022.

Com relação aos gastos em outras funções de governo, destaque-se a queda nos dispêndios da Saúde verificada em 2022. Os valores empenhados nessa função, de R\$ 154,96 bilhões, foram, em termos nominais, R\$ 27,56 bilhões inferiores (15,1%) aos empenhados em 2021. As principais razões dessa queda foram a extinção dos gastos na ação orçamentária 21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, na qual houve empenhos de R\$ 20,39 bilhões em 2021, e a redução dos valores destinados à ação 8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, com diminuição de R\$ 9,27 bilhões nos valores empenhados.

Por outro lado, na função Previdência Social, houve aumento nos empenhos de R\$ 91,33 bilhões em valores nominais, em virtude do maior gasto com benefícios previdenciários, havendo inclusive abertura de crédito extraordinário por meio da Medida Provisória (MP) 1.144, de 14/12/2022, no montante de R\$ 7,56 bilhões. Na exposição de motivos que acompanhou a MP (EM 439/ME-2022), é mencionado que:

(...) em face do crescimento atípico da despesa com Comprev e Benefícios Previdenciários, do RGPS, no presente exercício, o Ministro de Estado da Casa Civil formalizou consulta ao Tribunal de Contas da União - TCU acerca da possibilidade jurídica de classificar o fato como despesa imprevisível e urgente para fins de concretização normativa do estabelecido no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. O TCU se pronunciou, por meio do Acórdão 2704/2022-TCU-Plenário, de 7 de dezembro de 2022 – sobre o crescimento imprevisível e extraordinário de despesa obrigatória, concluindo ser “cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida

provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário.

Nota: Comprev = compensação entre os regimes previdenciários

Por fim, outra função que se sobressai no aumento dos gastos de 2022 em relação a 2021 é a referente ao Trabalho, com elevação de R\$ 30,77 bilhões nas dotações empenhadas. Nessa função, os principais fatores responsáveis pela elevação dos dispêndios foram as ações orçamentárias: 0581 – Abono Salarial, com elevação de R\$ 13,85 bilhões nos empenhos; 00H4 – Seguro Desemprego, com R\$ 5,88 bilhões de aumento; 0158 – Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES, com elevação de R\$ 3,96 bilhões; e 00UK – Pagamento de Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas, ação criada em 2022 e que teve valores empenhados de R\$ 2,45 bilhões.

Despesas que impactam o Resultado Fiscal Primário

Para fins de apuração do resultado fiscal, as despesas são agrupadas em financeiras ou primárias. As despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira, a exemplo do pagamento de juros da dívida pública ou da concessão de empréstimos pelo ente público. As despesas primárias, por sua vez, estão relacionadas aos gastos comuns do poder público, a exemplo da prestação de serviços e do fornecimento de bens à população e, ainda, da manutenção da estrutura administrativa.

No que tange à apuração do resultado fiscal primário do Governo Central, as despesas públicas são agrupadas em quatro linhas: Benefícios Previdenciários; Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Obrigatórias; e Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira. As despesas sujeitas a programação financeira, por sua vez, são divididas em Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo e Despesas Discricionárias.

A tabela a seguir apresenta as despesas primárias pagas, como dispostas no Resultado do Tesouro Nacional, nos exercícios de 2020 a 2022, em valores nominais.

Despesas Primárias Pagas – 2020 e 2022 – valores correntes

	R\$ milhões				
DESCRIÇÃO	2020 (a)	2021 (b)	2022 (c)	Var. Absoluta d = (c-b)	Var % e = (d/c)
I. Benefícios Previdenciários	663.904,39	709.582,50	796.976,56	87.394,06	12,32%
II. Pessoal e Encargos Sociais	321.349,34	329.347,13	337.942,01	8.594,88	2,61%
III. Outras Despesas Obrigatórias	720.443,35	306.127,06	295.792,97	(10.334,09)	(3,38)%
IV. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	241.855,82	269.114,08	371.286,29	102.172,21	37,97%
IV.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	133.504,95	145.196,12	219.143,78	73.947,66	50,93%
IV.2 Discricionárias	108.350,88	123.917,97	152.142,52	28.224,55	22,78%
DESPESA TOTAL	1.947.552,91	1.614.170,78	1.801.997,83	187.827,05	11,64%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro nacional - Série Histórica.

Observa-se, pois, aumento de 11,64%, em valores nominais, nas despesas primárias entre 2022 e 2021, sendo de 2,1% o crescimento em termos reais. Entretanto, mesmo com esse crescimento, os dispêndios primários ainda estão, mesmo em valores nominais, abaixo dos registrados em 2020. Tal fato pode ser explicado pelo grande volume de gastos extraordinários decorrentes da pandemia de covid-19 realizados em 2020.

Os grupos de despesas primárias que apresentaram maior crescimento foram os benefícios previdenciários (aumento real de 2,6%), as despesas obrigatórias com controle de fluxo (aumento real de 38,4%) e as despesas discricionárias do Poder Executivo (aumento real de 13,4%).

Em relação aos benefícios da previdência social, já foram feitas considerações quando da análise da despesa por função de governo (vide tópico sobre o tema).

Quanto às despesas obrigatórias com controle de fluxo, a variação é explicada pelo aumento dos dispêndios com programas de transferência de renda, inicialmente denominado Bolsa Família e depois Auxílio Brasil.

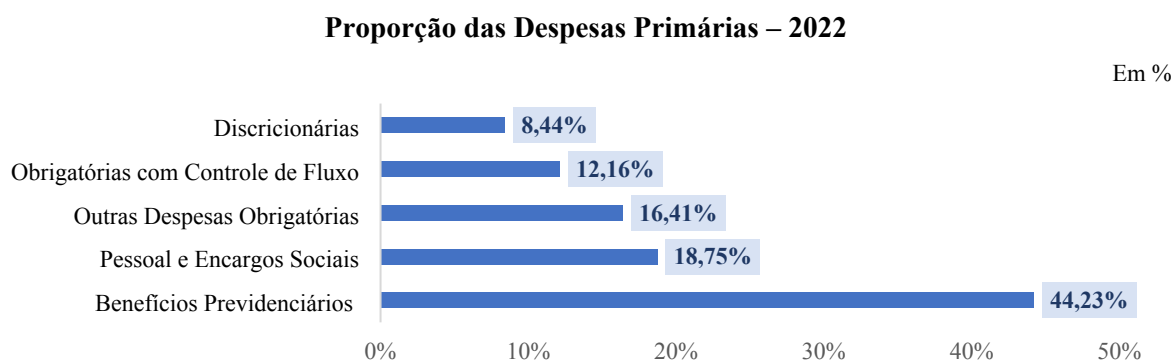
No que se refere às despesas discricionárias, houve, em agosto de 2022, registro como despesa primária de R\$ 24,2 bilhões decorrentes do encontro de contas do aeroporto Campo de Marte, conforme faculta o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 107-A, § 6, e também da abertura de crédito especial aprovada pela Lei 14.409, de 15/7/2022.

Esse encontro de contas, realizado entre a União e o Município de São Paulo, foi decorrente de decisão do Supremo Tribunal Federal, seguida de acordo de conciliação, no qual a União abateu a dívida do Município de São Paulo a título de indenização pela ocupação do aeródromo denominado Campo de Marte.

Consoante exposição de motivos do PLN 4/2022, convertido na já citada Lei 14.409, tratou-se de “cumprimento de decisão proferida pelo Ministro Nunes Marques, do Supremo Tribunal Federal, no bojo do Recurso Extraordinário 668.869/SP, publicada no Diário de Justiça Eletrônico - DJE nº 59, em 28 de março de 2022, homologando o Termo de Conciliação 02/2022/CCAF/CGU/AGU-JRP-KSF, de 17 de março de 2022, firmado entre a União e o Município de São Paulo, no caso envolvendo a posse e domínio do “Campo de Marte”, em São Paulo, aeroporto que abrigou a aviação bélica alinhada com os paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932 e que, nesse contexto, foi conquistado pelas forças federais.”

Em síntese, as despesas discricionárias são aquelas destinadas aos investimentos e ao custeio e manutenção dos órgãos e entidades da administração pública, além de pagamentos que não estejam diretamente vinculados a obrigações legais. Entretanto, também podem ser afetadas por eventos não-recorrentes, a exemplo do referido encontro de contas ocorrido em 2022.

Quanto à distribuição das despesas primárias no exercício de 2022, a tabela a seguir apresenta a proporção.



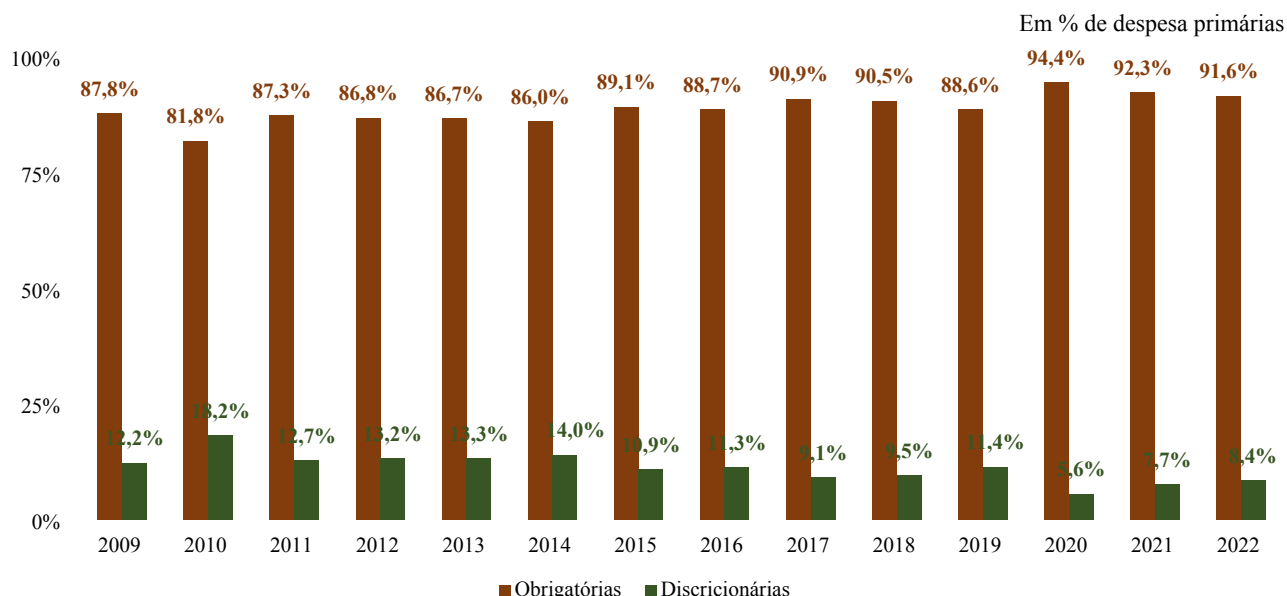
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional de dezembro/2022 - Série Histórica.

Constata-se que as despesas do Poder Executivo que permitem algum controle de desembolso financeiro ao longo de 2022 ainda são em pequena proporção, pois o somatório das despesas discricionárias (8,44%) com as obrigatórias com controle de fluxo (12,16%) foi de 20,6% do total de despesas primárias. Em 2021, esse somatório foi de 16,67% (7,67% discricionárias e 9% obrigatórias com controle de fluxo) e, em 2020, de 12,41% (5,56% discricionárias e 6,86% obrigatórias com controle de fluxo).

Esse fato acarreta dificuldades na gestão financeira da União, em face do grande volume de despesas obrigatórias, que não permitem sequer o controle de fluxo no decorrer do ano.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da proporção de gastos obrigatórios e discricionários nas despesas primárias, no período de 2009 a 2022.

Evolução Despesas Obrigatórias X Discricionárias – 2009 a 2022



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Em 2020, as despesas discricionárias do Poder Executivo atingiram a menor participação no total de despesas primárias na série histórica, que compreende quatorze anos. Isso ocorreu em função de as despesas extraordinárias decorrentes da pandemia terem sido classificadas como despesas obrigatórias, o que elevou a proporção desses dispêndios.

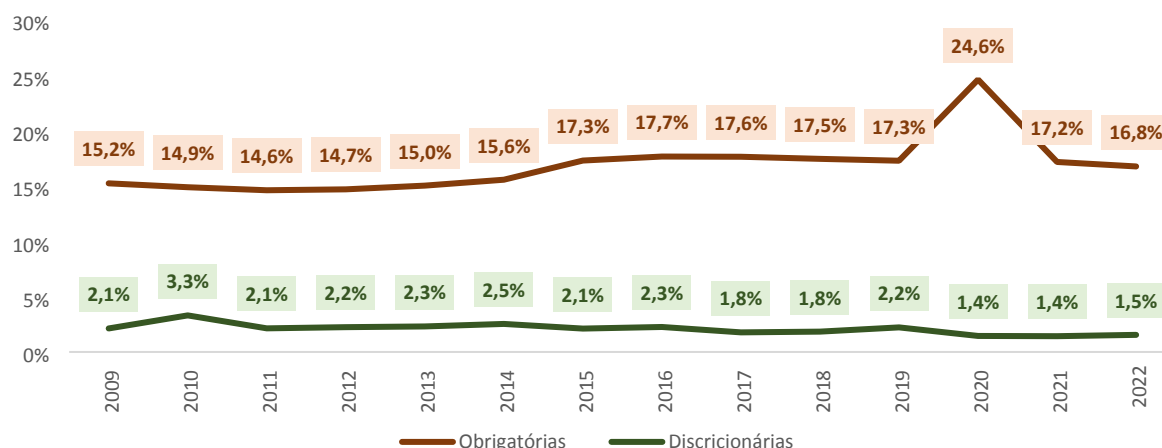
No biênio 2021/2022, com a redução parcial das despesas para enfrentamento direto da pandemia, houve certa recuperação na proporção das despesas discricionárias, embora ainda em níveis inferiores aos observados anteriormente, como demonstra a série histórica ilustrada no gráfico.

De forma geral, exceto quanto a 2019, observa-se a redução da proporção das despesas discricionárias a partir do exercício de 2017, coincidindo com a inauguração do Novo Regime Fiscal, também denominado Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), que limitou o crescimento das despesas primárias totais à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Com isso, verifica-se tendência de maior compressão das despesas discricionárias, ante à não revisão dos gastos obrigatórios.

Por fim, o gráfico a seguir mostra a evolução dos gastos obrigatórios e discricionários como proporção do PIB para o mesmo período, de 2009 a 2022, sendo possível notar o efeito que os gastos relacionados à pandemia provocaram na proporção de despesas obrigatórias em 2020.

Evolução das despesas obrigatórias X discricionárias como proporção do PIB – 2009 a 2022

Em % do PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional de dezembro/2022 - Série Histórica

De modo semelhante ao verificado no gráfico anterior, a proporção das despesas discricionárias em relação ao PIB também apresentou redução a partir da regência do Teto de Gastos, iniciada em 2017, com exceção do exercício de 2019, quando houve o desembolso de despesas não-recorrentes significativas, a exemplo do pagamento à Petrobras referente à revisão de contrato de cessão onerosa.

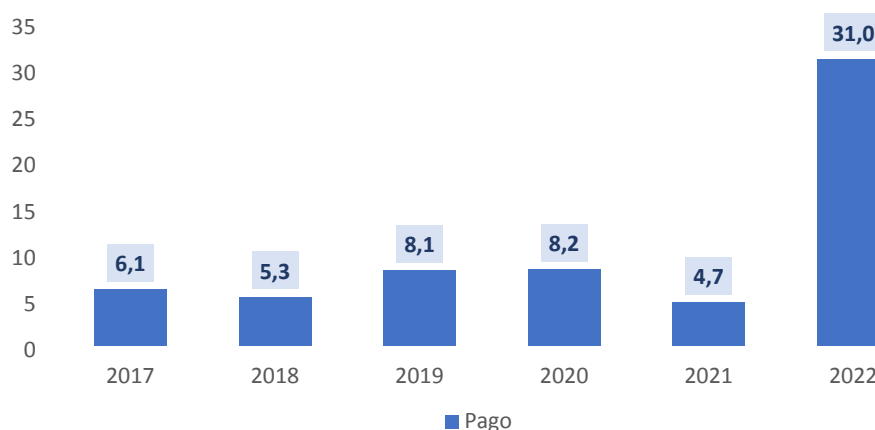
Em síntese, enquanto, de 2009 a 2016, o gasto médio em despesas discricionárias foi de 2,4% do PIB, entre 2017 e 2021, a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB.

Despesas de Exercícios Anteriores

Verificou-se significativa variação entre os valores executados a título de exercícios anteriores – DEA (Elemento da Despesa 92) no exercício de 2022, em comparação aos últimos anos. Em 2022, o valor executado a título de DEA alcançou R\$ 31 bilhões, ao passo que a média anual dessas despesas nos últimos cinco exercícios alcançou R\$ 6,5 bilhões, como se verifica no gráfico a seguir:

Despesas Executadas a Título de Exercícios Anteriores

R\$ bilhões



Fonte: Siga Brasil (valores nominais).

Constatou-se ainda que 76% (R\$ 23,5 bilhões) do valor registrado como DEA em 2022 foi executado com dotações provenientes da ação orçamentária 0581 – Abono Salarial, sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e da Previdência, o qual informou que a execução de despesas com os benefícios classificadas no elemento 33909210 (exercício anterior), ocorrida na ação

Abono Salarial (0581), atendeu recomendações de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) nas Demonstrações Contábeis do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no exercício de 2021, no sentido de empenhar, com elemento 92, obrigações cujo fato gerador se deu em exercícios anteriores.

Com efeito, restou esclarecida a significativa variação no volume de DEA em 2022.

2.5.1.3. Disponibilidades por Destinação 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 fonte/destinação, que indica tanto a origem da receita quanto a fonte de financiamento da despesa. Nos termos da Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021, denomina-se fonte ou destinação de recursos “o agrupamento de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa” (art. 1º, § 1º). Assim, os valores arrecadados e classificados nas fontes 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 cumprirem metas de resultado primário, podem ocorrer limitações de empenho e de pagamento ao longo dos exercícios. Essa situação gera significativas restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, bem como contribui para a permanência de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata, nos casos em que há vinculação. A circunstância se agrava em cenário de déficits primários, em que o Poder Executivo se vê compelido a emitir títulos da dívida pública para financiar despesas não financeiras.

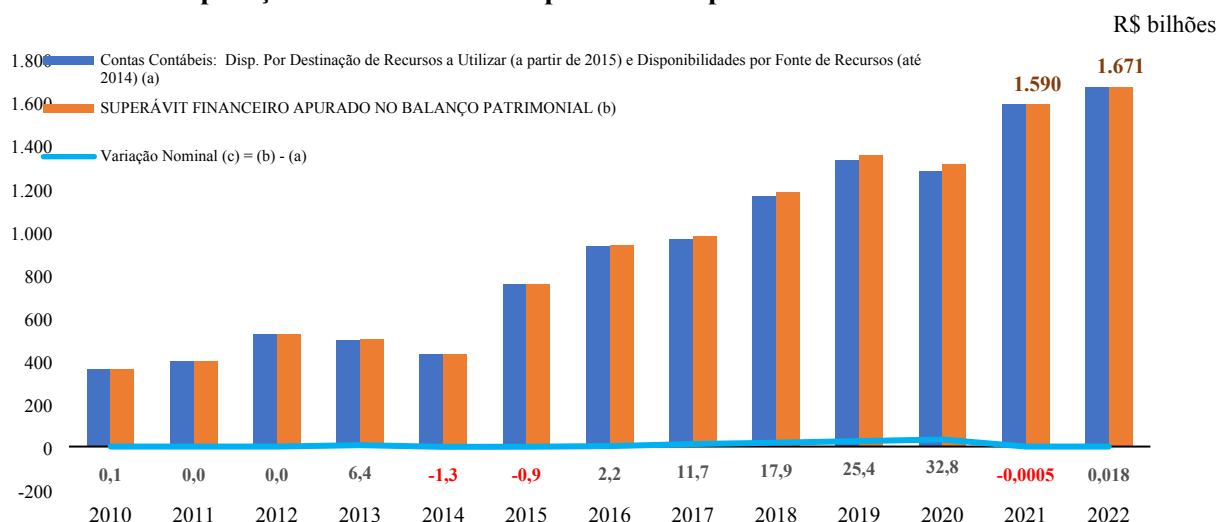
A conta de controle “Disponibilidade Por Destinação de Recursos” do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) indica o montante de recursos a utilizar. Seu saldo informa os valores não comprometidos pela execução orçamentária (isto é, que não foram empenhados para fazer frente a alguma despesa). Dessa forma, essa conta (8.2.1.1.1.00.00) permite verificar a disponibilidade por fonte/destinação de cada unidade gestora. Ela é uma conta consolidadora da diferença entre ativos e passivos financeiros e seu saldo deve espelhar o resultado apurado no Demonstrativo do Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial.

Até o exercício de 2021, o Demonstrativo do Superávit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial era divulgado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do mês de fevereiro do ano subsequente. Os superávits dos exercícios de 2021 e 2022 não constaram dos respectivos RREOs, mas foram divulgados individualmente por meio da Portaria-STN/ME 1.266/2022 e da Portaria-STN/ME 1.585/2023, respectivamente.

O superávit corresponde à disponibilidade de caixa na respectiva fonte de recursos. Independentemente das contas utilizadas para obtenção da disponibilidade, deveria haver correspondência entre os valores constantes do referido demonstrativo e os saldos finais da conta de controle das disponibilidades detalhados por fonte.

O gráfico seguinte apresenta, para os exercícios de 2010 a 2022, uma comparação entre os totais dos valores apurados pela conta de controle referente à disponibilidade de caixa e aqueles constantes dos Demonstrativos do Superávit Financeiro, apurados no Balanço Patrimonial, por fonte de recursos. Apresenta, ainda, a diferença nominal entre os dois valores.

Comparação entre Dados de Disponibilidade por Fonte – 2010 a 2022

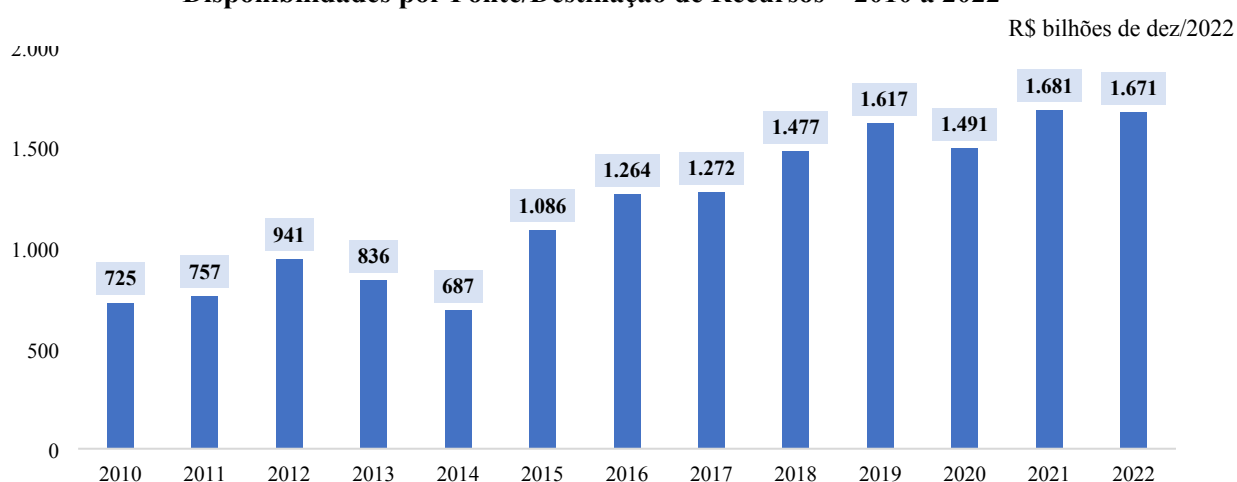


Fontes: Siafi e RREOs/ Fev. para os exercícios de 2010 a 2020, para 2021, Portaria-STN/ME 1.266/2022 e, para 2022, Portaria STN/ME 1.585/2023.

Pelos dados, vê-se que, a partir de 2021, as diferenças, que vinham crescentes desde 2014, reduziram-se significativamente. De cerca de R\$ 33 bilhões em 2020, tem-se uma diferença de R\$ 505 mil em 2021 e de R\$ 18 milhões em 2022. Nesse contexto, manteve-se a análise com os dados obtidos pela conta “Disponibilidade por Destinação de Recursos”, de acordo com o padrão dos relatórios anteriores.

O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2022, a preços de dezembro de 2022. Percebe-se que os maiores incrementos foram em 2012 (24%) e 2015 (58%), sendo que o crescimento em 2012 foi sucedido por reduções nos dois anos subsequentes. Entre 2015 e 2019, a disponibilidade cresceu em todos os exercícios, sendo que parte significativa desse incremento se deveu à emissão de títulos para refinanciamento da dívida pública. A redução real de 8% da disponibilidade em 2020 foi seguida de crescimento de 13% em 2021. O saldo ao final de 2022 foi de R\$ 1.671 bilhões, correspondendo a um decréscimo real de 1% em relação a 2021, mas 3% superior ao total de 2019.

Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos – 2010 a 2022

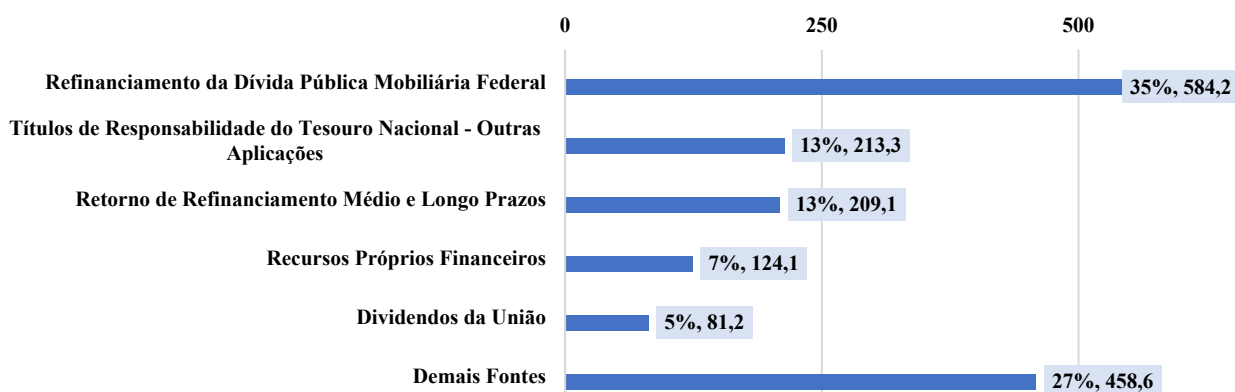


Fonte: Siafi. Nota: Deflator utilizado: IPCA.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos valores segundo as principais fontes/destinações de recursos ao final de 2022.

Disponibilidade por Fonte/Destinação de Recursos – saldo em 31/12/2022 de R\$ 1,67 trilhão

R\$ Bilhões



Fonte: Siafi.

Ao final de 2022, do saldo de R\$ 1,67 trilhão, 48% eram oriundos de endividamento, sejam títulos para refinanciamento da dívida (35%), sejam títulos emitidos para obtenção de recursos de livre aplicação (13%). Ao final de 2021, o percentual era ainda maior, com 58% da disponibilidade originária de endividamento.

A existência de fonte insuficiente (saldo negativo) indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos em montante superior às arrecadações na respectiva fonte, sendo os saldos insuficientes para cobertura das respectivas despesas. Esse descompasso histórico tem sido objeto de acompanhamento sistemático por parte deste Tribunal.

O Acórdão 1.406/2011-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), relativo à apreciação das Contas do Presidente da República de 2010, já apresentava ressalva a respeito da execução de despesas orçamentárias, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, à conta de fontes de recursos sem suficiente disponibilidade financeira.

Essa impropriedade foi resolvida paulatinamente nos exercícios subsequentes, mediante aprimoramento dos mecanismos de controle de fontes/destinações. Em exercícios recentes, porém, o desequilíbrio retornou e vem sendo avaliado periodicamente no bojo dos acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal.

No final de 2017, havia treze fontes negativas, totalizando R\$ 35,5 bilhões. Tanto o valor quanto o número de contas reduziram-se significativamente nos dois anos seguintes. No entanto, em 2020, retornou-se a situação similar à de 2017, com dez contas totalizando saldo negativo de R\$ 36,3 bilhões. Porém, a situação foi revertida em 2021, quando houve apenas três fontes com saldo negativo, totalizando R\$ 126 milhões. Destes, R\$ 118 milhões eram da fonte 69 – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público. Em 2022, houve somente duas contas com saldo negativo, totalizando R\$ 451 milhões, sendo 99,7% da referida fonte 69.

Como citado anteriormente, o fato de uma fonte apresentar saldo negativo significa que, no decorrer dos exercícios financeiros, o montante empenhado (deduções de recursos) superou o montante arrecadado (acréscimos de recursos). Entretanto, uma variação negativa em qualquer fonte durante o exercício significa apenas que o saldo diminuiu. Ou seja, no período, foram consumidos mais recursos do que aqueles arrecadados. Se a fonte possuía saldo inicial positivo suficiente para arcar com a variação negativa, ela ainda apresentaria suficiência ao final do exercício.

O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos entre o início e o final de 2022.

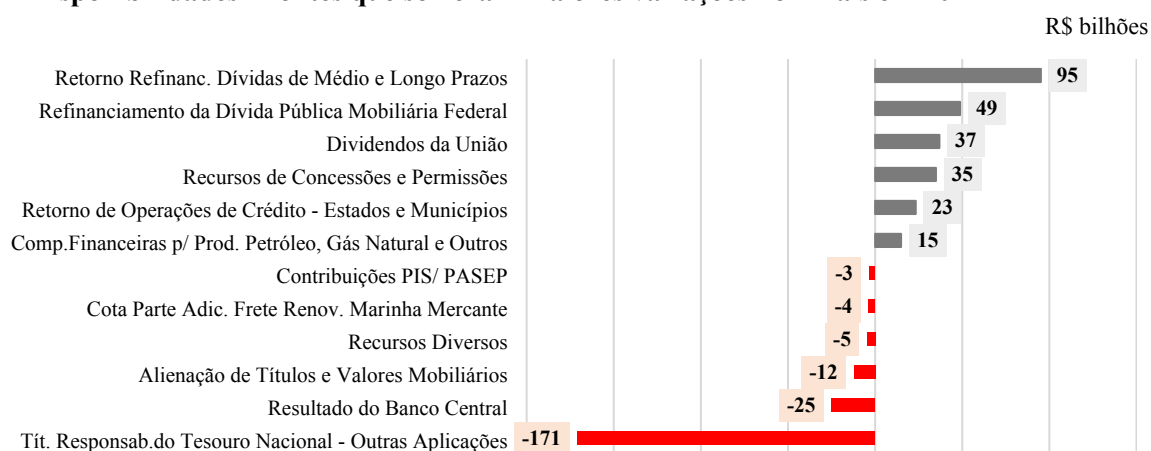
Uma variação positiva retrata que foram empenhados menos recursos nessa fonte do que as receitas nela arrecadadas durante o exercício. Por exemplo, a União, em 2022, angariou R\$ 95

bilhões a mais do que executou na fonte “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, houve empenhos em determinada fonte em montante superior ao valor nela arrecadado. Esse foi o caso da fonte “Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações”, fonte 44, que sofreu redução de R\$ 171 bilhões em 2022, representando diminuição da receita orçamentária líquida da ordem de R\$ 300 bilhões, já as despesas financiadas pela fonte reduziram-se em escala menor, por volta de R\$ 100 bilhões. Esses números, de modo sumário, justificam a significativa redução nessa fonte.

Os valores registrados nas fontes seleccionadas a seguir representam 77% do saldo da conta de disponibilidades em dezembro de 2022. Assim, eventuais variações percentuais maiores em outras fontes não consideradas teriam pouca representatividade para fins de análise.

Disponibilidades – fontes que sofreram maiores variações nominais em 2022



Fonte: Siafi.

As variações nos saldos das fontes, normalmente, 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.

Disponibilidades por destinação de recursos a utilizar

R\$ milhões

Discriminação	Saldo em Dez 2022	Saldo em Dez 2021	Variação Nominal	Variação %
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	213.280.886.310	384.182.713.265	-170.901.826.954	-44%
Resultado do Banco Central	51.324.439.135	76.294.202.406	-24.969.763.271	-33%
Alienação de Títulos e Valores Mobiliários	325.852.169	12.494.378.605	-12.168.526.436	-97%
Recursos Diversos	18.034.050.150	22.678.278.987	-4.644.228.837	-20%
Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	5.456.085.910	9.277.812.169	-3.821.726.259	-41%
Contribuições para os Programas PIS/PASEP	10.819.298.730	14.253.374.557	-3.434.075.827	-24%
Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	29.649.918.962	14.746.688.979	14.903.229.983	101%
Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios	33.150.663.775	9.834.834.544	23.315.829.231	237%
Recursos de Concessões e Permissões	48.138.824.410	13.233.616.379	34.905.208.031	264%
Dividendos da União	81.196.199.137	44.292.594.720	36.903.604.417	83%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento da Dívida Pública Federal	584.245.303.837	535.489.489.784	48.755.814.053	9%

Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	209.130.957.340	114.001.371.600	95.129.585.740	83%
Total	1.670.508.462.397	1.589.515.359.192	80.993.103.206	5%

Fonte: Siafi.

É importante ressaltar que a delimitação de fontes das despesas no orçamento está associada à previsão de receitas. Porém, durante o exercício, podem ocorrer frustrações de arrecadação em determinadas fontes e excessos em outras. Assim, compete ao órgão central de Administração Financeira da União, a Secretaria do Tesouro Nacional, gerenciar esses fluxos, com vistas a evitar a ocorrência de “fontes negativas”, ou seja, empenhos de despesa à conta de fontes de receitas que não se realizarão conforme planejado.

Para concluir, cabe relatar que a Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021 estabeleceu uma nova padronização das fontes a serem observadas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No que diz respeito à União, o § 3º do art. 1º definiu que “as fontes ou destinações de recursos a serem utilizadas pela União serão definidas por meio de Portaria específica publicada pela Secretaria de Orçamento Federal, no intervalo de 000 a 499”.

Em consonância, em dezembro de 2021, a Secretaria de Orçamento Federal publicou a Portaria SOF/ME 14.956/2021, que dispôs sobre a nova classificação de fontes para a União. O código de classificação de fontes de recursos passou a ser composto por quatro dígitos, sendo que o primeiro indica o grupo de fontes de recursos e os outros três, a sua especificação. O art. 6º definiu que a Portaria entraria em vigor na data de sua publicação, aplicando-se seus efeitos a partir de 1º/1/2023, inclusive no que se refere à elaboração do respectivo Projeto de Lei Orçamentária.

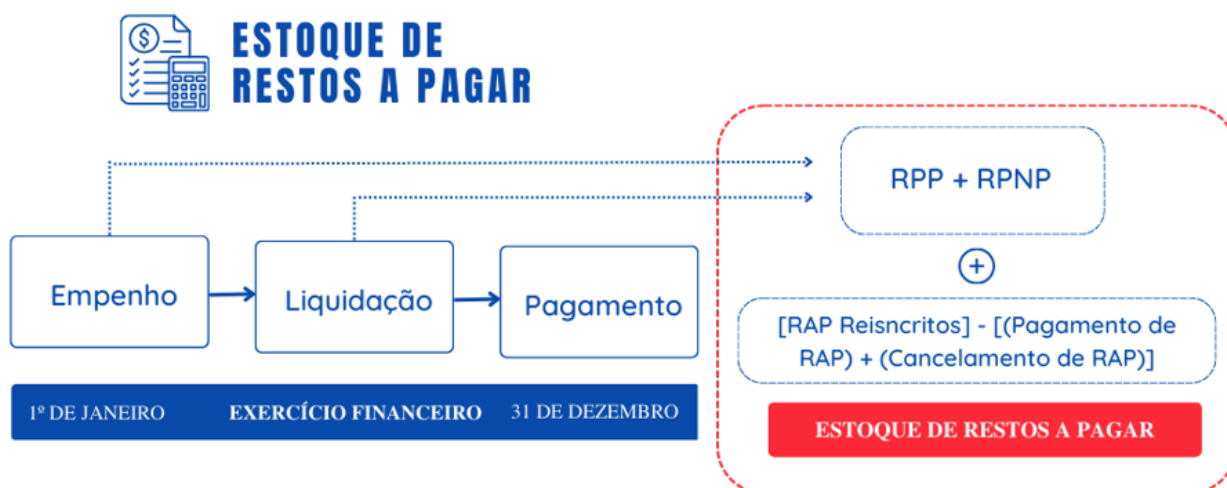
Diante dessa mudança de padrão a partir de 2023, a Portaria-STN/ME 1.585/2023, que divulgou a superávit financeiro de 2022 por fonte de recursos, apresentou as informações em dois padrões: o vigente, de acordo com a Portaria 15.073/2019, e o novo, de acordo com a estrutura de fontes de 2023.

2.5.1.4. Restos a Pagar

A execução da despesa pública deve percorrer as fases de empenho, liquidação e pagamento. As despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, desde que atendam às condições previstas nos normativos (a exemplo do Decreto 93.872/1986), são inscritas em restos a pagar (RAP).

Os restos a pagar dividem-se em dois tipos: i) restos a pagar processados (RPP), que são as despesas liquidadas, com obrigação cumprida pelo fornecedor e atestadas pela administração, mas ainda não pagas; e ii) restos a pagar não processados (RPNP), que são as despesas empenhadas, mas não liquidadas, ou seja, pendentes da entrega de bens ou serviços pelo fornecedor ou que ainda não tenha sido atestado o direito adquirido pelo credor e, portanto, não pagas.

O estoque de restos a pagar é formado pela inscrição dos RPP + RPNP de um exercício para o outro, somado aos restos a pagar reinscritos, subtraídos dos pagamentos realizados, bem como dos cancelamentos de restos a pagar, conforme a figura abaixo.



Fonte: Elaboração própria.

Os restos a pagar são controlados e evidenciados por meio de dois demonstrativos previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF): i) Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão, que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO); e ii) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que integra o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão possibilita o acompanhamento efetivo do total inscrito, relativo aos exercícios anteriores, e da execução, no exercício de referência, desses restos a pagar, por meio da demonstração dos valores inscritos, liquidados, pagos, cancelados, e deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 13ª ed., Item 03.07.00 Anexo 7, p. 294, Secretaria do Tesouro Nacional – STN).

Já o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa. É elaborado somente no último quadrimestre de cada exercício financeiro e publicado até 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência (MDF, 13ª ed., Item 04.05.00 Anexo 5, p. 623, STN).

O comportamento do estoque dos restos a pagar é divulgado anualmente pela STN, mediante o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar (7ª edição, janeiro/2023), sendo também divulgado no Painel de Restos a Pagar (RAP), na página do Tesouro Nacional Transparente.

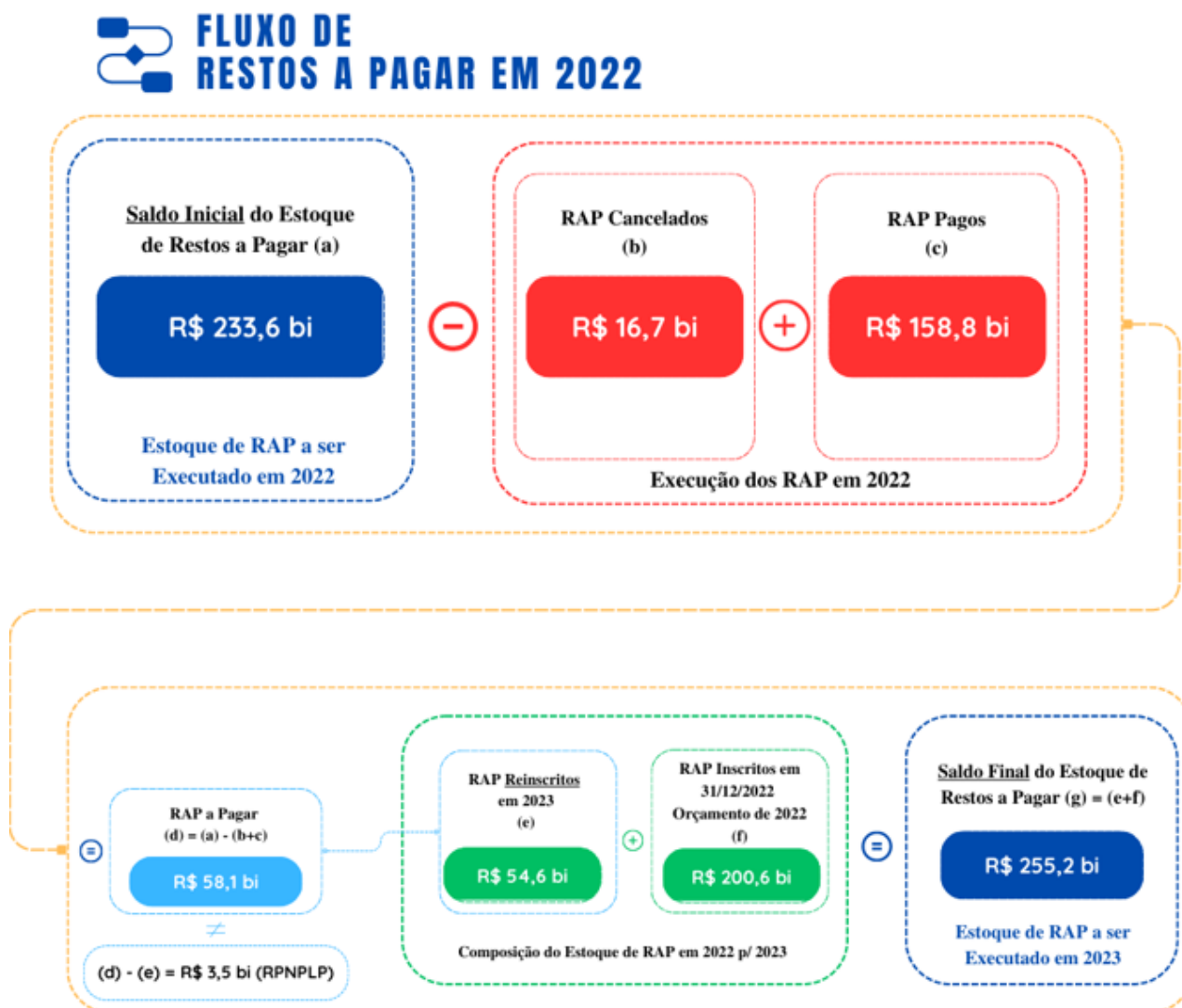
Durante o exercício de 2022, do estoque de R\$ 233,6 bilhões de restos a pagar (referentes a despesas empenhadas e não pagas até 31/12/2021, inclusive anos anteriores a 2021), foram cancelados R\$ 16,7 bilhões (processados e não processados), pagos R\$ 158,8 bilhões, ficando pendente de pagamento o valor de R\$ 58,1 bilhões.

Desses R\$ 58,1 bilhões a pagar, ao final de 2022, foram reinscritos em restos a pagar para o exercício seguinte (2023), R\$ 54,6 bilhões, enquanto o valor de R\$ 3,5 bilhões foi registrado em restos a pagar não processados liquidados a pagar (RPNPLP). Assim, os restos a pagar reinscritos, de R\$ 54,6 bilhões, somados aos restos a pagar inscritos em 31/12/2022 (RAP), de R\$ 200,6 bilhões (despesas empenhadas a pagar de 2022), perfazem o estoque de restos a pagar a ser gerido e executado no exercício financeiro de 2023, no saldo de R\$ 255,2 bilhões.

Do valor de R\$ 200,6 bilhões inscritos em RAP, em 31/12/2022, R\$ 75,6 bilhões correspondem a RPP e, R\$ 125,0 bilhões, a RPNP.

Segundo a STN, a reinscrição de restos a pagar consiste na transposição de saldo (de um exercício para o outro) de: i) RPNP que não foram liquidados nem pagos até o encerramento do exercício; e ii) de RPP que não foram pagos até o encerramento do exercício.

A figura abaixo demonstra o fluxo de restos a pagar no exercício de 2022:



Fonte: elaboração própria com base na execução dos restos a pagar em 2022.

O estoque de RAP teve elevação nominal de 9,3%, verificado em 31/12/2022, em comparação a 31/12/2021, decorrente dos seguintes fatores, dentre outros:

- Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira, que incluem as despesas discricionárias e obrigatórias com controle de fluxo (por exemplo, algumas despesas relacionadas à área de saúde) (+ 14,2 bilhões);
- Benefícios Previdenciários (+ R\$ 6,8 bilhões);
- Apoio Financeiro a Estados e Municípios – ações emergenciais destinadas ao setor cultural (+ R\$ 3,9 bilhões).

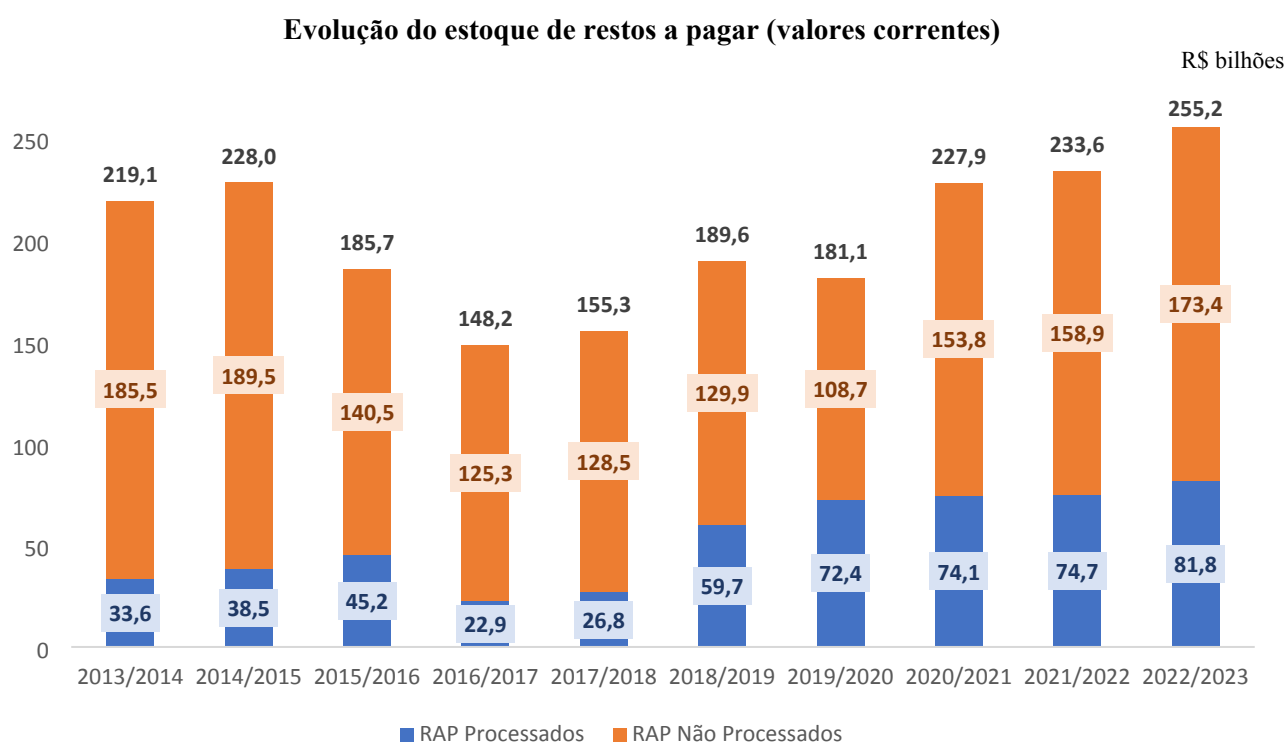
Do estoque final de R\$ 255,2 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2022, 77,2% referem-se a despesas empenhadas no exercício de 2022 e 22,8% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Deve-se observar que as despesas de benefícios previdenciários (função Previdência) e de repartição constitucional de receitas (função Encargos Especiais), a despeito de serem inscritas em

restos a pagar em 31 de dezembro, são pagas logo no início do exercício seguinte. A STN esclarece que não há tempo hábil de se apurar e transferir o montante devido a quem de direito no próprio decêndio de competência. Assim, de um exercício para o outro, essas despesas sempre vão gerar restos a pagar que, após o pagamento ou cancelamento do respectivo empenho, sofrerão a correspondente baixa. São denominados “pagamentos de fronteira” (Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, 5ª edição, 2021, STN, p. 18).

O que também contribui para a inscrição em restos a pagar são as despesas realizadas de forma descentralizada, associadas a programas de governo que são executados por entes subnacionais mediante recursos transferidos pelo Governo Central, caso das áreas de Saúde e Educação, além das despesas associadas a investimentos, caso das funções Urbanismo e Transporte (Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, 6ª edição, 2022, STN, p. 9).

A seguir, foi elaborado gráfico que demonstra a composição do estoque de restos a pagar nos últimos dez anos, segregando entre processados e não processados.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

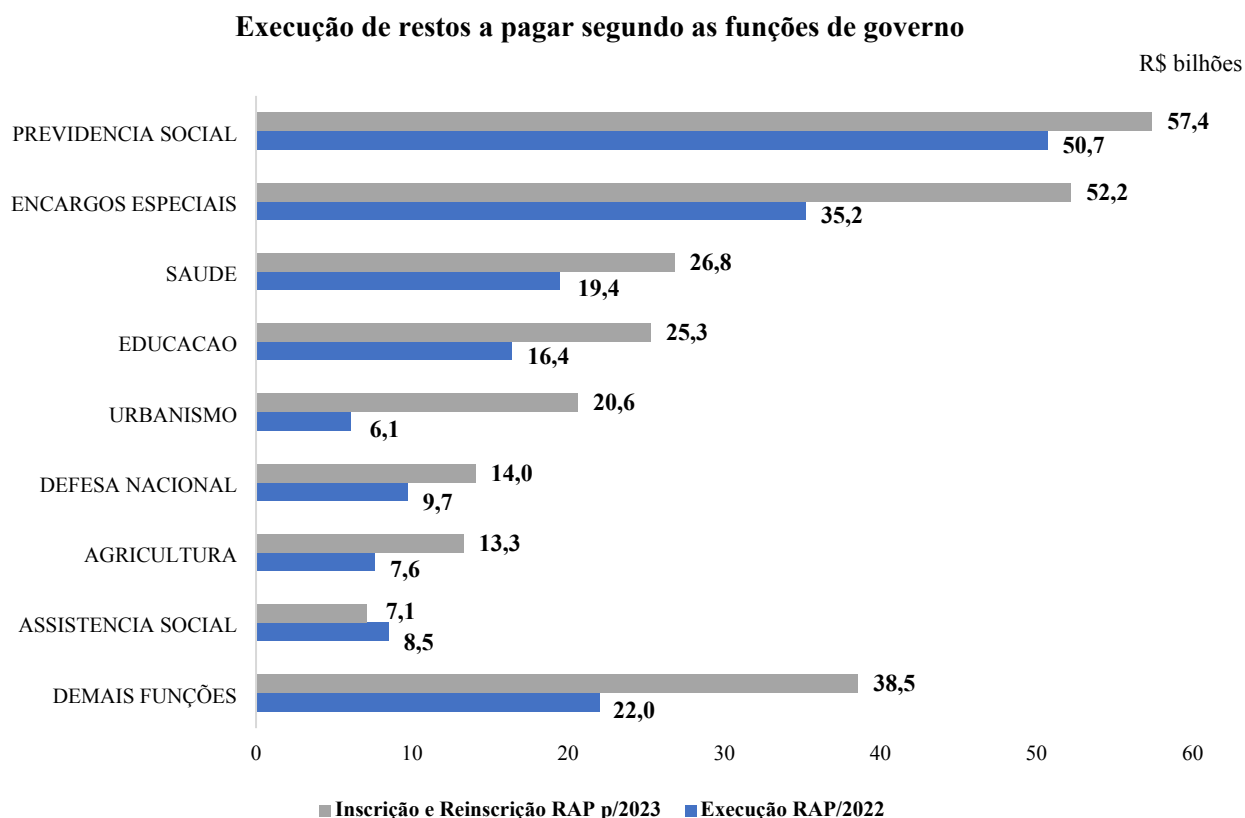
Importante destacar a atuação desta Corte de Contas no que se refere à fiscalização dos vultosos estoques de restos a pagar. Em 2015, o TCU determinou à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que apresentassem plano de ação conjunto que buscasse conter o aumento do estoque de restos a pagar.

Nesse contexto, os citados órgãos do Poder Executivo federal adotaram uma série de medidas visando à redução dos restos a pagar, o que envolveu, por exemplo, atualizações no Decreto 93.872/1986 e revisão dos normativos internos. O efeito dessas medidas pode ser verificado, sobretudo, entre os anos de 2016 e 2019. No entanto, a partir de 2020, verifica-se novamente a elevação dos estoques de restos a pagar, fortemente impactados pelas despesas autorizadas visando ao combate à pandemia de Covid-19, por mudanças metodológicas quanto a pagamento de algumas despesas obrigatórias e pelo reduzido índice de execução de despesas com investimentos.

No gráfico abaixo, a barra laranja indica a inscrição e reinscrição de RAP para o exercício financeiro de 2023, destacando-se as seguintes funções: Previdência Social, com R\$ 57,4 bilhões

(22,5%); Encargos Especiais, com R\$ 52,2 bilhões (20,5%); Saúde, com R\$ 26,8 bilhões (10,5%); Educação, com R\$ 25,3 bilhões (9,9%) e; Urbanismo, com R\$ 20,6 bilhões (8,1%).

A barra azul indica a execução dos restos a pagar, destacando-se as seguintes funções de governo: Previdência Social, com R\$ 50,7 bilhões (28,9%); Encargos Especiais, com R\$ 35,2 bilhões (20,1%); Saúde com R\$ 19,4 bilhões (11,1%); Educação com R\$ 16,4 bilhões (9,3%); e Urbanismo, com R\$ 6,1 bilhões (3,5%).



Fonte: Tesouro Gerencial

Ressalte-se que os restos a pagar competem por recursos financeiros com as despesas do exercício atual de execução. Assim, o gerenciamento do estoque de RAP, considerando a aplicação da legislação que trata dos procedimentos para inscrição/cancelamento dos RAP não processados, é essencial para a melhoria da gestão financeira dos órgãos.

Restos a pagar decorrentes das ações de combate à pandemia de Covid-19

No que tange à execução orçamentária e financeira dos restos a pagar decorrentes de ações voltadas para o combate à pandemia, inscritos em 31/12/2021 e executados no decorrer do exercício de 2022, no valor de R\$ 15,7 bilhões, tem-se que R\$ 9,7 bilhões foram pagos e R\$ 2,5 bilhões foram cancelados, ficando R\$ 3,5 bilhões a pagar.

A STN informou que os cancelamentos dos RAP associados à Covid-19, em 2022, concentraram-se nas despesas referentes a créditos extraordinários, principalmente quanto à aquisição de vacinas e insumos para prevenção e controle.

Em 31/12/2022, foram inscritos em restos a pagar o valor de R\$ 6,4 bilhões, que serão executados no decorrer do exercício de 2023, destacando-se ações de Aquisição de Vacinas e Insumos para Prevenção e Controle (R\$ 2,6 bilhões), além de Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (R\$ 1,6 bilhão), conforme dados do Tesouro Gerencial, também disponível à sociedade por meio do Painel do Orçamento Federal na internet.

Avaliação do Saldo de Restos a Pagar Não processados

O Decreto 11.380, de 12/1/2023, que dispôs sobre a implementação de ações para avaliação quanto à pertinência e à adequação da manutenção de saldo de restos a pagar não processados, determinou o bloqueio de RPNP dos órgãos da administração direta do Poder Executivo federal inscritos até o exercício de 2022, resultando em total bloqueado de R\$ 33,7 bilhões.

Não são objeto do bloqueio previsto no Decreto 11.380/2023, os restos a pagar não processados relativos a despesas: i) obrigatórias; ii) do Ministério da Saúde; iii) decorrentes de emendas individuais cujos empenhos tenham sido emitidos a partir de 2016; e iv) decorrentes de emendas de bancadas estaduais cujos empenhos tenham sido emitidos a partir de 2020.

Restos a Pagar provenientes de dotações RP 9

Preliminarmente, importante registrar que análise mais aprofundada sobre as dotações registradas com Identificador de Resultado Primário 9 (RP 9) – emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual – é empreendida no tópico 4.2.1 do presente relatório. Nesta seção, realiza-se a evidenciação da execução de restos pagar derivados de RP 9.

Dentre os R\$ 255,2 bilhões registrados em restos a pagar ao final de 2022, cerca de R\$ 15,3 bilhões decorrem de dotações registradas com Identificador de Resultado Primário 9 (RP 9) – emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica. Dessas dotações, R\$ 3,4 bilhões se referem a despesas autorizadas em 2022 e outros R\$ 11,9 bilhões, a restos a pagar reinscritos.

Ocorre que, em 19/12/2022, no âmbito das Ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1.014, o Supremo Tribunal Federal declarou “incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’”, termo que comumente se refere às dotações autorizadas em RP 9. Adicionalmente, a decisão STF vedou “a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer ‘usuários externos’”. Além disso, o Pretório Excelso determinou ao Poder Executivo federal a adoção de medidas que visam à transparência e à publicidade das despesas até então executadas nas referidas dotações.

Em 22/12/2022, a Advocacia-Geral da União postulou perante a Suprema Corte esclarecimentos sobre o alcance da decisão, notadamente sobre a possibilidade de se executarem dotações já empenhadas, o que abrange despesas inscritas em restos a pagar em 2022 e anos anteriores.

Conforme consulta efetuada, em 29/5/2023, no site do STF, a decisão de mérito proferida nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 foi publicada no DJE de 28/4/2023 e transitou em julgado em 9/5/2023, sem que haja notícia acerca da existência de manifestação sobre a petição da AGU. Não obstante, convém assinalar que, no âmbito do TC 014.379/2021-0 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), estão sendo examinadas as possíveis irregularidades na alocação e aplicação de recursos derivados de emendas de relator (RP 9), incluindo a inscrição/reinscrição de restos a pagar. Assim, e ante a ausência de deliberação sobre o mérito do assunto por este Tribunal, deixa-se de analisá-lo nesta oportunidade.

2.5.2. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

A Constituição Federal determina, nos termos do art. 165, § 5º, inciso II, que o Orçamento de Investimento (OI) de cada empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto seja submetido à consideração do Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano. Em 2022, o OI, juntamente com os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), foram aprovados por meio da Lei 14.303/2022 (LOA 2022).

No uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, o Presidente da República aprova anualmente, por meio decreto presidencial, o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais. Este decreto prevê também o detalhamento mensal da proposta e dispõe sobre os prazos para apresentação de propostas de reprogramação e remanejamento de valores entre itens orçamentários do PDG. Para o exercício de 2022, o Decreto 10.892, de 13 de dezembro de 2021, aprovou o PDG das empresas estatais federais.

Ressalte-se que o PDG deve compor-se pelos dispêndios correntes e de capital somente das empresas estatais não dependentes da União – ou seja, aquelas que não se enquadram no conceito de estatal dependente expresso no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 –, e o OI é um dos itens das despesas de capital. A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) da então Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do antes chamado Ministério da Economia – atualmente pertencente ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – é o órgão responsável pela análise e consolidação das propostas de dispêndios das estatais federais.

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, especificamente sobre parte das despesas de capital que compõem o PDG, matérias afetas às competências presidenciais.

A Lei 14.194/2021 (LDO 2022) estabeleceu, em seu art. 41, § 1º, que, para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas como 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 nesse ativo 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; 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 2022 determinar a referida compatibilidade com a Lei 6.404/1976, observa-se que seu conceito de investimento 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”.

Assim, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto (PIB) 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 OI referente ao exercício de 2022. Dessa forma, o presente tópico trata das 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” deste Relatório será apresentada a análise quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Segundo os arts. 5º e 6º da LOA 2022, aprovaram-se inicialmente para o OI R\$ 96,51 bilhões como fonte de recursos para financiamento das despesas fixadas, conforme especificado, nos Anexos III e IV da LOA. Após a abertura de créditos adicionais, a dotação final do OI para 2022 passou a ser de R\$ 97,74 bilhões.

Desse montante final, R\$ 85,90 bilhões (87,88%) referem-se ao orçamento de estatais vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, 7,04% às vinculadas ao então Ministério da Economia, 2,69% ao Ministério da Defesa e o restante (2,38%) é distribuído entre as estatais dos Ministérios da Infraestrutura; da Saúde; da Ciência, Tecnologia e Inovação; das Comunicações; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Desenvolvimento Regional.

Em termos nominais, o valor final aprovado do OI de 2022 sofreu redução de 32,5% em relação àquele fixado em 2021, no valor de R\$ 144,81 bilhões. Em termos reais, a variação negativa do OI 2022-2021 é ainda maior, tendo sido de 36,2%, considerada a variação do IPCA no período (5,79%).

As dotações finais do OI representam cerca de 1,98% das dotações do OFSS (R\$ 4.939,5 bilhões), em termos nominais. Se forem desconsideradas dos OFSS as dotações orçamentárias destinadas ao refinanciamento da dívida (R\$ 1,88 trilhão), esse percentual passa para cerca de 3,20%. Por fim, tendo em vista as restrições fiscais atuais, o OI pode ser considerado como um braço direto do governo federal na realização de investimento, pois o montante executado pelo OI (R\$ 51,4 bilhões) foi 2,6 vezes maior do que o total de investimentos pagos pela União no OFSS.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de avaliação, 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 regidas pela Lei 4.595/1964.

O OI para o exercício de 2022, incluindo as alterações orçamentárias, considerou as programações de 65 empresas estatais federais, sendo 59 do SPE e seis do SF. O SPE agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por dezesseis empresas; Grupo Eletrobras (GE), com dezessete; Grupo ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.), com três empresas; e Demais Empresas do SPE (DE), com 23.

Em 2022, foram extintas por liquidação, privatização e incorporação 26 empresas estatais, sendo uma do setor financeiro (SF) e todas as demais do setor produtivo estatal (SPE). O quadro seguinte demonstra quais foram as empresas privatizadas/liquidadas/incorporadas por grupo:

Empresas privatizadas/liquidadas/incorporadas em 2022

Grupo	Empresas Extintas
Grupo Caixa Econômica Federal	Caixa Participações S.A. – Caixapar
Grupo Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras (*)
	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte (*)
	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf (*)
	Furnas - Centrais Elétricas S.A. (*)
	Eletrobras Participações S.A. – Eletropar (*)
	Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil (*)
	Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. – TSLE (*)
	Brasil Ventos Energia S.A. (*)
	Transenergia Goiás S.A. (*)
	Geradora Eólica Ventos de Angelim S.A. (*)
	Energia dos Ventos V S.A. (*)
	Energia dos Ventos VI S.A. (*)
	Energia dos Ventos VII S.A. (*)
	Energia dos Ventos VIII S.A. (*)
	Energia dos Ventos IX S.A. (*)
	Fronteira Oeste Transmissora De Energia S.A. (*)

Grupo	Empresas Extintas
	Itaguaçu da Bahia Energias Renováveis S.A. (*)
Grupo Petrobras	Petrobras Gás S.A. – Gaspetro
	Breitener Energética S.A. – Breitener
	Gás Brasileiro Distribuidora S.A. (*)
	Breitener Jaraqui S.A.
	Breitener Tambaqui S.A.
	Refinaria de Mataripe S.A. (*)
	Refinaria de Manaus S.A. (*)
	Paraná Xisto S.A. (*)

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

*Empresas que não tiveram suas dotações canceladas/transpostas dentro do exercício, apesar de privatizadas/incorporadas.

Em 17/6/2022, as empresas do Grupo Eletrobras foram desestatizadas, seguindo o modelo de diluição da participação acionária da União no GE, conforme preconizado na Lei 14.182/2021. O acompanhamento do processo de privatização está relatado em seção própria deste Relatório: item 3.3, que trata da Análise Setorial dos programas finalísticos do PPA 2020-2023.

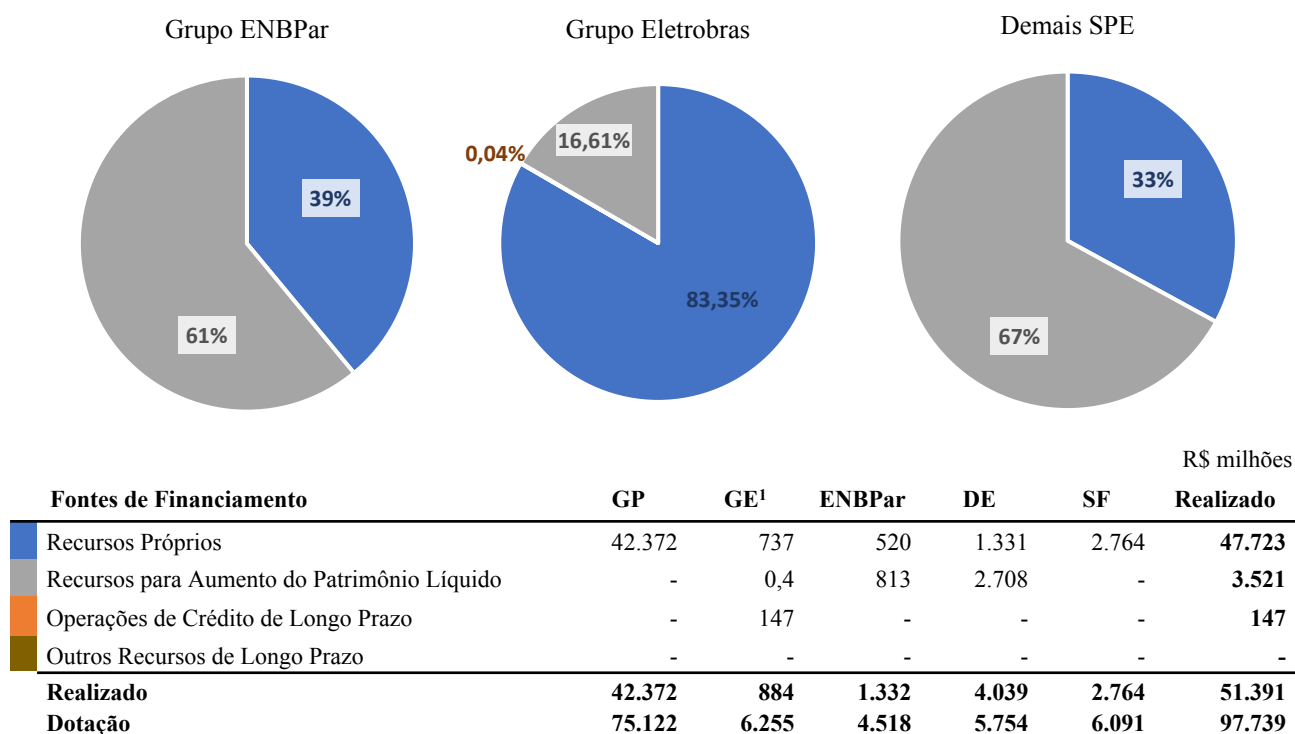
Ainda em 2021, foi criada, por meio do Decreto 10.791/2021, a empresa Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), cuja constituição foi autorizada pelo art. 9º da Lei 14.182/2021 (lei que dispôs sobre a privatização da Eletrobras). Seu objetivo era assumir as atividades das empresas que não poderiam ser privatizadas no processo de desestatização da Eletrobras.

A Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear) e a Itaipu Binacional não foram incluídas no programa de privatização e passaram a ser controladas pela ENBPar após a privatização da Eletrobras. Posteriormente, em 12/8/2022, a ENBPar assumiu o controle da empresa Indústrias Nucleares do Brasil (INB), com amparo na Medida Provisória (MP) 1.133/2022, convertida na Lei 14.509, de 27/12/2022.

Apresentam-se, a seguir, gráficos e um quadro que agregam os valores executados de acordo com os grupos econômicos anteriormente mencionados, segundo as fontes de financiamento, quais sejam: recursos próprios, recursos para aumento do patrimônio líquido, operações de crédito de longo prazo e outros recursos de longo prazo. Optou-se por não elaborar gráfico para o setor financeiro nem para o Grupo Petrobras, uma vez que eles utilizaram 100% de recursos próprios para se financiarem.

Atendendo aos normativos legais, os números informados correspondem à execução das empresas do Grupo Eletrobras até a data de suas desestatizações. Ressalta-se que, em 2022, não houve orçamento de investimento aprovado para a ENBPar e a INB, apenas para a Eletronuclear.

Execução dos grupos empresariais por fonte de financiamento



Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

Obs. 1. Os valores informados correspondem à execução até a data da desestatização das empresas do Grupo, ocorrida em 17/6/2022.

Relativamente ao Grupo Eletrobras, a comparação intertemporal fica um pouco comprometida, em razão da privatização das empresas do grupo, o que afetou a execução, bem como em razão de os resultados da Eletronuclear, antes pertencentes ao GE, estarem, em 2022, registrados no âmbito do Grupo ENBPar.

De toda sorte, feitas essas considerações, tem-se que a execução dos investimentos realizados no Grupo Eletrobras com recursos próprios apresentou aumento de sua participação percentual, passando de 55% em 2021 para 83% em 2022. Com relação aos recursos para aumento do patrimônio líquido, praticamente não houve execução em 2022, ao passo que a participação de outros recursos de longo prazo apresentou certa estabilidade, com incremento de dois pontos percentuais, saindo de 15% em 2021 para 17% em 2022.

A participação dos recursos próprios nas fontes de financiamento das DE também apresentou estabilidade, com leve incremento de dois pontos percentuais, passando de 31% em 2021 para 33% em 2022. O conjunto das DE recebeu R\$ 2.708 milhões para aumento do patrimônio líquido, sinalizando que, embora formalmente não dependentes, seguem sucessivamente recebendo vultosos aportes.

Por fim, a execução dos investimentos das empresas do Grupo ENBPar teve como principal fonte os recursos para aumento do patrimônio líquido (67%) e os demais 33%, vieram da geração própria.

Grau de execução do OI

Comparativamente ao exercício de 2021, o montante executado do OI em 2022 diminuiu 15,52% em termos reais, consoante os dados apresentados na tabela a seguir:

Variação das despesas realizadas do OI por Universo

R\$ milhões

Universo	2021 corrigido ¹	2022	Variação
GP	50.632	42.372	-16,31%
GE	4.323	884	-79,56%
ENBPar	-	1.332	n.a.
DE	2.324	4.039	73,76%
SF	3.553	2.764	-22,21%
Total	60.833	51.391	-15,52%

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

1. Valores Realizados de 2021 corrigidos pelo IPCA de 2022 (5,79%).

n.a. = não aplicável.

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

Classe de Execução (%) ¹	Quantidade de Empresas ²					Quantidade (%)
	GP	GE	ENBPar	DE	SF	
< 25	8	16	1	11	4	40 (61,5%)
≥ 25 e < 50	3	-	2	5	1	11 (16,9%)
≥ 50 e < 75	5	-	-	1	1	7 (10,8%)
≥ 75	-	1	-	6	-	7 (10,8%)
Estatais	16	17	3	23	6	65 (100%)
Execução do Grupo/Setor (%)	56,4%	14,1%	29,5%	70,2%	45,4%	

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (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.

O GP demonstrou piora na execução do seu orçamento, tendo o valor caído de R\$ 50,6 bilhões em 2021, corrigido pela inflação, para R\$ 42,4 bilhões em 2022. No entanto, o percentual de execução do Grupo, de forma agregada, apresentou uma melhora em 2022 (56,4%), em relação ao percentual de 2021 (38,0%). Considerando o percentual de execução por empresa, houve piora do perfil. Em 2021, apenas cinco empresas executaram o orçamento abaixo de 25%, enquanto em 2022 foram oito. Na faixa de execução entre 25% a 50% da dotação, em 2021, havia duas empresas e, em 2022, aumentou para três. Na faixa entre 50% e 75%, houve pequena melhora, passando o quantitativo de quatro empresas em 2021 para cinco em 2022. Por fim, na faixa mais elevada, com execução superior a 75%, o número de empresa diminuiu de duas em 2021, para nenhuma em 2022.

A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) destaca-se no que tange à execução dos investimentos. Sozinha ela foi responsável por cerca de 95,6% (R\$ 40,5 bilhões) do total da despesa realizada pelo grupo (R\$ 42,4 bilhões). Outras três empresas do grupo apresentaram execução superior a 1% do total: a Petrobras Netherlands B.V. (PNBV) - R\$ 601 milhões; Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) - R\$ 498 milhões e Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV) - R\$ 448 milhões.

Quanto ao GE, em 2022, o desempenho foi fortemente afetado pela privatização das empresas que o compõem. De todas as empresas do grupo, apenas uma teve execução percentual acima de 75%, a Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE). As demais tiveram execução abaixo de 25%. No agregado, a execução dos investimentos correspondeu a apenas 14,1% da previsão original. Em termos de valores, a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) apresentou o

melhor resultado, com execução de R\$ 519 milhões, ou 58,8% do total executado no grupo. Furnas - Centrais Elétricas S.A. executou R\$ 154 milhões (17,5%) e a Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil, R\$ 102 milhões, ou 11,6% do total.

Em relação ao Setor Financeiro, quatro empresas realizaram menos de 25% da dotação final, uma realizou entre 25 e 50%, e outra entre 50 e 75%. O Banco do Brasil S.A. (R\$ 1,9 bilhão) e a Caixa Econômica Federal (R\$ 782 milhões) foram responsáveis por 98,7% da despesa realizada no setor, no total de R\$ 2,8 bilhões.

Relativamente às demais empresas, a execução do conjunto apresentou o melhor resultado, tendo alcançado cerca de 70,2% do previsto. Apesar disso, cerca de 70% das empresas (16 do total de 23) executaram abaixo de 50%. Apenas uma empresa executou entre 50% e 75%. No entanto, seis empresas apresentaram execução acima de 75%.

Entre as fontes de financiamento, o OI/2022 previu a realização de aportes de recursos do Tesouro Nacional para aumento do patrimônio líquido, utilizando saldos de exercícios anteriores. Havia previsão para o aumento de capital de dez empresas, no valor total de R\$ 3,147 bilhões, porém elas executaram recursos dessa fonte no montante de R\$ 2,695 bilhões.

A tabela seguinte relaciona essas empresas que tiveram, em 2022, entradas de caixa de aportes do Tesouro Nacional por meio da execução de restos a pagar:

Empresas com entradas de caixa de aportes do Tesouro (Restos a Pagar)

Empresa	Em R\$	
	Previsão Atualizada	Executado
Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON	2.455.300.000	2.278.619.474
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero	334.617.744	277.892.379
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS	182.847.454	44.042.215
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	63.159.662	42.099.432
Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	77.130.528	36.034.309
Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA	17.023.689	8.327.390
Companhia Docas do Ceará - CDC	7.296.781	4.433.955
Companhia Docas do Pará - CDP	2.628.212	2.037.551
Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	5.700.000	856.008
Autoridade Portuária de Santos S.A	1.000.000	701.431
Total	3.146.704.070	2.695.044.144

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

A realização de aportes de capital a empresas estatais independentes, principalmente àquelas que possuem 100% do capital social pertencente à União, associada a indicadores financeiros ruins, é um dos indícios de dependência da empresa em relação ao Tesouro Nacional, o que será, entre outros assuntos, objeto de análise no tópico “4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento” deste Relatório.

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 2022.

Na seção 3.1, realiza-se uma análise da situação econômica e social do Brasil, comparando-a com a de outros países, com base no Índice de Competitividade Mundial, do *International Institute for Management Development*, no Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index – GII*), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO) e do Relatório de Desenvolvimento Sustentável, das Nações Unidas.

Em seguida, na seção 3.2, apresenta-se uma análise sintética sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, que serve de direcionador da atuação governamental ao longo do período de referência, sendo que as presentes Contas se referem ao terceiro ano de vigência do plano.

Por fim, na seção 3.3, relata-se a análise setorial empreendida pelo Tribunal, com ênfase na avaliação sobre a qualidade e a confiabilidade das informações de desempenho (metas e resultados intermediários) constantes do PPA 2020-2023 e nos resultados alcançados pelos programas finalísticos analisados.

3.1. Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

Neste tópico, é descrita a evolução recente do Brasil em indicadores internacionais selecionados, com a finalidade de avaliar o desenvolvimento econômico e social do país.

Inicialmente, será realizada a apreciação da trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) do país, uma vez que se trata de índice econômico fundamental para a compreensão de variáveis como a capacidade de endividamento do setor público, manutenção e aumento de investimentos e custeio de políticas públicas, entre outras.

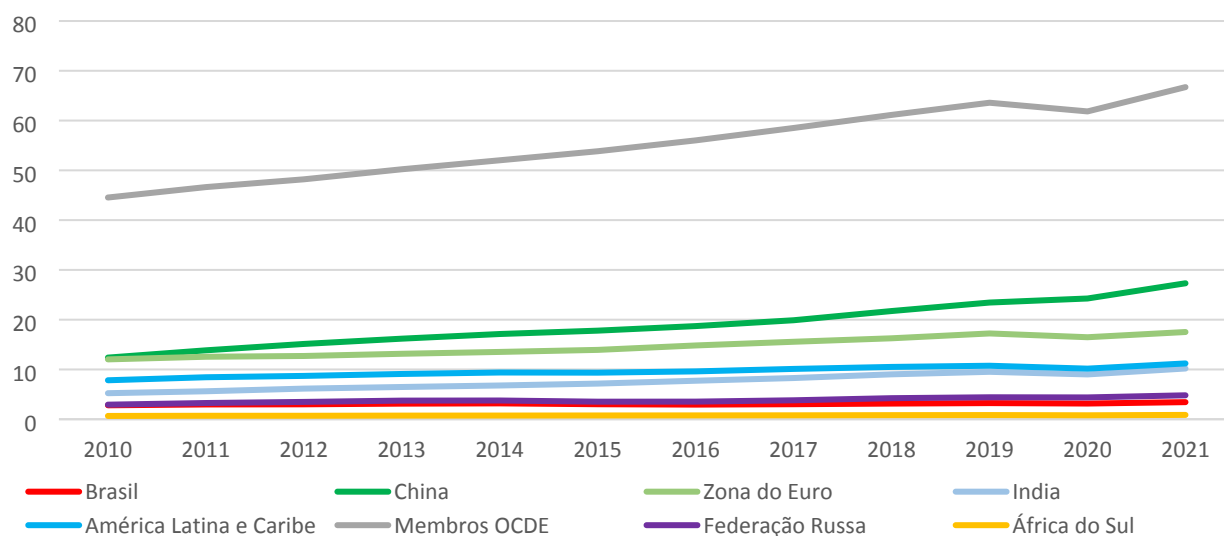
Contudo, vale destacar a necessidade de se aprimorar a relevância e a confiabilidade da análise da evolução do desenvolvimento econômico e social por meio de outras informações, de modo a assumir, como aspecto inevitável ao escopo de análise, a natureza transversal, mutável e interdependente das questões econômico-sociais que o governo objetiva tratar. Conforme apontado pelo próprio criador do PIB, Simon Kuznets (*National Income, 1929-32, Letter from the Acting Secretary of Commerce, in response to Senate Resolution N. 220 (72D Cong.) A report on National Income, 1929-1932*): “o bem-estar de uma nação pode ser apenas escassamente inferido a partir de uma medição da renda nacional”.

Busca-se, desse modo, avaliar índices ou cestas de indicadores que provejam monitoramento e avaliação mais amplos, coerentes e aderentes à realidade. Assim, realiza-se a análise de outros índices, além da trajetória do PIB do país.

Nota-se, no gráfico a seguir, que o PIB brasileiro se encontra praticamente estagnado desde 2010 e em patamar abaixo do verificado em 2021 – situação inversa à da China, Índia e dos países da zona do euro, que observaram crescimento significativo nos últimos doze anos. Em contraponto, o comportamento de estagnação do PIB do país é similar ao observado na África do Sul e nos países da América latina e Caribe.

Produto Interno Bruto (PIB)

US\$ trilhões



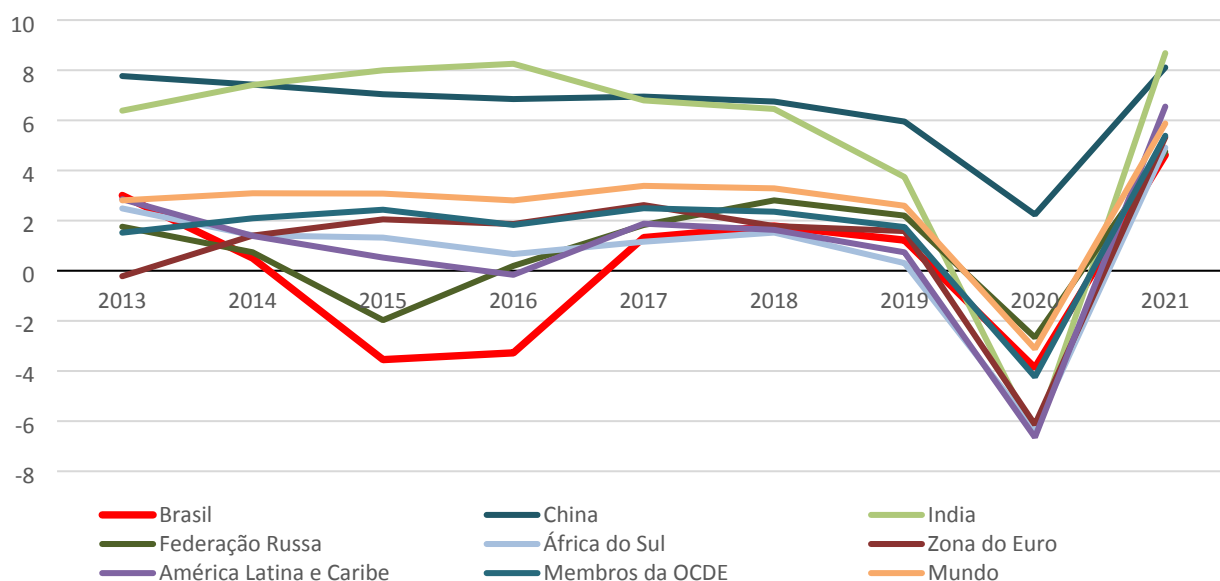
Produto Interno Bruto (PIB) em trilhões de dólares. Fonte: Banco Mundial. 1. *Purchasing power parity*, ou paridade do poder de compra, em tradução livre.

No gráfico seguinte, são representadas as taxas de crescimento anual do PIB do Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, América do Sul e Caribe, países membros da OCDE e do mundo, do período de 2013 a 2021. Nota-se que, desde 2013, o Brasil deixou de acompanhar as taxas de crescimento econômico médio do mundo, assim como dos países da zona do euro e dos integrantes da OCDE.

No tocante a 2020, observa-se a ocorrência de taxa de crescimento econômico negativa – decorrente, em parte considerável, dos efeitos da pandemia de Covid-19 – em todos os grupos de comparação. O decréscimo no PIB nacional foi superior à média mundial, mas inferior ao observado na zona do euro e nos países membros da OCDE. Contudo, vale destacar os impactos socioeconômicos significativos da pandemia no país, que, apesar de possuir apenas 2,7% da população mundial, concentrou aproximadamente 13% das mortes do mundo, conforme dados apresentados ao Senado Federal no Estudo Epicovid.

No exercício de 2021, houve a retomada do crescimento econômico mundial em níveis superiores aos observados no período anterior à pandemia em todos os grupos de comparação. Contudo, persiste a tendência de crescimento do PIB nacional em níveis inferiores à média mundial.

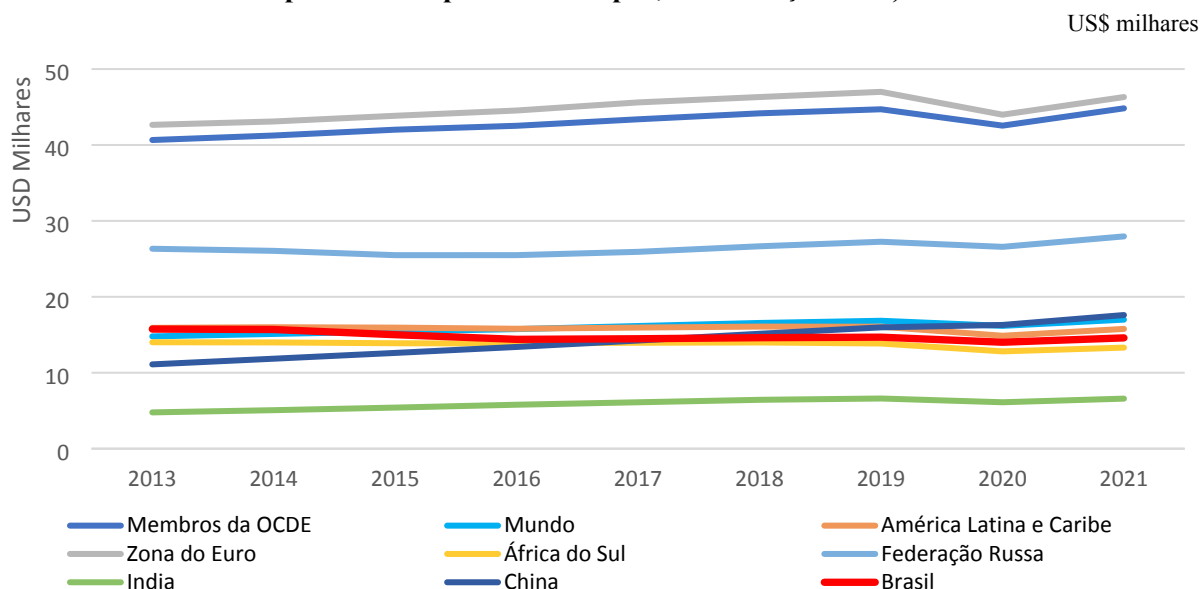
Taxa de crescimento em percentual do Produto Interno Bruto (PIB)



Fonte: Banco Mundial.

A análise do PIB *per capita*, que reflete o valor adicionado médio por indivíduo, também permite uma percepção do bem-estar relativo do cidadão em cada país. É reproduzido a seguir o PIB *per capita* do Brasil (linha vermelha), em termos de paridade do poder de compra (a indicar o poder de mercado do produto por pessoa) e em cotejo com o valor médio das seguintes regiões: América Latina e Caribe, Membros da OCDE, Zona do Euro, Índia, China e Federação Russa.

Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em milhares de dólares PPP (*purchasing power parity* ou paridade do poder de compra, em tradução livre)

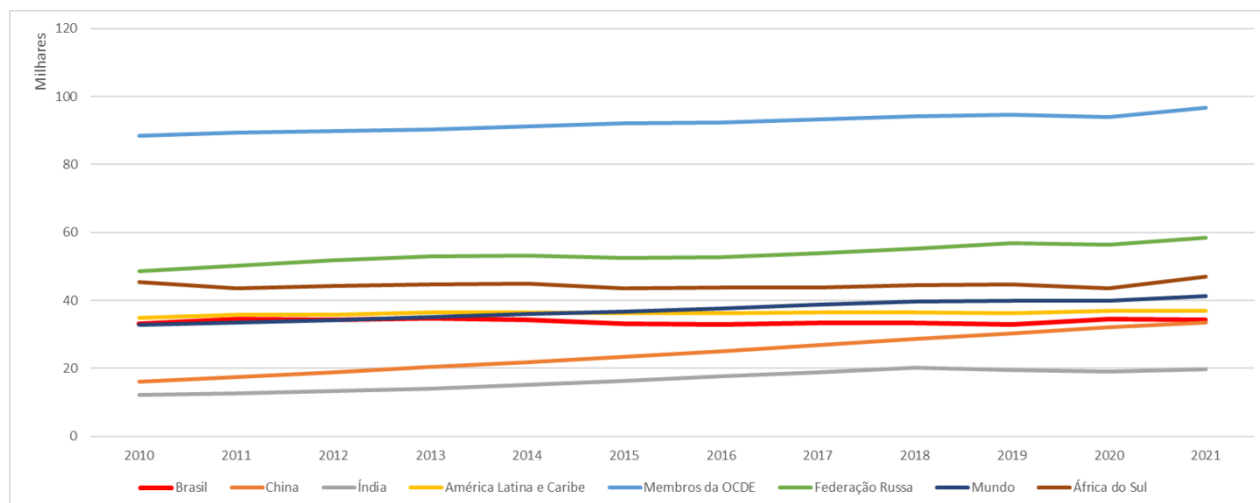


Fonte: Banco Mundial.

O produto médio por brasileiro, convertido em dólares americanos, se encontra em declínio nos nove anos indicados no gráfico. Em termos comparativos, aumentou a distância para o PIB *per capita* da zona do euro, dos países membros da OCDE, da China, Índia e a média mundial, tendo o Brasil apresentado comportamento similar ao observado na África do Sul e na América Latina e Caribe. Considerando que não houve alterações bruscas na população economicamente ativa e no estoque de capital nesse período, esse resultado condiz com a estagnação da produtividade econômica no Brasil, apresentada abaixo.

Produto Interno Bruto (PIB) por pessoa empregada, em milhares de dólares PPP (*purchasing power parity* ou paridade do poder de compra, em tradução livre)

US\$ milhares



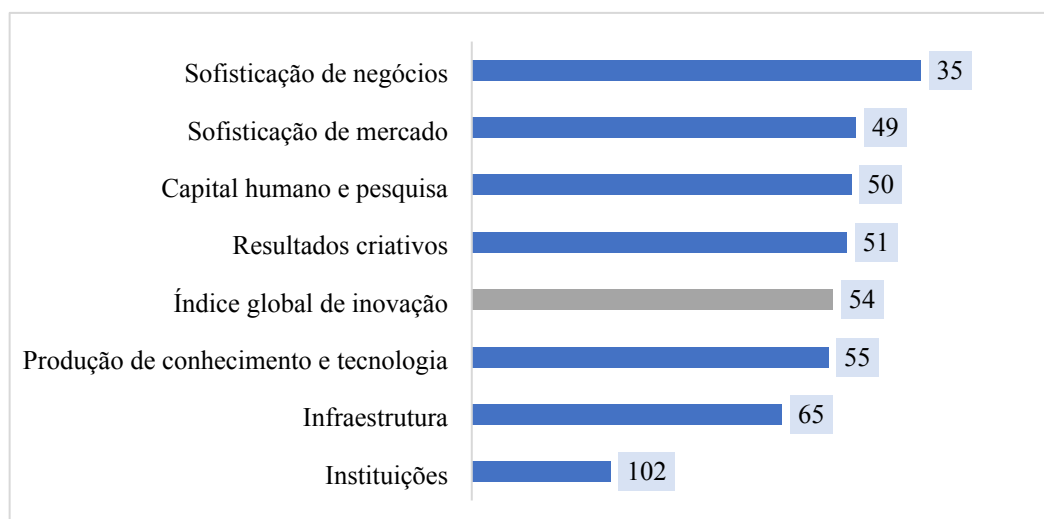
Fonte: Banco Mundial.

Segundo o Banco Mundial, o crescimento da produtividade é fator crítico para o desenvolvimento, por ser fundamental para “gerar empregos melhores e aumentar o padrão de vida das pessoas ao reduzir preços e elevar a qualidade dos produtos consumidos”. O desempenho brasileiro nesse quesito não é satisfatório, pois a produtividade do trabalho no país cresceu menos do que nos países avançados e emergentes nos últimos 20 anos. Já a produtividade total dos fatores (PTF) teve crescimento negativo.

Assim, aquela instituição internacional recomenda a adoção de um conjunto de políticas voltadas à abertura comercial, à redução de custos para se fazer negócios, à redução das distorções induzidas pelo governo e à focalização das despesas públicas para o apoio à inovação e aos ganhos de eficiência (documento “Emprego e Crescimento: a agenda da produtividade”, disponível em <https://documents1.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>).

O Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index – GII*), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), visa estabelecer métricas capazes de capturar as múltiplas facetas da inovação e fornecer uma avaliação do ambiente e da infraestrutura que a propiciam, por meio de cerca de oitenta indicadores, agrupados em insumos de inovação e resultados. Conforme a edição de 2022 do referido índice, que contou com a participação de 132 países, o Brasil alcançou 54ª posição na comparação geral, 9ª dentre as 36 economias de renda média-alta e, por fim, 2ª dentre os 18 países América Latina e Caribe que integram o índice. O país possui melhor desempenho comparativo em “Sofisticação dos negócios” e pior na categoria “Instituições”.

Perfil da Inovação no país, segundo o Índice Global de Inovação

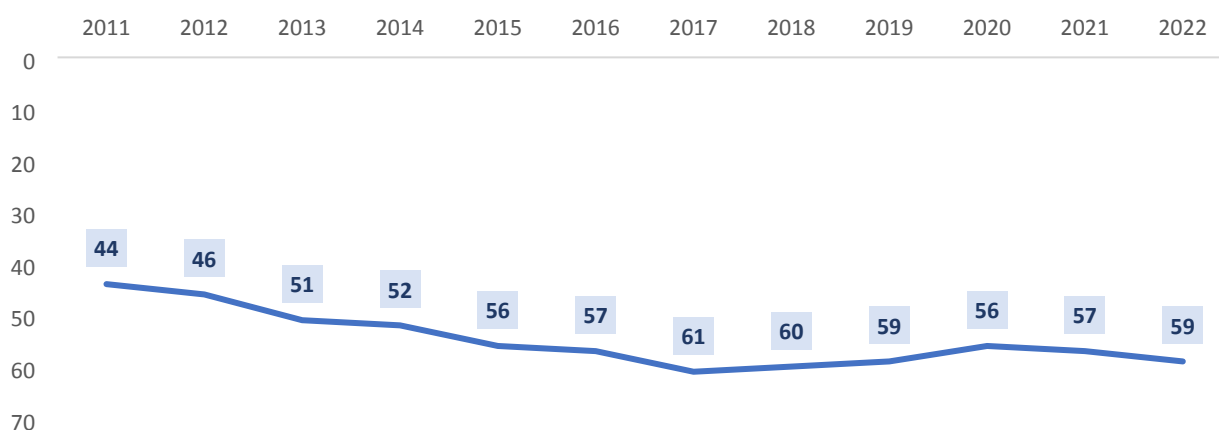


Destaca-se que, considerando esse índice, enquanto o Brasil ocupa a 20ª posição em gasto com educação em percentual do PIB e a 34ª posição em gastos brutos com pesquisa e desenvolvimento, no resultado da avaliação do PISA (OCDE) em leitura, matemática e ciência, a posição do país é bem mais desfavorável, 68º lugar entre os 132 países pesquisados. Vale citar ainda o indicador crescimento da produtividade do trabalho, no qual o Brasil fica em 66º lugar. Isso revela indícios de que a qualidade da aplicação dos recursos em educação, ciência e pesquisa no país não tem sido satisfatória para a sociedade, em comparação com a performance de outros países.

O Índice de Competitividade Mundial (*World Competitiveness Ranking* - WCR), do *International Institute for Management Development* (IMD), é outro indicador abrangente e ponto de referência mundial sobre a competitividade dos países. Publicado desde 1989, o indicador baseia-se em quatro pilares (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), cada um com cinco subfatores que, por sua vez, consolidam ao todo 334 critérios de competitividade, selecionados com base na literatura econômica, fontes internacionais, nacionais e regionais e *feedback* da comunidade empresarial, agências governamentais e acadêmicos.

A edição de 2022 contou com a participação de 63 países, tendo o Brasil ficado na 59ª posição, caindo duas posições em relação ao ano anterior, conforme verifica-se abaixo.

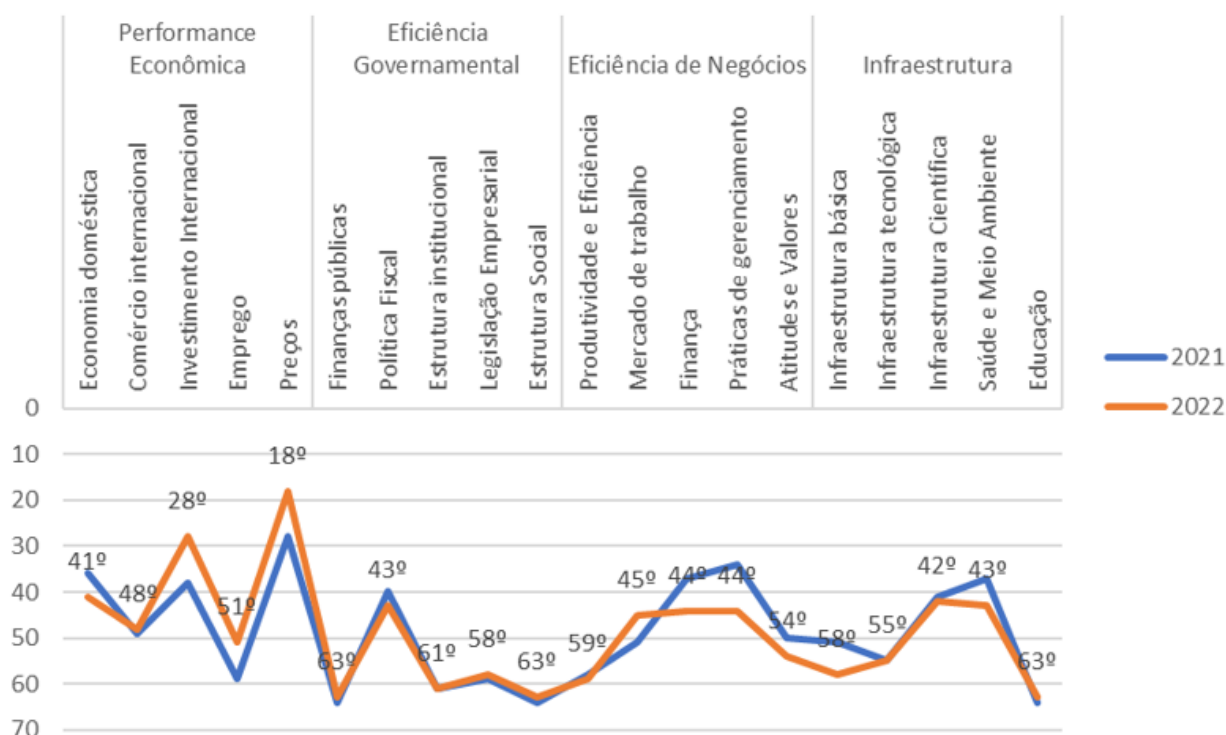
Brasil no World Competitiveness Yearbook 2011-2021



Fonte: *International Institute for Management Development* (IMD) e Fundação Dom Cabral.

De modo complementar, no gráfico seguinte, apresenta-se a posição do Brasil em cada subfator do índice. Nota-se que apenas nos subfatores “Preços” e “Investimento Internacional” o Brasil se encontra na metade superior do rol de países avaliados.

Perfil da Competitividade do Brasil



Fonte: International Institute for Management Development (IMD).

No relatório de 2022, apontam-se como principais desafios ao país: i) aumentar os incentivos para investimentos em desenvolvimento de infraestrutura e tecnologia, ii) preservar o poder de compra da população e criar empregos inclusivos, iii) melhorar a qualidade do sistema educacional e a produtividade da força de trabalho, iv) mitigar as crescentes pressões fiscais; e v) garantir a estabilidade política e econômica durante o período eleitoral.

Brasil no Índice de Competitividade Mundial 2022 – dimensões

Dimensões	2020	2021	2022	Variação
Desempenho econômico: avaliação macroeconômica da economia doméstica, tendências de emprego e preços; Economia doméstica; Comércio Internacional; Investimento Estrangeiro; Emprego; Preços;	56º	51º	48º	+3
Eficiência do governo: extensão a qual as políticas governamentais conduzem à competitividade; Finanças públicas; Política Tributária; Estrutura Institucional; Legislação Empresarial; Estrutura Social;	61º	62º	61º	-1
Eficiência dos negócios: extensão a qual o ambiente nacional incentiva a atuação inovadora, lucrativa e responsável das empresas; Produtividade; Mercado de Trabalho; Finanças; Práticas de Gestão; Valores e Atitudes;	47º	49º	52º	-3
Infraestrutura: extensão a qual os recursos básicos, tecnológicos, científicos e humanos satisfazem as necessidades do mercado. Infraestrutura Básica; Infraestrutura Tecnológica; Infraestrutura Científica; Saúde e Meio Ambiente; Educação	53º	52º	53º	-1

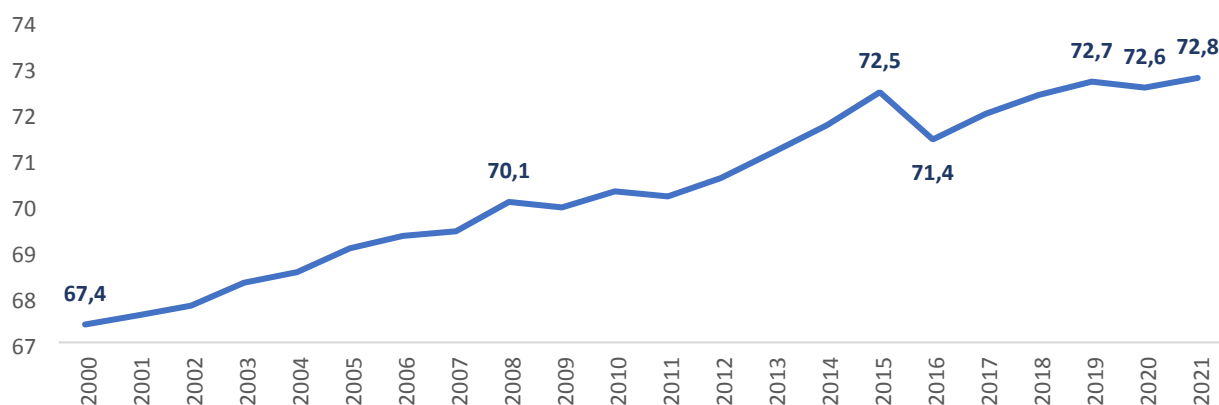
Fonte: International Institute for Management Development (IMD) e Fundação Dom Cabral

Por fim, para se obter uma perspectiva ampla sobre o desenvolvimento econômico e social no Brasil, pode ser consultado o Índice *Sustainable Development Goals*, que consolida os indicadores presentes nos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas. Os ODS foram adotados pelas Nações Unidas como um chamado mundial para o desenvolvimento socioeconômico inclusivo e sustentável, assim como a redução da pobreza até 2030.

A versão 2022 do Índice – o Relatório de Desenvolvimento Sustentável referente ao presente exercício será publicado apenas em junho – agrega um conjunto de indicadores relativos a 165 países e permite uma avaliação do desempenho geral de cada um nos dezessete ODS, estabelecendo igual peso a cada meta, de modo que se possa chegar a um valor máximo de cem pontos.

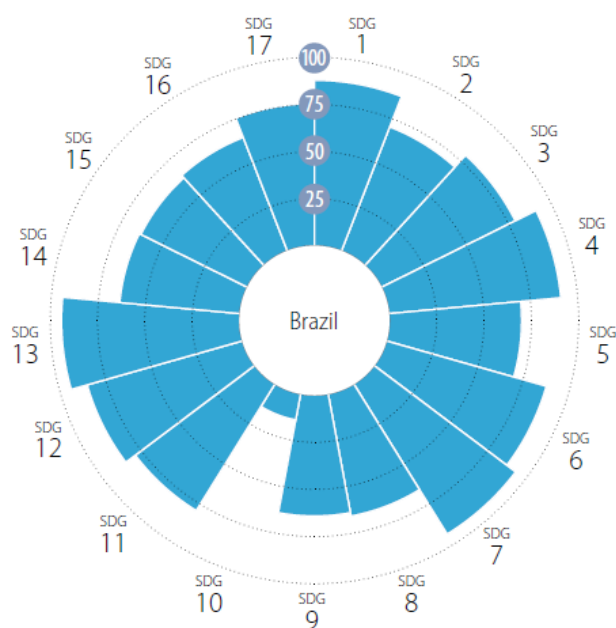
Devido a mudanças nos indicadores e alguns refinamentos na metodologia, classificações e pontuações, o Índice *SDG* não pode ser comparado com os resultados anteriores. Não obstante, é disponibilizada a série temporal para o referido índice calculado retroativamente, utilizando os indicadores e métodos adotados em 2022. O país alcançou no último ano a 53ª posição, com 72,76 pontos, conforme verifica-se abaixo.

Brasil no índice *Sustainable Development Goals*



Fonte: *Sustainable Development Report 2022 - Nações Unidas*.

As melhores notas do país foram atribuídas aos ODS 1 – Erradicação da Pobreza, 3 – Saúde e Bem-Estar, 4 – Educação de Qualidade, 6 – Água Limpa e Saneamento, 7 – Energia Renovável, 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, 12 – Consumo e Produção Responsável e 13 – Ação Climática e 17 – Parcerias e Meios de Implementação.



Fonte: *Sustainable Development Report 2022 - Nações Unidas*.

O país apresentou resultados entre 50 e 75 pontos nos ODS 2 – Fome Zero, 5 – Igualdade de Gênero, 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura, 14 – Vida na Água, 15 – Vida Terrestre e 16 – Paz, Justiça e Instituições Fortes. Entre 25 e 50 pontos,

não se encontra nenhum desempenho do Brasil, ao passo que, entre 0 e 25 pontos, o ODS10 – Redução das desigualdades apresentou, notadamente, o pior desempenho do índice.

3.2. Plano Plurianual - PPA 2020-2023

Este tópico propõe descrever a metodologia aplicada no PPA 2020-2023, assim como consolidar e apresentar trabalhos realizados pelo TCU, durante a vigência do plano, para identificar falhas ou apontar aprimoramentos no principal instrumento de planejamento de médio prazo nacional.

O ordenamento jurídico brasileiro requer formatação de robustas estruturas de planejamento e controle na gestão pública. A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964), a Lei dos Sistemas do Ciclo de Gestão Federal (Lei 10.180/2001), a Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) e o Decreto 9.203/2017, entre outros diplomas, estabelecem a necessidade de que sejam erigidos os mecanismos de gestão, os quais capacitam o poder público para agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, essenciais no Estado Democrático de Direito.

A importância do planejamento não escapou, tampouco, ao constituinte originário, que vislumbrou, em atenção ao objetivo fundamental do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 3º, inciso II, da Constituição Federal), a essencialidade do planejamento governamental, em caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cujas diretrizes e bases serão previstos em lei específica (art. 174).

Essas disposições normativas se relacionam com o consenso na literatura especializada em administração pública e com as melhores práticas internacionais, que indicam que a pactuação de objetivos, a estipulação de metas e a apresentação de resultados são pilares do planejamento hígido.

Em decorrência disso, a ascensão do plano plurianual ao *status* de efetivo instrumento de planejamento governamental depende do aperfeiçoamento dos programas finalísticos e respectivas metas. É necessário aprimorar a metodologia de construção das metas e a transparência dos resultados, para que se consiga minorar os elevados índices de inadequação das metas, que vêm sendo constatados pelo TCU no Relatório sobre as Contas do Presidente da República desde 2013. A definição de informações de desempenho confiáveis e úteis à tomada de decisão é um dever do setor público em face dos cidadãos.

A Constituição Federal define, em seu artigo 165, o escopo do PPA, o qual deve estabelecer parâmetros para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Conforme o rito do art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o projeto do PPA deve ser encaminhado pelo Presidente da República, para análise e aprovação, até o término da sessão legislativa referente ao primeiro ano do mandato, e o plano terá vigência até o primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

Como apontado pelo TCU em relatório de monitoramento sobre o plano vigente (Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo), uma das falhas do modelo de planejamento de médio prazo brasileiro é a inexistência de critérios gerais para a elaboração do PPA (cuja fixação incumbe à lei complementar, por força do art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal). Diante disso, a estrutura do PPA está sujeita a mudanças acentuadas a cada novo plano.

O exercício de 2020 foi o primeiro durante a vigência do PPA instituído pela Lei 13.971/2019, que será válido até 2023. O atual plano apresenta importantes inovações com relação ao modelo anterior. Os principais pilares do plano, segundo o Manual Técnico do PPA, são os seguintes: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; visão estratégica com foco em resultados.

Verifica-se com o plano atual um importante esforço de simplificação do planejamento. O PPA anterior, referente ao período 2016-2019, era composto por 54 programas temáticos, 304

objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. O PPA 2020-2023, por seu turno, tem setenta programas finalísticos, setenta objetivos e setenta metas.

Além da menor cardinalidade, o plano mais recente busca uma simplificação também qualitativa. Enquanto o PPA 2016-2019 tinha maior aprofundamento nas dimensões estratégica, tática e operacional, o PPA atual tem por objeto primordialmente ser o instrumento de planejamento federal de médio prazo, ocupando-se, eminentemente, da dimensão tática.

A dimensão estratégica, de longo prazo, é simplificada, e baseia-se nos eixos estratégicos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), que constava do Projeto de Lei 9.163/2017, o qual não foi aprovado pelo Congresso Nacional. Posteriormente, o Poder Executivo instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), por intermédio do Decreto 10.531/2020, com indicadores, desafios e metas para o país, de 2020 até 2031. A dimensão estratégica do PPA conta ainda com doze diretrizes (que refletem o programa de trabalho do Presidente eleito) e quinze temas (que espelham as pastas governamentais à época da elaboração do plano).

A ênfase do PPA 2020-2023 reside na dimensão tática, associada ao horizonte temporal de quatro anos previsto na Constituição. O PPA é composto por setenta programas, tendo sido cada programa desenhado como uma intervenção governamental para sanear as causas de grandes problemas nacionais. Dessa forma, buscou-se, no desenho dos programas, seguir o modelo lógico de planejamento.

Além das causas do problema e da descrição da intervenção, também foram definidos os resultados pretendidos pela intervenção governamental, em termos de benefícios a serem auferidos pelo público-alvo, e o volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública. A maior parte desses elementos são atributos gerenciais, que não constam do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, mas podem ser consultados em arquivos publicados pelo atual Ministério do Planejamento e Orçamento na *internet* (<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual-ppa/ppa-vigente>).

Os programas possuem, como atributos legais, a descrição de cada programa, o objetivo do programa, o indicador a ser acompanhado, e a meta, que é um patamar do indicador que se espera alcançar após quatro anos. A meta deve ser regionalizada, em cumprimento ao art. 165 da Constituição Federal, e deve haver o registro anualizado de cada uma delas, com o valor esperado da meta a cada ano de vigência do plano. Cada programa contém um único objetivo (enunciado do que se pretende alcançar), um indicador e uma meta. A vinculação de um plexo de atribuições, em cada setor de governo, a uma única meta, tem sobressaído como um importante desafio na implementação do plano.

Por outro lado, a dimensão operacional, de curto prazo, não consta do PPA 2020-2023. Segundo o Manual Técnico do PPA, a dimensão operacional foi integralmente atribuída às ações orçamentárias e não orçamentárias; para fins de planejamento operacional, os ministérios fariam a seleção de ações prioritárias. No entanto, embora não conste da estrutura de planejamento, existe um elemento adicional, descrito na documentação do plano: trata-se dos resultados intermediários.

A conceituação dos resultados intermediários foi evoluindo durante a institucionalização do PPA 2020-2023. Nota-se que a Lei 13.791/2019 não faz menção aos resultados intermediários; o Decreto 10.321/2019, por sua vez, descreve-os como atributos selecionados do planejamento estratégico institucional (o planejamento de cada órgão e entidade pública) que são necessários, mas não suficientes, para o alcance das metas do plano. Já o Guia de Monitoramento do PPA 2020-2023 desatrela os resultados intermediários dos planos estratégicos institucionais, e traz novo conceito: os resultados intermediários são descritos como um produto (bem ou serviço) ou resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance dos objetivos e metas.

O Guia de Monitoramento destaca, ainda, que os resultados intermediários no PPA 2020-2023 são escolhas prioritárias do órgão para o período e devem estar compatíveis com sua capacidade

operacional e suas disponibilidades orçamentária e financeira. Percebe-se que os resultados intermediários foram ganhando importância com o decorrer do tempo, e hoje podem ser descritos como o principal atributo para o monitoramento do PPA na camada gerencial, constituindo as entregas previstas de bens e serviços à sociedade que permitirão o alcance do objetivo e da meta dos programas.

Em 14/5/2021, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Portaria 5.806, do então Ministério da Economia, que estabeleceu a revisão do Plano Plurianual. Trata-se da revisão conduzida no processo regular de monitoramento anual do plano, previsto no art. 15 da Lei 13.971/2019 (Lei do PPA 2020-2023). A portaria mencionada alterou aspectos legais do plano, tais como as metas de objetivos, os valores globais dos programas e os investimentos plurianuais prioritários. Além disso, o regulamento prevê, em seu art. 2º, a atualização pelo ministério de atributos gerenciais do plano, incluídos os resultados intermediários. Segundo a Subsecretaria de Planejamento Governamental, algumas das alterações foram efetuadas para atendimento de deliberações do Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo).

Em 11/5/2022, foi publicada a Portaria ME 4.253, afeta à revisão do PPA, ano base 2022, promovendo novas alterações em atributos legais de diversos programas.

Já em 17/5/2023, foi publicada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento nova portaria de revisão do PPA 2020-2023 (Portaria GM/MPO 134), a qual teve seus anexos retificados por ato publicado em 19/5/2023. Nota-se, nessa revisão, a adequação dos órgãos responsáveis pelos programas do PPA à nova estrutura ministerial instituída pela MP 1.154/2023. Também foram objeto de revisão os valores aplicados nos programas do PPA. As alterações mais acentuadas dos valores se concentraram nas despesas dos exercícios de 2022 e 2023. Tais mudanças variaram entre os programas, sendo que a maior parte teve acréscimos, como é o caso dos programas “Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade” (aumento de 254% no valor global para o quadriênio), “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” (aumento de 51,3% no valor global), e “Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis” (aumento de 32% no valor global); outros programas tiveram reduções na alocação total prevista, como ocorreu com os programas “Energia Elétrica” (redução de 9,4% no valor global) e “Educação Básica de Qualidade” (redução de 1,3% no valor global).

O TCU tem fiscalizado o PPA, em particular desde a aprovação do plano iniciado no ano 2000, a fim de contribuir para que o instrumento 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 para o alinhamento de expectativas entre agentes dos três poderes da União, dos estados, municípios e da iniciativa privada.

No Acórdão 102/2009-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Nardes), foi detectada a baixa qualidade das metas e dos indicadores do PPA 2008-2011, além da dificuldade para elaboração de indicadores, o que comprometia sua qualidade, já que existiam indicadores que não mediam competentemente seu objeto. No relatório que deu origem ao Acórdão 1.326/2011-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), o TCU identificou falhas na elaboração dos programas e indicadores do PPA, o que gerou programas não relacionados aos problemas que pretendiam atacar e indicadores que não correspondiam ao que se propuseram medir, assim como incongruência entre a execução física e financeira das ações apresentadas e dificuldade no acompanhamento e monitoramento das ações.

O TCU recomendou, nos Relatórios de Políticas e Programas de Governo (RePPs) 2017 e 2018 (Acórdãos 2.127/2017-TCU-Plenário e 2.608/2018-TCU-Plenário, relatados pelos Ministros-Substituto Marcos Bemquerer Costa e pelo Ministro Benjamin Zymler, respectivamente): 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 programas e ações do PPA, e 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 2019, o TCU realizou, pela primeira vez, processo de acompanhamento da elaboração do plano plurianual, desde a fase preparatória, com vistas a obter maior efetividade da fiscalização. O acompanhamento realizado pelo TCU resultou na prolação do Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário (relatado pelo Ministro Vital do Rêgo). Foram descritas: falhas de construção dos programas, consumadas na 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. Também foram identificadas a baixa regionalização dos programas, lacunas nas responsabilidades quanto ao monitoramento, e previsão de alteração unilateral das metas e dos investimentos plurianuais pelo Poder Executivo, o que afeta a credibilidade do plano plurianual.

O TCU monitorou o cumprimento das deliberações do trabalho precedente, por intermédio do Acórdão 3.090/2020-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo). Embora algumas recomendações anteriores tenham sido, ao menos, parcialmente atendidas, permanecem pendentes várias oportunidades de melhoria, podendo ser destacadas as falhas na regionalização e na construção dos programas.

Além das graves inadequações ainda presentes no PPA, são descritas, no relatório de auditoria, duas importantes lacunas estruturais: o país não conta com uma lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º, da Constituição Federal), nem com uma lei complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (art. 165, § 9º, inciso I).

O Poder Executivo federal já iniciou a elaboração do projeto de lei (PL) do PPA 2024-2027, o qual deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/8/2023. No site <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>, estão disponíveis documentos relativos ao plano, a exemplo do Manual Técnico do PPA 2024-2027 e do Guia de apoio à elaboração do PPA.

Assim como feito nas duas últimas edições do plano, o TCU realizará fiscalização sobre a elaboração do PLPPA 2024-2027, abordando, entre outros quesitos, o atendimento aos requisitos constitucionais, aspectos metodológicos e os atributos dos programas selecionados.

3.3. Análise Setorial: Programas Finalísticos do PPA 2020-2023

Um dos aspectos a subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional é a análise sobre o desempenho da atuação governamental, bem como acerca da confiabilidade e da qualidade das informações prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Segundo critérios adiante explicitados, busca-se neste tópico avaliar as ações governamentais realizadas por meio dos programas finalísticos do Plano Plurianual (PPA).

Em função disso, o TCU apresenta as análises conduzidas por equipes técnicas especializadas do Tribunal, que se debruçaram sobre quatorze programas finalísticos do PPA 2020-2023. Esse exame tem natureza dual: a primeira, pronunciar-se sobre a qualidade e confiabilidade das informações de desempenho – meta e resultados intermediários (RIs) – de cada programa; a segunda, apontar o desempenho dos programas, seja em comparação com as metas e RIs projetados no PPA, seja por meio da colação de indicadores e parâmetros externos ao plano, que ajudem a elucidar o resultado setorial da atuação do Poder Público.

Instrumento norteador do planejamento de médio prazo da administração pública federal, o PPA consiste também em ferramenta de monitoramento das ações empreendidas ao longo dos quatro anos em que tem vigência. A comparação daquilo que foi planejado no PPA com o que é efetivamente alcançado em termos de entregas para a sociedade permite saber em que medida as políticas públicas foram concretizadas e o papel do plano na melhoria de sua qualidade de vida.

Desde 2013, o TCU tem submetido à avaliação a planificação setorial formulada no Plano Plurianual sob o prisma da estrutura dos programas, seus indicadores, objetivos e metas. Dessa forma, o Tribunal busca subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional no que se refere à condução de ações finalísticas do Estado.

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Regimento Interno do Tribunal, o TCU deve posicionar-se, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, quanto à execução dos orçamentos da União. Assim, compõem as análises realizadas: i) avaliação do grau de conformidade do PPA aos preceitos constitucionais e legais que regem sua elaboração e monitoramento; ii) a confiabilidade e a qualidade das informações de desempenho prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, bem como o desempenho dos programas finalísticos selecionados.

Ao longo dos anos, observaram-se avanços nos atributos de desempenho do PPA que estão relacionados à atuação do TCU, tanto por meio das análises realizadas acerca das informações constantes da Prestação de Contas do Presidente da República como por meio de ações de controle específicas.

Por exemplo, a partir de 2017, o Guia de Monitoramento do PPA, publicado pelo Poder Executivo federal, foi alterado e passou a atribuir ao gestor público o dever de classificar o andamento da meta, a cada ano, em uma das três categorias: andamento adequado, com medidas a serem adotadas, ou meta prevista ao final do PPA já alcançada. Se houvesse medidas a serem adotadas, deveriam ser especificadas. Esse monitoramento do progresso anual das metas resultou de interlocução entre o TCU e o Poder Executivo, tendo sido objeto de deliberação do Tribunal (Acórdãos 1.320/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, e 1.322/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo).

Outro exemplo está relacionado à necessidade de regionalização das metas, em atendimento ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal. A relevância do mecanismo está associada ao aumento da compreensão de como a intervenção governamental se distribui nas regiões do território brasileiro. A partir dos apontamentos do TCU, foram incluídos alertas específicos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal, em 2018, para tornar mais robusto o monitoramento do Plano Plurianual. Essas medidas técnicas podem ser reputadas como aprimoramentos para o monitoramento do progresso do alcance das metas. A regionalização no orçamento da União também foi objeto do Acórdão 562/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), em que o TCU determinou ao Ministério do Planejamento e Orçamento que desenvolva e implemente solução gerencial em que seja informada a regionalização do gasto, com a necessidade de que o uso do localizador genérico “Nacional” seja sempre justificado em cada caso.

As metas do PPA são os instrumentos de desempenho eleitos para acompanhar a execução das políticas públicas, representando os compromissos firmados com o Congresso Nacional e a sociedade para um período de quatro anos. As políticas públicas devem ser formuladas e implementadas com base em avaliações, as quais devem ser lastreadas por informações fidedignas e relevantes. Nesse sentido, metas que não sejam específicas, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano ou realistas perdem seu caráter de contribuir com a gestão, tornando-se mais um esforço formal que consome grande quantidade de recursos e entrega pouco resultado.

Na mesma linha, dados com falhas de confiabilidade podem mostrar retrato inverídico do problema, com indução a erro nos processos de avaliação contínua e de alocação de recursos públicos.

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.

Espera-se, em particular, que as análises dos programas do PPA conduzidas pelas unidades técnicas do Tribunal neste tópico contribuam para o aprimoramento do plano plurianual em vigor e proporcionem elementos úteis para a elaboração do PPA 2024-2027, cujo anteprojeto de lei deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31/8/2023, nos termos do art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Registre-se, ademais, que tais análises subsidiarão futuros trabalhos de fiscalização do TCU sobre a elaboração e a gestão do próximo plano plurianual.

Metodologia Aplicada

O PPA 2020-2023 definiu metas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, na forma de entrega de bens e serviços à sociedade. Ressalte-se que, tal como descrito em pormenores na seção precedente deste relatório, cada programa finalístico do PPA tem uma meta de objetivo, que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, que são as entregas de bens e serviços projetadas a fim de viabilizar o alcance da meta. Tanto as metas de objetivo como os resultados intermediários foram analisados pelo TCU.

As análises apresentadas adiante objetivaram aferir a confiabilidade e a qualidade das metas constantes do plano, bem como o que essas informações permitem concluir acerca do desempenho das políticas públicas em 2022. Cumpre ressaltar que, como as metas e resultados intermediários podem sofrer revisão a qualquer tempo, as análises levadas a cabo pelo Tribunal no presente capítulo poderão colaborar sobremaneira para o aperfeiçoamento das informações de desempenho.

Desde 2013, a conclusão do TCU acerca do plano abrange a avaliação da qualidade e da confiabilidade das informações de desempenho constantes no plano, por meio da Portaria-Segecex 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 (ou atende à característica de “adequação”), realista e tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, o foco recai sobre a credibilidade do dado apresentado.

Atributos da qualidade e confiabilidade das metas

Atributo	Característica (Portaria Segecex 33/2010)
Qualidade	Especificidade
	Mensurabilidade
	Adequação
	Realismo
	Limitação temporal
Confiabilidade	Credibilidade

Na apreciação das Contas de 2022, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir: i) a qualidade da construção das metas e resultados intermediários; ii) a confiabilidade dos dados apresentados; iii) o atingimento das metas e resultados intermediários, bem como seus reflexos no alcance dos objetivos; iv) o desempenho da política pública; e v) outras informações relevantes.

Foi realizado o exame acerca dos aspectos que compõem a qualidade e a confiabilidade das metas e resultados intermediários, de modo que os auditores expressaram opinião técnica sobre a aderência das metas analisadas tendo como base as características do quadro anterior para ancorar o julgamento profissional.

Outro ponto a ser destacado sobre a metodologia adotada foi a maior ênfase à possibilidade, já existente em exercícios anteriores, de que a análise trouxesse dados e referências externas ao setor público, provenientes de instituições de referência, como marco para conhecimento da realidade do setor e do desempenho da política pública correlacionada a cada uma das metas.

Na apresentação das análises efetuadas neste relatório, cada tópico é estruturado, em regra, da seguinte forma: contextualização do programa finalístico, com uma sintética descrição de suas diretrizes e seus objetivos; informações de execução orçamentária do programa; análise sobre as informações relacionadas à consecução das metas selecionadas e existência de parâmetros de comparação; conclusão sobre a qualidade e a confiabilidade das metas; breve estudo do desempenho das metas em 2022; e, conforme o caso, 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 2022, selecionaram-se quatorze programas finalísticos do PPA, relacionados a seguir.

EIXO	PROGRAMA FINALÍSTICO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
ECONÔMICO	2201 – Brasil Moderniza	Presidência da República
	2222 – Saneamento Básico	MDR
	2220 – Moradia Digna	MDR
	2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	MDR
	2218 – Gestão de Riscos e de Desastres	MDR
AMBIENTAL	1058 – Mudança do Clima	MMA
	1031 - Agropecuária Sustentável	MAPA
INSTITUCIONAL	5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	MJSP
INFRAESTRUTURA	3001 - Energia Elétrica	MInfra
SOCIAL	5011 – Educação Básica de Qualidade	MEC
	5024 – Atenção Integral à Primeira Infância	MCidadania
	5017 – Assistência Farmacêutica no SUS	MS
	5023 – Vigilância em Saúde	MS
	5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas	MCidadania

Fonte: Anexo I do PPA 2020-2023.

Os principais critérios que balizaram a escolha consideraram a relevância do programa finalístico, bem como a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2022 nos citados programas atingiu cerca de R\$ 206,08 bilhões, aproximadamente 35% do total empenhado pela União na categoria de programas finalísticos, excetuando-se o programa Nova Previdência. Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representam áreas sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do país.

Resultados dos Exames

Como mencionado anteriormente, o exame empreendido pelo TCU em relação ao exercício de 2022 buscou aferir a confiabilidade das informações relacionadas às metas e o alcance dos resultados previstos para o quadriênio. No que respeita aos resultados alcançados, a apreciação não se restringiu às informações de desempenho constantes do plano, podendo-se também citar dados externos mais representativos sobre a evolução das políticas públicas.

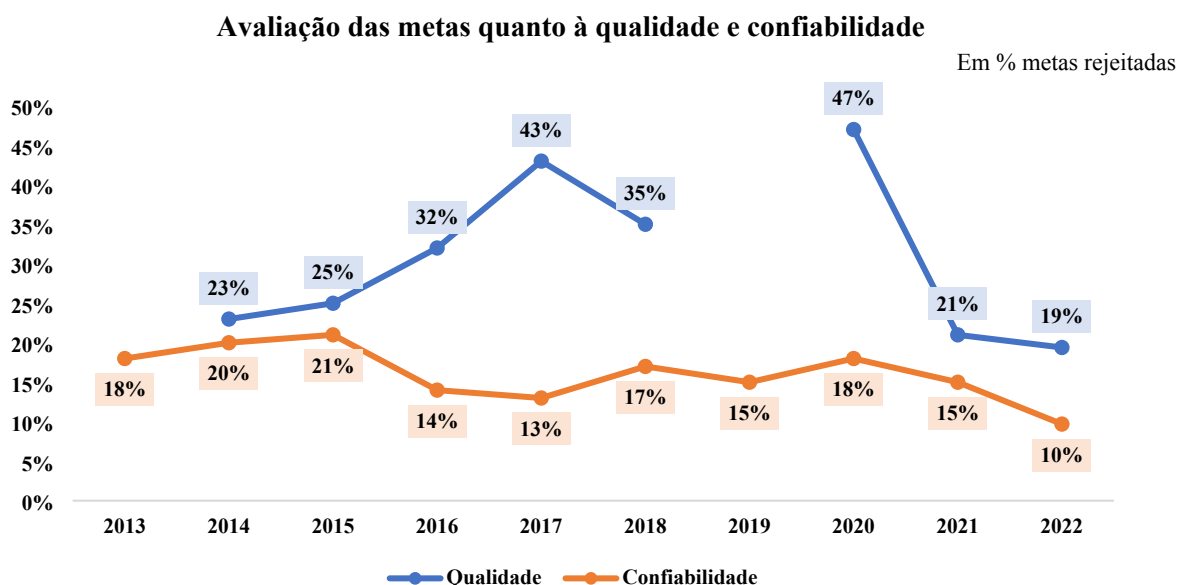
Em termos gerais, quanto a achados decorrentes da análise do Tribunal, vale destacar a ausência de uma estrutura de relato para as informações de desempenho afeto aos resultados apontados no PPA que permita – tanto ao gestor quanto ao usuário da informação – identificar eventuais impropriedades afetas à confiabilidade, qualidade, relevância e comparabilidade da informação de desempenho dentre outras qualidades esperadas. Tal fragilidade implica na ocorrência frequente de metas de caráter não mensurável ou de relevância unicamente interna à administração pública ou, ainda, desconexa dos objetivos apontados.

A existência de um único indicador e de uma meta por programa do PPA, apesar de continuar a representar desafio significativo para os gestores públicos, coopera para a mobilização de esforços para a geração e/ou adoção de índices que agreguem, de maneira relevante, transparente e confiável, um conjunto de indicadores que permitam refletir os resultados almejados nos diferentes setores de atuação estatal.

Análise da Qualidade e da Confiabilidade das Metas em 2022

Do total de 350 metas, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023 (sendo setenta metas de objetivo e 280 resultados intermediários), foram examinadas 72 (20,57%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância.

Do total das metas analisadas, dezesseis foram rejeitadas, sendo nove (12,5%) rejeitadas apenas quanto à qualidade de construção, outras duas (2,8%) rejeitadas apenas quanto à confiabilidade do dado informado e, por fim, cinco (6,9%) em ambos os critérios. Desse modo, o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 9,7% da amostra, ao passo que as rejeitadas em razão de falhas na qualidade, em 19,4% da amostra, conforme demonstrado no gráfico seguinte, que descreve o histórico de metas rejeitadas nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República elaborados pelo TCU nos últimos anos.



Fonte: elaboração própria.

1. Em 2019, não houve análise de qualidade das metas selecionadas, visto que, por ser o último ano do PPA 2016-2019, já haviam sido analisadas sobre esse aspecto em anteriores.

Como exemplos de problemas verificados na qualidade das metas de objetivo e dos resultados intermediários, mencionam-se:

- programa 5023 – Vigilância em Saúde: o resultado intermediário “0177 – Maior efetividade na cura de casos novos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial”, que previa o alcance do percentual de cura de 77% em 2022, foi elaborado tendo como linha de base a situação dessa política em 31/12/2018. Por se tratar de meta que mede, basicamente, uma atividade,

a desconsideração de toda a informação do desempenho do ano de 2019 para a sua fixação compromete, ao menos em parte, o acompanhamento do desempenho, em razão de o PPA ter se iniciado em 2020, o que representa uma distorção relevante.

- programa 5011 – Educação Básica de Qualidade: o resultado intermediário 0308, que se reporta ao aumento de matrículas na educação de jovens e adultos e na educação profissional e tecnológica (EJA-EPT), tem como indicador a quantidade de vagas ofertadas, o que não se considera apropriado, considerando que a mera oferta de vagas não assegura o aumento efetivo de alunos matriculados.

- programa 2222 – Saneamento Básico: foram considerados inadequados os resultados intermediários “0091 - Empreendimentos de abastecimento de água” e “0092 - Empreendimentos de esgotamento sanitário”, que mensuram apenas a quantidade de empreendimentos concluídos. Não resta claro em que medida o aumento do número de empreendimentos de esgotamento sanitário e abastecimento de água concluídos concorre para a melhoria no índice de atendimento adequado em saneamento básico. Nesses resultados não há menção, por exemplo, ao número de beneficiários, tampouco ao incremento implicado no acesso aos serviços – vale observar que há empreendimentos que não implicam ampliação do acesso.

- programa 1058 – Mudança do Clima: a meta definida para o objetivo principal do programa foi rejeitada quanto à qualidade. Trata-se da meta “0507 – Reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005”. Essa meta não cumpre o requisito de tempestividade, pois o monitoramento do resultado é feito com base nas Comunicações Nacionais à UNFCCC. Verifica-se que a última versão do documento é de 2020, e apresenta uma defasagem de quatro anos. De acordo com a metodologia vigente, em 2024, quando o PPA 2020-2023 já estiver encerrado, o país terá conhecimento do desempenho do ano de 2020, primeiro ano de vigência do atual Plano Plurianual. Seguindo o mesmo raciocínio, o país só terá conhecimento do desempenho do ano de 2024, ano subsequente ao fim do presente PPA, quando publicar sua 6ª Comunicação Nacional, prevista para 2028. Dessa maneira, verifica-se que o indicador não cumpre o propósito para o qual foi criado, qual seja, aferir o desempenho do programa finalístico “1058 – Mudança do Clima” no PPA 2020-2023.

Como exemplos de problemas verificados na confiabilidade das metas de objetivo e dos resultados intermediários, mencionam-se:

- programa 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano: a meta do objetivo, “050G - Concluir 2.271 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano”, foi rejeitada por fragilidades na métrica adotada, que comprometem a confiabilidade dos resultados. A fórmula de cálculo da meta possibilita, por exemplo, que empreendimentos sejam considerados concluídos com base na data do fim de vigência do instrumento de repasse de recursos, quando ocorrer desembolso financeiro acima de 80%, ou, ainda, com base no último pagamento efetuado. Não há exigência quanto à atestação da conclusão da execução física do objeto para que ele seja considerado concluído e computado na meta. Outro problema é que, para cada instrumento de repasse, corresponde um único empreendimento a ser contabilizado, ainda que o objeto pactuado contemple vários produtos a serem entregues. Dessa forma, a apuração da meta é influenciada pela quantidade de instrumentos contratuais formalizados em cada empreendimento, comprometendo a confiabilidade dos resultados.

- programa 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS: ao analisar-se o resultado intermediário “0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência)”, identificou-se que, segundo o Mapeamento de Programas Integrantes da LOA 2022, a aferição do resultado não é cumulativa. No entanto, o monitoramento do PPA 2020-2023 para esse resultado intermediário informa que foram fornecidas 1.349.503.794 unidades farmacêuticas desde o início do plano plurianual, ou seja, o resultado do indicador é informado de maneira cumulativa. Outra falha de apuração é a de que o desempenho da meta informado em 2022 teve como referência a situação em 23/1/2023. Como a aferição é anual, não se poderia considerar

medicamentos fornecidos nas primeiras três semanas de 2023 para avaliar o desempenho da meta em 2022.

- programa 1031 – Agropecuária Sustentável: a meta do objetivo, “0513 - Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária – ISA”, foi rejeitada quanto à confiabilidade, como resultado das fragilidades no cálculo do índice. O ISA é composto por três subindicadores: crescimento da produtividade; adequação ambiental; e sistemas de produção e acesso a mercados. Problemas na ponderação desses subindicadores podem resultar em variação desproporcional do ISA quando comparado aos efetivos resultados da política pública. Esses problemas já foram detectados pelo TCU na avaliação desse programa, realizada no âmbito do processo TC 006.721/2021-4 (relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

É certo que a atuação governamental deve ser apoiada por informações de desempenho confiáveis, do contrário, todas as etapas do ciclo de políticas públicas restam prejudicadas, desde o diagnóstico dos problemas até o monitoramento e a avaliação para verificar eventual impacto das ações sobre a realidade. Portanto, registra-se intensa movimentação nas principais organizações responsáveis pela padronização dos relatos financeiros, tais como a *International Accounting Standards Board* (IASB), no sentido de também desenvolver estruturas de relatos não financeiros que sejam globalmente aceitos.

Vale destacar que esses padrões estão intimamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – que também consiste, *per si*, em uma tentativa de padronização para resultados não financeiros governamentais – de modo que a própria Organização das Nações Unidas também desenvolveu um padrão próprio de relato não financeiro corporativo.

Por consequência, observa-se o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover assecuração de informações não financeiras, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental. Nesse sentido, vale destacar a promulgação do padrão de assecuração AA1000AS e da norma ISAE 3000 – Trabalho de Assecuração Diferente de Auditoria e Revisão – adaptada no país por meio da Norma Brasileira de Contabilidade CFC/NBC TO 3000.

Os padrões de assecuração supramencionados coadunam com o princípio da transparência pública e reforçam a importância de assegurar a fidedignidade das informações não financeiras. Em que pesem os avanços ocorridos nos últimos anos, há muito que se evoluir para que se possa atestar que as informações utilizadas nas políticas públicas estão livres de distorções relevantes.

As informações de desempenho dispostas no PPA constituem importante instrumento de transparência para que se demonstre à sociedade e ao Congresso as entregas de serviços ou produtos realizadas pelo governo durante os subseqüentes exercícios e mandatos.

Observa-se que a existência de uma estrutura de relato provida de melhor detalhamento e que abranja os principais índices e indicadores usuais, acadêmica e internacionalmente reconhecidos e relevantes para os principais setores de atuação governamental consiste em avanço basilar para que a administração pública promova os aprimoramentos necessários para a mitigação de inconsistências, de modo a permitir a análise e o acompanhamento histórico dos resultados, em cumprimento ao pleno exercício do direito à informação e à transparência do uso dos recursos públicos.

Dessa forma, observam-se avanços significativos, como os trazidos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no sentido de: a) padronizar e trazer maior grau de comparabilidade ao relato de desempenho em termos históricos ou considerando diferentes países; b) consolidar fonte para a identificação de boas práticas e intervenções dotadas de maior potencial e custo-benefício para a implementação das mudanças pretendidas.

Problemas identificados na análise dos programas finalísticos, em especial os relacionados à existência de metas não mensuráveis e desconexas dos objetivos ou do próprio

resultado intermediário, por vezes identificados durante a avaliação dos programas, seriam mitigados com uma melhor padronização e estruturação das informações de desempenho, a exemplo do observado no arcabouço normativo e metodológico relativo aos relatos contábeis-financeiros. A adoção de medida nessa direção concorreria de maneira significativa para o aprimoramento dos fatores que condicionam confiabilidade e qualidade das informações de desempenho presentes no PPA.

Em função das lacunas, falhas e oportunidades de melhoria na gestão dos programas do PPA 2020-2023 verificados nos últimos anos, foram emitidas recomendações, nos pareceres relativos aos exercícios de 2020 e 2021, para que fossem realizados correções e aperfeiçoamentos no plano. Conforme análise constante no Capítulo 6 deste relatório, ambas as deliberações são consideradas em implementação, razão pela qual não se propõe nova recomendação, tendo em vista também que o TCU realizará fiscalização específica no processo de elaboração do projeto de lei do PPA 2024-2027.

3.3.1. Programa 5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas

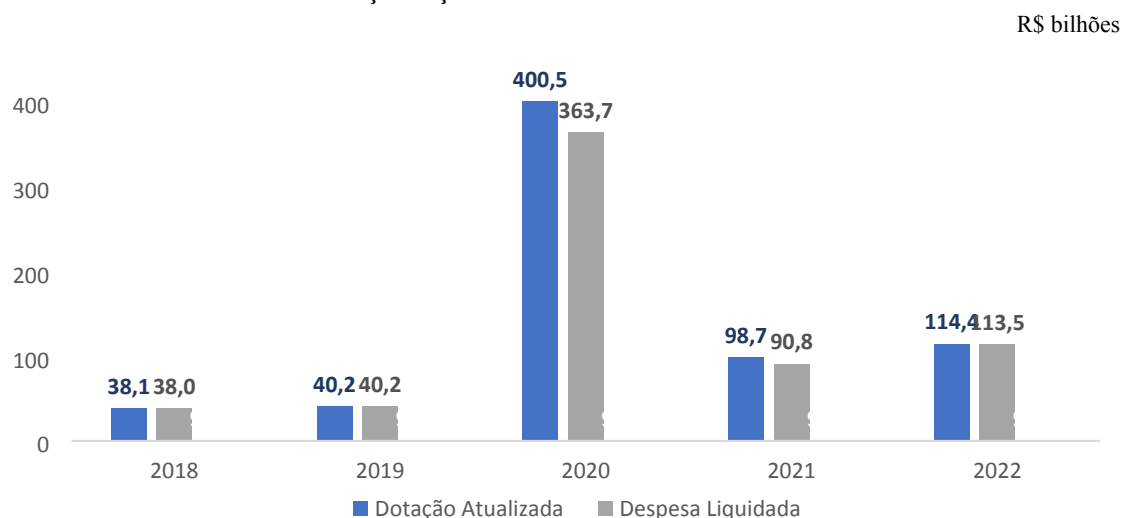
Instituído pela Lei 10.836/2004, e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004, o Bolsa Família foi extinto a partir de novembro de 2021, nos termos da Lei 14.284/2021, que instituiu os programas Auxílio Brasil (PAB) e Alimenta Brasil. O PAB manteve as condicionalidades de saúde e educação existentes, que são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo governo para reforçar o acesso a direitos sociais básicos, e tem como objetivos promover a segurança de renda, superar vulnerabilidades sociais e reduzir a pobreza e a extrema pobreza no país.

Além disso, o modelo de gestão federativa implementado pelo PBF foi aproveitado no PAB, com os três níveis de governo necessários para participar de sua gestão. A Portaria MC 773, de 5/5/2022, aprovou os instrumentos necessários para a formalização da adesão de municípios e estados ao PAB e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, bem como orientou a nomeação de coordenadores municipais e estaduais para o Programa e o Cadastro Único.

As ações do PAB se integram ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD, Decreto 10.531/2020) em seu item 5.3.4 e também impactam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em seus Objetivos “1 – Erradicação da pobreza”; “2 – Fome zero e agricultura sustentável”; e “10 – Redução das desigualdades”.

A execução orçamentária desse programa e seus correspondentes anteriores relativa aos últimos cinco exercícios, se desenvolve conforme o gráfico e tabela seguintes.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos



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

Filtros: Programas “2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”, “5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas” e “5035 - Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas”.

Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ bilhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
89,85	114,45	113,63	113,49	113,49

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Até o mês de outubro de 2021 a execução se dava nos moldes do PBF. A partir de novembro de 2021 o programa adotou o desenho da política pública definida para o PAB.

Análise das metas

O objetivo, a meta e os resultados intermediários selecionados para a análise estão detalhados na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)*
1247 - Promover a redução da pobreza e extrema pobreza e a emancipação das famílias por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, visando a cidadania e a superação de vulnerabilidades sociais.	Famílias atendidas (percentual)	100	100	156,06	S
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermediário previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)*
RI 0356 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Auxílio Brasil	Famílias atendidas (percentual)	100	100	156,06	S
RI 0357 - Ampliação do número de municípios aptos a receber apoio financeiro do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil e Cadastro Único para Programas Sociais (IGD-PAB)	Municípios participantes (unidade)	5.570**	5.400	5.128***	N

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022.

Nota: (*) A equipe de Auditoria estabeleceu um desvio igual a 10% para obtenção do intervalo de confiança resultante do quociente entre o resultado efetivamente alcançado e o previsto no PPA 2020-2023; (**) Incluindo o Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (vide <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>); (***) Média anual

Confiabilidade

Para analisar o atributo de confiabilidade, é necessário calcular a cobertura de atendimento do PAB, a qual é determinada pela razão entre o número de famílias beneficiárias do programa (mensurada a partir da folha de pagamento do programa) e o número estimado de famílias pobres, calculado com base na metodologia definida pela Portaria MC 746/2022, art. 6º, inciso III e parágrafo único, combinada com a Nota Técnica 152/2012/SENARC/MDS. O número estimado de famílias pobres é obtido após a conclusão do censo decenal realizado pelo IBGE, cujo último valor disponível conhecido remonta ao Censo de 2010, pois não houve conclusão do atual Censo 2022. Assim, não é possível obter os números atualizados necessários para estimar a pobreza por município

no Brasil. Como resultado, resta prejudicado o recálculo do indicador do Objetivo 1247 e do RI 0356, nos termos metodológicos definidos pelo governo.

O valor obtido como resultado da meta associada ao objetivo e RI do parágrafo anterior (156,06%) se dá pelo não conhecimento dos números exatos da dinâmica da taxa de pobreza para o exercício observado, cujo valor estimado de famílias pobres se baseia em um número definido pelo Censo 2010.

Benefício médio e quantidade de famílias, indivíduos e municípios impactados pelo PAB

Meses	Benefício médio	Quantidades beneficiadas		Município recebeu recursos do IGD-PAB?	
		Famílias	Pessoas	Não	Sim
jan	R\$ 210,93	17.566.127	50.975.299	101	5469
fev	R\$ 216,71	18.017.489	50.545.110	685	4885
mar	R\$ 216,89	18.021.825	50.537.182	751	4819
abr	R\$ 216,17	18.063.021	50.455.698	476	5094
mai	R\$ 214,16	18.119.192	50.313.248	410	5160
jun	R\$ 210,39	18.154.897	50.137.598	387	5183
jul	R\$ 408,80	18.134.548	53.585.835	369	5201
ago	R\$ 607,85	20.200.862	53.876.257	309	5261
set	R\$ 607,52	20.653.849	54.764.061	533	5037
out	R\$ 609,65	21.130.969	55.361.591	518	5052
nov	R\$ 607,57	21.534.293	55.263.465	397	5173
dez	R\$ 607,14	21.601.182	55.808.906	367	5203

Fonte: VIS DATA 3 (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>).

Quanto ao resultado intermediário RI 0357, a elaboração da tabela acima a partir de dados obtidos no sítio *on-line* VIS DATA 3 permitem o real conhecimento dos municípios que receberam aportes relativos ao IGD-PAB. Os casos de suspensão do repasse se dão por fragilidades existentes na gestão municipal do programa, tais como: não adesão ao SUAS, não aprovação ou comprovação de gastos entre outras.

Assim, no que concerne à avaliação da confiabilidade das metas do objetivo e dos resultados intermediários relativos ao Programa 5035 em análise, foram positivas as respostas a quesitos sobre a credibilidade, uma vez que as fontes dos dados são *a priori* confiáveis, embora desatualizadas, o que impacta no cálculo da “Taxa da Estimativa de Famílias Pobres”. Também são baixas as probabilidades de que os dados fornecidos por essas fontes contenham erros de medição ou transcrição, sendo possível avaliar o esforço do governo em cumprir o objetivo pactuado, embora prejudicado o recálculo do RI 0356. Por esses motivos, não houve rejeição de meta alguma pertinente ao Programa 5035 por conta do atributo confiabilidade.

Qualidade

Quanto ao atributo qualidade, tem-se que as metas do objetivo e dos resultados intermediários não devem ser rejeitadas, inobstante a desconhecida real “Taxa da Estimativa de Famílias Pobres”. Além disso, a conclusão do Censo 2022 terá o condão de aprimorar esse atributo ao longo dos exercícios seguintes, para que as metas e seus indicadores espelhem melhor a consecução do referido programa até o final do PPA em 2023. No entanto, adotando-se a metodologia atual de cálculo das famílias que compõem o público-alvo do programa, o mesmo problema de desatualização surgirá novamente com o passar dos anos.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a

confiabilidade das metas do Programa 5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas.

Desempenho das metas em 2022

Para acompanhamento do cumprimento da meta estabelecida para o Objetivo 1247, o PPA 2020-2023 estabeleceu o indicador denominado “Taxa de atendimento de famílias pobres”, que é calculada pela razão entre o número de famílias beneficiárias e o número de famílias pobres. As estimativas municipais de pobreza foram calculadas em 2012 pelo Ministério da Cidadania (MC), com base no Censo de 2010 e na metodologia da SENARC. Devido à impossibilidade de realizar a pesquisa censitária prevista para 2021, não houve atualização das estimativas de pobreza por município. Após a conclusão do Censo 2022, haverá atualização dos dados e redefinição dos municípios prioritários, de modo a refletir com maior acurácia a realidade socioeconômica corrente.

Como medida do esforço do Governo, em 2022 ocorreu a maior concessão de benefícios da história das políticas de transferência de renda do governo federal, com o total de famílias beneficiárias saltando de 14,5 milhões para mais de 21,5 milhões, conforme apurado no sítio *on-line* VIS DATA 3. Essa extensão do programa às famílias elegíveis e a concessão de benefícios para 2,1 milhões de famílias adicionais, com o benefício médio superior a R\$ 600,00, somente foi possível em razão do aporte orçamentário de R\$ 26 bilhões proporcionado pela Emenda Constitucional 123/2022.

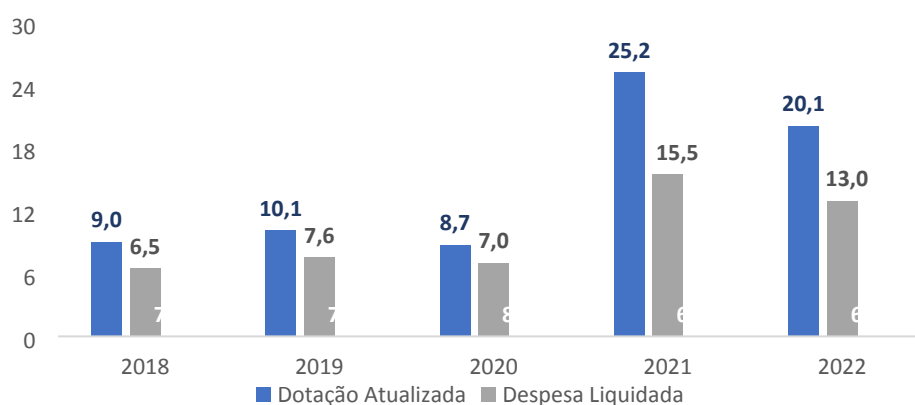
3.3.2. Programa 5023 – Vigilância em Saúde

A Vigilância em Saúde é um processo contínuo e sistemático de coleta, consolidação, análise de dados e disseminação de informações sobre eventos relacionados à saúde, visando o planejamento e a implementação de medidas de saúde pública, incluindo a regulação, intervenção e atuação em condicionantes e determinantes da saúde, para a proteção e promoção da saúde da população, prevenção e controle de riscos, agravos e doenças. Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz onze do Plano Plurianual 2020-2023, ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde.

O Programa 5023 está associado ao Objetivo 1200 – Reduzir ou controlar a ocorrência de doenças e agravos passíveis de prevenção e controle. O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela execução do objetivo desse programa que possui, para fins de monitoramento, a meta de adquirir e distribuir 100% de imunobiológicos de sua responsabilidade, conforme programação anual (052K). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador denominado “Percentual de imunobiológicos adquiridos de acordo com a programação anual”.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos

R\$ bilhões



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

Filtro: Ações 20YE, 20AL e 8327, que representam 97% do valor empenhado do Programa 5023 - Vigilância em Saúde no exercício de 2022. Considerando que o PPA anterior (2016-2019) não tinha o Programa 5023, optou-se por apresentar o gráfico com as três ações citadas, para fins comparativos.

Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
12.784	20.760	20.748	13.455	13.420

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas dos resultados intermediários (RI) selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
052K - Adquirir e distribuir 100% de imunobiológicos de responsabilidade do Ministério da Saúde, conforme programação anual	Percentual de imunobiológicos adquiridos	100%	100%	93,6%	Não
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado interm. previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado interm. previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
0177 – Maior efetividade na cura de casos novos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial	Percentual de cura	77,5%	77%	61,3%	Sim
0178 – Ação de vigilância de qualidade da água para consumo humano em municípios	Percentual de municípios desenvolvendo ação de vigilância	60%	55%	58,25%	Não
0179 – Redução do número de casos autóctones de malária no Brasil	Número de casos autóctones de malária	94.000	113.000	121.404	Não
0352 – Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) com desempenho satisfatório	Percentual de CIEVS com capacidade satisfatória	50%	45%	68,22%	Sim
0353 – Redução do número de óbitos por arboviroses (dengue, chikungunya, zika e febre amarela)	Número de óbitos por arboviroses	750	804	1.113	Sim
0355 – Vacinação da população-alvo contra a Covid-19	Milhões de doses de vacina distribuídas pelo MS	0 (em 2023) 641,2 (total no quadriênio)	325	180,7	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se que, no que tange à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune à eventual tentativa dolosa de alteração. Contudo, não foram identificadas discrepâncias, falhas ou distorções relevantes na apuração das métricas das Metas 052K, RI 0177, RI 0178, RI 0179, RI 0352, RI 0353 e RI 0355.

Qualidade

No que se refere à qualidade da Meta do RI 0177, constatou-se que apresentou algumas falhas ou distorções.

No que toca à característica mensurabilidade, verificou-se que a linha de base utilizada para o estabelecimento da Meta RI 0177 data de 31/12/2018. Por se tratar de meta que mede, basicamente, uma atividade, a desconsideração de toda a informação do desempenho do ano de 2019 para a sua fixação compromete, ao menos em parte, o acompanhamento do desempenho em razão de o PPA ter se iniciado em 2020, o que representa uma distorção relevante.

Quanto à Meta RI 0355, que trata da vacinação da população-alvo contra a covid-19, a data da linha de base foi 1/1/2020. Nesse ponto específico, não há que se impugnar a qualidade da meta, uma vez que até 2020 não havia vacina contra o vírus SarsCov2. Além disso, a vacinação contra o novo coronavírus no Brasil iniciou-se em janeiro de 2021.

Em face do exposto, cabe rejeitar, quanto ao atributo qualidade, a Meta RI 0177. No que se refere às Metas 052K, RI 0178, RI 0179, RI 0352, RI 0353 e RI 0355, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Resultados Intermediários	
0177 – Maior efetividade na cura de casos novos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial.	Qualidade

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2022

A Meta 052K prevista para o exercício de 2022 não foi alcançada. Conforme dados do Siop, foram distribuídas 303.454.675 doses/frascos de imunobiológicos de 324.169.079 programados, o que corresponde a 93,6% do planejamento anual. No que se refere aos RI, as metas dos RI 0177, 0353 e 0355 não foram atingidas em 2022.

No que tange ao RI 0177, a meta era de 77% de proporção de cura de novos casos de tuberculose pulmonar com confirmação laboratorial, sendo o resultado obtido em 2022 de 61,3%. O Ministério da Saúde (MS) afirmou que a confirmação laboratorial é realizada no ano corrente (2022) para dados dos casos diagnosticados no ano anterior (2021). Como o tempo considerado oportuno para o registro de encerramento da doença (cura) é em até nove meses da data de diagnóstico, em que pese a data de apuração do indicador da Meta RI 0177 ter sido 31/12/2022, todos os casos diagnosticados em 2021 já deveriam ter sido registrados, não havendo que se falar em dados preliminares.

Já no caso do RI 0178, a meta de aumentar, em 2022, para 55% o percentual de municípios desenvolvendo ação de vigilância da qualidade da água para consumo humano foi atingida, alcançando um resultado de 58,25% (3.245 municípios brasileiros). De acordo com os dados do Siop, houve um incremento de 617 municípios em comparação a 2021, quando o resultado foi de 47,18%.

No que se refere à Meta do RI 0179, pode-se dizer que, pelos dados do Siop, houve 8.404 casos autóctones de malária no Brasil a mais do que os 113.000 casos esperados, não se atingindo a meta de redução proposta. No entanto, identifica-se a redução de 12,7% de casos de 2021 (139.102) para 2022 (121.404).

O RI 0352 apresentou um desempenho surpreendente. Pelos dados do Siop, a meta de alcançar 45% dos Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) com desempenho satisfatório não foi apenas facilmente atingida, mas foi superada em 51,6% no exercício de 2022. Dos 129 CIEVS avaliados, 88 foram considerados satisfatórios (68,22%).

Em relação ao RI 0353, foi apurado um número de óbitos por arboviroses (dengue, chikungunya, zika e febre amarela) superior ao teto estipulado como meta para 2022. Foram 1.113 óbitos ante uma meta de no máximo 804 em 2022, a grande maioria causada por dengue (1.016).

Por fim, o RI 0355 – Vacinação da população-alvo contra a covid-19 – não tinha linha de base nem meta prevista para o exercício de 2020, ano de início da pandemia. Para 2022, a meta era a distribuição de 325 milhões de doses de vacina pelo MS aos entes federativos. Pelos dados do Siop, a meta ficou bem aquém de ser atingida, tendo sido distribuídas, no âmbito do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, pouco mais de 180 milhões de doses de vacina.

Outras informações relevantes

As vacinas covid-19 não fazem parte do Calendário Nacional de Vacinação, sendo disponibilizadas, atualmente, pelo Programa Nacional de Imunizações em forma de campanha. Até 19/1/2023, foram distribuídas mais de 570 milhões de doses, sendo 180 milhões apenas em 2022, e aplicadas cerca de 500 milhões de doses de vacina, atingindo quase 80% da população com esquema vacinal completo.

Em relação aos indígenas, até 19/12/2022, foram vacinados com primeira dose 87% dos assistidos pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) de doze a dezessete anos. Em relação ao público acima de dezoito anos, a Sesai atingiu 93% dos indígenas com a primeira dose, 88% com as duas doses da vacina contra a covid-19, e 72% com o primeiro reforço.

Ainda em 2022, o Ministério da Saúde, em parceria com a Organização Pan-Americana de Saúde, promoveu debate sobre a política de vacinação contra a covid-19 junto a diversos especialistas e representantes de instituições como a Universidade de Oxford, no “Simpósio Internacional Sobre o Futuro da Política de Vacinação da covid-19”. Dentre os temas, foram abordados: o uso de vacinas monovalentes e bivalentes como reforço, grupos-alvo para doses de reforço e intervalos de aplicação, vacinação pediátrica primária e de reforço e efeitos adversos das vacinas atuais; as pesquisas sobre os efeitos da vacinação em diferentes países do mundo e os estudos que podem indicar os impactos da imunização nos próximos anos; e, ainda, a importância da continuidade da aplicação de doses de reforço para os públicos que podem se vacinar, com imunizantes monovalentes, enquanto os estudos sobre os impactos e custo-benefício da vacina bivalente estão em desenvolvimento.

No âmbito do Acompanhamento que o TCU vem realizando com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à pandemia, tem-se analisado o processo de vacinação contra a covid-19. Nesse sentido, o Acórdão 2.369/2022-TCU-Plenário, de 19/10/2022, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, recomendou ao MS que adote providências para registrar nos sistemas públicos a cobertura vacinal para cada grupo prioritário e cada faixa etária, informando as metas de vacinação e percentuais alcançados, nos termos do art. 16, inciso VI e § 1º, da Lei 8.080/1990, art. 11, inciso VIII, do Anexo I, da Portaria de Consolidação GM/MS 2/2017, c/c o art. 3º da Lei 12.527/2011.

3.3.3. Programa 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS

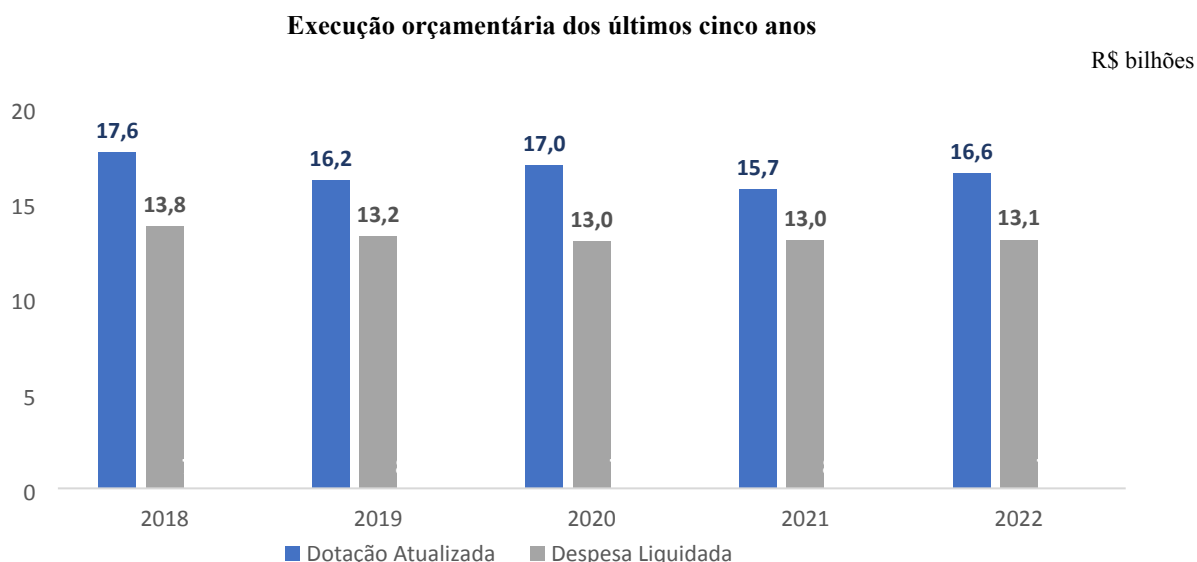
O programa finalístico em exame faz parte do esforço governamental para realizar ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio do acesso aos medicamentos e do seu uso racional. Este objetivo busca o fornecimento de medicamentos e insumos estratégicos à população por meio de sua produção, aquisição e distribuição. Além disso, dedica-se à implantação

de melhorias nas ações estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) integrada às demais diretrizes prioritárias com a finalidade de ampliar a dispensação, o uso racional de medicamentos e assegurar a articulação necessária para o acesso aos medicamentos com o intuito de garantir a integralidade da atenção, proporcionando melhor qualidade de vida à população.

Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz onze do Plano Plurianual 2020-2023, ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde.

O Programa 5017 está associado ao Objetivo 1239 – promover ações que garantam e ampliem o acesso da população a medicamentos e insumos estratégicos, com qualidade, segurança, eficácia, em tempo oportuno, promovendo seu uso racional. O Ministério da Saúde (MS) é o órgão responsável pela execução do objetivo desse programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo MS para abastecimento do SUS (052I). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8747 - Percentual de aquisições de medicamentos e insumos estratégicos em relação à programação.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos cinco anos.



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

Filtro: Ações 20AE, 20YR, 20YS, 4295, 4370 e 4705, que representam 96,8% do valor empenhado do Programa 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS no exercício de 2022. Considerando que o PPA anterior (2016-2019) não tinha o Programa 5017, optou-se por apresentar o gráfico com as seis ações citadas, para fins comparativos.

Execução orçamentária do programa em 2022				
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
17.000	17.106	17.106	13.361	13.190

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Dados em R\$ milhões.

Análise das metas

Convém destacar que o Manual Técnico do PPA - MTPPA 2020-2023 define Resultado Intermediário como sendo um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo e meta do Programa.

A meta do objetivo e as metas dos RI selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir.

Metas Seleccionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
052I - Adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS	Percentual de medicamentos e insumos estratégicos	100%	100%	101,83%	Não
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado interm. previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado interm. previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (Sim/Não)
0154 - Expansão do programa “Aqui Tem Farmácia Popular” em municípios com menos de 40.000 habitantes	Percentual de municípios que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado	81%	77%	75,71%	Não
0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência)	Número de medicamentos fornecidos por Farmanguinhos	1,5 bilhões (acumulado desde o início do PPA)	1.166.570.823 (acumulado desde o início do PPA)	1.349.503.794 (acumulado desde o início do PPA)	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022 e dos dados constantes do Siop.

Confiabilidade

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se, em relação à Meta RI 0155, que o Mapeamento de Programas Integrantes da LOA 2022 informa que o indicador “Número de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS” não é cumulativo. No entanto, o Espelho do Monitoramento aduz que desde o início do PPA 2020-2023 foram fornecidas 1.349.503.794 unidades farmacêuticas, ou seja, o resultado do indicador é cumulativo.

Já em relação à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune à eventual alteração. De fato, foram identificadas discrepâncias na apuração das métricas da Meta RI 0155.

Verificou-se que a data de apuração do indicador foi 23/1/2023. Como a aferição é anual, não se poderia considerar medicamentos fornecidos nas primeiras três semanas de 2023 para avaliar o desempenho da meta em 2022. Por tudo isso, cabe rejeitar a Meta RI 0155 quanto ao atributo confiabilidade.

Em relação à Meta RI 0154, houve mudança das metas previstas para 2022 e 2023. Inicialmente, para 2022, a meta era de 86% dos municípios, mas foi reduzida para 77%. Da mesma forma, inicialmente, para 2023, a meta era de 90% dos municípios, mas foi reduzida para 81%.

De acordo com o Espelho do Monitoramento, as variações no percentual da meta aconteceram em virtude das mudanças de endereços dos estabelecimentos já credenciados ao Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), para municípios com menos de 40.000 habitantes onde não havia nenhum estabelecimento credenciado ao PFPB anteriormente, bem como à ocorrência de descredenciamento de estabelecimentos em alguns municípios. Como a possibilidade de alteração da meta devido a fatores exógenos é prevista no marco do PPA 2020-2023, deixa-se de rejeitar o RI 0154.

No que se refere à Meta 052I, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Qualidade

Quanto à qualidade da Meta do RI 0155, constatou-se que apresentou algumas falhas ou distorções. No que toca à característica mensurabilidade, a Meta RI 0155, que, como visto anteriormente, é cumulativa, incluiu em seu indicador unidades farmacêuticas remanescentes do ano de 2021 que foram programadas e fornecidas em 2022. Ou seja, o indicador que deveria medir o número de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS em 2022 incluiu medicamentos remanescentes de 2021. Por isso, cabe rejeitar a Meta RI 0155 quanto ao atributo qualidade.

No que se refere à Meta 052I e à Meta RI 0154, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Resultados Intermediários	
0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência)	Qualidade/Confiabilidade

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2022

Conforme dados constates do Siop, em 2022 foram adquiridos pelo Ministério da Saúde 1.697.396.586 unidades de medicamentos de um total de 1.666.947.912 previstos para o ano, atingindo um percentual de 101,83%. Esse resultado encontra-se acima da meta prevista para o exercício de 2022 de 100%, correspondendo a 101,83% da Meta 052I para aquele período.

Já o RI 0154, conforme descrito no Siop, ficou abaixo da meta prevista de 77% de municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado no Programa “Aqui Tem Farmácia Popular”, tendo atingido o total de 75,71% (3.559 dos 4.701 municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes). Importante destacar que houve uma pequena redução em relação aos anos de 2020 e 2021, quando o percentual alcançado foi de 75,8% e 75,73%, respectivamente. O Ministério da Saúde alegou que, em 2021, por meio da Portaria GM/MS 2.898/2021, foi realizada a atualização normativa do Programa “Aqui Tem Farmácia Popular”, de modo a serem priorizados os municípios com até 40.000 habitantes onde ainda não haja nenhuma farmácia credenciada ao programa.

No entanto, consultando-se a referida portaria, identificou-se que a alteração normativa permite que a abertura de novos processos de credenciamento esteja condicionada à discricionariedade da Administração Pública e que, futuros instrumentos convocatórios poderão prever “critérios de priorização para seleção dos interessados ao credenciamento”, não mencionando a priorização de pequenos municípios sem estabelecimentos credenciados.

Além disso, conforme informado no Espelho do Monitoramento, em 2022 não houve publicação de edital para novos credenciamentos, devido ao encerramento do contrato firmado com a Caixa Econômica Federal (CEF) para prestação de serviços relacionados ao credenciamento e renovação do credenciamento no âmbito do Programa “Aqui Tem Farmácia Popular”.

Conforme dados apresentados no Siop, o RI 0155 apresentou desempenho superior à meta prevista. Em 2022, o número acumulado de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas,

de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS somou 1.349.503.794 unidades, superando em 15,7% (182.932.971 unidades) a meta prevista de 1.166.570.823 unidades.

Outras informações relevantes

Em relação ao Programa “Aqui Tem Farmácia Popular” (RI 0154), esta Corte de Contas recebeu uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que realizasse ato de fiscalização e controle no programa a fim de apurar a implementação das sugestões feitas pelos órgãos de controle para minorar o risco de fraudes e desvios de recursos públicos. Em atendimento, foi autuado o TC 002.450/2022-4, relator: Ministro Vital do Rêgo, no âmbito do qual se procedeu ao monitoramento do Acórdão 2.074/2015-TCU-Plenário (proferido no Monitoramento do Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário, referente à Auditoria Operacional tendo por escopo o Programa Farmácia Popular). Tal fiscalização buscou avaliar em que medida a atuação do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), no processo de operacionalização, controle e monitoramento do programa, tem permitido evitar fraudes e desvios.

Em 2022, o orçamento do programa teve uma dotação inicial de R\$ 2,04 bilhões na ação orçamentária 20YR e de R\$ 444,94 milhões na ação orçamentária 20YS, totalizando R\$ 2.484.940.983,00. Até o final de setembro, data da realização da auditoria, o montante empenhado atingia o valor de R\$ 1.919.005.664,07, correspondente a 77,2% da dotação do Programa.

Para 2023, houve a previsão de um contingenciamento de gastos no programa, com um corte de aproximadamente 60% do orçamento do PFPB. Assim, o orçamento passaria dos atuais R\$ 2,48 bilhões para R\$ 1,01 bilhão, sendo R\$ 841,7 milhões para o sistema de gratuidade e R\$ 176,7 milhões para o sistema de copagamento.

Tal matéria está sendo examinada por este Tribunal no âmbito dos processos de denúncia (TC 020.961/2022-7) e de representação de autoria do Senador da República Fabiano Contarato (TC 022.402/2022-5), ambos da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Foi constatada a existência de um quadro deficitário de servidores para a gestão e operacionalização do programa. Não obstante o programa tenha gerenciado anualmente o montante aproximado de R\$ 2,5 bilhões nos últimos exercícios, a equipe técnica é composta de apenas um servidor efetivo do Ministério da Saúde e 25 colaboradores com vínculos precários.

A fiscalização constatou que o programa tem à sua disposição um sistema de vendas frágil, com baixa criticidade para a identificação de fraudes e pouca efetividade na sistemática de monitoramento. O sistema, atualmente, não permite identificar as transações irregulares, com indício de fraude resultantes da simulação de venda de medicamentos, gerando baixa expectativa de controle. Em decorrência, foram proferidas deliberações por meio do Acórdão 307/2023-TCU-Plenário.

Outro ponto que merece destaque na prestação de contas é que, desde 2021, o Departamento de Logística (Dlog) não tem participado das negociações de preço com o mercado farmacêutico. Até o momento da prestação de contas do governo, o Dlog e a Consultoria Jurídica (Conjur) não se posicionaram sobre a aquisição centralizada dos processos abertos em 2022.

Segundo informado, o processo de programação de compra centralizada vem sendo um problema recorrente nos últimos anos, ora pela dificuldade de dados confiáveis para a definição das estimativas nacionais e regionais, impactadas diretamente pela descontinuidade de sistemas de informações nacionais, ora pela dificuldade de gestão das compras centralizadas realizadas pelo Ministério da Saúde, agravadas no processo da pandemia, e que podem causar desabastecimento.

A dificuldade de articulação do Ministério da Saúde na condução tripartite, especialmente da agenda de combate a pandemia, ocasionou situações, por exemplo, de estoques altíssimos de medicamentos nos almoxarifados federais, como é o caso de medicamentos para intubação orotraqueal (IOT). Tal fato poderá implicar, em virtude da dificuldade de articulação interfederativa

com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), no vencimento de cerca de R\$ 250 milhões desses insumos.

Também foi dito que a baixa qualidade do monitoramento das informações gerenciais de estoque, distribuição e dispensação de medicamentos ponta a ponta da rede de atenção à saúde do SUS vem se agravando, especialmente pela descontinuidade do suporte e desenvolvimento de soluções tecnológicas que facilitam o acesso do usuário e o controle das informações, permanecendo com um sério risco ao processo de programação de medicamentos e insumos.

3.3.4. Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade

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 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, buscando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211, Constituição Federal de 1988).

A Lei 13.971/2019, que trata do PPA federal para o quadriênio 2020-2023, definiu seis programas finalísticos para a educação: 5011 – Educação Básica de Qualidade; 5012 – Educação Profissional e Tecnológica; 5013 – Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; 5014 – Estatísticas e Avaliações Educacionais; 6015 – Educação Infantil; e 6016 – Educação Especial.

O Programa Educação Básica de Qualidade, vinculado à diretriz 10 – Dedicção prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho, é desdobrado em um objetivo e uma meta.

Objetivo e meta do Programa 5011	
Objetivo	Descrição do Objetivo
1175	Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade.
Meta	Descrição da meta
050E	Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético

Fonte: PPA 2020-2023.

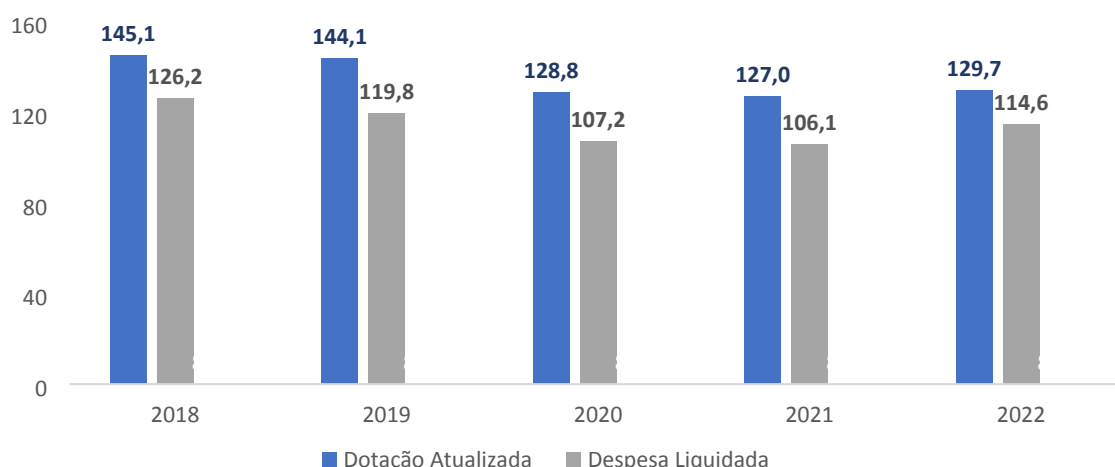
O Programa 5011 foi detalhado, ainda, em dezesseis resultados intermediários, os quais consistem em produtos ou resultados da ação governamental, compondo-se das metas a serem atingidas a cada ano.

Execução Orçamentária

A execução orçamentária da função 12 – Educação, relativa aos últimos cinco exercícios, está apresentada na figura a seguir.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos

R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Gerencial.

Filtro: Função 12 – Educação, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores reais.

Da dotação atualizada de 2022, cerca de 29 bilhões foram destinados à execução dos programas finalísticos, enquanto em torno de 93 bilhões foram designados para o programa 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo, restando cerca de 6 bilhões referentes a Operações Especiais.

Por sua vez, a execução orçamentária do Programa Educação Básica de Qualidade – (5011), no exercício de 2022, é apresentada na Tabela seguinte:

Execução orçamentária do programa 5011 no exercício de 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
12.066	13.268	13.211	11.079	11.006

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022
Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético	Índice numérico	5,59	5,31	5,06 ¹
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermediário previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022
0035 - Infraestrutura mínima das escolas ICQ	Percentual	44,35	48,21	41,6
0036 - Acesso à banda larga nas escolas	Percentual	90	85	70,9
0037 - Acesso escolar da população de 6 a 14 anos	Percentual	99	98,7	95,9 ¹
0038 - Acesso escolar da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio	Percentual	76	75	74,5 ¹
0039 - Estudantes no Ensino Médio matriculados em Tempo Integral no Programa EMTI	Matrículas	425.832	397.441	361.148
0040 - Implantação do Novo Ensino Médio	Percentual	60	30	20,5 ¹

0041 - Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares - ECIM (Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares/PECIM)	Escolas	216	162	223
0042 - Acesso ao material didático e ao material literário (Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD)	Estudantes	33.128.769	32.800.761	32.427.043
0043 - Estudantes atendidos pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	Estudantes	39.958.732	39.958.732	37.187.623
0044 - Escolas atendidas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Percentual	84,95	84,9	88,6
0045 - Entidades Executoras atendidas no Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE)	Percentual	95	92	94,09
0308 - Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT	Matrículas	4.970	3.550	10.656
0309 - Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) - Etapa do Ensino Médio	Unidades da Federação	27	27	27
0310 - Avaliação formativa para a Alfabetização	Testes	2	2	4
0378 - Estruturação de Escolas Bilingues de Surdos - Matrículas	Matrículas	61.450	61.409	61.409 ¹
0379 - Formação dos professores que atuam na educação do campo da educação básica	Percentual	85	80	80,07 ¹
0380 - Formação dos professores que atuam na educação escolar indígena da educação básica	Percentual	55	50	47,3 ¹
0381 - Implantação do Novo Ensino Médio - Escolas Assistidas	Percentual	85	77	90

Fonte: elaboração própria a partir da PCPR 2022 e de resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC. Nota 1: Data do valor apurado de 31/12/2021.

Cabe ressaltar que ocorreram alterações nos resultados intermediários ao comparar o ano de 2021 com o de 2022. Foram incluídos quatro novos resultados intermediários (0378, 0379, 0380 e 0381), enquanto houve a exclusão dos resultados 0311 e 0312, os quais foram analisados no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2021. Alterações desse tipo são permitidas, conforme o processo de Revisão Ordinária do PPA 2020/2023 (Portaria ME 4.253/2022).

Confiabilidade

Credibilidade

Em relação às metas dos resultados intermediários, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas previstas para os resultados intermediários no aspecto confiabilidade das metas. Contudo, algumas ressalvas são apresentadas a seguir, quanto à credibilidade das metas.

As metas intermediárias selecionadas são todas apresentadas de forma direta, sem fórmulas, sendo apuradas pela mera verificação de dados das fontes primárias. Não se tem, dentre os resultados intermediários, fórmulas de cálculo que permitam, a priori, a manipulação matemática dos dados, pois se constituem meramente em verificação das informações apresentadas.

Todavia, a meta 050E, principal meta vinculada ao programa, foi rejeitada neste aspecto, pois possui fórmula de cálculo na qual aplica pesos numéricos sobre os resultados do Ideb por etapa escolar, resultando no Ideb Sintético. Esses pesos foram estabelecidos pelo MEC sem especificar os critérios utilizados para utilizar diferentes valores para cada etapa do ensino escolar.

Qualidade das metas

Apropriada

A meta 050E foi rejeitada quanto a este atributo por prever o indicador Ideb Sintético, vinculado a dados do Ideb, os quais são apurados bienalmente, o que impossibilita a avaliação anual

dos resultados do PPA 2020-2023, sendo essas a principal meta vinculada ao programa Educação Básica de Qualidade.

Conforme destacado no relatório de acompanhamento do processo de elaboração do Plano Plurianual, TC 037.320/2018-1 (relator: Ministro Vital do Rêgo), esta meta não pode ser regionalizada, o que prejudica um dos principais requisitos do PPA presentes na Constituição Federal, no § 1º do art. 165, qual seja, o de estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal.

As metas associadas aos resultados intermediários 0308 e 0378 também foram consideradas inapropriadas, tendo em vista não se considerar que o produto esperado seja relevante. A primeira, de acordo com a PCPR 2022, está relacionada à oferta de vagas, o que não implica no efetivo número de matrículas, portanto a mera oferta de vagas não possui potencial de impactar a realidade social.

A segunda foi rejeitada por não ser coerente com o enunciado da meta, a qual cita a estruturação de escolas, sendo que o indicador utilizado é o número de matrículas de alunos com surdez, deficiência auditiva e com surdo-cegueira na educação básica, sem ser necessariamente em escolas apropriadas. O resultado é que das 61.409 matrículas apuradas, 54.529 são em classes comuns, sem detalhar se essas classes e escolas atendem às especificidades desses alunos.

Para as demais metas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas.

Demais aspectos

Quanto aos aspectos de realismo, especificidade, mensurabilidade e prazo determinado, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas.

Note-se que a meta vinculada ao resultado intermediário 0308 havia sido rejeitada em 2021 neste atributo, pois previu um número de vagas iniciais sem considerar as restrições orçamentárias já existentes quanto a despesas discricionárias. Contudo, houve uma redução da meta estabelecida para o período de 2020-2023, passando de 7.987 para 4.970 matrículas. Portanto, restou descaracterizado o argumento que rejeitou a meta no ano anterior.

Conclusão quanto à qualidade e confiabilidade das metas

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas do Programa 5011 Rejeitadas

Metas rejeitadas	Atributos Rejeitados
050E - Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético	Qualidade e Confiabilidade
0308 - Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT	Qualidade
0378 - Estruturação de Escolas Bilíngues de Surdos - Matrícula	

Fonte: SecexEducação/TCU.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade e a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2022

A priori, deve-se ressaltar a mudança ocorrida na configuração do PPA 2020-2023, o qual prevê uma meta para cada programa finalístico. Vinculado ao programa 5011 – Educação Básica de Qualidade tem-se o objetivo 1175, cuja descrição é elevar a qualidade da Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade. Dentro deste objetivo tem-se a meta 050E, a qual visa atingir o resultado de 5,59 no Ideb Sintético.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pela elaboração do indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007, agrega os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ou seja, para calcular o Ideb são utilizados os dados de aprovação escolar obtidos por meio do Censo Escolar e a média do desempenho obtido no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo que os resultados são apresentados considerando a divisão entre os anos escolares: Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Nesse sentido, foi criado pelo Ministério da Educação (MEC) o conceito do Ideb Sintético, o qual incorpora os resultados do Ideb, atribuindo um peso a cada etapa escolar, definido pelo próprio MEC, para o cálculo do Ideb Sintético.

Contudo, os resultados do Ideb apurados pelo Inep são calculados a cada biênio, em anos ímpares, e divulgados no segundo semestre do ano seguinte. Portanto, os resultados do Ideb utilizados para se chegar ao valor de 5,06 alcançado em 2022 foram apurados no ano de 2021, impossibilitando, assim, dados mais atualizados.

Convém destacar que os efeitos da pandemia de covid-19 ainda impactam os resultados do Saeb e do Ideb e, consequentemente, da meta 050E, considerando não somente o período de suspensão das atividades educacionais, como também a adoção pelas escolas de estratégias diferenciadas na avaliação e aprovação dos estudantes, como bem ressaltado na PCPR 2022.

Cabe ainda destacar a correlação entre a Meta 050E e a Meta 7, estabelecida no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), na qual os índices a serem atingidos no Ideb estão divididos por etapa escolar: ensino fundamental – anos iniciais, ensino fundamental – anos finais e ensino médio, cujos resultados, em 2021, foram respectivamente 5,8, 5,1 e 4,2.

Análise dos resultados intermediários

Destaca-se, inicialmente, que, em resposta à diligência efetuada por este Tribunal, o MEC encaminhou a relação dos resultados intermediários e suas respectivas metas alcançadas. Dessa forma, foi possível obter o dado atualizado do resultado 0035, cujo alcance da meta chegou a 41,6%.

Ademais, dos dezoito resultados intermediários, seis – 0037, 0038, 0040, 0378, 0379 e 0380 – não possuem dados atualizados até o final do ano de 2022, seja por estarem vinculados às informações obtidas por meio do Pnad Contínua, cujos resultados ainda não foram divulgados, seja por limitações inerentes à Lei Geral de Proteção de Dados.

Deve-se ainda salientar a relação entre os indicadores vinculados aos resultados intermediários 0037 e 0038 e as metas 2 e 3, respectivamente, previstas no PNE, de modo que o PPA estabeleceu as metas anuais, possibilitando um acompanhamento mais efetivo de seus cumprimentos. Ainda que não haja grandes discrepâncias no alcance das metas desses resultados intermediários, estes fazem parte do grupo de resultados intermediários que estão com dados atualizados somente até 31/12/2021.

Consoante aventado pelo MEC na análise das Contas do Presidente da República do exercício 2021, o alcance do resultado 0308 - Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT estaria prejudicado diante de reduções orçamentárias para as despesas discricionárias e, por esse motivo, teria solicitado, na oportunidade de revisão do PPA 2020-2023, a redução da meta deste resultado intermediário.

De fato, essa meta foi reduzida, passando de 7.987 para 4.970 no quadriênio 2020-2023. Todavia, o resultado alcançado em 2022 foi de 10.656, devendo-se destacar que ela foi rejeitada por ser considerada inapropriada, visto referir-se à oferta de vagas e não ao número efetivo de matrículas.

Destacam-se as metas previstas para os resultados intermediários relacionados ao Ensino Médio e as quais possuem correlação entre si: 0040 – Implantação do Novo Ensino Médio e 0381 – Implantação do Novo Ensino Médio – Escolas Assistidas. Esta última é uma meta inserida no ano de 2022, portanto, não possui valores previstos para os anos anteriores (2020 e 2021).

O resultado intermediário 0040 tem como indicador o percentual de escolas públicas e privadas com o novo currículo do ensino médio implantado, enquanto o resultado 0381 indica o percentual de escolas públicas de ensino médio recebendo assistência técnica e/ou financeira do MEC para implementação do Novo Ensino Médio.

O papel do governo federal no atingimento dessas metas está relacionado, primordialmente, à coordenação da política nacional, visto que cabe aos estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino médio. Por meio de diversas ações, a União apoia as escolas e os entes federados no plano de implantação do novo ensino médio.

A previsão era de chegar, em 2022, ao percentual de 30% de escolas com o novo ensino médio implantado, tendo sido apurado em 31/12/2021 o valor de 20,5%, na meta 0040, não havendo disponibilização do valor atualizado. Por outro lado, 90% das escolas públicas de ensino médio recebem assistência técnica e/ou financeira do MEC, ultrapassando os 77% previstos para o ano.

Dentre a totalidade dos resultados intermediários, excluindo-se aqueles que não possuem dados atualizados até 31/12/2022, quatro não atingiram a meta prevista para o ano de 2022 – 0036, 0039, 0042 e 0043.

Embora as diferenças existentes entre metas previstas e alcançadas não tenham sido elevadas, o MEC justificou o não alcance dos resultados, inclusive daqueles com dados defasados, relacionando primordialmente aos efeitos da pandemia de covid-19 e à insuficiência orçamentária e de pessoal.

Por todo o exposto, visualiza-se resultados satisfatórios quando se considera os índices alcançados nos resultados intermediários, em virtude do cumprimento da maior parte das metas estabelecidas para eles.

Contudo, o PPA 2020-2023 estabeleceu como meta principal para o programa 5011 um índice vinculado a dados apurados bienalmente, enquanto a avaliação do PPA é realizada anualmente, de modo que resta prejudicada, diante da ausência de dados anuais, a análise do programa Educação Básica de Qualidade.

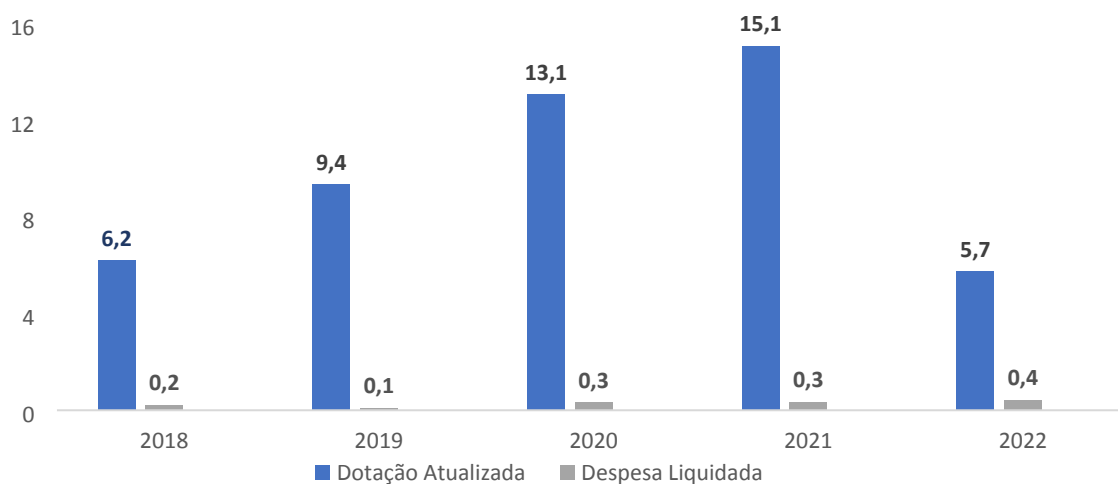
3.3.5. Programa 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano

O Programa 2217 (Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano) possui como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, mediante a associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. O programa tem por objetivo estimular o desenvolvimento territorial, ampliando a estruturação produtiva e urbana e ofertando serviços públicos de forma a contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas, em múltiplas escalas de atuação.

Destaca-se o enfoque transversal da intervenção, abrangendo os eixos preferenciais a serem observados no planejamento e na implementação das ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conforme disposto no Decreto 9.810/2019: desenvolvimento produtivo; ciência, tecnologia e inovação; educação e qualificação profissional; infraestrutura econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

Execução orçamentária do programa nos últimos cinco anos

R\$ bilhões



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop, Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Nos exercícios de 2018 e 2019, os valores referem-se aos Programas 2029 (Desenvolvimento Regional e Territorial) e 2054 (Planejamento Urbano). A partir de 2020, os valores referem-se ao Programa 2217 (Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano). Valores reais.

Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
4.766	5.745	5.396	433	375

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop, Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A cada programa está relacionado um objetivo, cujo alcance é avaliado por uma meta constante do PPA. Além disso, o programa contempla indicadores intermediários e respectivas metas. A meta relacionada ao objetivo do programa e as metas intermediárias estão detalhadas na tabela a seguir:

Meta e Resultados Intermediários do programa

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022
050G - Concluir 2.271 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano.	Empreendimento concluído	2.271	1.630	1.719
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermed. previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022
0086 - Polos da Estratégia Rotas da Integração Nacional.	Polos implantados	78	63	64
0087 - Polos de Agricultura Irrigada.	Polos implantados	11	9	9
0088 - Estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões.	Empreendimento concluído	758	504	512
0301 - Sistemas implantados de reuso das águas residuárias para irrigação.	Sistemas implantados	25	20	11
0302 - Capacitação continuada para o fortalecimento do desenvolvimento regional e urbano.	Pessoas certificadas	13.927	6.714	1.011

0371 - Aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento nas tipologias prioritárias da PNDR.	Percentual	60	60	72,7
0392 - Emancipação de Projetos Públicos de Irrigação.	Projetos públicos emancipados	2	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022 e de resposta a solicitações de informação enviadas aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas. Resultado Intermediário 0302: na definição do quantitativo previsto para o quadriênio 2020-2023, adotou-se a soma das metas previstas para 2020, 2021, 2022 e 2023, uma vez que o indicador passou a ser classificado como não cumulativo, conforme mapeamento de programas integrantes da Lei Orçamentária 2022 e informação constante do espelho de monitoramento. Resultados Intermediários 0371 e 0392: introduzidos após revisão do PPA em 2022.

A análise da meta e dos resultados intermediários baseou-se em documentos extraídos do Siop, bem como em informações complementares coletadas mediante entrevistas e em documentos enviados pelos gestores.

Confiabilidade

Como já mencionado nas análises do programa realizadas nos exercícios anteriores, a apuração dos resultados alcançados foi realizada pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional, a partir de informações extraídas de sistemas de informação governamentais e de registros administrativos. Utilizaram-se, ainda, planilhas eletrônicas para consolidar e totalizar informações oriundas dos sistemas.

Da avaliação do indicador utilizado na apuração da meta 050G, identificaram-se fragilidades na métrica adotada, que comprometem a confiabilidade dos resultados apurados. Primeiramente, destaca-se que a fórmula e as variáveis de cálculo descritas no mapeamento do programa possibilitam, por exemplo, que empreendimentos sejam considerados concluídos com base na data do fim de vigência do instrumento de repasse de recursos, para situações em que tenha havido desembolso financeiro acima de 80%, ou, ainda, com base no último pagamento efetuado pelo conveniente. Não há exigência quanto à atestação da conclusão da execução física do objeto para que ele seja considerado concluído e computado na meta.

Os gestores pontuaram que a conclusão do empreendimento poderia ser avaliada com base na documentação comprobatória das prestações de contas, mas que os prazos para a conclusão das análises técnicas gerariam atrasos na apuração dos resultados alcançados. Ademais, cabe mencionar que não há processo estabelecido para revisar a apuração do indicador, para os casos de tomadas de contas especiais que concluam, posteriormente à efetivação de todos os repasses financeiros, pela inexecução total ou parcial do objeto.

Outro aspecto a destacar acerca da métrica adotada na apuração da meta 050G, refere-se ao fato de que cada instrumento de repasse corresponde a um único empreendimento a ser contabilizado, ainda que o objeto da avença contemple vários produtos a serem entregues. Tal situação foi identificada ao se comparar a contabilização de sistemas de reuso de água para irrigação simultaneamente na meta e no resultado intermediário 0301. O resultado intermediário sinaliza a previsão de conclusão de vinte e cinco sistemas até o final de 2023, sendo três deles no âmbito de um termo de execução descentralizada e os vinte e dois restantes em um único contrato.

Os gestores informaram que o termo de execução descentralizada que previa a implantação de três sistemas estava mapeado na planilha que é utilizada como referência para a apuração da meta 050G, e, uma vez concluído, representaria a contagem de um empreendimento. Haveria, assim, o resultado intermediário 0301, sinalizando a conclusão de três sistemas de reuso, e a meta do objetivo apenas um. Já o contrato que previa a execução de vinte e dois sistemas não estava mapeado na planilha, para fins de apuração da meta do objetivo e, ainda que estivesse, representaria a contagem de apenas um sistema de reuso de água, em detrimento da contabilização de vinte e dois sistemas na apuração do resultado intermediário. Vê-se que a apuração da meta é influenciada pela quantidade de instrumentos formalizados, comprometendo a confiabilidade dos resultados.

Concluída a análise da meta 050G, passa-se a comentar o resultado intermediário 0301, no qual constatou-se que a medição do resultado está em desacordo com a descrição do indicador constante do mapeamento do programa. Ainda que tenha havido a efetiva implantação de onze sistemas de reuso de águas residuárias, consoante dados do monitoramento, os instrumentos de repasse ainda não foram concluídos e não houve a apresentação da prestação de contas final, conforme atestado pela equipe técnica do ministério. A conclusão do instrumento e a prestação de contas figuram entre os critérios para considerar o sistema implantado, tendo por base a descrição atual do indicador. Dessa forma, resta comprometida a confiabilidade do resultado.

Quanto ao resultado intermediário 0086, também se constatou medição em desacordo com a descrição do indicador. Nesse caso, a situação está explicada nas notas do espelho de monitoramento relativo ao exercício de 2022 e decorre na mudança de critério para se considerar um polo implantado, tendo em vista a publicação da Portaria MDR 3.560/2022. Cabe a ressalva, no entanto, para que a descrição do indicador seja ajustada, de forma a estar alinhada com a métrica adotada e não comprometer a confiabilidade do resultado.

Finalmente, no que se refere aos demais resultados intermediários, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes em relação à confiabilidade.

Qualidade

Na definição da meta 050G, houve a fixação de valores a serem alcançados para cada uma das macrorregiões brasileiras. Ainda que tal prática represente um avanço em relação à regionalização da meta, espera-se que haja maior especificidade em relação ao recorte territorial utilizado para se mensurar os resultados. Afinal, o programa 2217 tem como referência em sua formulação a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de que trata o Decreto 9.810/2019. A referida política possui abordagem territorial em diferentes escalas geográficas.

Na escala macrorregional, há prioridade para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais; e, na escala sub-regional, há recorte territorial em áreas prioritárias, com vistas a reduzir as desigualdades intrarregionais. A PNDR define as faixas de fronteira, as regiões integradas de desenvolvimento e o semiárido como sub-regiões especiais e estabelece tipologia sub-regional de referência para elencar as áreas prioritárias de atuação.

Dessa forma, ao se mensurar o alcance da meta do objetivo sem quaisquer referências às sub-regiões alcançadas, limitando-se a um recorte macrorregional, pouco se pode afirmar acerca do potencial da intervenção pública em reduzir as desigualdades intrarregionais.

Nessa linha de raciocínio, o resultado intermediário 0086 também merece ressalvas, uma vez que também não possui mensuração de polos implantados no âmbito das Rotas da Integração Nacional em uma escala sub-regional, apesar de a referida iniciativa estar relacionada às estratégias de inclusão e integração produtiva previstas na PNDR.

Finalmente, no que se refere aos demais resultados intermediários, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes em relação à qualidade.

Conclusão

Com base na análise realizada, em conformidade com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
050G - Concluir 2.271 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano.	Qualidade e confiabilidade
Resultados intermediários rejeitados	
0086 - Polos da Estratégia Rotas da Integração Nacional.	Qualidade e confiabilidade

Quanto aos demais resultados intermediários, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2022

Exceto pelos resultados intermediários 0301 e 0302, não se constataram variações significativas entre os valores previstos e os efetivamente realizados em 2022.

Relativamente ao resultado 0301, os gestores informaram que o resultado esperado não foi alcançado em virtude da necessidade de se refazer a seleção de famílias e locais para serem atendidos pelo projeto, assim como em decorrência de atrasos da compra e no recebimento de materiais. Já em relação ao resultado 0302, os gestores pontuaram que o período eleitoral inviabilizou a abertura de novas turmas, além de terem sido enfrentados outros entraves para a operacionalização dos cursos por meio da escola virtual de governo da Enap.

Outras informações relevantes

Em relação ao programa finalístico 2217, constatou-se a ausência de reuniões regulares da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância estratégica de governança da PNDR, composta por Ministros de Estado e presidida pela Casa Civil da Presidência da República, conforme detectado no levantamento de auditoria que resultou no Acórdão de Relação 1.448/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

A Câmara possui competências que, uma vez exercidas, poderiam trazer contribuições para o planejamento e a gestão do referido programa do PPA e, de forma mais abrangente, para a efetividade da PNDR como um todo. Entre as diversas competências da referida instância de governança, destacam-se: promover a articulação federativa e de políticas setoriais, objetivando a convergência de ações para o benefício das áreas prioritárias da PNDR; aprovar indicadores de monitoramento e de avaliação da PNDR e de seus instrumentos; propor metas e estratégias de redução das desigualdades econômicas e sociais inter e intra regiões brasileiras; propor a inserção das ações federais priorizadas nos planos regionais e sub-regionais, no Plano Plurianual da União e na Lei Orçamentária Anual; estruturar uma política integrada de financiamento do desenvolvimento regional; entre outras.

3.3.6. Programa 5016 – Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) estruturou, por meio do Programa 5016 – Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento, medidas com o objetivo de garantir a segurança pública, combater a corrupção e enfrentar a criminalidade, a fim de assegurar aos cidadãos o direito à segurança e contribuir para uma sociedade livre de violência.

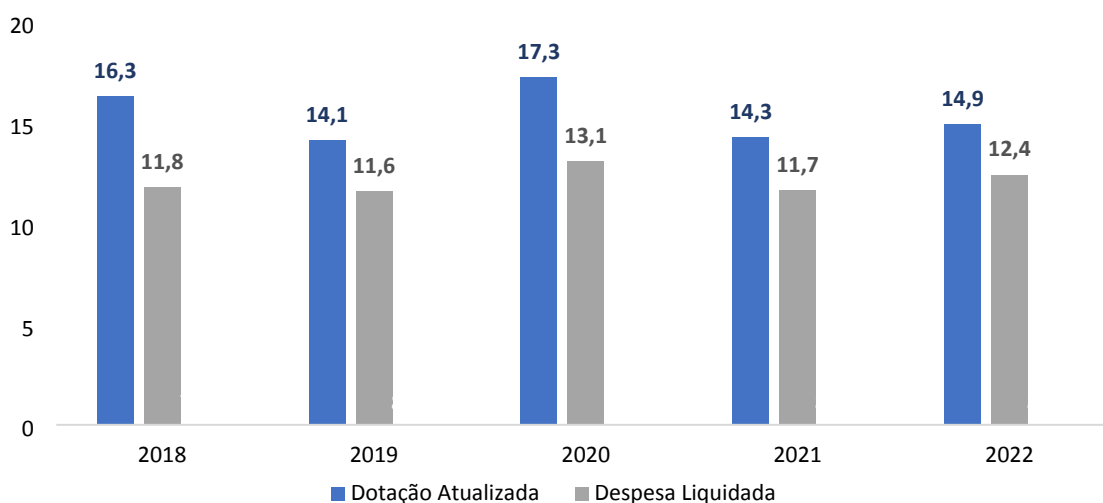
Com o intuito de atender ao mencionado programa, foi estabelecido o objetivo "1206 - Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com ênfase no combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento". Esse objetivo inclui a meta do objetivo "050N - Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA" e o indicador "8661 - Índice de Operações de Combate à Criminalidade", cujo resultado desejado é a redução da criminalidade, aumentar a percepção de segurança e melhorar a imagem do país e das instituições.

De acordo com a Nota Técnica 2/2019/DCPLAM/CGGE/SPO/SE/MJ, o indicador busca demonstrar que a integração entre as forças de segurança, os esforços para a realização de operações de combate à criminalidade e a implementação de um programa de combate ao crime nos municípios

com maiores índices de criminalidade violenta contribuem para a transformação da sociedade por meio do aumento da sensação de segurança dos cidadãos.

Execução orçamentária da Função Segurança Pública dos últimos cinco anos

R\$ bilhões



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

Filtro: Função 06 – Segurança Pública.

Execução orçamentária do Programa 5016 em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
3.772	3.908	3.746	2.441	2.328

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas dos resultados intermediários estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Seleccionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Result. alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)
050N – Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA	Quantidade de operações	40.000	29.496	46.213	Sim
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermed. previsto para 2020-2023	Result. interm. previsto para 2022	Result. alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)
0046 – Operações da força de cooperação penitenciária realizadas pelo DEPEN	Quantidade de operações	12	9	14	Sim
0047 – Operações de combate à criminalidade deflagradas pela Polícia Federal	Quantidade de operações	27.285	20.485	27.843	Sim
0048 – Operações de combate ao crime realizadas pela Polícia Rodoviária Federal	Quantidade de operações	12.563	8.897	18.231	Sim
0049 – Ampliação da abrangência territorial da metodologia de enfrentamento à criminalidade violenta da SENASP	Quantidade de operações	60	45	5	Sim

0050 – Operações integradas - planejadas e coordenadas pela SEOPi	Quantidade de operações	110	75	115	Sim
---	-------------------------	-----	----	-----	-----

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022.

Confiabilidade

No que se refere à confiabilidade dos dados, verificou-se que eles são coletados pelos próprios órgãos responsáveis pelo combate à criminalidade, o que reduz os riscos de avaliação e apropriação indevida. Entretanto, durante a análise dos dados no sistema Siop, foram encontradas inconsistências nos campos que detalham a regionalização da meta do objetivo 050N e dos resultados intermediários 0046, 0047 e 0048, que estão ligados, respectivamente, ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), à Polícia Federal (PF) e à Polícia Rodoviária Federal (PRF). Não foram identificadas inconsistências nos dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e da Secretaria de Operações Integradas (Seopi).

As inconsistências mencionadas estão relacionadas ao detalhamento, por ente federativo, das regionalizações dos resultados intermediários que apresentam valores apurados apenas no exercício 2022, enquanto suas metas são expressas cumulativamente. Logo, por padrão metodológico, seria esperado que tivessem sido indicados os valores acumulados durante o período deste PPA.

Em que pesem as inconsistências no detalhamento dos dados regionalizados, essa falha não se refletiu nos campos que apresentam o valor total de cada meta, visto apresentarem, de fato, os valores acumulados no período 2020-2022. Dito isso, não foram encontradas razões para rejeitar a meta do objetivo 050N e dos resultados intermediários 0046, 0047, 0048, 0049 e 0050 sob a óptica da confiabilidade.

Qualidade

A análise da qualidade das metas do objetivo e dos resultados intermediários do programa foi realizada nas Contas de 2020 e será, sinteticamente, apresentada a seguir.

Meta do Objetivo 050N: Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA

O indicador vinculado à meta em questão, “Índice de Operações de Combate à Criminalidade”, corresponde a um indicador de produto, conforme admitido pelo próprio MJSP, em resposta a questionamentos realizados durante o levantamento de informações referentes ao exercício de 2020. Reconhece o órgão que o ideal seria avaliar o Programa 5016 pelo seu resultado propiciado ao cidadão. Nesse sentido, o MJSP admite que a redução nas taxas de homicídios, roubos, furtos, feminicídios, abusos, exploração, tráfico, entre outros, seriam indicadores mais apropriados para aferir os efeitos do referido programa a partir dos resultados almejados.

Contudo, ponderou que indicadores de resultado específicos para a segurança pública dependeriam de ações transversais de outras áreas e, portanto, sujeito à influência de fatores alheios àqueles sob a gestão do órgão, o que tornaria difícil uma correta avaliação do cumprimento do programa em questão. Em razão disso, optou pela utilização do presente modelo de avaliação, com o emprego de um indicador de produto.

Embora na análise das Contas de 2020 tenham sido admitidas as dificuldades em se adotar indicadores de resultado, observou-se que o indicador utilizado, dada sua própria natureza, não permite demonstrar diretamente os benefícios para o público-alvo decorrentes da execução dessa política pública. Além disso, explicitou a necessidade de que o MJSP utilizasse conceitos, métricas e metodologias uniformes e claramente definidas para que o resultado atribuído ao indicador reflita o que o Programa 5016 busca retratar.

Portanto, não obstante a análise pretérita não ter propugnado pela inadequação da meta adotada, deixou assentado a existência de espaço para melhoria com vistas à utilização de meta e indicador que traduzam mais adequadamente o atingimento do objetivo do Programa 5016.

Meta do Resultado Intermediário 0048

A análise realizada referente ao exercício de 2020 constatou que a meta do RI 0048 não atendia aos critérios de qualidade relacionados à especificidade, mensurabilidade e realismo. Em razão da constatação de que sua linha de base quantitativa mantinha uma métrica diversa no cômputo do número de operações, que resultava em metas anuais baixas e facilmente ultrapassáveis. Concluindo, portanto, por sua rejeição quanto ao atributo da qualidade.

Posteriormente à análise mencionada, foi promovida alteração na formulação do indicador, passando a contabilizar as operações pela quantidade de municípios impactados e, especificamente quanto à PRF, pela quantidade de Delegacias PRF envolvidas na ação.

Sendo assim, diante da readequação do indicador, que passou a ser contabilizado de maneira harmônica com a apropriação das operações efetivamente realizadas, entende-se elidida a constatação que fundamentava sua rejeição quanto ao atributo da qualidade.

Resultados Intermediários 0046, 0047, 0049 e 0050

Para os resultados intermediários 0046, 0049 e 0050, a análise realizada não encontrou evidências suficientes para rejeitá-los quanto aos atributos da qualidade.

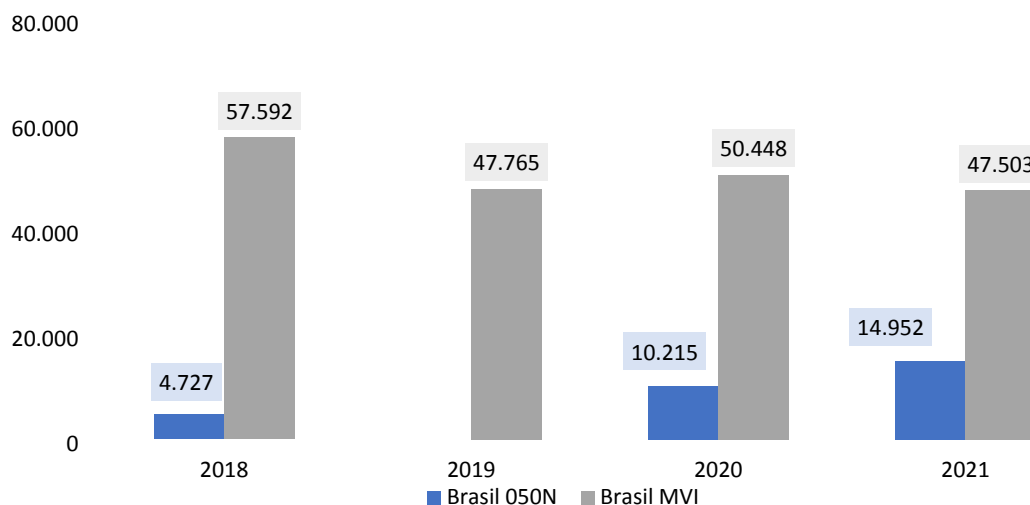
Exercício 2022 - Considerações

Passados três anos de implementação do programa, convém avaliar os efeitos concretos da quantificação do número de operações executadas no combate à criminalidade, indicador associado ao objetivo 050N, como parâmetro para se mensurar os benefícios resultantes à sociedade/público-alvo.

Como esse indicador – número de operações realizadas pelas forças de segurança – não permite, de *per si*, avaliar diretamente os eventuais benefícios diretos à sociedade, optou-se aqui por traçar um paralelo desse indicador com a evolução da quantidade de Mortes Violentas Intencionais – MVI ocorridas no mesmo período, cujos dados foram extraídos da série histórica contida na tabela 3 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Essa escolha se deu porque, segundo informação dessa mesma publicação (a partir do DataUNODC, sistema de dados do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas), o Brasil é o país com maior número absoluto de homicídios do planeta.

Destaca-se que, embora não integrem o período abrangido pelo PPA 2020-2023, para facilitar a compreensão, foram apresentados dados de MVI a partir do ano de 2018. O exercício de 2018 foi apresentado em razão de ser o período utilizado pelo MJSP como linha de base para estimar o quantitativo de operações executadas durante o PPA. Já no ano de 2019 apresenta-se apenas a quantidade de MVI para registrar o patamar imediatamente anterior ao início das ações do PPA, servindo como ponto de partida para avaliação do fenômeno.

Comparativo entre o número de operações (050N) x quantidade de Mortes Violentas Intencionais (MVI)



Fontes: Siop e Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

É importante notar que, mesmo com a quantidade de operações executadas no exercício de 2020, início do PPA, superando em mais do que o dobro o montante registrado na linha de base de 2018, a quantidade de Mortes Violentas Intencionais (MVI) aumentou em relação ao patamar registrado em 2019.

No exercício de 2021, foi constatado um aumento substancial no número de operações realizadas em comparação com a linha de base. Apesar disso, observou-se uma redução marginal no número de ocorrências de mortes violentas em relação ao ano anterior. No entanto, deve-se destacar que o patamar atingido ainda é equivalente aos níveis registrados em 2019, quando as iniciativas propostas para combater a criminalidade, conforme previsto no Plano Plurianual (PPA), ainda não haviam sido implementadas.

Em suma, mesmo se considerando necessário certo tempo para que a política pública apresente impactos visíveis na sociedade, a comparação entre os indicadores apresentados, ainda que sujeita a limitações, é suficiente para destacar a necessidade de ajustes no sentido de que sejam adotados indicadores de resultado, instrumento adequado para avaliar a efetividade do programa.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade das metas analisadas. Contudo, é preciso deixar assente que o indicador utilizado não se mostra plenamente adequado para avaliar o desempenho do programa governamental na produção de seus efeitos, benéficos ou não, na realidade objeto da intervenção na sociedade.

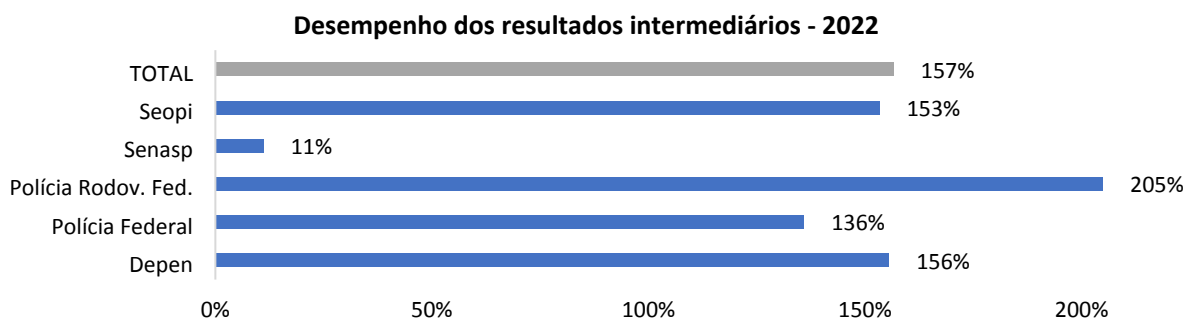
Desempenho das metas em 2022

No concernente ao desempenho das metas do objetivo 050N e dos resultados intermediários (0048 a 0050), apresentam-se, inicialmente, a tabela e o gráfico, a seguir, que demonstram o atingimento e superação dos valores almejados pelo MJSP.

Comparativo entre as metas dos resultados intermediários com as quantidades realizadas no exercício de 2022

	2022			2023	Desempenho
	Meta	Apurado	Desempenho	Meta	Quadriênio
Depen	9	14	156%	12	117%
Polícia Federal	20.485	27.843	136%	27.285	102%
Polícia Rodov. Fed.	8.897	18.231	205%	12.563	145%
Senasp	45	5	11%	60	8%
Seopi	75	115	153%	110	105%
TOTAL	29.511	46.208	157%	40.030	115%
Meta 050N	29.496	46.213	157%	40.000	116%

Fonte: Siop.



Fonte: Siop.

O primeiro destaque cabe aos resultados atingidos pela Senasp, conforme informação extraída do Siop, “em virtude de mudança do escopo do projeto não foi possível atuação na forma planejada, sendo prevista a revisão da meta do resultado intermediário na janela de revisão do Plano e ajuste nesse resultado intermediário”. Por conta dessa alteração de escopo não foram realizadas operações no exercício de 2022.

Quanto aos demais resultados intermediários verifica-se que os quatro órgãos responsáveis pela realização das operações lograram superar suas metas, atingindo os percentuais de 136% (PF), 153% (Seopi), 156% (Depen) e 205% (PRF).

Especificamente em relação à PRF, a mudança no parâmetro para apuração da quantidade de operações realizadas, que passou a considerar a quantidade de delegacias da PRF participantes, resultou na necessidade de alteração de sua meta no intuito de se obter um indicador capaz de espelhar o real desempenho da instituição.

Todavia, diante da comparação dos dados expressos no exercício de 2022, realização de 18.231 operações pela PRF frente à previsão de 8.897 (exercício 2022) e 12.563 (exercício 2023), resta claro que o incremento promovido em sua meta permanece subestimado e facilmente atingível, tornando-se incapaz de incentivar a busca da otimização dos resultados pela instituição.

Adicionalmente, constata-se que o somatório de todos os resultados do exercício (46.208 operações), incluindo-se as operações da Senasp, correspondem a um desempenho de 157% em comparação com o número total de operações previstas para cada órgão em 2022 (29.511 operações).

Se considerarmos que a meta do objetivo 050N prevê um total de 40.000 operações para todo o quadriênio 2020-2023, essas 46.208 operações computadas até o ano de 2022 correspondem a um desempenho de 116%, ou seja, no exercício de 2022 ultrapassou-se, em 16%, o parâmetro global previsto para ser atingido apenas em 2023.

Comparativo entre o somatório das metas dos resultados intermediários e a meta do objetivo 050N

	2020	2021	2022	2023
Resultados Intermediários	Previsto	Previsto	Previsto	Previsto
Depen	3	6	9	12
Polícia Federal	4.484	13.685	20.485	27.285
Polícia Rodov. Fed.	465	5.602	8.897	12.563
Senasp	5	25	45	60
Seopi	20	40	75	110
Total dos RI	4.977	19.358	29.511	40.030
Meta do objetivo 050N	5.000	19.358	29.496	40.000

Fonte: Siop.

O quadro anterior demonstra que, assim como relatado na análise efetuada sobre o exercício 2020, constata-se a existência de diferenças numéricas entre os somatórios das metas dos resultados intermediários e a meta do objetivo 050N. Adicionalmente, destaca-se que o somatório acumulado dos resultados intermediários efetivamente apurados atingiu o montante de 46.208 operações executadas, enquanto a quantidade informada na meta 050N apresenta o valor executado de 46.213 operações, ambos os quantitativos referentes ao exercício de 2022. Embora essas diferenças não sejam representativas, demonstram certa fragilidade na confiabilidade dos dados apresentados.

3.3.7. Programa 2222 – Saneamento Básico

O saneamento fundamenta-se, essencialmente, na promoção de ações que busquem a melhoria das condições de saúde. Em razão dos rápidos processos de urbanização das cidades brasileiras, mais recentemente o tema saneamento passou a incorporar questões que vão além dos aspectos sanitários, agregando a dimensão ambiental, com destaque à importância das intervenções para a preservação e a conservação do meio ambiente, e para o desenvolvimento urbano, evidenciando-se seu papel na indução do desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, na melhoria da qualidade de vida da população e na garantia da preservação dos recursos naturais para as gerações futuras.

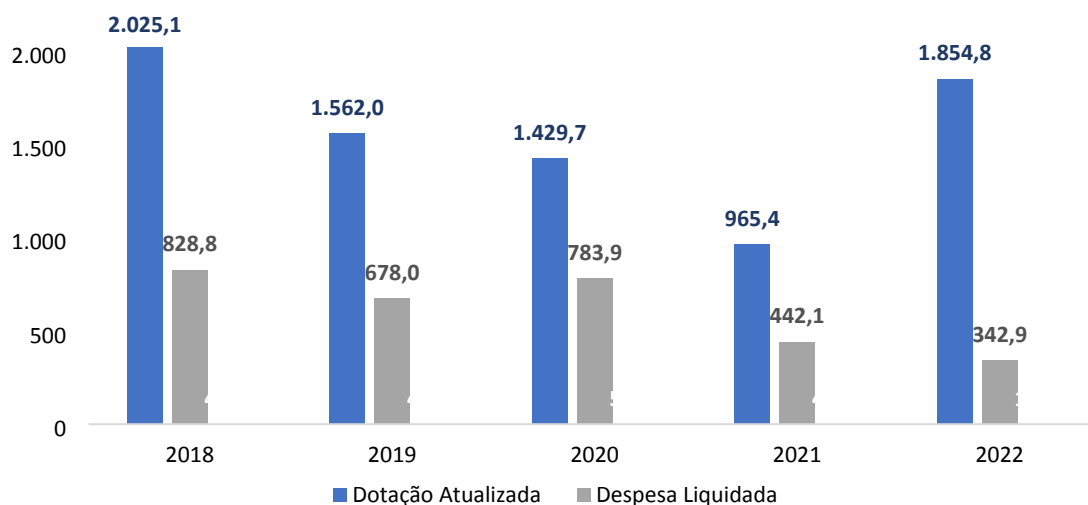
Seguindo a diretriz do PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019, art. 3º, inciso XIII) no sentido de promover a melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais, foi instituído, no âmbito do PPA 2020-2023, o Programa 2222, que trata da insuficiência na oferta de serviços de saneamento básico no país e se mostra alinhado com o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

O citado programa tem como objetivo “1189 – Ampliar o Acesso da População a Serviços Adequados de Saneamento Básico”, cuja meta, até 2023, é elevar de 56,30% para 64,0% o “Índice de Atendimento Adequado em Saneamento Básico”, tendo como 31/12/2017 a data de referência para a linha de base.

A seguir, observa-se a evolução da execução orçamentária do Programa de Saneamento Básico ao longo dos últimos cinco exercícios financeiros (Programa 2068 nos dois primeiros anos, relativo ao PPA 2016-2019, e Programa 2222 nos três últimos anos). O histórico de execução orçamentária evidencia uma redução significativa dos valores efetivamente desembolsados nos últimos dois anos. Chama atenção, também, o aumento da diferença entre os valores previstos (dotação) e aqueles executados, especialmente em 2022, o que configura mais um exemplo das dificuldades de se alcançarem as metas de universalização do saneamento.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos

R\$ milhões



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

Filtro: Programas 2068 (exercícios de 2018 e 2019) e 2222 (a partir de 2020) – Saneamento Básico.

Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
974	1.855	1.838	343	305

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise					
Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo?
050I - Elevar de 56,30% para 64,0% o índice de atendimento adequado em saneamento básico	percentual	64,0	62,4	-	-
Descrição dos Resultados Intermediários	Unidade de Medida	Resultado interm. previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado interm. previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo?
0091 - Empreendimentos de abastecimento de água	concluído	165	128	136	Não
0092 - Empreendimentos de esgotamento sanitário	concluído	222	166	175	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022

A métrica do indicador estabelecido para a meta, o índice de atendimento adequado em saneamento básico (IASB), é a seguinte:

$$\text{IASB} = 0,35 \times \text{IAA} + 0,40 \times \text{IAE} + 0,25 \times \text{IAR}$$

Trata-se da soma de três parcelas referentes aos indicadores de atendimento adequado de cada modalidade do saneamento que compõe o índice (abastecimento de água – IAA; esgotamento sanitário – IAE; e resíduos sólidos – IAR), multiplicadas por um coeficiente.

No documento extraído do Siop “Mapeamento do Programa” 2222, frisou-se que o coeficiente que estabelece a participação de cada modalidade no índice global foi estimado com base no peso que cada modalidade tinha nos déficits de atendimento adequado de 2017.

Os indicadores de atendimento adequado de cada componente, por sua vez, são estabelecidos da seguinte forma:

$$IAA = A1 \times A8 \times (1 - A5)$$

$$IAE = E1 \times E4$$

$$IAR = R1 \times (1 - R7)$$

As variáveis de cálculo primárias são os seguintes indicadores extraídos do Plansab e seus Relatórios Anuais de Avaliação, conforme Tabelas 6.1, 6.2 e 6.3 da versão revisada em 2019 (disponível em <http://www.cidades.gov.br/saneamento/plansab>):

A1. % de domicílios urbanos e rurais abastecidos com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente;

A5. % de economias ativas atingidas por intermitências no abastecimento de água;

A8. % de domicílios urbanos e rurais abastecidos com água por rede de distribuição, com canalização interna;

E1. % de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para excretas ou esgotos sanitários;

E4. % de tratamento de esgoto coletado;

R1. % de domicílios urbanos e rurais atendidos por coleta direta ou indireta de resíduos sólidos;

R7. % da massa de resíduos sólidos com disposição final ambientalmente inadequada.

Confiabilidade

Os dados necessários ao cálculo dos indicadores de atendimento adequado (ou seja, as variáveis primárias) advêm da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apesar da falta de periodicidade na publicação desses dados (conforme informado mais adiante), não há elementos que possam refutar a sua confiabilidade, haja vista basearem-se em pesquisa do IBGE, que lastreia o acompanhamento de diversas políticas públicas.

Por sua vez, quanto aos resultados intermediários, os dados apresentados são fornecidos pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS), que é a própria responsável pelos repasses de recursos federais para obras públicas do setor de saneamento. Considerando as fragilidades na qualidade dos Resultados Intermediários definidos, conforme abordado na sequência, não foram empreendidas técnicas de aferição da veracidade e precisão dos dados, não se emitindo, portanto, juízo sobre a sua confiabilidade.

Qualidade

Conforme descrito anteriormente, o cálculo do índice que mede o atingimento da meta é efetuado por meio de equação em que são aplicados coeficientes aos indicadores de atendimento adequado de água, esgotos e resíduos sólidos, de modo que é possível estimar o percentual de domicílios que possuem atendimento adequado em saneamento básico, considerando esses três componentes do saneamento. As variáveis primárias levam em conta as formas de acesso aos serviços

e as condições que devem ser obedecidas para que o atendimento seja considerado adequado, conforme definido no Plansab.

Os parâmetros definidos para a meta do Programa 2222 são específicos, mensuráveis, apropriados (ou adequados), realistas e têm limitação temporal, ou seja, não foram encontradas evidências para rejeitar a qualidade da meta em si.

Já em relação ao Resultados Intermediários, não resta claro em que medida o aumento do número de empreendimentos de esgotamento sanitário e abastecimento de água concluídos concorre para a melhoria no índice de atendimento adequado em saneamento básico. Nesses resultados não há menção, por exemplo, ao número de beneficiários, tampouco ao incremento implicado no acesso aos serviços – vale observar que há empreendimentos que não implicam ampliação do acesso.

Naturalmente, a conclusão de empreendimentos voltados a fornecer água tratada ou a coletar e tratar esgotos sanitários é medida que tende a contribuir com a meta, vez que, em geral, visa combater os déficits existentes. Todavia, não é possível estabelecer correlação direta entre a execução de empreendimentos e a alteração no indicador estipulado – especialmente correlação numérica. Não é possível inferir, portanto, qual a contribuição desses resultados intermediários para o alcance da meta estipulada.

Vale observar, também, que, de acordo com o Plansab, os empreendimentos apoiados pela União configuram parcela minoritária das ações destinadas ao combate do déficit de atendimento – tal fato é corroborado pelos dados das dotações orçamentárias do próprio programa em questão, que perfazem percentual relativamente baixo do total de recursos tidos como necessários para garantir a universalização dos serviços. Assim, ratifica-se que não há uma correlação direta entre os resultados intermediários apontados e a meta estabelecida para o programa.

Entende-se, portanto, que os Resultados Intermediários definidos não são específicos nem apropriados para aferir o atingimento da meta a que se referem.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Objetos rejeitados	Atributos rejeitados
Resultados intermediários	
0091 - Empreendimentos de abastecimento de água	Qualidade
0092 - Empreendimentos de esgotamento sanitário	

Desempenho da meta em 2022

As apurações mais recentes e disponíveis para a meta do Programa 2222 datam de 2019, tendo em vista que o IBGE cancelou a divulgação dos dados da PNADC referente aos anos de 2020 e 2021. Para o ano de 2022, a previsão é que a apuração ocorra somente em 2023, após a divulgação dos dados do Censo Demográfico 2022 pelo IBGE. Assim, diante da falta de dados, não foi possível avaliar o seu desempenho no exercício de 2022.

Por sua vez, quanto aos resultados intermediários, verificou-se que os valores realizados superaram aqueles estabelecidos para o exercício de 2022. Porém, tendo em vista que eles foram excedidos em um percentual pequeno, inferior a 10% do previsto (6,25% maior para o resultado 0091 e 5,42% maior para o resultado 0092), entende-se não ser o caso de se cogitar um ajuste nessa previsão.

3.3.8. Programa 2220 – Moradia Digna

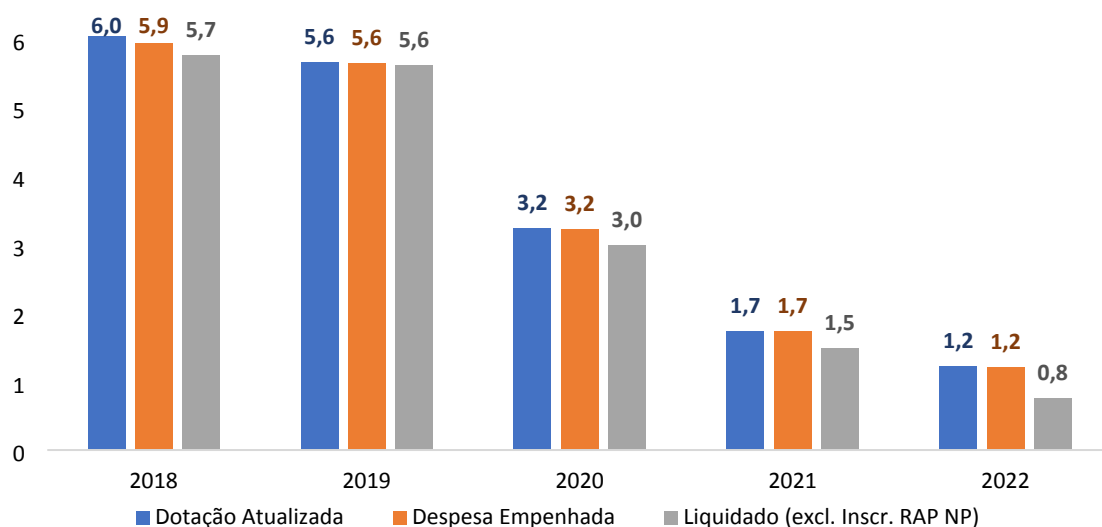
O acesso à moradia é um direito social assegurado pela Constituição Federal, sendo um fator essencial para a qualidade de vida das pessoas. Contudo, a complexidade do tema, os indicadores de déficit e inadequação habitacionais acumulados ao longo de décadas, juntamente com a demanda habitacional futura, representam um enorme desafio para a política habitacional.

Nesse contexto, o objetivo do Programa Moradia Digna é promover o acesso e a melhoria das condições de moradia de famílias de baixa renda. O programa é gerido pela Secretaria Nacional de Habitação, atualmente no Ministério das Cidades.

No tocante à execução orçamentária do referido programa, observa-se, na figura abaixo, a situação das dotações orçamentárias, dos empenhos e dos valores liquidados ao longo dos últimos cinco exercícios financeiros. Registre-se que, até 2019, o programa em análise era identificado pelo código 2049 – Moradia Digna.

Execução orçamentária do programa Moradia Digna – 2018 a 2022

R\$ bilhões



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

Filtro: Programa 2220 – Moradia Digna.

Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
1.154	1.222	1.197	752	752

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Destaca-se a redução significativa do orçamento destinado ao programa nos últimos exercícios financeiros, fato que impõe dificuldades à implementação da política pública, muito baseada em produção subsidiada de unidades habitacionais, bem como demonstra que o programa não esteve entre as prioridades da agenda governamental nos últimos anos.

Segundo informações do monitoramento do PPA, as restrições orçamentárias no exercício de 2022 inviabilizaram novas contratações nas linhas de atendimento habitacional subsidiadas destinadas às famílias com menor poder aquisitivo. A provisão habitacional se deu praticamente por meio das linhas de financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Também devido à restrição orçamentária, não foram registradas novas seleções e contratações de obras de urbanização de assentamentos precários, bem como não houve renovação da carteira de urbanização, salvo alguns contratos oriundos de Emenda Parlamentar e do Pro-Moradia.

Todavia, há de se registrar esforço da Secretaria Nacional de Habitação em contornar o difícil momento fiscal, buscando alternativas para melhorar as condições de acesso ao financiamento habitacional pelas famílias de baixa renda, ajustes na regulamentação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para facilitar a continuidade das obras em andamento e a retomada das obras paralisadas, bem como investimento na qualificação da produção subsidiada, por meio de chamamentos públicos de propostas de empreendimentos habitacionais destinados à implementação de protótipos de habitação de interesse social no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela.

Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise					
Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)*
Meta: 050K – Beneficiar 2.174.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade	Família beneficiada	2.174.117	1.502.219	1.344.848	Sim
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermediário previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)*
0114 – Famílias beneficiadas com a provisão de moradia digna	Família beneficiada	1.939.297	1.356.203	1.228.979	sim
0115 – Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse	Família beneficiada	234.820	146.016	115.869	sim

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022 e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

Confiabilidade

Procedeu-se ao recálculo do dado fornecido pela SNH/MCidades no Sistema integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), mediante a obtenção dos dados no Painel Estratégico do Sistema de Planejamento do MDR (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional>) e aplicação de consulta aos indicadores componentes da Meta 050K – Beneficiar 2.174.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade, cujo resultado alcançou 1.344.848 em 2022, sendo compatível com o apresentado oficialmente.

Qualidade

Conforme método *Smart*, no limite das evidências disponíveis, foram constatadas falhas ou distorções capazes de rejeitar a meta ou seus resultados intermediários.

Nesse contexto, uma primeira limitação diz respeito à territorialidade, que faz parte do atributo da especificidade. Com efeito, houve ausência de regionalização da meta e de seus resultados intermediários, devidamente justificada no mapeamento do programa, em que pese os valores

apurados no espelho do monitoramento estarem regionalizados. Assim, não é possível verificar o grau de atingimento das metas de forma regionalizada.

Mais do que um aspecto do método “Smart”, a regionalização das metas do PPA é estabelecida pelo art. 165, § 1º, da Constituição Federal (CF) e sua ausência pode ocasionar dificuldades na priorização da execução do programa e no atendimento de regiões e das populações mais necessitadas, ao passo que pode beneficiar aqueles entes que detenham maior capacidade operacional, mas não necessariamente as situações mais urgentes, em descompasso com o § 7º do art. 165 da CF/1988.

Constatou-se limitação na especificidade do produto entregue pelo resultado intermediário “0115 – Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse”. Isso porque seu indicador abrange famílias beneficiadas por três vertentes: i) intervenções de urbanização de assentamentos precários; ii) regularização fundiária; e iii) melhoria habitacional. Todavia, o registro do Siop não esclarece o impacto e a contribuição de cada uma dessas vertentes no resultado total intermediário alcançado, podendo ocasionar interpretações equivocadas.

O impacto de cada vertente é medido por indicadores de desempenho de forma gerencial pela unidade responsável pela política, de modo que essa limitação pode ser atribuída ao desenho definido para o PPA 2020-2023, o qual em sua concepção limitou a indicação a somente um objetivo e uma meta por programa, o que pode, a depender da complexidade do programa abordado, limitar a demonstração dos resultados da sua execução.

Por fim, constata-se falhas: no realismo da meta (embora a SNH tenha informado que a meta firmada se baseou no histórico de contratações dos anos anteriores); nas limitações de orçamento ou de articulações com outros entes e órgãos; nos contratos vigentes. Não foi expressamente demonstrado no Mapeamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2022 e no Espelho do PPA 2020-2023 a forma como foi construída a meta quantitativa de beneficiar exatamente 2.174.117 famílias, de forma que a avaliação quanto à realidade da meta fica prejudicada.

Conclusão

Do exposto, conclui-se por rejeitar a qualidade da meta e do resultado intermediário “0115 – Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse” do Programa 2220 – Moradia Digna.

Meta e resultado intermediário	Atributos rejeitados
Meta: 050K – Beneficiar 2.174.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade	Qualidade
Resultado intermediário 0115 – Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse	

Desempenho das metas em 2022

Em 2022, o resultado alcançado foi de 1.344.848 famílias beneficiadas com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade, sendo que a meta prevista era de 1.502.219 famílias que deveriam ter sido beneficiadas com o programa. Dessa forma, o grau de atingimento da meta foi de aproximadamente 89,5%.

Foram atribuídas, pelo órgão gestor do programa, duas restrições para o não atingimento pleno da meta: insuficiência orçamentária e falhas de articulação institucional. Conforme já registrado, as restrições orçamentárias no ano de 2022 inviabilizaram novas contratações nas linhas de atendimento habitacional subsidiadas destinadas a famílias de baixa renda.

No que se refere ao resultado intermediário 0114 – Famílias beneficiadas com a provisão de moradia digna, o resultado alcançado foi de 1.228.979 famílias beneficiadas, sendo que o resultado

intermediário previsto era de 1.356.203. Dessa forma, o grau de atingimento deste resultado intermediário foi de aproximadamente 90,6%. O não atingimento do resultado intermediário previsto pode ser explicado pela queda do ritmo de contratação de operações de produção e aquisição financiada com recurso do FGTS e em função das restrições orçamentárias que impossibilitaram a abertura de um amplo processo seletivo para novas contratações, sendo o orçamento disponibilizado em 2022 suficiente apenas para a continuidade e retomada de unidades já contratadas.

Já as falhas de articulação institucional ocorreram junto à Caixa, operadora dos programas habitacionais sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação, que teve dificuldade em realizar contratações do Pro-moradia em 2022, bem como impasses na contratação das operações do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (programa acompanhado pelo TCU, conforme Acórdão 564/2023-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz), muito em decorrência da necessidade de complexa regulamentação pelo Agente Operador Caixa, e posteriormente dificuldades operacionais de realizar o enquadramento das famílias beneficiárias para fins de assinatura dos contratos.

Essas falhas influenciaram negativamente o atingimento do resultado intermediários 0115 – Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse, que alcançou o resultado de 115.869 famílias beneficiadas, 49,3% do resultado proposto para o ano de 2022 - 234.820.

Contudo, importante registrar, conforme dados do Siop, que o Programa de Regularização Fundiária selecionou, em 2022, 245 núcleos informais para a execução de obras e serviços destinados à regularização fundiária e melhorias habitacionais. Quando contratadas, tais intervenções beneficiarão aproximadamente cem mil famílias, totalizando aproximadamente R\$ 414 milhões em investimentos.

Por fim, embora não se tenha atingido 100% da meta proposta, a unidade gestora do programa considerou satisfatórios os resultados atingidos, tendo em vista as restrições e as dificuldades de articulação que atingiram a política. Ressaltou que o alcance da política pública, embora reduzido, tem buscado impedir o aumento das variáveis componentes do déficit e da inadequação habitacional.

Muitas das iniciativas para atacar o déficit de moradias ou promover melhorias em moradias inadequadas exigem do poder público grande dispêndio de recursos, e a situação de restrição orçamentária enfrentada pelo país nos últimos anos indica a necessidade de qualificar o investimento, buscando a máxima efetividade do gasto público, bem como a busca por novas formas de atuação para atingimento dos objetivos.

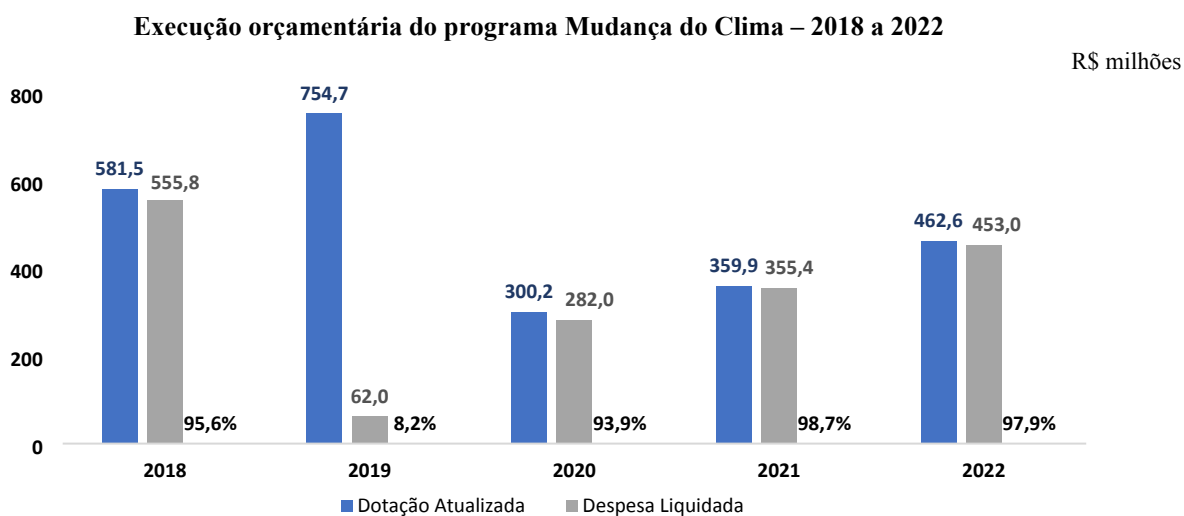
3.3.9. Programa 1058 – Mudança do Clima

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCC, pela sigla em inglês) de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Ela foi instituída em 2009 pela Lei 12.187, buscando garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático global.

O tema figura entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), conjunto de metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030 pelos países signatários. Entre os dezessete objetivos de desenvolvimento, o Objetivo 13 aborda especificamente a ação contra a mudança global do clima, buscando combater a mudança climática e seus impactos.

O programa em análise possui como diretriz (diretriz 13) a “Promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos

e os benefícios ambientais”. A execução orçamentária nos últimos cinco anos é dada no gráfico a seguir:



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

Filtro: Programa 2050 – Mudança do Clima (até 2019) e 1058 – Mudança do Clima (a partir de 2020).

Quanto ao orçamento do programa em 2022, veja-se a tabela abaixo:

Execução orçamentária do Programa 1058 em 2022

				R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
462,0	462,6	462,3	453,0	453,0

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

Análise das metas

Ao Programa 1058 está associado o objetivo 1181 - Implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono.

Trata-se de objetivo transversal, estruturado em diferentes programas do PPA e em diferentes áreas do governo, a exemplo de estimativa de investimentos em fontes renováveis de energia, realizadas pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia (MME), bem como estimativas de recursos e benefícios ambientais do Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, que estão no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Cabe notar que a iniciativa mais relevante relacionada ao objetivo, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), é o Programa Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas.

A meta do objetivo e as metas dos resultados intermediários estão detalhadas na tabela a seguir:

Meta e resultados intermediários do Programa 1058 – Mudança do Clima

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo?

0507 – Reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005.	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermediário previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo?
0249 – Mapeamento de estimativa de necessidades de financiamento para combate e enfrentamento da mudança do clima relatado à UNFCCC (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)	Percentual	100	100	90	Não
0250 – Relatório final de Monitoramento e Avaliação (M&A) do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – PNA elaborado.	Percentual	100	100	100	Não
0252 – Estratégia Nacional de incentivo à siderurgia brasileira com uso de carvão vegetal validado pelos entes do Governo Federal	Percentual	100	100	100	Não
0256 – Projeto Vertentes – Consórcios de Uso Múltiplo Sustentável da Paisagem – elaborado e submetido ao BIRD.	Percentual	100	100	100	Não

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidência da República 2022

Confiabilidade

Entende-se que a meta do objetivo (0507) atende ao requisito de confiabilidade. Os dados para o monitoramento de redução de emissões de GEE são baseados nas Comunicações Nacionais à UNFCCC, relatório que os 195 países signatários do tratado, o Brasil incluído, devem apresentar a cada quatro anos, incluindo seus inventários nacionais das emissões antrópicas, por fontes e remoções por sumidouros dos gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal.

O relatório é elaborado a partir de informações oficiais sobre as iniciativas no âmbito da agenda climática nacional, sob coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI).

Segundo o sítio eletrônico do MCTI, o documento mais recente enviado contou com o envolvimento direto de mais de quatrocentos especialistas de 217 instituições, e, como parte do processo de garantia de qualidade, os principais documentos técnicos desenvolvidos foram objeto de consulta pública a especialistas não envolvidos diretamente nos estudos, garantindo a precisão e confiabilidade do processo (<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2022/11/mcti-apresenta-experiencia-brasileira-de-elaboracao-de-relatorios-de-transparencia-em-painel-da-unfccc> - acesso em 28/3/23).

Com relação aos resultados intermediários 0249, 0250, 0252 e 0256 não se verificam problemas de confiabilidade. Em apertada síntese, os resultados intermediários são relativos à elaboração de projetos e relatórios cujos percentuais de execução e rotinas para aprovação são facilmente aferíveis.

Qualidade

Com relação à meta do objetivo (0507), entende-se que ela não é adequada, uma vez que não cumpre o requisito de tempestividade. O monitoramento do resultado é feito com base nas Comunicações Nacionais à UNFCCC. A última versão do documento é de 2020, e apresenta uma defasagem de quatro anos, ou seja, contém os dados atualizados até o ano de 2016.

De acordo com a metodologia vigente, em 2024, quando o PPA 2020-2023 já estiver encerrado, o país terá conhecimento do desempenho do ano de 2020, primeiro ano de vigência do atual Plano Plurianual.

Seguindo o mesmo raciocínio, o país só terá conhecimento do desempenho do ano de 2024, ano subsequente ao fim do presente PPA, quando publicar sua 6ª Comunicação Nacional, prevista para 2028.

Dessa maneira, verifica-se que o indicador não cumpre o propósito para o qual foi criado, qual seja, aferir o desempenho do Programa Finalístico 1058 – Mudança do Clima, do PPA 2020-2023.

A partir do exposto, entende-se que a meta do objetivo (0507) deve ser rejeitada, uma vez que seu aferimento não é tempestivo, não sendo possível avaliar seu atingimento em tempo hábil para a tomada de decisões e a adequada formulação de políticas públicas.

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do objetivo: 0507 – Reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005.	Qualidade

Quanto aos demais resultados intermediários, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

3.3.10. Programa 5024 – Atenção Integral à Primeira Infância

Esse programa finalístico tem por objetivo promover atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Sua ação nuclear é o desenvolvimento integral na primeira infância nos termos definidos no Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), que em seu art. 2º define primeira infância como “o período que abrange os primeiros seis anos completos ou 72 meses de vida da criança”. Para operacionalizar os fins desejados pela Lei, editou-se o Decreto 8.869/2016, que instituiu o Programa Criança Feliz (PCF).

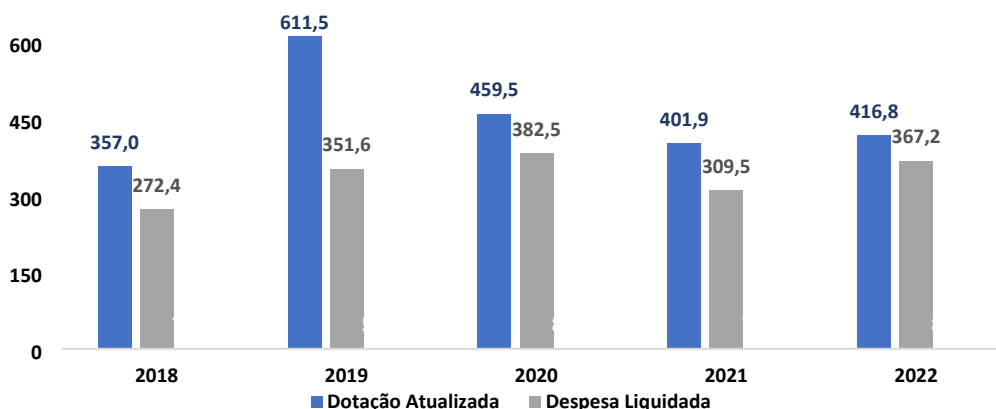
O PCF integra ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, bem como fortalece o enfrentamento à pobreza e redução de desigualdades, além de renovar o compromisso do Brasil com a atenção às crianças com deficiência e as que estão em serviços de acolhimento e suas famílias. Essas ações se integram ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD, Decreto 10.531/2020), em seus itens 5.3.1 e 5.3.4.

Essa política pública também impacta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em seu Objetivo 3 – Boa Saúde e Bem-Estar, que tem como diretriz “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”. O programa está presente em mais de três mil municípios, tendo alcançado, desde sua implantação, mais de 1,9 milhão de crianças e gestantes atendidas em mais de 78 milhões de visitas domiciliares.

A execução orçamentária da Função 8 – Assistência Social, quanto à ação “Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz”, nos últimos cinco exercícios, se desenvolve conforme o gráfico e tabela seguintes.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos

R\$ milhões



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

Filtros: Função 08 – Assistência Social, Programas “2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” e “5024 – Proteção Integral à Primeira Infância, dados dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social”; Ação 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz.

Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
451,72	416,82	416,80	367,20	367,20

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Até o ano de 2019 estava vigente o PPA 2016-2019, e o PCF era executado dentro Programa Finalístico “2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. Na vigência do atual PPA, criou-se o 5024 – Proteção Integral à Primeira Infância para fins de apropriação da despesa referente ao PCF.

Análise das metas

Ao programa está associado o Objetivo “1231 - Promover atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida”, cuja meta e os resultados intermediários selecionados estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)*
0520 - Atender 2,2 milhões de crianças beneficiadas, desde a gestação até os 6 anos	Indivíduo atendido (unidade)	2.200.000	1.800.000	1.941.359	N
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermediário previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)*
RI 0127 - Ampliação do número de crianças e gestantes acompanhadas pelo Programa Criança Feliz	Indivíduo atendido (unidade)	500.000 (em 2023) 2.400.000 (total do quadriênio)	650.000	315.913	S

RI 0128 - Ampliação do número de municípios participantes do Programa Criança Feliz	Município participante (unidade)	3.500	3.300	3.020	N
---	----------------------------------	-------	-------	-------	---

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022.

Nota: (*) A equipe de Auditoria estabeleceu um desvio igual a 10% para obtenção do intervalo de confiança resultante do quociente entre o resultado efetivamente alcançado e o previsto no PPA 2020-2023.

Confiabilidade

Quanto à avaliação da confiabilidade dos resultados intermediários RI 0127 e RI 0128, tem-se que a fonte do dado é confiável, pois segundo consta do “Mapeamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2022” elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, a fonte dos dados para a composição do indicador são o “Prontuário Eletrônico do SUAS” e o “Sistema do Termo de Aceite ao Programa Criança Feliz”, informando que tais dados são disponibilizados no Visualizador de Dados Social do Ministério da Cidadania (VIS Data 3). A Equipe de Auditoria constatou a existência dos dados e informações no Sistema e-PCF, embora os números remontem até o mês de junho de 2022, prejudicando o recálculo do indicador no decorrer do segundo semestre, sendo justificável em razão de período eleitoral.

Visitas realizadas a beneficiários do Programa Criança Feliz			
Referência	Visitas realizadas		Total
	Crianças	Gestantes	
2018	812.806	30.532	843.338
2019	1.297.268	38.765	1.336.033
2020	1.291.999	33.957	1.325.956
2021	1.687.025	81.537	1.768.562
2022	1.781.829*	88.127*	1.869.956*

Fonte: VIS Data 3 (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>)

Nota: (*) dados até junho de 2022.

Ainda em relação ao atributo de confiabilidade dos dados, o Acórdão 2.732/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, expediu recomendações ao então Ministério da Cidadania atinentes à inserção de informações, disponibilização de sistemas e painéis gerenciais, adoção de indicadores, implementação de plataformas eletrônicas, entre outras disposições afetas ao PCF. Tais recomendações, caso internalizadas ao programa, seriam suficientes para elidir eventuais dúvidas sobre a aplicação de recálculo de indicadores referentes ao PCF.

Assim, no que concerne à avaliação da confiabilidade das metas do objetivo e dos resultados intermediários relativos ao Programa 5024 em análise, verificou-se que foram positivas as respostas a quesitos sobre a credibilidade, uma vez que as fontes dos dados são *a priori* confiáveis, bem como são baixas as probabilidades de que os dados fornecidos por essas fontes contenham erros de medição ou transcrição. Assim, por esses motivos, não houve rejeição de meta alguma pertinente ao Programa 5024 por conta do atributo confiabilidade.

Qualidade

Quanto ao atributo qualidade, tem-se que, relativamente ao Programa 5024, as metas do objetivo e dos resultados intermediários não devem ser rejeitadas. Além disso, o acatamento das recomendações exaradas pelo TCU no âmbito do referido acórdão tem o condão de aprimorar esse atributo ao longo dos exercícios seguintes, para que as metas e seus indicadores espelhem melhor a consecução do referido programa até o final do PPA em 2023.

Conclusão

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade das metas do Programa 5024 – Atenção Integral à Primeira Infância.

Desempenho das metas em 2022

Para acompanhamento do cumprimento da meta estabelecida para o Objetivo 1231, o PPA 2020-2023 estabeleceu o indicador denominado “Índice PCF” obtido a partir da divisão do “número de atendimentos médio no ano de 2022” pela “meta de cobertura prevista no PPA”, multiplicando-se o quociente por cem. Ao final se compara o resultado com o índice base (11,9) visando observar eventual aumento, ou diminuição, do indicador no ano em análise. Para o exercício de 2022, a equipe de auditoria calculou um “Índice PCF” igual a 88,24% $((1.941.359/2.200.000) \times 100)$.

Apesar do esforço do governo para o atingimento de metas pactuadas, evidenciado no ato de empenhar toda a dotação atualizada do programa (417 milhões), o cenário de restrição orçamentária (identificado, *a priori*, pela diferença entre a dotação inicial e a atualizada) foi preponderante para a não efetivação de novas adesões de beneficiários do programa, o que em parte pode explicar o não atingimento da meta estabelecida para o resultado intermediário “RI 0127 - Ampliação do número de crianças e gestantes acompanhadas pelo Programa Criança Feliz”.

3.3.11. Programa 3001 – Energia Elétrica

O Programa 3001 – Energia Elétrica do PPA 2020-2023 possui como diretriz (diretriz 15) ampliar o investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. Por meio do objetivo 1208, o programa intenciona assegurar o suprimento de energia elétrica ao mercado brasileiro em condições adequadas de qualidade e equilíbrio entre segurança e preço, de forma sustentável.

A meta 0500 (única constante do objetivo) busca manter em 100% o Índice de Expansão da Geração (IEG), calculado como sendo a razão entre a expansão da capacidade de geração verificada – ou seja, a expansão da oferta verificada a partir do monitoramento dos empreendimentos de geração, obtida pela soma da capacidade de geração liberada para operação no ano – e a previsão de expansão de capacidade de geração, registrada no planejamento estratégico do Ministério de Minas e Energia para igual período.

Execução orçamentária do programa em 2022

				R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
135,2	132,6	131,6	104,8	104,4

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A maior parte da alocação de recursos federais nessa política pública é realizada por meio do orçamento de investimentos das empresas estatais não dependentes, notadamente das empresas do Grupo Eletrobras, Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear (Grupo ENBPar) e Grupo Petrobras. O orçamento de investimentos de estatais na área de energia elétrica em 2022 consta da tabela a seguir:

Orçamento de Investimentos de Empresas Estatais no programa Energia Elétrica em 2022

			R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Orçamento Realizado	
10.990,5	10.990,5	2.950,0	

Fonte: Orçamento de Investimentos.

Nas análises realizadas ao longo da execução do PPA 2020-2023 acerca deste programa, foi apontada a execução orçamentária nos respectivos exercícios, bem como realizadas análises expeditas acerca da referida meta quanto a aspectos de confiabilidade e qualidade. Em particular, a análise empreendida relativamente ao exercício de 2021 teve a seguinte conclusão: não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade da meta do objetivo do Programa 3001 (meta 0500), bem como dos resultados intermediários RI 0099, RI 0100.

Considerando que não se faz necessário repetir ou atualizar as análises realizadas anteriormente sobre os instrumentos formalmente previstos no PPA 2020-2023 para o programa finalístico Energia Elétrica, o presente tópico destacará assuntos de maior relevo para o setor que, apesar de não serem abrangidos pela meta 0500, foram endereçados por este Tribunal em 2022.

Capitalização da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)

A capitalização da Eletrobras representou ação inovadora do Estado em matéria de desestatização. Além de se tratar da privatização da maior empresa de energia elétrica do país, a metodologia adotada para diluir o controle da União sobre a companhia diferiu daquelas já realizadas até então. Em vez de a União colocar à venda suas ações, a Eletrobras emitiu novas ações no mercado e a sua controladora (a União) foi impedida de adquirir quaisquer desses papéis, conforme estabeleceu a Lei 14.182/2021, que definiu as principais regras relativas à privatização.

Assim, considerando a relevância da Estatal, bem como a magnitude dos valores envolvidos na operação, e, em observância ao que define a IN TCU 81/2018, o TCU se debruçou sobre os dois grandes assuntos de interesse da União, sendo cada um objeto de análise específica: etapa 1 - valor adicionado aos novos contratos de concessão (VAC) da Eletrobras, grandeza utilizada para definir o bônus de outorga a ser pago pela companhia; e etapa 2 - avaliação econômico-financeira da empresa (*valuation*), que serviu como balizadora para o cálculo do valor das novas ações emitidas.

Na primeira etapa, foram encontradas inconsistências nas planilhas apresentadas, uma vez que parte dos cálculos realizados não correspondia à metodologia definida. Os ajustes foram realizados pelo MME no decorrer do trabalho, importando em uma redução de aproximadamente R\$ 6 bilhões no VAC. Ainda nessa mesma fase, foi apontada uma inadequação nos valores utilizados nas projeções para o preço da energia elétrica no longo prazo, os quais não estariam aderentes à metodologia definida pelo próprio Poder Concedente. Foi sugerida a adoção de um valor que, uma vez acatado, conduziu a uma elevação de cerca de R\$ 10 bilhões no VAC. Além desses apontamentos, foram feitas sugestões de melhorias para processos futuros de desestatização, assim como possíveis novas alterações que importariam em um maior resguardo do Erário frente à privatização da Eletrobras. Esta etapa foi apreciada pelos Acórdãos 3.176/2021 e 296/2022, ambos do Plenário e de relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

Já na segunda etapa, novamente foram encontradas inconsistências nas planilhas apresentadas, as quais, assim como ocorreu na primeira parte dos trabalhos, foram ajustadas durante o acompanhamento. Esses ajustes levaram a uma elevação de 6,1% no valor mínimo do preço por ação. Ademais, verificou-se que parte dos cálculos efetuados pelas consultorias contratadas pelo BNDES para avaliar a Eletrobras não estava de acordo com o relatório de premissas elaborado por uma dessas consultorias para esse fim. Como o referido relatório foi disponibilizado para todas as contratadas realizarem seus cálculos, os erros afetavam de maneira direta o *valuation* da companhia. Ainda, nessa segunda etapa, foram constatadas oportunidades de melhorias para futuros projetos de privatização conduzidos pelo BNDES e possíveis irregularidades nas demonstrações contábeis da Eletrobras e de suas subsidiárias. Esta etapa foi apreciada pelo Acórdão 1.103/2022-TCU-Plenário, também de relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

Política Tarifária do Setor Elétrico Brasileiro

O TCU realizou Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar a existência, a efetividade e a coerência da política tarifária do setor elétrico brasileiro, de sorte a identificar se as

iniciativas voltadas para a modicidade tarifária cumprem os requisitos mínimos de uma política pública consistente.

No trabalho, foi comprovada a ausência de uma política tarifária do setor elétrico no Brasil devidamente institucionalizada e estruturada. O conjunto de iniciativas governamentais, frequentemente, é pouco articulada entre si e limita-se a solucionar problemas emergenciais, o que não tem possibilitado a geração de tarifas módicas e que sejam sustentáveis no médio e longo prazo. Além disso, verificou-se que, nos últimos vinte anos, a tarifa cresceu acima da inflação oficial, não refletindo o potencial de gerar energia elétrica a preço baixo.

Importante notar que a ausência da institucionalização da política tarifária, de acordo com o TCU, também prejudica a avaliação e monitoramento das tarifas, pois não há metas a serem alcançadas nem indicadores a acompanhar, o que ensejou em recomendações pelo Tribunal. Esta fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 1.376/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

Atendimento energético do Sistema Elétrico diante do cenário hidrológico desfavorável

O Tribunal acompanhou as ações relacionadas ao atendimento energético do Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN) diante do cenário hidrológico desfavorável, especialmente quanto à garantia da segurança energética e à modicidade tarifária.

Foram detectadas falhas no planejamento por parte dos órgãos envolvidos. A maioria das ações adotadas pelo Poder Executivo teve foco no aumento da oferta de energia, sem os devidos estudos ou análises detalhadas de impacto que corroborassem essa escolha, negligenciando ações do lado da demanda. Assim, houve pouco incentivo para o deslocamento ou redução do consumo, bem como falhas na execução e na comunicação das medidas adotadas sob a ótica da demanda.

As medidas de enfrentamento foram tomadas sem estimativa prévia dos seus impactos tarifários, além de terem sido observadas, em relação às ações para enfrentamento da crise, pouca previsibilidade, transparência e quantificação dos custos das medidas implantadas. Constatou-se a ausência de um plano estratégico de contingência para o enfrentamento de situações críticas, o que ensejou na expedição de recomendações pela Corte de Contas. Esta fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 1.567/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

Contratação emergencial de energia elétrica em decorrência da crise hidroenergética

Ao analisar a consistência do Procedimento Competitivo Simplificado (PCS) para contratação de energia de reserva – adotado de forma emergencial em razão da situação hidrológica desfavorável de 2021 –, especialmente quanto à sua economicidade, o Tribunal identificou que não houve avaliação objetiva da consistência das contratações. Isso porque, diante da melhora do cenário hídrico, com o abrandamento de diversas restrições operativas das usinas hídricas e recuperação dos reservatórios, tornou-se necessário avaliar a vantajosidade e pertinência de se adquirir, às custas de todo o mercado regulado, energia com custos elevados em razão da excepcionalidade da contratação emergencial.

Assim, o TCU entendeu, com base no poder-dever de autotutela de que dispõe a Administração e considerando que a situação dos reservatórios ficou mais favorável, ser necessária uma avaliação, por parte do Poder Concedente, da pertinência da rescisão, manutenção ou renegociação de contratos decorrentes do PCS, ensejando em determinação para que fosse realizada uma avaliação individualizada e conclusiva dos contratos decorrentes do PCS. Esta fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 2.699/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler.

Revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu

O TCU vem acompanhando as ações e estudos realizados pelos órgãos governamentais – em especial o Grupo de Trabalho criado pela Portaria MME 124/2019 – visando a preparação das negociações para a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu.

O referido anexo estabelece as bases financeiras e de prestação dos serviços de eletricidade da Usina e possui cláusula de revisão após o decurso de um prazo de cinquenta anos a partir da entrada em vigor do tratado; o que ocorrerá em 2023. A revisão do anexo tem caráter estratégico para os dois países – Brasil e Paraguai –, tendo em vista a importância da energia da usina para os consumidores brasileiros e paraguaios e a expectativa de redução das tarifas com a referida revisão.

Em 2022, o TCU avaliou as ações tomadas pelos órgãos competentes, dentre eles o MME e o Ministério de Relações Exteriores, em preparação para a negociação do Anexo C do Tratado, tendo sido determinada a continuidade do acompanhamento até que se concretize a revisão do Anexo C do Tratado de Itaipu. Esta fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 2.011/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira.

Acompanhamento das ações de retomada das obras da Usina Termonuclear Angra 3

A implantação da usina nuclear de Angra 3, localizada em Angra dos Reis/RJ, de responsabilidade da Eletronuclear, foi iniciada na década de 80. Depois de reiteradas paralisações e retomadas, atualmente tem 66% de execução física. No TCU há vários processos tratando de Angra 3, com apontamentos relacionados a irregularidades contratuais, viabilidade econômico-financeira e atrasos no cronograma de implantação.

Em específico, o Tribunal acompanha as ações para viabilizar a retomada do empreendimento, incluindo a modelagem econômico-financeira e jurídica, retomada de sua construção e finalização nos prazos previstos. O objetivo do acompanhamento é apontar riscos e compartilhar orientações aos gestores acerca de problemas potenciais no desenvolvimento dos estudos e ações, que eventualmente possam, em última instância, afetar os interesses dos consumidores de energia elétrica, do setor elétrico e da economia.

Entre outros, o TCU apontou a existência de diversas incertezas associadas aos aspectos técnicos, jurídicos, financeiros e societários, indicando que a autorização concedida pela Lei 14.120/2021 não significa a execução do empreendimento a qualquer custo, sem a devida atenção ao princípio da modicidade tarifária e sem a definição de marcos claros que balizem a retomada dos trabalhos. Esta fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 705/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Jorge Oliveira.

3.3.12. Programa 2201 – Brasil Moderniza

No PPA 2020-2023, foi criado o Programa 2201 - Brasil Moderniza, como instrumento da Política Nacional de Modernização do Estado (PNME), elaborada pela então Secretaria Especial de Modernização do Estado (Seme). Trata-se de programa multissetorial, com o tema “Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos”, o qual, a fim de resolver o problema da “crescente demanda da sociedade por eficiência na prestação de serviços públicos de qualidade”, visava a “aperfeiçoar o atendimento às necessidades da sociedade, com a identificação de ações voltadas à transformação digital e à eliminação de sobreposições de atividades entre os órgãos”.

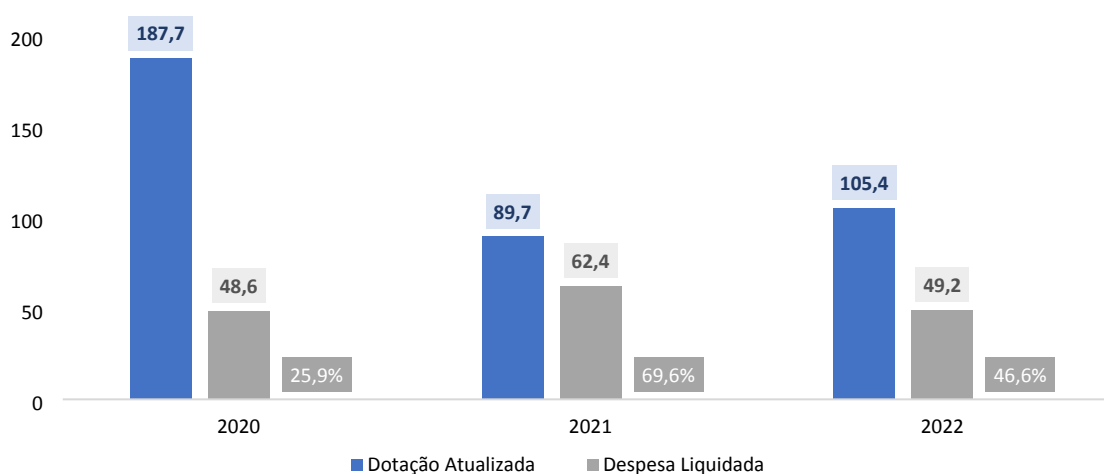
De acordo com o Volume II (Consolidação dos Programas de Governo) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2022, o Programa 2201 - Brasil Moderniza apresentava os seguintes valores na Lei Orçamentária Anual (LOA):

Ação	Título	Unidade Orçamentária	Valor (R\$)
------	--------	----------------------	-------------

Órgão: Presidência da República			
217Z	Gestão do Sistema Nacional de Certificação Digital da Infraestrutura de Chaves Públicas - ICP-Brasil e de outras tecnologias de segurança da informação e identificação digital	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)	22.520.759,00
21AN	Coordenação, Elaboração e Proposições para Modernização do Estado	Presidência da República	1.000.000,00
21D5	Gestão de Políticas de Proteção de Dados	Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)	37.954.225,00
Órgão: Ministério da Economia			
21CQ	Gestão do Governo Digital	Ministério da Economia - Administração Direta	35.116.192,00

Execução orçamentária do programa no período 2020-2022

R\$ milhões



Execução orçamentária do programa em 2022

R\$ milhões

Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
96,6	105,4	103,5	49,2	47,0

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Resultados do Programa

Com relação à transformação digital dos serviços públicos, o Decreto 11.260/2022, dispôs sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorrogou o período de vigência da Estratégia de Governo Digital (EGD), instituída pelo Decreto 10.332/2020.

Até a data de conclusão deste tópico, o “Painel de monitoramento de serviços federais” mostrava que, dos 4.669 serviços digitalizáveis disponíveis no portal Gov.br, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) considerava 4.180 (89,53%) totalmente digitais, ou seja, para os quais as solicitações podem ser feitas *online*, sem a necessidade de deslocamentos para as agências dos órgãos públicos, facilitando a vida do usuário. Portanto, considera-se viável o alcance da meta de “transformar cem por cento dos serviços públicos digitalizáveis até 2023” (EGD, Iniciativa 1.1).

Adicionalmente, com a implementação do *login* único, o cidadão passou a ter acesso a qualquer serviço, de qualquer órgão, a partir de um único cadastro e senha. Mais de 142 milhões de pessoas (68% da população brasileira) já estão cadastradas e aptas a usufruir dos serviços digitais. Outras frentes de atuação buscaram otimizar o uso da informação pela administração (e.g. dispensar a apresentação de comprovantes de identidade a partir da automatização do preenchimento de dados

básicos de identificação) e facilitar para o cidadão o pagamento de valores, tais como taxas, multas, aluguéis e serviços, devidos a órgãos públicos, a exemplo da implantação do PagTeseuro.

Com relação à Modernização da Gestão Pública, a Seme coordenou, junto com a então Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME), o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov (Decreto 10.382/2020). Além disso, com vistas a tornar mais eficientes a gestão documental e a tramitação de processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, coordenou, em parceria com o ME, a Advocacia-Geral da União e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a implantação do Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede (SUPER.GOV.BR).

Ressalta-se, ainda, a elaboração de um balcão único de atendimento, programa que visa a permitir que o governo federal alcance o cidadão não atendido pela via digital por motivos variáveis. Seu principal objetivo é expandir esse atendimento a todas as localidades do país onde o governo federal não possui estrutura física e, nos locais onde essa estrutura existe, prestar os serviços públicos de forma centralizada para a população, não de maneira isolada por cada órgão.

Ademais, a integração da oferta de serviços propicia equidade de oportunidades aos cidadãos e, à própria Administração Pública, permite melhor se organizar administrativamente, aumentando a transparência sobre os dados associados e a governança sobre os serviços prestados e suas possibilidades de monitoramento, a exemplo do cumprimento de prazos de atendimento e o fornecimento de outras informações úteis. Registra-se a existência de recomendações e *benchmarks* internacionais (e.g. OCDE/Legal/0472, OCDE/Legal/0445 e OCDE/Legal/0450) no sentido da criação desse “balcão único”, de forma a garantir uma estrutura institucional sólida para viabilizar uma coordenação vertical e horizontal eficaz, permitindo inovar e reavaliar rotinas de trabalho.

Resultados Intermediários alcançados ao longo do PPA 2020-2023

Ao Programa 2201 - Brasil Moderniza está associado o Objetivo 1212 (“Aumentar a qualidade da prestação de serviços à sociedade, modernizando o ambiente de negócios e a gestão pública, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos”), avaliado de acordo com a Meta 051K (“Melhorar o Índice de Modernização [IM] para 85% nos próximos quatro anos”), subdividida em dois Resultados Intermediários (0014 - Serviços públicos digitais oferecidos pelo Governo; e 0015 - Agilização do procedimento de abertura de empresas).

Análise empreendida em 2021 já avaliou e rejeitou a qualidade e a confiabilidade dessa Meta e dos respectivos Resultados Intermediários. Apesar dessa rejeição, convém registrar suas evoluções ao longo do período do PPA 2020-2023. Quanto ao processo de digitalização dos serviços públicos, tem-se:

Nº de serviços/ano	Digitalização de serviços públicos				
	2019	2020	2021	2022	2023
Digitais	1.777	2.545	3.568	3.714	4.180
Não digitais	978	754	665	394	301
Parcialmente digitais	614	597	667	574	188
Total	3.369	3.896	4.900	4.682	4.669
Serviços digitalizados (%)	52,75	65,32	72,82	79,33	89,53
Não digitalizáveis	--	--	--	--	91

Fonte: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/central-de-qualidade/painel-de-monitoramento-de-servicos-federais>.

A baixa confiabilidade desses dados pode ser atestada, por exemplo, pela significativa queda da quantidade total de serviços verificada de 2021 (4.900) para 2022 (4.682), bem como pelo fato de esses números divergirem daqueles que constavam nesse mesmo painel em 2022, conforme verificado pelo Tribunal na última avaliação do Programa 2201 no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2021.

A seu turno, o procedimento de abertura de empresas apresenta o seguinte histórico:

Procedimento de abertura de empresas					
Tempo médio de:	Dez/2019	Dez/2020	Dez/2021	Dez/2022	Fev/2023
Viabilidade	45h	28h	19h	14h	12h
Registro	61h	33h	29h	10h	14h
Abertura (viabilidade + registro)	4,42 dias (4 dias e 10h)	2,54 dias (2 dias e 13h)	2 dias	1 dia	1,13 dia (1 dia e 3h)

Fonte: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapas-de-empresas>.

Percebe-se que o percentual de serviços públicos digitalizados aumentou de maneira relativamente constante ao longo do período, chegando, atualmente, a quase 90% do total (4.180 serviços digitais, de um total de 4.669 serviços digitalizáveis disponíveis no portal Gov.br). Paralelamente, o tempo médio para a abertura de empresas vinha decrescendo até dezembro de 2022, porém sofreu leve aumento no início de 2023.

Relacionamento entre o Programa e a Estratégia Federal de Desenvolvimento

O Programa 2201 - Brasil Moderniza relaciona-se com a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital (Decreto 9.319/2018), com a Política de Governança Digital (Decreto 8.638/2016), sucedida pela Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2023 (Decreto 10.332/2020, alterado pelo Decreto 10.996/2022), e com a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil (EFD) 2020-2031 (Decreto 10.531/2020), que consiste em um planejamento governamental que define a visão de longo prazo para atuação dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, com vistas a catalisar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, concebido como caminho da prosperidade. A EFD 2020-2031 é organizada de acordo com cinco eixos: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social.

As ações da EGD 2020-2023, bem como do Programa 2201 - Brasil Moderniza, vinculam-se, especialmente, com o Eixo Institucional da EFD 2020-2031, que tem por diretriz “aprimorar a governança pública, com foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais”. Essa diretriz é avaliada de acordo com alguns índices-chave e metas-alvo, dos quais interessam os seguintes:

Índice-chave	Último valor	Ano	Fonte	Meta 2031 (cenário de ref.)*	Meta 2031 (cenário transf.**)
Grau de facilidade de fazer negócios	59,1	2020	Banco Mundial	67	71
Índice de Governo Digital (EGDI – <i>E-Government Development Index</i>)	0,76	2020	ONU	0,82	0,85

*Cenário de referência: sem a adoção de reformas com grandes impactos sobre a produtividade (= melhorias marginais).

**Cenário transformador: processo de reformas estruturais mais profundas (= melhoria substancial da economia).

Esse Eixo apresenta três Desafios: i) melhorar a governança do setor público, aumentando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de governo; ii) ampliar a competitividade do Brasil de forma a se aproximar das economias desenvolvidas; e iii) garantir a soberania e promover os interesses nacionais. Cada um desses desafios se desdobra em várias orientações.

As ações desenvolvidas no âmbito do Programa 2201 contribuem para a consecução dos dois primeiros, em especial das orientações no sentido de “digitalizar e desburocratizar serviços públicos para garantir o pleno exercício da cidadania” e “desburocratizar e digitalizar a abertura e o fechamento de empresas, os atos negociais e os recolhimentos tributários, com vistas a alinhar os prazos e processos às melhores práticas internacionais”. Relacionam-se diretamente, portanto, aos índices-chave “Grau de facilidade de fazer negócios” e “Índice de Governo Digital (EGDI)”.

O “Índice de Governo Digital (EGDI)”, da Organização das Nações Unidas (ONU), afere a capacidade de instituições nacionais de usar tecnologias da informação e comunicações (TICs) para

entregar serviços públicos. Ele deriva da média ponderada de três subíndices: i) *Online Service Index* – OSI (dados relacionados à entrega de serviços online, coletados por meio de uma pesquisa junto aos 193 Estados-Membros das Nações Unidas); ii) *Human Capital Index* – HCI (dados sobre capital humano, fornecidos, principalmente, pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO); e iii) *Telecommunications Infrastructure Index* – TII (dados da *International Telecommunications Union* – ITU acerca da infraestrutura de telecomunicações).

Em ordem crescente, os países são classificados em quatro categorias, cada uma dividida em quatro quartis: baixo (L1, L2, L3, LM), médio (M1, M2, M3, MH), alto (H1, H2, H3, HV) e muito alto (V1, V2, V3, VH). De 2020 para 2022, o Brasil avançou da 54ª para a 49ª posição no *ranking*, estando, atualmente, inserido no primeiro quartil (V1) da categoria “muito alto”:

Posição do Brasil no EGDI em 2022							
País	Quartil	Ranking	OSI	HCI	TII	EGDI 2022	EGDI 2020
Brasil	V1	49	0,8964	0,7953	0,6814	0,7910	0,7677

Fonte: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>.

A seu turno, o “Grau de facilidade de fazer negócios” (indicador *Doing Business*) mede o desempenho da economia do país quanto à regulamentação do respectivo ambiente de negócios, numa escala entre 0 e 100. De 2019 para 2020, o Brasil avançou de 58,6 para 59,1 pontos. Apesar da descontinuação desse indicador em 2021, a Seme, em relatório de fevereiro de 2022, sintetizou as ações implementadas entre 2020 e 2021, incluindo inovações legislativas (e.g. Lei de Falências, Lei do Ambiente de Negócios, Lei do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – Serp), e concluiu que essa pontuação poderia subir para 74,3 pontos em 2022, tornando o Brasil um dos 56 melhores países para se fazer negócios.

Aquele documento também mencionou que alterações na Lei 11.598/2007, e a regulamentação do “Balcão Único de Abertura de Empresas” (Resolução - CGSIM 61/2020) permitiram unificar nove procedimentos em uma única coleta de dados, com o processamento automático e *online* das taxas atinentes, reduzindo o processamento relativo à abertura de empresas de dezessete para três dias.

Por fim, o documento citou ações em andamento, à época (simplificação sobre obrigações acessórias para pagamento de impostos; revisão de processos e custas dos portos brasileiros; discussão das regras da Resolução CGSIM sobre classificação de risco; regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) dos termos e prazos definidos na Lei nº 14.195/2021), bem como a pactuação de metas para aumento da pontuação brasileira em outros índices internacionais, a exemplo do “Índice de Competitividade Global”, do Fórum Econômico Mundial, e do “Índice de Liberdade Econômica”, do Instituto Fraser.

Outras Informações Relevantes

Deficiência no processo de avaliação e acompanhamento do Programa 2201

Fiscalização que acompanhou o processo de planejamento governamental para elaboração do PPA vigente detectou a existência de “Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023”, levando à expedição de recomendação ao ME e à Casa Civil da Presidência da República para que regulamentassem adequadamente o processo de gestão, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023 (Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo).

O monitoramento dessas deliberações apontou que “foi definido que a instância responsável pela coordenação, orientação e supervisão do monitoramento será[ia] a Secap/ME [Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria]” e que o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), entidade competente para avaliar o PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019, art. 16), havia apresentado, mas ainda não aprovado, “proposta que envolve a

participação da Secap no processo e o encaminhamento ao Congresso Nacional dos resultados das avaliações” (TC 019.909/2020-9).

No sítio da Câmara dos Deputados, nos Relatórios Anuais de Monitoramento do PPA (https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/politicas-publicas) e de Avaliação de Políticas Públicas (https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/avaliacao) relativos aos anos-base de 2020 e 2021, é possível verificar que, em nenhum desses ciclos, o Programa 2201 - Brasil Moderniza foi avaliado.

Por fim, igualmente não houve avaliação em 2022, com o Espelho do Monitoramento elaborado pela Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secap/ME registrando, em relação à Meta 051K e aos Resultados Intermediários 0014 e 0015, apenas que: “De acordo com o Decreto 11.329 de 01/01/2023. A Secretaria Especial de Modernização do Estado foi extinta”.

Em conclusão, considera-se que o Programa 2201 - Brasil Moderniza, apesar do relevante propósito de aumentar a qualidade da prestação de serviços à sociedade, modernizando o ambiente de negócios e a gestão pública, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos, teve problemas em sua estrutura. O Programa implementou e desenvolveu projetos em diversas áreas, destacando-se a governança de atuação para o descontinuado indicador *Doing Business*, do Banco Mundial, porém possuía Meta e Resultados Intermediários de baixa qualidade e confiabilidade, os quais, ainda por cima, não foram bem acompanhados e monitorados ao longo do período do PPA 2020-2023.

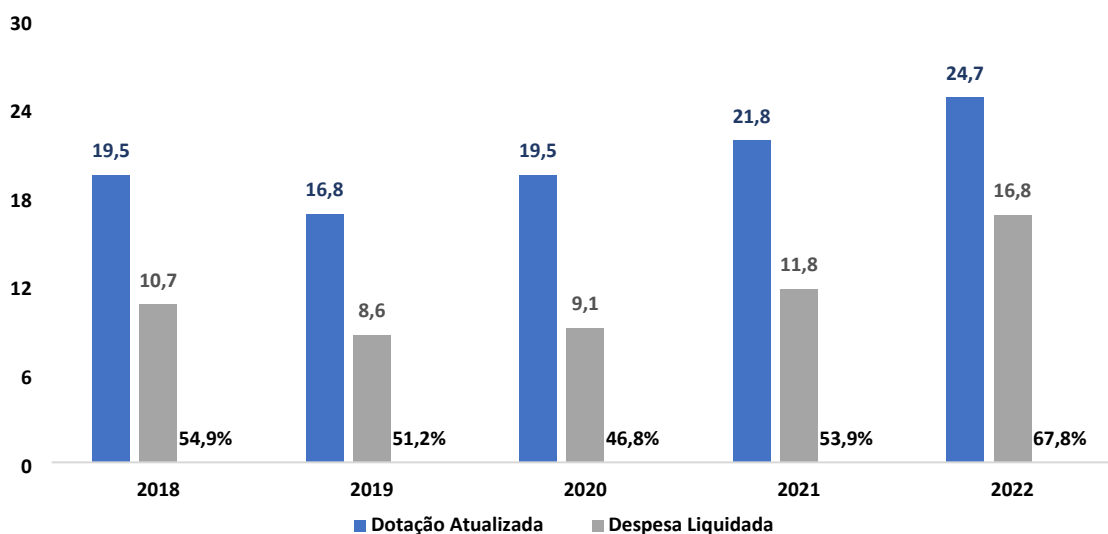
3.3.13. Programa 1031 – Agropecuária Sustentável

Segundo o Monitoramento dos Programas Finalísticos do PPA, o programa “Agropecuária Sustentável” propõe o conceito da sustentabilidade como ponto central de interferência nas cadeias produtivas do agronegócio, ao apoiar o produtor rural na implementação de boas práticas de produção da agricultura, como forma de manter a capacidade produtiva dos ecossistemas e obter a preservação da qualidade ambiental, do solo, da água e da biodiversidade da flora e fauna, no sentido de construir maior resiliência dos sistemas de produção e atender às necessidades das gerações futuras.

O grande desafio que o programa Agropecuária Sustentável enfrenta, entendendo aqui a agropecuária como produção agrícola, pecuária, pesqueira e aquícola, extrativista, florestal, agroindustrial, e recursos naturais envolvidos (água, solo, biodiversidade), é o de manter a capacidade produtiva do país, promovendo o desenvolvimento sustentável do setor. A Lei 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola, estabelece o dever do estado em promover a agricultura aliada à proteção do meio ambiente.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos

R\$ bilhões



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

Filtro: Programa 2077 – Agropecuária Sustentável (até 2019) e 1031 – Agropecuária Sustentável (a partir de 2020).

Análise das metas

A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhados na tabela a seguir:

Metas Selecionadas para Análise

Descrição da Meta do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)
Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária” - ISA	Percentual	59	48	69,01	Sim. Superou até a meta para 2023
Descrição do Resultado Intermediário	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Resultado intermediário previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo? (S/N)
0201 – Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC nos municípios do Brasil	Unidade	Não consta	3.110	3.090	Não
0202 – Ampliar a oferta de serviços de ATER aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros	Serviço ofertado	Não consta	36.200	84.890	Sim. Ampliação da oferta de cursos de ensino distância na parceria Anater e Senar
0203 – Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal	Unidade	Não consta	23.643	29.580	Não
0204 – Ampliar o acesso ao crédito rural	Percentual	Não consta	6,20	20,4	Sim. Aumento da demanda nas contratações do crédito rural. Falta de recursos do Tesouro para equalização de taxas de juros que atenda à demanda
0205 – Ampliar a quantidade de culturas realizadas ou revisadas para os estudos ZARC no ano	Unidade	Não consta	5	8	Sim. Revisão dos estudos de mais três culturas e modernização do Zarc

0210 – Ampliar a área de imóveis rurais inscritos no CAR com análise da regularização ambiental realizada	hectare	Não consta	195.223.143,93	243.198.328,00	Não
0394 - Ampliar o acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - PSR	Percentual	Não consta	7,95	5,31	Sim. Recursos orçamentários insuficientes.

Fonte: elaboração própria a partir de informações do monitoramento realizado pelo então Ministério da Economia

O objetivo do programa Agropecuária Sustentável (1031), de responsabilidade do Mapa, é “promover o desenvolvimento da agropecuária sustentável, da pesca artesanal e da agricultura familiar”. Sua diretriz é a promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais.

A meta do objetivo, correspondente a “0513 - Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária” (ISA), compõe-se de três subindicadores obtidos pelo programa nas diferentes dimensões relacionadas à sustentabilidade da agropecuária, a seguir.

A 1ª Dimensão, “Crescimento da Produtividade” (DCP), mensura a quantidade de culturas (considerando grãos, cana-de-açúcar e café) com avanços de produtividade observados em relação ao ano anterior, utilizando os valores da produtividade publicados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

A 2ª Dimensão, “Adequação Ambiental” (DAA), visa mensurar a implementação da política de regularização ambiental de imóveis rurais, conforme previsto na Lei 12.651/2012. Para tanto, mensura os resultados relacionados ao avanço na análise do cadastro de imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) em relação ao total de imóveis inscritos, assim como a área de imóveis com processos de regularização ambiental encerrados ou em curso em relação à área de imóveis rurais que solicitaram adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

A 3ª Dimensão, “Sistemas de Produção e Acesso à Mercados” (DSM), busca mensurar o avanço relacionado à adoção de sistemas produtivos mais sustentáveis e à facilitação de acesso a mercados específicos. Essa dimensão é composta por seis componentes: Área sob uso de Sistema de Plantio Direto (SPD); Produtores orgânicos inscritos no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO); Área de Florestas Plantadas (FP); Área de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF); Municípios com financiamentos do Programa Agricultura de Baixo Carbono - ABC (NMABC); Área de Recuperação de Pastagens Degradadas (RDP).

Os diversos dados elencados nas três dimensões correspondem a variáveis constantes da fórmula de cálculo para obtenção do Indicador de Sustentabilidade Agropecuária (ISA):

Fórmula de cálculo do indicador de sustentabilidade agropecuária

Fórmula de Cálculo

$$ISA = \frac{DCP + DAA + DSM}{3}, \text{ sendo: } DCP = \left(\frac{a}{b} \right) \times 100, DAA = \left(\frac{\frac{c}{d} + \frac{e}{f}}{2} \right) \times 100, DSM = \left(\frac{\frac{g}{1.500.000} + \frac{h}{68.176} + \frac{i}{80.000} + \frac{j}{50.000} + \frac{k - 1104}{240} + \frac{1}{1.500.000}}{6} \right) \times 100$$

Fonte: Mapeamento do programa 1031.

As variáveis de cálculo componentes da fórmula em epígrafe correspondem a:

a: soma do número de culturas com crescimento de produtividade (kg/ha) entre as duas últimas medições;
b: quantidade de culturas analisadas (unidade);
c: área (ha) de imóveis rurais inscritos no CAR com cadastros analisados;
d: área (ha) total de imóveis rurais inscritos no CAR;
e: área (ha) de imóveis rurais com processos de regularização ambiental encerrados ou em curso, nos Estados com PRA implantado;
f: área (ha) de imóveis rurais no Sicar que solicitaram adesão ao PRA, nos Estados com PRA implantado;
g: área adicional sob uso de Sistema Plantio Direto implantada a partir de 01/01/2020 (em hectares); 1.500.000 ha: meta de área adicional sob uso de Sistema Plantio Direto estabelecida para o quadriênio;
h: número de produtores orgânicos cadastrados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) (cumulativo); 68.716: número de produtores que se autodeclararam orgânicos no Censo Agropecuário 2017 – IBGE;
i: área adicional de Florestas Plantadas implantada a partir de 01/01/2020 (em hectares); 80.000 ha: meta de área adicional de Florestas Plantadas estabelecida para o quadriênio;
j: área adicional sob uso de ILPF implantada a partir de 01/01/2020 (em hectares); 50.000 ha: meta de área adicional sob uso de ILPF estabelecida para o quadriênio;
k: número de municípios com financiamentos do Programa ABC no ano de referência; 1104: número de municípios com financiamentos do Programa ABC no ano de 2018; 240: meta de municípios com financiamentos do Programa ABC;
l: área adicional sob uso de Recuperação de Pastagens Degradadas implantada a partir de 01/01/2020 (em hectares); 1.500.000 ha: meta de área adicional sob uso de Recuperação de Pastagens Degradadas estabelecida para o quadriênio.

Dessa forma, o ISA é obtido por meio da fórmula composta por essas três dimensões. A DCP trata apenas de números (de culturas analisadas pela Conab), a DAA trata exclusivamente de áreas (relacionadas a regularização ambiental de imóveis rurais) e a DSM mescla valores de áreas (hectares com plantio direto, florestas plantadas, ILPF e recuperação de pastagens) e números (produtores orgânicos, municípios com ABC). O TCU examinou pormenorizadamente tais dimensões no processo TC 006.721/2021-4, relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

Na avaliação desse programa realizada pelo TCU, no âmbito do referido processo, foi mencionada a suscetibilidade na qualidade do resultado do ISA em razão de as variáveis de cada uma das dimensões possuírem unidades de origem distintas, como medida de área, números de culturas, produtores e municípios.

Assim como observado na análise anterior do TCU, o alcance do resultado em três anos do ISA de 69% em relação à linha de base de 29,5% em 2020 (cerca de 134%), pode não corresponder ao aumento real da sustentabilidade na agropecuária nesse período.

Acrescenta-se a isso o fato de as causas da insuficiência no alcance e na adoção de sistemas sustentáveis na agropecuária indicadas para fundamentar a criação desse programa não terem sido sanadas no mesmo ritmo do incremento do indicador. Ainda é possível perceber, atualmente: alta vulnerabilidade do sistema de produção agropecuária à mudança do clima; perda de recursos naturais produtivos, biodiversidade e de recursos genéticos para a alimentação e agricultura; baixa ou pouca organização social dos atores da agropecuária com reflexo na falta de agregação de valor da produção e acesso aos mercados; ausência de rastreabilidade e produtos com baixo valor de mercado; baixa qualidade de ATEG (Assistência Técnica e Gerencial); falta de incentivo e adoção de ATEG (Assistência Técnica e Gerencial); estrutura precária para armazenamento e escoamento dos produtos agropecuários; existência de contradições e desarticulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável agropecuário; insuficiência de créditos para o agricultor familiar; falta de adequação do setor produtivo pesqueiro às exigências internacionais; além de outras causas.

Foi percebido ainda, no exame anterior, que não há regionalização da meta do ISA, somente dos resultados intermediários. No espelho do monitoramento do programa elaborado pelo então Ministério da Economia, foi justificado que existem várias situações que dificultam essa regionalização, como as decisões políticas em nível local, linhas de crédito mais atraentes que as oferecidas no Plano ABC, questões climáticas, entre outras.

Há, também, certa disparidade entre o incremento obtido pelo ISA e os resultados intermediários. Observa-se que as variações positivas e negativas dos resultados não variaram na mesma proporção do indicador, ficando esses resultados, no geral, muito aquém do crescimento percentual obtido pelo ISA.

Além desses comentários, cabem considerações adicionais sobre alguns dos resultados intermediários.

O indicador 0201 (Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC nos municípios do Brasil) dá a informação do número de municípios que usam tecnologias do Plano ABC a partir da linha de crédito oficial desse plano integrante do Sistema Nacional de Crédito Rural. É um dado absoluto com interpretação muito limitada, pois não fornece informações que permitam avaliar qual o impacto do avanço desse índice nas mudanças climáticas nem tampouco garante que houve aumento na utilização de tecnologias do Plano ABC, uma vez que não fornece a área acrescida e a efetivamente implantada com essas tecnologias, bem como o benefício gerado a partir delas.

Assim como exposto no documento extraído do Siop “espelho de monitoramento”, as metas propostas por esse indicador são meramente expectativas ao invés de metas objetivas, haja vista o número grande de variáveis que interferem na decisão do produtor em adotar essas tecnologias.

Já o resultado intermediário 0202 (ampliar a oferta de serviços de Ater aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros) obteve incremento de mais de 130%, o que deve, em grande parte, à substituição da assistência técnica presencial por treinamentos à distância, especialmente por ações de iniciativa do Senar, no âmbito do convênio entre essa instituição e a Anater.

Em que pese a capacitação à distância ser de grande relevância, não há como avaliar por esse resultado intermediário o ganho de qualidade na assistência técnica aos produtores, sobretudo da agricultura familiar, a suficiência dos serviços de Ater aos agricultores, o incentivo ao uso dos serviços de Ater, a acessibilidade aos serviços de extensão rural, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com Ater, o ganho de produtividade e sustentabilidade dos empreendimentos rurais, entre outros fatores importantes que integram a política nacional de Ater (Lei 12.188/2010). Portanto, é um indicador limitado para a avaliação da evolução desses serviços.

Diante do exposto, apresentam-se os seguintes resultados:

Resumo da análise da meta do objetivo e dos resultados intermediários	
Metas rejeitadas	Atributos rejeitados
Meta do Objetivo	
0513 - Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária” - ISA	Qualidade e confiabilidade
Resultados intermediários	
RI 0201 - Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC nos municípios do Brasil.	Qualidade e confiabilidade
RI 0202 – Ampliar a oferta de serviços de ATER aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros	Qualidade

Cabe reconhecer a difícil tarefa em se criar um indicador que contemple amplas características relacionadas a tema de elevada complexidade e que envolve a utilização de dados

oriundos de diversos órgãos. Todos esses aspectos da sustentabilidade da agropecuária seriam melhor representados em diversos indicadores.

Por concluso, não se verifica pertinência na adoção do índice ISA devido às fragilidades relacionadas à qualidade para representar fidedignamente a sustentabilidade da agropecuária, bem como percebe-se a insuficiência desse indicador para aferir os resultados do programa 1031.

3.3.14. Programa 2218 – Gestão de Riscos e Desastres

O Programa Gestão de Riscos e Desastres abrange diversos órgãos do governo federal, notadamente o antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) - atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com atuação central na área de Proteção e Defesa Civil.

Conforme o art. 6º da Lei 12.608/2012, compete à União coordenar, em articulação com os demais entes da federação, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec), cuja finalidade é contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Tal coordenação encontra-se sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec/MIDR), que exerce, também, a função de órgão central do sistema federal de proteção e defesa civil, nos termos do Decreto 10.593/2020.

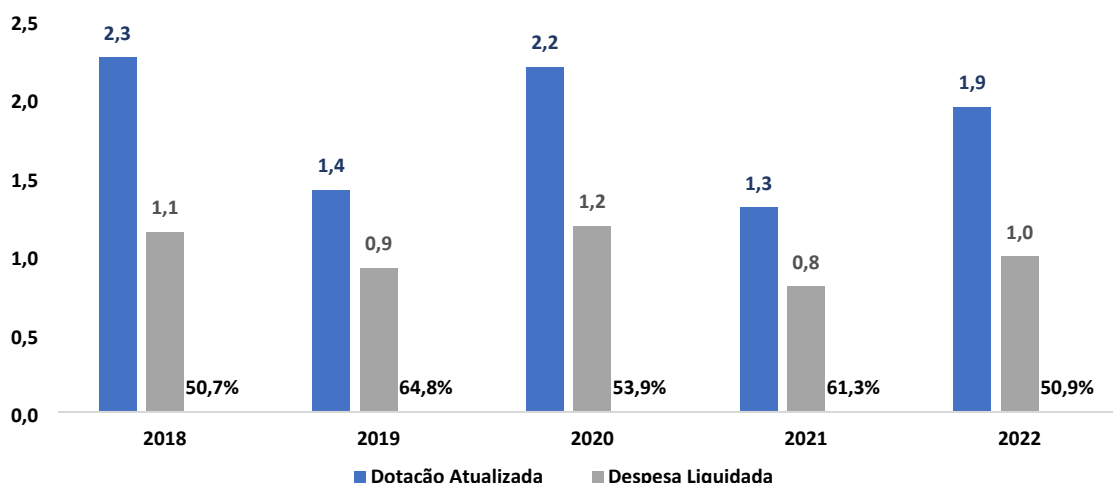
Com o propósito de ampliar a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres, o Programa 2218 do Plano Plurianual possui o objetivo de “investir na compreensão e redução do risco, ampliar a preparação e reduzir os efeitos dos desastres”. Sua meta até 2023, que foi majorada em face dos bons resultados alcançados em 2021, agora é “ampliar de 2,68 para 3,48 a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres”.

Seguindo a Diretriz do PPA 2020-2023 (Lei 13.971/2019, art. 3º, inciso XIII) de “Promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais”, o Programa 2218 encontra-se diretamente relacionado a determinados desafios e orientações da Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (itens 3.3.3, 4.3.1 e 4.3.2), os quais, em seu bojo, buscam reduzir a exposição da população a áreas de risco, incluindo protocolos de ações preventivas e de enfrentamento a desastres ambientais que contribuam para reduzir enchentes e inundações em áreas urbanas, além de ampliar a resiliência das cidades.

No tocante à execução orçamentária do referido programa, observa-se na figura abaixo a situação dos valores liquidados em relação às dotações orçamentárias ao longo dos últimos cinco exercícios financeiros. Registre-se que até 2019 o programa em análise possuía descritivo “Gestão de Riscos e Resposta a Desastres”, associado ao código 2040.

Execução orçamentária dos últimos cinco anos

R\$ bilhões



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

Filtro: Programas 2040 e 2218 – Gestão de Riscos e de Desastres.

Execução orçamentária do programa em 2022

				R\$ milhões
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
654	1.941	1.693	988	983

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Sobreleva-se na execução orçamentária do programa 2218 a concentração de gastos em ações de resposta aos desastres e recuperação das áreas atingidas (ação 22BO – Ações de proteção e defesa civil). Desse modo, cerca de 88% do montante liquidado e pago no exercício 2022 foi direcionado para ações de socorro, assistência às populações vitimadas e restabelecimento de serviços essenciais (aquisição de água potável, cestas básicas, itens de higiene pessoal, dentre outros), assim como para reconstrução da infraestrutura danificada (construção de pontes, bueiros, recuperação de canais etc.), especialmente devido aos desastres decorrentes de chuvas intensas nos estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco, com destaque para o que atingiu o município de Petrópolis/RJ.

No âmbito da ação 22BO também são realizados os investimentos da Operação Carro Pipa, operacionalizada pelo Exército Brasileiro, cuja despesa liquidada no exercício correspondeu à 44% do total realizado no programa.

Por outro prisma, as ações de prevenção – medidas prioritárias destinadas a evitar a conversão de risco em desastre ou a instalação de vulnerabilidades – foram contempladas com menor parcela do orçamento, conquanto tenha ocorrido reforço das rubricas no final do exercício. Tais ações deveriam ser prioritárias na implementação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, consoante diretriz estabelecida pelo art. 4º, inciso III, da Lei 12.608/2012.

Análise das metas

A meta do objetivo e os resultados intermediários selecionados estão detalhadas na tabela a seguir:

Metas Seleccionadas para Análise

Descrição da <u>Meta</u> do Objetivo	Unidade de Medida	Meta prevista para o quadriênio 2020-2023	Meta prevista para 2022	Result. em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo?
050L - Ampliar de 2,68 para 3,48 a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres	nota	3,48	3,46	3,64	Sim, positivamente
Descrição dos <u>Resultados Intermediários</u>	Unidade de Medida	Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023	Result. Interm. previsto para 2022	Resultado alcançado em 2022	Há variações significativas entre o previsto para 2022 e o resultado efetivo?
0093 - Empreendimentos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.	concluído	108	88	92	Sim, positivamente
0095 - Capacitação continuada em Proteção e Defesa Civil	ente capacitado	2.860	2.312	2.529	Sim, positivamente
0372 - Desenvolvimento de metodologia para execução de projetos de engenharia e obras de retenção de fluxo de detritos	percentual	4	2	1	Sim, negativamente

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas do Presidente da República 2022.

Confiabilidade

Procedeu-se ao recálculo do dado fornecido pela Sedec/MIDR, mediante a obtenção dos dados primários junto à fonte provedora e aplicação posterior da fórmula de cálculo para o Indicador de Capacidade Municipal na atuação da gestão de riscos e de desastres para a Meta 050L, cujo resultado alcançou 3,66 em 2022, sendo compatível ao apresentado oficialmente (3,64).

Qualidade

Conforme metodologia descrita anteriormente neste capítulo, verifica-se que tanto para a meta 050L quanto para os resultados intermediários selecionados, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Conclusão

Com base na análise das metas realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a qualidade ou a confiabilidade.

Desempenho das metas em 2022

Em âmbito nacional foi alcançado um nível médio de capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres de 3,64, superando a meta prevista de 3,46 (2022).

Tal resultado foi influenciado positivamente pelos avanços ocorridos em todas as regiões do país. Embora o avanço geral, impende ressaltar que houve redução das metas tanto em 2022 quanto no quadriênio 2020-2023 para as regiões Norte e Centro-Oeste, adequando-se às possibilidades de realização locais. Em compensação, houve elevação das metas para as demais regiões do país, superando, no conjunto, as projeções globais iniciais.

A Tabela a seguir aduz a regionalização dos resultados associados à Meta 050L.

Índice de Capacidade Municipal (ICM) na Atuação da Gestão de Riscos e de Desastres

Região	Meta 2022 anterior	Meta 2022 atual	Apurado 2022	Meta Quadriênio 2020-2023 anterior	Meta Quadriênio 2020-2023 atual
Norte	3,54	2,97	3,15	3,76	2,98
Nordeste	2,66	2,89	3,05	2,71	2,90
Centro-Oeste	2,64	1,84	2,03	2,86	1,86
Sudeste	3,25	3,94	4,17	3,31	3,95
Sul	4,11	4,48	4,59	4,19	4,50
Média Nacional	3,22	3,46	3,64	3,31	3,48

Fonte: Elaboração própria a partir do S2iD (Sedec); MCR2030 (ONU); CPRM e Pesquisa Munic 2020 (IBGE).

Desempenho dos Resultados Intermediários em 2022

O Programa 2218 apresenta três Resultados Intermediários, sendo que o terceiro (0372) foi acrescentado a partir de 2022:

RI 0093 - Empreendimentos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas

Consideram-se empreendimentos de drenagem e manejo de águas pluviais aqueles resultantes da implantação, ampliação e melhorias dos sistemas de drenagem urbana e de manejo de águas pluviais em municípios críticos para eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos, com a construção de infraestruturas de contenção, amortecimento, urbanização, recuperação ambiental e macro e microdrenagem.

A meta de 2022 foi definida em 88 empreendimentos de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas concluídos cumulativamente no biênio 2021-2022. Conforme verificado, o resultado logrou 92 empreendimentos concluídos, seguindo uma boa tendência de atingimento para todo o período do PPA 2020-2023, que foi revisado para cima e estabelecido em 108 empreendimentos.

RI 0095 - Capacitação Continuada em Proteção e Defesa Civil

Considerando a meta de 2022 (2.312), verificou-se elevado índice de superação na capacitação em Proteção e Defesa Civil, com 2.529 entes capacitados em 35 cursos, por meio de plataforma de Ensino a Distância - EaD (Escola Virtual da Enap).

O incremento nas capacitações se alinha à recomendação exarada pelo TCU à Sedec/MDR no item 9.4.1 do Acórdão 351/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que apreciou auditoria operacional realizada com vistas a avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

RI 0372 - Desenvolvimento de metodologia para execução de projetos de engenharia e obras de retenção de fluxo de detritos.

O indicador de desempenho consiste no desenvolvimento de metodologia para execução de projetos de engenharia e obras de retenção de fluxo de detritos, por meio de levantamento e ensaios de campo, ensaios de laboratório e elaboração de projeto executivo, especificamente nos municípios fluminenses de Nova Friburgo e Teresópolis.

A meta prevista para 2022 compreendia a conclusão de dois subprojetos nas cidades mencionadas: o de Nova Friburgo foi concluído; o de Teresópolis foi iniciado e a conclusão postergada para definição do eixo em que será implantada a barreira “Sabo” (barreira de contenção de fluxo de detritos utilizando tecnologia japonesa).

Outras informações relevantes

O [Painel Digital de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres do TCU](#) (criado em 2022 para trazer informações sobre a evolução da execução orçamentária e financeira das ações de defesa civil e a distribuição dos recursos entre os estados e municípios atingidos por desastres) prossegue com novas funcionalidades: nova aba com informações relacionadas à atuação do TCU no âmbito da proteção e defesa civil, destacando os principais trabalhos realizados nos últimos anos.

Abrangendo o período de 2012 a 2022, os dados mostram os recursos empregados em ações de prevenção de risco e de resposta e recuperação de desastres naturais (disponível em https://www.tcu.gov.br/Paineis/_Pub/?workspaceId=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=8c55a931-25b4-4d71-b645-bef3ab8249fc).

Vale ressaltar, por fim, o recente Relatório de Acompanhamento que avaliou a atuação da Sedec/MDR na preparação, resposta, restabelecimento e recuperação das áreas atingidas nos desastres decorrentes das fortes chuvas ocorridas entre nov/2021 e jun/2022 nos estados da BA, MG, SP, RJ e PE. As deliberações do acórdão resultante (Acórdão 546/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira) recomendam ações decisivas para aprimorar e agilizar os processos de: difusão de alertas preventivos e preparatórios; e utilização de recursos da Defesa Civil pelos entes para ações de resposta e reestabelecimento.

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 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).

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2022 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 e de bancada estadual; à Regra de Ouro das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF/1988); à execução do orçamento de investimento; ao cumprimento do 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; criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; 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 2022.

A seção 4.2, por sua vez, trata de “outras ações de controle externo”, destacando, no item 4.2.1, as despesas decorrentes de emendas do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2022, previstas no art. 7º, § 4º, inciso II, item 4 da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 – LDO 2022) e classificadas com o Identificador de Resultado Primário 9 (ou “RP 9”).

Por fim, a seção 4.3 contém 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 2022.

4.1. Cumprimento da legislação

4.1.1. Constituição Federal

4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

A presente análise objetiva verificar se os créditos adicionais abertos em 2022 observaram as normas regentes da matéria, notadamente aquelas previstas na Constituição Federal (CF/1988), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 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 imprevisíveis, nos termos da Constituição Federal (art. 167, § 3º).

No ano de 2022, as despesas inicialmente aprovadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram R\$ 4,73 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R\$ 4,94 trilhões (acréscimo de R\$ 212,6 bilhões).

Comparando-se a despesa inicial autorizada pelo Poder Legislativo para o OFSS nos anos de 2022 e 2021, verifica-se que o montante, em 2022, foi R\$ 566 bilhões (13,6%) maior do que em 2021. No entanto, no decorrer do exercício financeiro, após a abertura dos créditos adicionais, essa diferença diminuiu para cerca de R\$ 533 bilhões.

Já em relação ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais Federais (OI), a dotação inicial aprovada, em 2022, foi de R\$ 96,51 bilhões. Ao longo do exercício, a dotação atualizada subiu para R\$ 97,74 bilhões, representando incremento de R\$ 1,23 bilhão. Esse incremento decorreu da abertura de créditos adicionais (R\$ 2,21 bilhões de créditos suplementares e R\$ 54,9 milhões de créditos especiais) e da transposição de recursos (R\$ 29,8 milhões), perfazendo um total de R\$ 2,3 bilhões. Esse montante foi parcialmente compensado pelos cancelamentos e remanejamentos de dotações, da ordem de R\$ 1,1 bilhão.

Do total de R\$ 1,23 bilhão de créditos adicionais líquidos abertos no OI em 2022, R\$ 527,5 milhões foram destinados à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), empresa vinculada ao Ministério da Defesa, cujos recursos foram alocados integralmente na ação “15OZ – Recomposição do Núcleo do Poder Naval da Marinha do Brasil - Construção das Corvetas Classe Tamandaré (CCT)”.

Foram abertos R\$ 302 milhões em créditos adicionais líquidos, no âmbito do Ministério da Infraestrutura. O setor de Aviação Civil foi o setor que mais recebeu esses recursos, sendo R\$ 125 milhões destinados à ação “10ZA – Adequação do Aeroporto Internacional de Confins - Tancredo Neves (MG)”; R\$ 40,0 milhões, à ação “7J01 – Adequação do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim (RJ)”; e R\$ 35,1 milhões, à ação “15VO – Reforma e Recuperação dos Sistemas de Pistas e Pátios do Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre”.

No Ministério das Comunicações, houve créditos adicionais de R\$ 219,1 milhões, sendo R\$ 103,4 milhões derivados de cancelamentos, resultando em R\$ 115,7 milhões de créditos adicionais líquidos. O reforço nos créditos foi destinado ao Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais (reforço líquido de R\$ 185,3 milhões), ao passo que os cancelamentos se concentraram no programa Conecta Brasil (cancelamento líquido de R\$ 69,5 milhões).

Os créditos adicionais líquidos abertos em favor do Ministério de Minas e Energia foram de apenas R\$ 58,5 milhões. Porém, houve, internamente, modificações substanciais no que tange aos

programas. Destacam-se o cancelamento de R\$ 653,9 milhões da ação “151A – Implantação de Unidades de Processamento de Gás Natural do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos com Capacidade de Processamento de 21 MM m3/dia” e a suplementação de R\$ 725,5 milhões na ação “21C6 – Exploração Marítima e Terrestre de Petróleo e Gás Natural”, ambas ações da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

Retornando ao OFSS, a tabela a seguir registra, para os exercícios de 2018 a 2022, os valores abertos por tipo de crédito.

Abertura de créditos adicionais – OFSS – últimos cinco anos

	R\$ bilhões				
Créditos Adicionais	2018	2019	2020	2021	2022
Suplementares	197,1	404,3	900,6	704,2	249,0
Especiais	5,2	50,2	5,2	15,6	37,5
Extraordinários	11,3	0,4	638,6 ¹	141,5	59,5
Total Bruto	213,6	454,9	1.544,4	861,4	346,1
Cancelamentos	-191,3	-402,9	-911,4	-616,1	-133,5
Total Líquido	22,3	52,0	633,0	245,2	212,6

Fonte: Tesouro Gerencial.

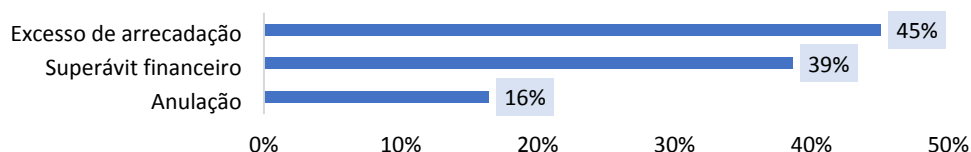
1. Valor é composto por R\$ 635,1 bilhões abertos por medida provisória e R\$ 3,5 bilhões de alterações orçamentárias de créditos extraordinários efetivadas por meio de portarias e decreto do Poder Executivo federal.

Note-se que, do valor total de créditos adicionais abertos em 2022 (R\$ 346,1 bilhões), foram deduzidos R\$ 133,5 bilhões, a título de cancelamentos, perfazendo o montante líquido de R\$ 212,6 bilhões. Considerando que, para a análise de conformidade relacionada à abertura de créditos adicionais é necessário, dentre outros, o exame dos valores totais autorizados, os itens subsequentes desta seção apresentam os montantes brutos dessas alterações orçamentárias.

Fontes de financiamento dos créditos adicionais

Observando-se as fontes de financiamento, constata-se que: 45% do total foi suportado por excesso de arrecadação (R\$ 155,9 bilhões); 39%, por superávit financeiro (R\$ 133,5 bilhões); e 16%, por anulação de dotações (R\$ 56,7 bilhões), nos termos da Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º, incisos I a III.

Abertura de créditos adicionais por fontes de financiamento



Fonte: Siop.

O perfil das fontes de financiamento dos créditos adicionais abertos em 2022 sofreu algumas modificações em relação ao ano de 2021, quando as anulações de despesas constituíram a principal fonte de recursos. Em 2022, o excesso de arrecadação tornou-se a principal fonte para lastrear a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários.

Créditos Extraordinários

O montante de créditos extraordinários abertos e reabertos em 2022 foi de R\$ 59,5 bilhões. Relativamente ao instrumento jurídico utilizado, 85,2% desses créditos, ou seja, R\$ 50,7 bilhões, foram abertos por medida provisória e 14,8% por portaria da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) do extinto Ministério da Economia.

Registra-se que os créditos abertos por portaria são decorrentes da reabertura de créditos extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício de 2021, nos termos autorizados pelo § 2º do art. 167 da CF/1988. Assim, houve três portarias de reabertura de créditos extraordinários: a

Portaria Seto/ME 495, de 20/1/2022, que reabriu crédito em favor do Ministério da Saúde no valor de R\$ 5,2 bilhões, aberto originalmente pela Medida Provisória (MP) 1.083, de 24/12/2021, e pela MP 1.092, de 24/12/2021; a Portaria Seto/ME 1.196, de 11/2/2022, que reabriu crédito em favor do então Ministério da Cidadania no valor de R\$ 166,3 milhões, aberto originalmente pela Medida Provisória 1.087, de 28/12/2021; e a Portaria Seto/ME 2.151, de 10/3/2022, que reabriu crédito em favor do Ministério da Educação no valor de R\$ 3,5 bilhões, aberto pela Medida Provisória 1.088, de 29/12/2021.

Doze ações orçamentárias respondem por cerca de 97% dos créditos extraordinários abertos ao longo do exercício. A tabela a seguir detalha essas principais ações orçamentárias.

Créditos extraordinários abertos em 2022 por ação orçamentária

	R\$ milhões
21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil	25.458
00SJ - Benefícios Previdenciários	5.779
00UK - Pagamento de Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas (Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022)	5.101
20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	4.463
00UH - Transferência de auxílio financeiro para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território	3.800
00SS - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet, com Fins Educacionais, aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14.172, de 10 de Junho de 2021	3.502
00UQ - Assistência Financeira à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Auxílio Emergencial - Emenda Constitucional nº 123, de 2022)	2.500
00UL - Pagamento de Auxílio aos Motoristas de Táxi (Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022)	2.000
009W - Compensação Previdenciária	1.786
0281 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf (Lei nº 8.427, de 1992)	1.200
21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros	1.050
22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil	1.030
Outras ações orçamentárias	1.872
TOTAL	59.540

Fonte: Siop.

Os principais órgãos/ações que receberam esses recursos foram nove, consoante a tabela seguinte:

Créditos extraordinários abertos por Órgão

	R\$ milhões
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	27.875
Ministério do Trabalho e Emprego	14.666
Ministério da Saúde	4.463
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	3.800
Ministério da Educação	3.502
Encargos Financeiros da União	2.587
Operações Oficiais de Crédito	1.200
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	1.030
Ministério dos Transportes	418
Total	59.540

Fonte: Siop.

Quanto às fontes de financiamento dos créditos extraordinários, verificou-se que 78,1%, ou seja, R\$ 46,5 bilhões, foram suportados por meio de recursos advindos de excesso de arrecadação e 21,9% (R\$ 13 bilhões), de superávit financeiro.

Nos termos da Carta Magna (art. 167, § 3º), a abertura de crédito extraordinário somente é admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Essas hipóteses têm sido entendidas como exemplificativas, estendendo-se o disposto no comando constitucional a situações equiparáveis às existentes em situações “decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, conforme estabelecido pela Constituição Federal no art. 167, § 3º (Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário, relator: Ministra Ana Arraes).

Em 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional 123, de 14/7/2022, cujo art. 3º introduziu o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual reconheceu, para aquele ano, o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes. Ademais, o inc. II do novel art. 120 do ADCT excepcionou a observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal para a abertura do crédito extraordinário para seu atendimento.

Nesses termos, foram editadas três medidas provisórias, com base nas disposições da EC 123/2022, que abriram créditos extraordinários no montante de cerca de R\$ 40,5 bilhões.

A Medida Provisória 1.130, de 22/7/2022, abriu, em favor do então Ministério da Cidadania, crédito extraordinário no valor de cerca de R\$ 27 bilhões para custear gastos com as ações “Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil”, “Auxílio Gás dos Brasileiros” e “Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional”, e de R\$ 86 milhões, em favor de Encargos Financeiros da União, para os custos e encargos bancários relativos à execução da extensão do programa “Auxílio Brasil”.

A Medida Provisória 1.131, de 28/7/2022, abriu, em favor do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), crédito extraordinário no valor de cerca de R\$ 7,1 bilhões, com a finalidade de custear o “Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas” e o “Auxílio aos Motoristas de Táxi”, e de R\$ 3,8 bilhões, destinado ao pagamento do auxílio financeiro para os estados e o Distrito Federal que outorgaram créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território.

E, ainda, com base na EC 123/2022, a Medida Provisória 1.134, de 25/8/2022, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 2,5 bilhões para a assistência financeira à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, relacionada ao “Auxílio Emergencial”.

Para além dessas, houve a MP 1.144, de 14/12/2022, que abriu crédito extraordinário, no valor de R\$ 7,6 bilhões, em favor do MTP, para o pagamento de despesas primárias obrigatórias com Compensação Previdenciária (Comprev) e Benefícios Previdenciários, no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A abertura dessa última MP foi precedida de consulta a este TCU, nos termos previstos no art. 1º, inc. XVII, da Lei 8.443/1992. Nesse sentido, o consulente articulou a seguinte questão:

Em uma situação hipotética, de crescimento imprevisível e extraordinário de despesa obrigatória, conjugada com a ausência de instrumentos legais adequados à demanda por crédito adicional em função de restrições temporais, seria possível o entendimento de se tratar de despesa imprevisível e urgente para fins de concretização normativa do que diz § 3º do art. 167 da Constituição Federal?

Conforme disposto no § 2º do citado artigo da Lei Orgânica do TCU, a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. Não obstante, o consulente apresentou o caso concreto que o levou a formular a consulta, para subsidiar a análise.

A Nota Informativa SEI 43284/2022/ME, da Secretaria de Orçamento Federal, de 30/11/2022, descreveu a existência de riscos concernentes à inviabilidade de implementação de

instrumentos legais para suplementar dotações orçamentárias de despesas primárias obrigatórias, com vistas a cobrir suas necessidades de crédito, em particular quanto às despesas previdenciárias com benefícios do RGPS, esclarecendo estar-se na proximidade do encerramento do exercício de 2022.

De acordo com tal nota, as despesas previdenciárias teriam sofrido acréscimo de forma imprevisível, em razão de i) mudança da contabilização da compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (Comprev), do saldo líquido para o bruto, em atendimento a recomendação deste Tribunal; ii) decréscimo na cessação de benefícios por óbito; e iii) desrespeamento da fila de requerimentos.

Ainda segundo a SOF, esse comportamento atípico da despesa só pôde ser detectado no 5º bimestre de 2022, impossibilitando a recomposição de créditos pelo caminho tradicional, dada a proximidade do término do exercício.

No caso, as dotações orçamentárias de despesas primárias discricionárias bloqueadas para suplementar as despesas obrigatórias englobavam, parcialmente, créditos reservados para atender as emendas de relator-geral do orçamento (Resultado Primário - RP 9), cuja utilização dependia de sua concordância, conforme disposto no art. 4º, §§ 7º, inciso II, e 8º, da LOA 2022.

Assim, com vistas a atender à exigência, o Secretário Especial do Tesouro e Orçamento, do extinto Ministério da Economia, que possuía delegação presidencial e ministerial para editar atos de créditos previamente autorizados na lei orçamentária, enviou o Ofício SEI 270552/2022/ME para o relator-geral do PLOA 2022, em 13/10/2022, solicitando a mencionada autorização, a fim de que as despesas obrigatórias pudessem ser suplementadas com recursos oriundos das programações de RP 9. No entanto, até a data da mencionada consulta, não teria havido uma resposta.

A apreciação da consulta foi efetuada por meio do Acórdão 2.704/2022-TCU-Plenário, de 7/12/2022 (relator: Ministro Antônio Anastasia), nos seguintes termos:

(...) é cabível a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória, desde que atendidas as condições de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa, quando a insuficiência de dotação puder acarretar a interrupção de despesas primárias obrigatórias da União, como as de caráter previdenciário.

Apesar de a caracterização da imprevisibilidade do acréscimo das despesas previdenciárias ter sido objeto de discussão durante a sessão, em seu Voto, o Ministro-Relator considerou plausível a categorização dos fatos assinalados como causas “imprevisíveis” de acréscimo de despesas, em conformidade com o requisito previsto no § 3º do art. 167 da Constituição Federal, tese que foi corroborada pelo Plenário do TCU.

Considerando os requisitos constitucionais e legais, não foram encontrados indícios de abertura de crédito extraordinário em desacordo com as normas que regem a matéria.

Créditos Especiais

Em 2022, o valor de créditos especiais abertos e reabertos foi de R\$ 37,5 bilhões. Esse montante representa 17,6% do total líquido de créditos adicionais do exercício. As origens dos recursos para abertura estão no excesso de arrecadação (R\$ 7,7 bilhões), no superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 25,1 bilhões) e na anulação de despesa (R\$ 4,7 bilhões).

O crédito especial aberto com recursos oriundos do excesso de arrecadação foi utilizado integralmente na ação “00RX - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o §2º do art. 1º da Lei 12.276, de 30 de junho de 2010”, pertinente à cessão onerosa à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) do exercício das atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos.

Relativamente aos créditos especiais com recursos do superávit financeiro, 95% foram aplicados no pagamento de precatórios, na ação “00U9 - Encargos decorrentes da aplicação do § 11 e do § 21 do art. 100 da Constituição Federal”.

Por fim, tem-se que 81,6% dos créditos especiais abertos com recursos oriundos da anulação de despesa foram direcionados para a ação “00UR - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado a Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural (Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022)”.

Com base na análise realizada, a qual verificou a compatibilidade dos instrumentos de abertura dos créditos especiais com as normas previstas na Portaria SOF/ME 1.110, de 9/2/2022, e suas alterações, não foram encontrados indícios de abertura de crédito especial em desacordo com os requisitos legais.

Créditos Suplementares

A CF/1988 (art. 165, § 8º) expressa que a LOA pode conter autorização para abertura de créditos suplementares. Essa é uma das exceções ao princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Em sintonia com o comando constitucional, a Lei 14.303/2022 (LOA 2022), em seu art. 4º, com a redação dada pela Lei 14.511/2022, dispôs o seguinte:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.194, de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10, e atendam as seguintes condições: (...)

Referido artigo representa a autorização para abertura de crédito suplementar apenas quando as condições e os limites constantes do artigo (*caput*, parágrafos, incisos e alíneas) forem observados. Se essas condições não forem obedecidas, 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.

A Portaria SOF/ME 1.110, de 9/2/2022, e suas alterações, estabeleceram procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício de 2022. A portaria possui como anexo a “Tabela de Tipos de Alterações Orçamentárias”, a qual classifica as alterações nos seguintes grupos: i) créditos suplementares dependentes de autorização legislativa; ii) créditos suplementares abertos por ato do Poder Executivo; iii) alteração de GND de programações constantes da LOA no âmbito do Poder Executivo; iv) créditos especiais dependentes de autorização legislativa; v) créditos especiais abertos por ato do Poder Executivo; vi) reabertura de créditos especiais no âmbito do Poder Executivo; vii) alteração de GND de créditos especiais abertos e reabertos no âmbito do Poder Executivo; viii) créditos extraordinários; ix) alteração de GND de créditos extraordinários abertos e reabertos; x) reabertura de créditos extraordinários; xi) transposição, remanejamento ou transferência de recursos por ato do Poder Executivo; e xii) 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 abertos por ato do Poder Executivo”.

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verificou-se que 97,29% dos créditos suplementares abertos em 2022 se enquadraram em treze tipos de alterações. O detalhamento das alterações, priorizado conforme critério de materialidade, ficará limitado aos três principais tipos.

Créditos suplementares em 2022, por tipo de alteração

Tipo de alteração	Valor do crédito
102b - Suplementação de RP 1 de Transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; de despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; e de complemento da atualização monetária do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso II, alínea “b”)	86.864.962.079
102a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 10A (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso II, alínea “a”)	62.055.050.045
101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso I, alínea “b”)	46.533.655.904
103p - Suplementação de RP 2, realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2022 (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso III, alínea “k”, e § 5º-A)	11.936.966.663
120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	5.833.726.275
101d - Suplementação de RP 0 de Transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos termos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso I, alínea “c”)	5.436.518.954
103f - Suplementação de RP 2, demais casos (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso III, alínea “i”)	4.808.031.410
103a - Suplementação de RP 2 de Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais e Participação do Brasil em Organismos Financeiros Internacionais (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso III, alínea “a”)	4.763.363.186
195 - Suplementação de RP diferente de 8 ou 9, através do remanejamento de despesas com RP 8 ou 9, mediante solicitação ou concordância do autor, sem aplicação das exigências previstas no inciso III do § 7º (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , § 10)	3.935.978.418
402a - Suplementação de RP 1 constante do Quadro 10a - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso II, alínea “a”)	3.298.802.564
190 - Remanejamento de dotação incluída ou acrescida em decorrência de emenda de relator-geral do PLOA (RP 9) - (LOA-2022, art. 4º, § 8º).	2.807.490.625
119 - Suplementação para recomposição de dotações até o limite do PLOA (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso V)	2.530.110.559
104a - Remanejamento entre GND 4 e 5 classificados como RP 2 (LOA-2022, art. 4º, <i>caput</i> , inciso IV)	1.469.781.535
Outros	6.742.016.245
Total	249.016.454.462

Fonte: Siop.

Em termos de valor, o principal tipo de alteração foi o “102b - Suplementação de RP 1 de Transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; de despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; e de complemento da atualização monetária do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS”, respondendo por R\$ 86,9 bilhões de créditos abertos (34,9% do total). As alterações foram realizadas com o suporte da LOA/2022, art. 4º, *caput*, inciso II, alínea “b”.

Do total da alteração descrita no parágrafo anterior, R\$ 44 bilhões foram destinados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; e ao Fundo de Participação dos Municípios. Outros R\$ 23,8 bilhões foram direcionados para as transferências de participações pela produção de petróleo e gás natural (royalties de petróleo); e R\$ 9,3 bilhões, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O segundo tipo de alteração que mais contribuiu para a abertura de créditos suplementares, em montante de R\$ 62,1 bilhões, foi o “102a - Suplementação de RP 1 constante do

Quadro 10A”, com base na LOA/2022, art. 4º, *caput*, inciso II, alínea “a”. A maior parte dos recursos foi decorrente de anulação de despesa, no valor de R\$ 46,5 bilhões. As ações que tiveram a maior suplementação líquida de créditos foram a “00SJ - Benefícios Previdenciários”, com R\$ 4,9 bilhões; “00SB - Complementação da União ao Fundeb”, com R\$ 4,2 bilhões; e “20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças”, com R\$ 3,3 bilhões.

O tipo de alteração “101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida”, realizado com base na LOA/2022, art. 4º, *caput*, inciso I, alínea “b”, foi responsável por R\$ 46,5 bilhões em créditos. Esses recursos são praticamente em sua totalidade (99,99%) oriundos de anulação de despesas da ação “0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna”, no valor total de R\$ 46,2 bilhões, alocados integralmente na ação “0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna”.

Considerando a amostra em exame, que analisou a compatibilidade dos instrumentos de abertura dos créditos suplementares com as normas previstas no art. 4º da LOA 2022 e na Portaria SOF/ME 1.110, de 9/2/2022, e suas alterações, não foram encontrados indícios de abertura de crédito suplementar em desacordo com os requisitos legais.

4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O objetivo deste item é examinar o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, no âmbito da União, a aplicação mínima corresponde a 18% da receita líquida de impostos. No entanto, a partir da Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/2016), que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência de vinte anos (2017 a 2036), estabeleceu-se que a aplicação mínima em MDE, a partir de 2018, passaria a equivaler ao valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 212, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, conforme arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O cálculo de correção pelo IPCA sofreu alteração com o advento da EC 113/2021, que modificou a redação do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, cujas implicações foram analisadas no item 4.1.1.2 do relatório que acompanhou o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2021 (Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz). De acordo com esse critério, o piso ou valor mínimo em MDE referente a 2022 precisa refletir a variação do IPCA entre janeiro e dezembro de 2021, que corresponde a 10,06%, conforme publicação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No que tange à fiscalização e à transparência das informações, o art. 72 da LDB estabelece que as receitas e despesas com MDE devem ser apuradas e publicadas no âmbito do RREO, previsto no § 3º do art. 165 da Carta Magna. No mesmo sentido, a LDB, em seu art. 73, prescreve que os órgãos fiscalizadores examinarão, de forma prioritária, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Para efeito de controle orçamentário, a partir da LDO de 2018 (Lei 13.473/2017), passou-se a utilizar o Identificador de Uso “8” (ID-USO 8) com a finalidade de identificar as despesas como MDE, consoante arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), no âmbito do Ministério da Educação (MEC).

Dessa forma, para a identificação do valor elegível para se fazer frente à aplicação mínima obrigatória no exercício de 2022, selecionaram-se as despesas classificadas com o ID-USO 8, excluídas: i) as financiadas com as fontes “13 – Contribuição do Salário-Educação” e “93 – Produto

da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário-Educação”, com base no § 5º do art. 212 da CF/1988; ii) as financiadas com as fontes 8 – “Fundo Social (parcela destinada a educação pública e saúde)” e 42 – “Compensação financeira para exploração de petróleo ou gás natural”, com amparo nos arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013; iii) a parcela excedente a 30% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em face do art. 212-A, inciso VIII, da CF/1988; e iv) os valores residuais referentes a pagamentos efetuados a pensionistas (elemento de despesa 59) que contrariam o art. 212, § 7º, da CF/1988 e o art. 70, inciso I, da Lei 9.394/1996 – LDB.

Quanto ao montante das despesas com MDE, pela regra antiga (art. 212 da Constituição Federal), o limite mínimo de aplicação em MDE seria de R\$ 90.727 milhões (18% da receita líquida de impostos). Entretanto, com a regra introduzida pela EC 95/2016, posteriormente atualizada pela EC 113/2021, o limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2022 foi de R\$ 62.776 milhões, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

	R\$ milhões	
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Exercício de 2022	SIAFI¹	RREO²
(A) 18% da receita líquida de impostos do ano corrente - 2022 (regra antiga)	90.727	90.727
(B) Valor calculado com base na aplicação mínima em 2021 - corrigido pelo IPCA (EC 113/2021 = 1,1006)	62.776	62.776
(C) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2022	83.984	83.984

1. Fonte: Tesouro Gerencial;

2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2022 – Secretaria do Tesouro Nacional.

São ainda computados no cálculo do mínimo até 30% da complementação da União ao Fundeb, consoante inciso VIII do art. 212-A da Constituição, inserido pela EC 108/2020, cuja regra já existia e constava do antigo art. 60, inciso VIII, do ADCT. Verifica-se que o total da despesa empenhada na ação 00SB – Complementação da União ao Fundeb, até dezembro de 2022, foi de R\$ 34.303 milhões. Contudo, somente o limite anual equivalente a 30% desse montante (R\$ 10.291,07 milhões) foi contabilizado na composição do mínimo com MDE, restando atendido o disposto na Constituição, conforme a tabela seguinte.

Complementação da União ao Fundeb

	R\$ milhões		
Complementação União	Limite Anual	SIAFI¹	RREO²
Complementação da União (até 30% de R\$ 34.303,6)	10.291,07	10.291,07	10.291,07
% 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 2022 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Demonstra-se, assim, que a União cumpriu o limite mínimo constitucional em MDE: as despesas realizadas na função Educação somaram R\$ 128,2 bilhões (1,29% PIB), dos quais R\$ 83,98 bilhões (65,5%) corresponderam à MDE (já incluídos os 30% da Complementação da União ao Fundeb), com excedente de R\$ 21,21 bilhões em relação ao mínimo constitucional fixado em R\$ 62,77 bilhões.

Ademais, deve-se registrar que, com a implementação das mudanças inseridas pela EC 95/2016, a partir de 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a suprimir, no demonstrativo do RREO, o detalhamento dos dados referentes às receitas de impostos do exercício corrente, informando, 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, segundo consulta extraída do Tesouro Gerencial, 16,66% da

receita líquida de impostos referiram-se ao financiamento público de MDE no exercício de 2022, contra 17,9% no exercício anterior.

Receitas e despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino – exercício de 2022

R\$ milhões			
Especificação	SIAFI¹	RREO²	
(A) Receita de impostos	848.440		
(B) Transferências para estados, DF e municípios (repartição de receita)	344.399		
(C) Receita líquida de impostos após repartição de receita (A-B)	504.041		
(D) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino	83.984	83.984	
Participação da manutenção e desenvolvimento do ensino da receita líquida (D/C)	16,66%		

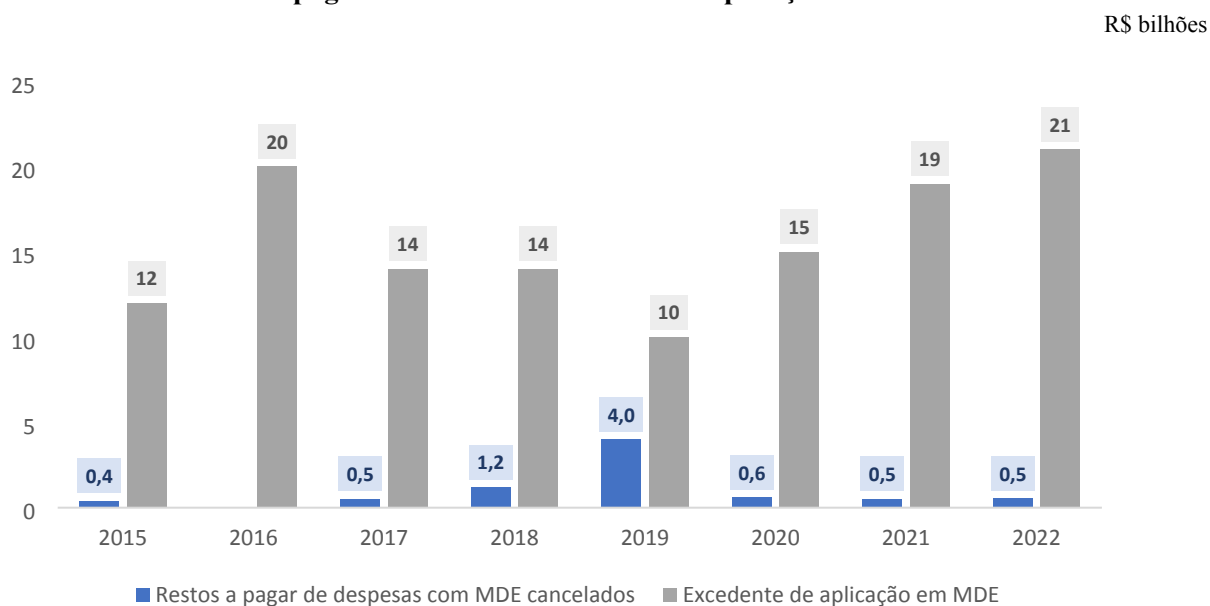
1. Fonte: Tesouro Gerencial;

2. Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro de 2022 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Como se nota, a aplicação federal em MDE supera o limite estabelecido pela regra atual, porém fica ligeiramente aquém (1,34%) do que seria exigido pela regra antiga do art. 212 da CF/1988.

Quanto ao cancelamento de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino, observa-se no Anexo 8 do RREO, de 2015 a 2022, que os cancelamentos foram baixos em comparação com o volume excedente aplicado nos exercícios de referência, conforme disposto no gráfico seguinte.

Restos a pagar cancelados e Excedente de aplicação em MDE



Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro dos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Adicionalmente, realizou-se o cotejo das ações orçamentárias elegíveis para o mínimo em MDE com as prescrições dos arts. 70 e 71 da LDB e de outros normativos, a fim de conferir sua adequação. Sobre esse ponto, registram-se algumas observações nos parágrafos posteriores.

Relativamente à classificação de despesas com aposentadorias e pensões como MDE, foram verificadas dotações e execuções incorretas de parcela residual de despesas com benefícios do RGPS no identificador orçamentário exclusivo para ações de MDE, em desacordo com o art. 212, § 7º, da Constituição Federal e o art. 70, inciso I, da LDB, o que ensejou a realização de diligências ao MEC e à SOF. As respostas apresentadas permitiram constatar que o MEC havia orientado suas unidades vinculadas quanto à correta classificação nas ações de pessoal e encargos durante a execução

orçamentária anual. Também se observaram manifestações da SOF no mesmo sentido (peças 58, 59 e 68 do TC 021.503/2022-2).

Como resultado, foram regularizados tempestivamente, antes do fechamento do exercício, os detalhamentos (dotação e empenho) vinculados aos elementos de despesas "01 – Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas", "03 - Pensões" e "58 - Outros benefícios do RGPS - área urbana". Restaram pendentes apenas os detalhamentos referentes ao elemento "59 - Pensões Especiais" (no valor residual de R\$ 31.273,00), uma vez que os entes em questão não dispunham dessa programação em seu orçamento e necessitariam de crédito especial para o atendimento, mas já não havia disponibilidade de prazo para o encaminhamento da referida alteração orçamentária no exercício de 2022. Dessa forma, considerando a regularização tempestiva da maior parte dessas alocações, deixa-se de propor ao Plenário deste Tribunal recomendação sobre o tema.

No relatório que acompanhou o Parecer sobre as Contas do Presidente da República de 2021, foi noticiada a constituição de Grupo de Trabalho (GT) no âmbito da Secretaria-Executiva do MEC, para análise das ações orçamentárias que compõem as despesas com MDE, entre as quais o pagamento de benefício assistencial a estudantes de nível superior – ação orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior integrante do Programa Bolsa Permanente (PBP) criado pelo Decreto 7.234/2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O MEC esclareceu que a referida ação não foi objeto de análise do GT pois partiram da premissa de que se tratava de despesa de caráter assistencial e, portanto, não elegível para ser computada como MDE, com base no art. 71, inciso IV, da Lei 9.394/1996 (TC 021.503/2022-2, peça 58). Segundo dados do Siop, em 2021, apenas R\$ 150 mil de um total de R\$ 841 milhões empenhados nessa ação haviam sido classificados como MDE, o que não influenciou o cumprimento do mínimo pela baixa materialidade naquele exercício. Em 2022, foram empenhados R\$ 983 milhões nessa ação, mas não se verificou saldo de recursos associado à MDE.

Fontes de Financiamento de MDE

Os órgãos do Poder Executivo passaram, a partir de 2020, a adotar nova interpretação acerca das alterações empreendidas pelo Novo Regime Fiscal – NRF (EC 95/2016). Em síntese, tem-se adotado certa discricionariedade quanto à destinação das fontes de custeio das despesas mensuradas para fins de cálculo do mínimo em MDE, com a consideração não apenas daquelas custeadas com recursos previstos no art. 212 da Lei Maior, referentes aos impostos, mas também outros recursos com destinação específica.

A contribuição social do salário-educação (fontes 13 e 93) ficou de fora do rol de recursos destinados ao financiamento do mínimo em MDE, respeitando a destinação específica prevista no § 5º do art. 212 da CF/1988. Sua arrecadação somou R\$ 27,4 bilhões em 2022. Desse montante, R\$ 16,8 bilhões (61,4%) foram repassados aos entes subnacionais e R\$ 8,8 bilhões (32,1%) financiaram os programas realizados pela União na educação básica, a maior parte mediante transferências voluntárias aos entes subnacionais, segundo as premissas assentadas no Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes.

Também ficaram de fora da apuração do mínimo as aplicações em MDE efetuadas com as receitas decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fontes de recursos 8 e 42), que somaram R\$ 21,6 bilhões e devem constituir recursos adicionais ao mínimo obrigatório (Lei 12.858/2013, art. 4º).

Deve-se ressaltar que, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021, foi apontada irregularidade acerca do desvio de finalidade de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de MDE alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, no § 4º do art. 76 do ADCT, nos arts. 11, 16, 17 e 18 da Lei

8.212/1991, nos arts. 2º e 3º da Lei Complementar 141/2012, e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman), com eficácia normativa.

Diferentemente do que se observou em 2020 e em 2021, não se verificou, em 2022, a destinação indevida de recursos de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social para o financiamento de ações típicas de MDE, em observância ao item 3.2 daquele Parecer Prévio e à ciência proferida à SOF/ME e ao Ministério da Educação no Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A esse respeito, foram editadas as Portaria SOF/ME 6.257 e 6.263, ambas de 13/7/2022, que efetuaram alterações de fontes de recursos constantes da LOA 2022 – Lei 14.303/2022, a fim de dar fiel cumprimento às mencionadas decisões. Essas portarias mitigaram a possibilidade de utilização de fontes orçamentárias da seguridade social no financiamento das ações de MDE.

A primeira portaria, concernente ao MEC e demais órgãos do Poder Executivo, e também aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, dispôs que não existe margem legal para custeio da assistência médica e odontológica dos servidores civis, militares e seus dependentes, com recursos da seguridade social, em órgãos não autorizados a ter suas despesas referentes ao pessoal ativo e à administração geral financiadas pelas contribuições sociais destinadas à seguridade social (em atenção ao art. 18 da Lei 8.212/1991 e ao princípio da universalidade que rege o Sistema Único de Saúde previsto no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar 141/2012).

Já a edição da segunda norma, exclusivamente no tocante ao MEC, se deu pelo fato de terem sido alocados no PLOA 2022 pelo Congresso Nacional recursos de contribuições sociais da seguridade social em hospitais universitários (TC 021.503/2022-2, peça 107).

Esses hospitais são unidades gestoras híbridas, que possuem despesas vinculadas a dois mínimos constitucionais, da educação e da saúde, os quais devem observar princípios e regras constitucionais e legais próprios no curso da gestão e prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, conforme destacado no relatório que acompanhou o Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Conforme destacado no Voto do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman), os serviços de saúde dos hospitais universitários integram-se ao SUS, “mediante convênio, preservada a sua autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa e extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados” (art. 45 da Lei 8.080/1990).

Nesses termos, os hospitais-escola, segundo o Voto, também fazem jus a pagamento a título de ressarcimento das despesas realizadas com o atendimento à comunidade, o que tem sido efetivado mediante descentralização de recursos por meio da ação orçamentária “8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”, constante do programa de trabalho do Fundo Nacional de Saúde. Somente nessas bases que recursos vinculados à seguridade social, destinados a ações de saúde, podem ser aplicados pelos hospitais-escola no desempenho de sua missão precípua, que integra a política de educação. As demais despesas executadas por esses hospitais universitários, incluindo as de pessoal, são despesas típicas da educação, que devem ser financiadas com recursos dessa área.

Por oportuno, observa-se que o PLOA 2023 encaminhado ao Congresso Nacional não considerou as contribuições vinculadas à seguridade social entre as fontes de recursos para fazer frente às despesas típicas da educação. Entretanto, a LOA 2023 aprovada pelo Congresso Nacional alocou em MDE o equivalente a R\$ 10,5 milhões da fonte de recursos 1001 – Recursos Livres da Seguridade Social, que é composta principalmente por recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL.

Conforme os já citados item 3.2 do Parecer Prévio sobre as CG 2021 e Acórdão 626/2022-TCU - 1ª Câmara, a prática de se utilizarem recursos provenientes da seguridade social para financiar as despesas de MDE ofende as normas constitucionais que vinculam essas contribuições a despesas típicas do regime geral de previdência social (arts. 201-202), de ações e serviços públicos de saúde (arts. 196-198) e de assistência social (arts. 203-204 e 239), e desconsidera a norma fixada pela EC 103/2019, que excluiu, a partir de 2020, as receitas de contribuições sociais vinculadas à seguridade social da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Essa questão será oportunamente verificada quando do exame da execução das despesas consideradas para o cumprimento do limite mínimo em MDE referente ao exercício de 2023.

Complementação da União

A União tem o dever de organizar o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, 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 estados, ao Distrito Federal e aos municípios, segundo o § 1º do art. 211 da Lei Maior.

Essa redação do § 1º do art. 211 foi dada pela EC 14/1996, que incluiu o art. 60 do ADCT e instituiu o Fundef, reformulado para o Fundeb com a promulgação da EC 53/2006 e, mais recentemente, incorporado ao texto permanente da Constituição com a EC 108/2020, cuja sistemática cria, para a União, hipótese de transferência obrigatória incondicional mediante complementação federal ao Fundeb, atualmente regida pelo art. 212-A.

A nova ordem constitucional introduzida pela EC 108/2020 manteve a vinculação de, no máximo, 30% da complementação da União ao Fundeb na aferição do mínimo constitucional, mas ampliou a sua composição, que passou, progressivamente, de, no mínimo, 10% do somatório da contribuição total de estados, Distrito Federal e municípios ao Fundeb para, no mínimo, 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% a partir de 2026, conforme incisos IV e V do art. 212-A e nova redação dada ao art. 60 do ADCT. Ao final da trajetória (2026), a complementação federal ao Fundeb terá sido ampliada em treze pontos percentuais (p.p.).

A referida emenda manteve a modalidade de complementação federal convencional, baseada no Valor Anual por Aluno (Complementação-VAAF), correspondente a dez pontos percentuais, mas instituiu duas novas modalidades de complementação.

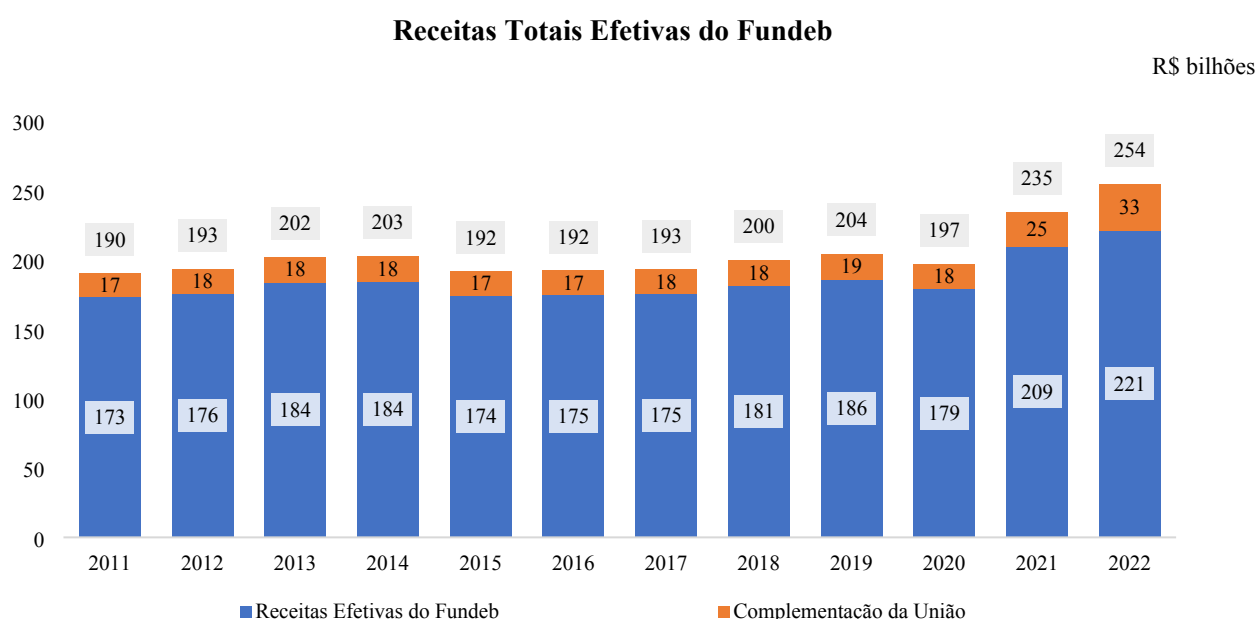
A novidade mais significativa ficou por conta da complementação pelo Valor Anual Total por Aluno (VAAT), de 10,5 pontos percentuais do mínimo que a União deve complementar de forma adicional, cuja distribuição traz mudanças na modelagem, especialmente no que diz respeito à sua destinação para reforçar o orçamento de cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o VAAT nas respectivas redes não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Outra inovação trata da modalidade de complementação pelo Valor Anual por Aluno por Resultados (VAAR), distribuído por rede de ensino, que contemplará indicadores de aprendizagem e de atendimento, a ser aplicado a partir de 2023.

Os detalhes a respeito das novas modalidades de complementação federal foram descritos no relatório que acompanhou o Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2021 (item 4.1.1.2) e abordados no levantamento (TC 003.297/2022-5), sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, em fase de instrução, que tem por objetivo conhecer os procedimentos adotados pelo Ministério da Educação e pelo então Ministério da Economia voltados para implantação das rotinas de definição do valor da complementação da União ao Fundeb aprovado pela EC 108/2020 e sua distribuição aos entes subnacionais, bem como identificar possíveis riscos jurídico-fiscais com a constitucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ), tendo em vista os riscos apontados Acórdão 2.591/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler).

Na aplicação da EC 108/2020, a partir de consulta ao Siafi, tem-se que a complementação da União passou de R\$ 15,46 bilhões empenhados em 2020 para R\$ 23,57 bilhões em 2021, e R\$ 34,30 bilhões em 2022. Esses valores foram empenhados dentro dos respectivos exercícios. Ao final da trajetória fixada pela Emenda (exercício de 2026), o montante da complementação federal poderá alcançar R\$ 65,3 bilhões ao ano, segundo projeção realizada pelo então Ministério da Economia. Assim, a importância dos recursos da União para o Fundeb, que é composto por receitas dos estados e dos municípios e pela complementação da União, foi ampliada.

Os valores da complementação ao Fundeb estão sujeitos a atualizações que ocorrem quadrimestralmente, dentro do próprio exercício (abril, agosto, dezembro), além de um ajuste final em abril do exercício seguinte, com base no art. 16, §§ 1º e 3º, da Lei 14.113/2020 e no art. 13, § 5º, do Decreto 10.656/2021.

Os dados referentes às receitas totais efetivas do Fundeb, após ajuste realizado no ano subsequente, são detalhados no gráfico a seguir, que possibilita melhor compreensão da variação da série histórica.



Fontes: Portarias MEC 437/2012, 344/2013, 364/2014, 317/2015, 426/2016, 565/2017, 385/2018, 946/2019; Portarias Interministeriais MEC/ME: 1/2020, 2/2021, 1/2022; e Portaria Interministerial MEC/MF 1/2023. Elaborado pela equipe.

Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2022;

Obs.: Os valores de Complementação da União foram ajustados no exercício seguinte ao de referência por meio das portarias interministeriais de ajuste. Portanto, não necessariamente coincidem com os valores registrados, no Siafi, no encerramento do exercício de referência.

De acordo com a Portaria Interministerial 1/2023 (ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2022, referentes à complementação da União nas modalidades VAAF e VAAT), o VAAF definido nacionalmente foi de R\$ 5.084,88 e o VAAT foi de R\$ 5.662,44.

Quanto à complementação-VAAF total da União (R\$ 22,1 bilhões em 2022, após ajustes), continuam como beneficiados desses recursos nove estados das Regiões Norte e Nordeste (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e todos os seus 1.758 municípios. Além desses, o estado do Rio de Janeiro, com seus 92 municípios, passou a ser beneficiado, e o Rio Grande do Norte deixou de fazer jus a essa modalidade de complementação.

No que diz respeito à complementação-VAAT (R\$ 11 bilhões, após ajustes), foram beneficiados 2.157 municípios. Desses, 1.886 são das regiões Norte e Nordeste, e 271 das demais regiões do país. A quantidade de entes beneficiados pela complementação-VAAT aumentou 38% em relação a 2021 (1.567).

Interoperabilidade entre sistemas mantidos pela União

Merecem destaque o respaldo legal dado pela Lei do Novo Fundeb ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) como ferramenta eletrônica oficial de coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação dos entes subnacionais (art. 13, § 5º, da Lei 14.113/2020), e as oportunidades de melhoria de interoperabilidade daquele sistema, gerido pelo FNDE, com a Matriz de Saldos Contábeis e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), geridos pela STN.

Para realizar o procedimento de habilitação à Complementação-VAAT, os gestores precisam transmitir ou retificar as informações da Matriz de Saldos Contábeis, via Siconfi, e encaminhar as informações referentes ao Anexo da Educação do RREO para o Siope/FNDE. A Lei 14.113/2020 (art. 13, § 4º) condicionou que somente são habilitados a receber essa modalidade de complementação os entes que disponibilizarem as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos do art. 163-A da Constituição Federal e do art. 38 daquela Lei, que se referem ao Siconfi e ao Siope, respectivamente.

A esse respeito, cabe informar que a Câmara dos Deputados propôs a realização de fiscalização para tratar, entre outros assuntos, das divergências na metodologia de cálculo do mínimo em MDE entre os entes federados, tendo o TCU, por meio do Acórdão 527/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) informado ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle daquela Casa que a análise está sendo realizada pelo Tribunal por intermédio de duas ações de controle que possuem conexão com a solicitação: i) TC 012.707/2022-8: auditoria de Tecnologia da Informação com o objetivo de avaliar a conformidade das regras de negócio dos sistemas centralizados mantidos pela União para monitoramento e avaliação das políticas nacionais de saúde (Siops), de educação (Siope), execução orçamentária e financeira e gestão fiscal (Siconfi), dos Regimes Próprios da Previdência Social (Siprev), em relação à legislação vigente, assim como a interoperabilidade entre esses sistemas centralizados e os Sistemas Integrados de Administração Financeira da União (Siafi) e dos demais entes da Federação (Siafic); e ii) TC 038.558/2021-1: representação para apurar as falhas e as oportunidades de melhoria na transferência de recursos pela União aos entes subnacionais.

Informações adicionais – Subfunções típicas da educação

Ao se considerar as subfunções típicas da educação (educação básica, ensino superior e educação profissional), em 2022, a União empenhou R\$ 45,5 bilhões na educação básica, volume de recursos maior que o empregado na educação superior (R\$ 34,8 bilhões), mesmo esta constituindo matéria de atuação prioritária da União à luz da repartição de competências normativas, materiais e tributárias entre os entes autônomos em matéria educacional (a repartição dessas competências foi tratada no relatório que fundamentou o Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, e também no âmbito do TC 003.297/2022-5, em andamento).

Para o ensino profissional, que contempla tanto o nível técnico quanto o nível superior, foram destinados R\$ 13,7 bilhões nesse exercício.

Logo abaixo, apresenta-se a série histórica, de 2011 a 2022, dos recursos empenhados em proporção do PIB nesses segmentos da educação.

Execução orçamentária da União em funções típicas da Educação de 2011 a 2022							
Ano	PIB Nominal	Ensino Superior ¹		Educação Básica ²		Ensino Profissional ³	
	R\$ (valores nominais)	R\$ (valores nominais)	%PIB	R\$ (valores nominais)	%PIB	R\$ (valores nominais)	%PIB
2011	4.376.381.999.726,19	21.688.732.861,61	0,50%	17.561.707.510,95	0,40%	5.411.073.520,37	0,12%
2012	4.814.760.000.000,33	21.394.765.650,83	0,44%	25.599.597.935,01	0,53%	7.614.023.644,80	0,16%
2013	5.331.618.999.767,86	25.485.970.493,28	0,48%	24.824.312.442,38	0,47%	9.952.381.167,31	0,19%
2014	5.778.953.000.464,71	27.904.753.616,59	0,48%	25.656.526.385,42	0,44%	11.855.389.021,93	0,21%

2015	5.995.786.999.867,59	31.605.805.925,42	0,53%	23.140.245.003,20	0,39%	12.429.756.561,96	0,21%
2016	6.269.328.000.161,10	32.197.522.733,02	0,51%	22.406.434.547,26	0,36%	11.617.397.539,22	0,19%
2017	6.585.479.000.297,02	33.184.348.904,64	0,50%	22.886.877.995,66	0,35%	11.707.928.107,46	0,18%
2018	7.004.140.999.832,70	34.080.988.578,21	0,49%	22.321.462.240,27	0,32%	12.287.398.333,32	0,18%
2019	7.389.131.000.532,91	34.993.186.711,10	0,47%	27.910.844.326,73	0,38%	13.013.414.476,30	0,18%
2020	7.609.597.000.396,48	33.900.488.917,96	0,45%	23.730.560.507,95	0,31%	12.875.239.531,79	0,17%
2021	8.898.727.463.567,39	33.040.753.123,89	0,37%	31.844.244.972,28	0,36%	13.065.941.747,83	0,15%
2022	9.915.316.432.886,13	34.859.499.409,65	0,35%	45.564.656.522,18	0,46%	13.787.588.500,77	0,14%

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaborado pela equipe.

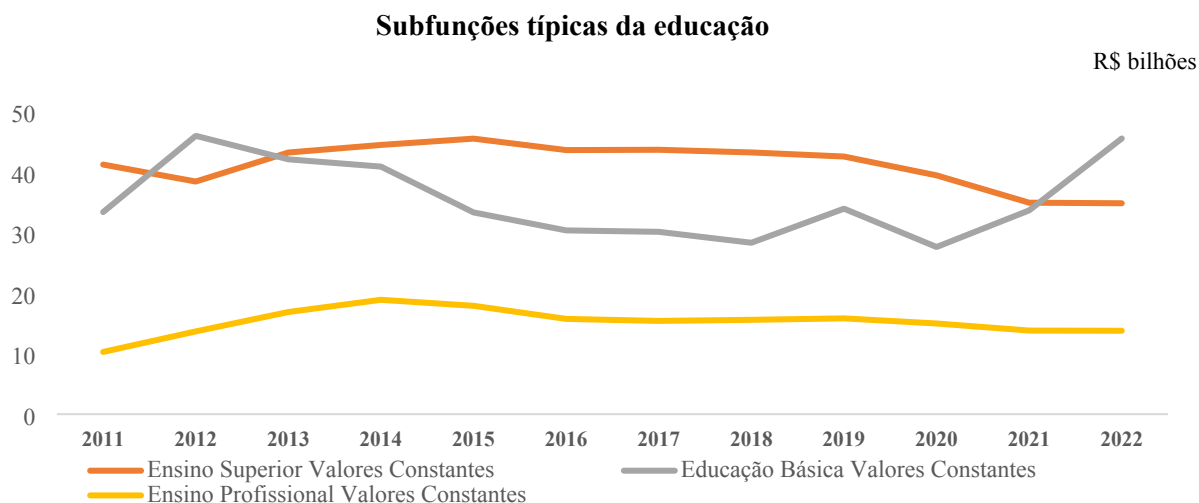
Nota 1: subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

Nota 2: soma das subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847 (as subfunções típicas da educação básica não compreendem gastos com aposentadorias e pensões);

Nota 3: subfunção 363 (contempla educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59).

Em percentuais do PIB nominal, as despesas com educação superior, que chegaram a representar 0,50% do PIB em 2011, reduziram para 0,35% em 2022, ou seja, 0,11% inferior à média do período (0,46% do PIB). Já a educação básica passou de 0,40% do PIB em 2011 para 0,46% em 2022, ficando 0,06% superior à média (0,40% do PIB).

Em seguida, tem-se o gráfico com a série histórica de 2011 a 2022 para as subfunções típicas da educação a preços de dezembro/2022.



Nota 1: Ensino Superior: subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

Nota 2: Educação Básica: soma das subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847 (não compreendem gastos com aposentadorias e pensões);

Nota 3: Ensino Profissional: subfunção 363 (contempla educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

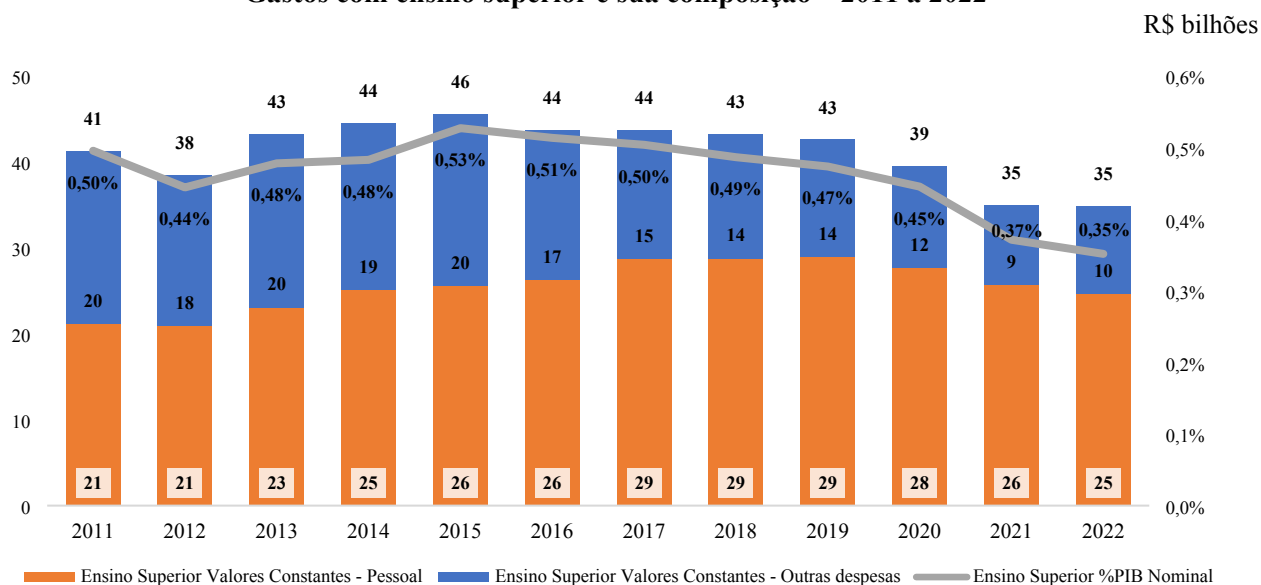
Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2022;

Fonte: Tesouro Gerencial (valores empenhados).

A elevação dos recursos globais destinados à educação básica, pela União, nos últimos exercícios (2021 e 2022) ocorreram, principalmente, em virtude do aumento da complementação ao Fundeb.

Especificamente quanto ao ensino superior, houve redução dos recursos globais, considerando o intervalo de 2011 a 2022. Quanto à sua composição, as despesas com pessoal se elevaram proporcionalmente ao montante aplicado, o que comprimiu ainda mais o espaço para realização das despesas discricionárias nesse segmento da educação, como demonstrado no gráfico seguinte.

Gastos com ensino superior e sua composição – 2011 a 2022



Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2022; Subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);

Fonte: Tesouro Gerencial (valores empenhados).

A esse respeito, ressalte-se que ao longo de 2022 ocorreram bloqueios de dotações do Ministério da Educação, assim como de outros entes, das despesas discricionárias, como decorrência das reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias, abordadas em tópico específico deste relatório (item 2.3.3).

Em relação ao MEC e suas unidades vinculadas, a edição do Decreto 11.216/2022 motivou a apresentação de representação ao TCU por parte de membro do Congresso Nacional questionando a retenção de R\$ 2,4 bilhões do orçamento da educação, o qual foi recomposto poucos dias após a edição do referido decreto, em 7/10/2022, mediante a Portaria-SETO 8.919/2022, conforme documentado na instrução que fundamentou o Acórdão 9.382/2022-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A referida instrução sopesou os contingenciamentos anteriores sob os aspectos fáticos e normativos que se relacionam ao cenário fiscal do país sem desconsiderar as preocupações por parte dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) (peça 15 do TC 021.588/2022-8).

Nesse contexto, faz-se oportuno mencionar duas ações de controle conduzidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Diretos Humanos – AudEducação, voltadas para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades. A primeira, com o intuito de avaliar processo orçamentário das Ifes, bem como aspectos relacionados à eficiência, à eficácia e à efetividade da gestão universitária (TC 019.199/2021-0, relator: Ministro Augusto Nardes). E a segunda tratou de auditoria operacional com o fito de avaliar o desempenho das universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino e de pesquisa, e analisar como tais instituições estão utilizando informações relativas aos seus custos, a fim de obter maior eficiência da gestão, e ao acompanhamento de egressos, com vistas a alcançar maior efetividade de sua atuação (TC 009.177/2022-1, relator: Ministro Augusto Nardes).

4.1.1.3. Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Esta seção visa avaliar o cumprimento pela União da aplicação de recursos federais em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) no exercício de 2022. A matéria encontra-se disciplinada no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar (LC) 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 Emendas Constitucionais (ECs) 86/2015 e 95/2016, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores.

Ressalte-se que, a partir da EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência de vinte anos (2017 a 2036), estabeleceu-se que a aplicação mínima em ASPS, a partir de 2018, passaria a equivaler ao valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 198 da Constituição, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, de acordo com os arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O cálculo de correção pelo IPCA sofreu alteração com o advento da EC 113/2021, que modificou a redação do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, cujas implicações foram analisadas nos itens 4.1.1.1 e 4.1.1.2 do relatório que acompanhou o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021 (Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz). De acordo com esse critério, o piso ou valor mínimo em ASPS referente a 2022 precisa refletir a variação do IPCA, entre janeiro e dezembro, de 2021, que correspondeu a 10,06%, conforme publicação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No que se refere à metodologia de cálculo das despesas com ASPS, devem ser levados em consideração a abrangência e os conceitos estabelecidos pelos arts. 2º a 4º e 24 da LC 141/2012.

Também se deve destacar o teor do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman), referente a resposta à consulta formulada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados. Em síntese, o Tribunal entendeu não ser possível considerar, a título de ASPS, as despesas: i) das unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) do programa “Academias da Saúde”; iv) de integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) de saneamento básico não definidas no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) de manejo de resíduos sólidos.

Ademais, deve-se ressaltar a conclusão do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF), na sessão de 17/10/2022, declarou a constitucionalidade dos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional (EC) 86/2015, cuja eficácia estava suspensa liminarmente até a referida decisão.

A controvérsia discutida na referida ação restringia-se à aplicação do valor mínimo em ASPS 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 Receita Corrente Líquida (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, alterado pela EC 113/2021.

Além disso, com a apreciação do mérito da ADI 5.595/DF, foi julgada prejudicada a Reclamação 30.696, ajuizada por entidade da sociedade civil no STF, bem como foi revogada respectiva liminar concedida para suspender o Acórdão 1.048/2018-TCU-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas), que tratou da metodologia de cálculo do mínimo de saúde em 2016.

Por oportuno, com a confirmação da constitucionalidade do art. 3º da EC 86/2015, tem-se que são computadas no mínimo de ASPS as despesas custeadas com recursos oriundos da participação da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação financeira pela sua exploração.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõem os arts. 2º e 4º da LC 141/2012.

Operacionalmente, as despesas consideradas para fins de cômputo do mínimo são as identificadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), com a marcação do “Identificador de Uso 6” (ID-USO 6).

Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde

		R\$ milhões
Discriminação das Despesas		Despesas Empenhadas
Despesas com saúde em 2022		165.818*
(-) Despesas com inativos e pensionistas (Função 9)		10.558
(-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal (Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis)		210
(-) Despesas custeadas com outros recursos		1.877
(-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira		0
(-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados (Modalidades de Aplicação 35 e 45)		1.315
(-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores		0
Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2022		151.858

Fontes: Tesouro Gerencial e Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2022, Anexo 12. Elaboração própria.

*O total de despesas com saúde (R\$ 165.818 milhões) já está descontado do montante alocado na Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, na UO 74202 - Recursos sob supervisão da ANS (R\$ 1,98 milhão). As outras despesas da ANS, na UO 36213, que também não são computadas na aferição do mínimo em saúde, foram descontadas na tabela acima em vários itens, como despesas com inativos e pensionistas, assistência médica e odontológica a servidores e demais despesas custeadas com outros recursos.

Observa-se ainda que as despesas, nas várias unidades orçamentárias, relacionadas aos aposentados e pensionistas estão alocadas na função 9 (Previdência Social) e, portanto, não são marcadas com o ID-USO 6. Também não recebem tal marcação as despesas com assistência à saúde que não atendem ao princípio de acesso universal que rege as políticas públicas que constituem a seguridade social (ação orçamentária 2004).

Ainda estão fora da base de cálculo de ASPS, em 2022, as despesas efetuadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a recomposição dos gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2021, dentre outras.

Importa reforçar que, em 2022, houve incremento de despesas elegíveis para composição da base de cálculo do mínimo da saúde, em razão da conclusão do julgamento da mencionada ADI 5.595/DF, que resultou na confirmação da constitucionalidade do art. 3º da EC 86/2015. De tal modo, as despesas de ASPS custeadas pela fonte de recursos 42 (Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos), que totalizaram R\$ 1.417 milhões, passaram a ser computados na aferição do mínimo e foram classificados com o ID-USO 6.

Feitas essas considerações, apresentam-se a seguir o cálculo do valor mínimo a ser aplicado no exercício de 2022, bem como os montantes de recursos financeiros empenhados no setor de saúde pela União, publicados no RREO relativo ao 6º bimestre.

Cálculo do Limite

R\$ milhões

Discriminação das Despesas	Despesas Empenhadas
1. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2021	127.033
2. Variação do IPCA entre Jan-Dez (2021) (%) (EC 113/2021)	1,1006
3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2022 (1) x (2)	139.813
4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2022	151.858
Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)	12.045

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de novembro e dezembro de 2022, Anexo 12 e Tesouro Gerencial (Apuração AudSaúde, TC 003.619/2023-0).

Dessa forma, tendo em vista que o IPCA do exercício de 2021 acumulou 10,06% e que o valor mínimo a ser aplicado em ASPS em 2021 foi de R\$ 127,03 bilhões, **o valor mínimo a ser aplicado em ASPS em 2022 correspondeu a R\$ 139,8 bilhões**, conforme determina o art. 110, inciso II, do ADCT.

Segundo as informações apresentadas, a União empenhou, em 2022, aproximadamente R\$ 152 bilhões em ações e serviços públicos de saúde considerados para apuração do seu valor mínimo. Assim, verifica-se o cumprimento do mandamento constitucional na esfera federal, **superando-se o valor mínimo em mais de R\$ 12 bilhões**, montante 8,6% acima do mínimo constitucional (R\$ 139,8 bilhões). Do montante empenhado, foram liquidados R\$ 135,3 bilhões (89,1%)

De forma semelhante ao que ocorreu no exercício de 2021, o volume de excedente nos gastos em ASPS em 2022 deveu-se à emergência de saúde pública ocasionada em função da doença Covid-19, a qual obrigou a União e os demais entes federativos a despenderem um grande volume financeiro em ações de enfrentamento à pandemia e seus efeitos econômicos e sociais.

Apenas em 2022 o Ministério da Saúde pagou R\$ 12,1 bilhões em despesas para enfrentar a Covid-19, dos quais o equivalente a R\$ 7,4 bilhões (61%) foi baseado em créditos extraordinários, incluindo o pagamento de despesas inscritas em restos a pagar, assim como em créditos abertos/reabertos em 2022, com destaque para a conversão da Medida Provisória 1.083/2021 na Lei 14.347/2022, conforme demonstrado na Página Tesouro Transparente (Painel de Monitoramento – <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>).

Outro ponto que merece atenção diz respeito à execução financeira de restos a pagar relacionada às despesas com ASPS. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 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 ser necessariamente aplicadas em ASPS, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade.

Para esse fim, foram criadas, no Siafi, as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 (todas relacionadas com recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC 141/2012), de modo a evidenciar o gasto adicional em ASPS relativo aos restos a pagar cancelados ou prescritos no exercício anterior e que fizeram parte do cálculo do valor mínimo, conforme diretrizes fixadas pela norma em tela.

Em 2021, de acordo com consulta realizada ao Tesouro Gerencial, verificou-se que foram cancelados R\$ 1.307 milhões de restos a pagar inscritos entre 2013 e 2020, consoante tabela abaixo, sendo que esses valores foram contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde nos respectivos exercícios. No exercício de 2022, constatou-se que a União gastou R\$ 1.315 milhões, não contabilizados no valor mínimo, nas modalidades de

aplicação 45 – Transferências a Municípios e 35 – Transferências Fundo a Fundo, recompondo os gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2021, inscritos de 2013 a 2020. Registre-se que, em 2021, não foram utilizadas as modalidades de aplicação 73, 75 e 95.

Restos a pagar cancelados em 2021 referentes aos exercícios de 2013 a 2020

R\$ milhões

Valores cancelados de restos a pagar em 2021 referentes às ações e serviços públicos de saúde	
1. Restos a pagar inscritos em 2013 cancelados em 2021	18
2. Restos a pagar inscritos em 2014 cancelados em 2021	12
3. Restos a pagar inscritos em 2015 cancelados em 2021	18
4. Restos a pagar inscritos em 2016 cancelados em 2021	47
5. Restos a pagar inscritos em 2017 cancelados em 2021	153
6. Restos a pagar inscritos em 2018 cancelados em 2021	156
7. Restos a pagar inscritos em 2019 cancelados em 2021	160
8. Restos a pagar inscritos em 2020 cancelados em 2021	744
9. (=) Total (1+2+3+4+5+6+7+8)	1.307
Valor gasto em ASPS além do mínimo nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95	
LC 141/2012 – Art. 24, §§ 1º e 2º	
10. Despesas empenhadas em ASPS em 2022 nas modalidades de aplicação 45 e 35	1.315
11. Total de restos a pagar inscritos em 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 cancelados em 2021 (9)	(1.307)
Superávit no valor empenhado (10-11)	8

Fonte: Consultas efetuadas no Tesouro Gerencial (Apuração AudSaúde, TC 003.619/2023-0).

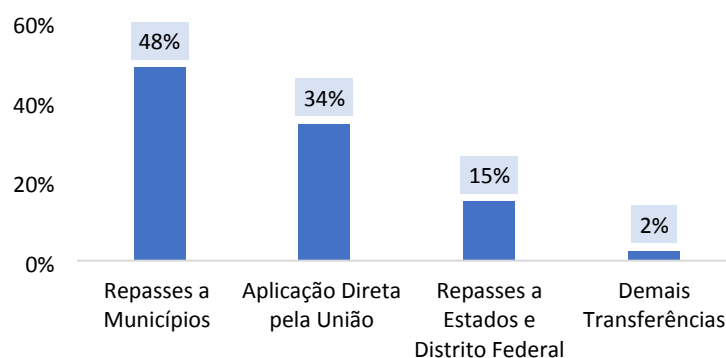
Conforme tabela acima, a União aplicou R\$ 8 milhões a mais em 2022 do que foi cancelado de restos a pagar em 2021, atendendo, assim, aos mandamentos da LC 141/2012.

Destaque-se que, segundo consulta realizada no Tesouro Gerencial em 13/3/2023, o governo federal cancelou em 2022 R\$ 2.552 milhões de restos a pagar inscritos entre os exercícios de 2013 e 2021, incluídos no valor mínimo em gastos em ASPS. Assim, a União deverá incluir no orçamento de 2023, além do montante mínimo de gastos em ASPS, o valor de R\$ 2.552 milhões de forma a compensar esses restos a pagar cancelados.

É oportuno ressaltar que, do montante empenhado pela União em ASPS (R\$ 152 bilhões), 63% (R\$ 96,15 bilhões) foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais previstos na LC 141/2012, sendo R\$ 73,5 bilhões (48%) em favor dos municípios brasileiros (modalidades de aplicação 40, 41 e 71) e R\$ 22,60 bilhões (15%), dos estados e do Distrito Federal (modalidades de aplicação 30 e 31).

O grau de execução dos repasses na União foi bastante elevado (R\$ 93,36 bilhões), atingindo aproximadamente 97,1% dos empenhos, com inscrição em restos a pagar de apenas 2,9%. Além desses repasses, um volume equivalente a R\$ 3,67 bilhões foi transferido para instituições privadas sem fins lucrativos, para organismos multigovernamentais e para o exterior (modalidades de aplicação 50, 70 e 80).

Orçamento federal em ASPS por modalidade de aplicação



Fonte: Tesouro Gerencial.

A União, todavia, ainda não dispõe de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa desses recursos transferidos aos entes subnacionais. Esse problema levou o TCU a expedir a recomendação 3.3 e os alertas 4.1 e 4.2 no Parecer Prévio apreciado pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz). O monitoramento sobre o atendimento dessa deliberação está descrito no Capítulo 6 deste relatório.

Emendas Parlamentares e o piso da saúde

No que diz respeito à consideração das emendas parlamentares na composição do mínimo de ASPS da União, somente há previsão constitucional para o cômputo de metade das emendas individuais (RP 6) de execução obrigatória, segundo o art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal. Mas deve-se anotar que a própria Constituição estabelece outros requisitos para enquadramento de despesas em ASPS no limite mínimo em saúde, conforme preceitua o já mencionado no art. 198, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, regulamentado pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

Consoante abordagem realizada no TC 014.379/2021-0 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), os recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde somente são considerados transferências obrigatórias quando observam os critérios objetivos de distribuição aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e desde que sejam repassados de forma regular e automática, nos termos definidos nos arts. 17, 18, *caput*, e 22, *caput*, da Lei Complementar 141/2022, a saber:

Art. 17. O **rateio dos recursos** da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e **repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a **atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal**.

...

Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de **forma regular e automática**, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

...

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal na **modalidade regular e automática** prevista nesta Lei Complementar, os quais são **considerados transferência obrigatória** destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (grifos inseridos)

Esses dispositivos, de forma integrada, regulamentam o art. 198, § 3º, inciso II, da CF/1988, segundo o qual lei complementar estabelecerá “os critérios de rateio dos recursos da União

vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais”.

Assim, no que se refere à utilização de recursos de emendas individuais para aplicação em ASPS, a Constituição obriga o atendimento tanto do seu art. 166, § 9º, quanto do art. 198, § 3º, II.

Na mesma vertente, o art. 13, § 5º, da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 – LDO 2022) inovou e passou a incluir metade das emendas de bancada estadual (RP 7) na composição do mínimo que a União deve aplicar em ASPS no ano de 2022.

Já as emendas de comissão (RP 8) e de relator-geral (RP 9), que também passaram a compor a cesta de recursos destinados à saúde, não são de execução obrigatória, tampouco possuem previsão constitucional para compor o mínimo da saúde, como ocorre com as emendas individuais, a teor do art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal.

Observa-se que essas emendas parlamentares grafadas como RP 7, RP 8 e RP 9 vêm sendo atribuídas a ASPS consideradas na aferição do piso constitucional da saúde, conforme tabela abaixo:

Mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde – por Identificador de Resultado Primário

		R\$	
Identificador de Resultado Primário		Empenho	% do total
RP 0	Financeiro	951.277.033,66	0,63%
RP 1	Primário Obrigatório	119.717.820.972,71	78,84%
RP 2	Primário Discricionário	16.313.541.264,67	10,74%
RP 6	Despesa Discricionária Decorrente de Emenda Individual	5.780.740.576,33	3,81%
RP 7	Despesa Discricionária Decorrente de Emenda de Bancada	2.634.466.048,28	1,73%
RP 8	Despesa Discricionária Decorrente de Emenda SF, CD e Comissão Mista CN	101.671.641,00	0,07%
RP 9	Despesa Discricionária - Emendas do Relator Geral	6.358.860.695,13	4,19%
Total		151.858.378.231,78	100%

Fonte: Tesouro Gerencial.

Como se nota, mesmo que os valores dessas emendas de bancada, de comissão e de relator-geral (RP 7, RP 8 e RP 9), que somaram R\$ 9,1 bilhões, não fossem considerados no cálculo do limite mínimo em ASPS, o Governo Federal ainda estaria cumprindo as regras dispostas na CF/1988, pois, no exercício de 2022, houve um excedente de mais de R\$ 12 bilhões em relação ao mínimo constitucional exigido.

4.1.1.4. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2022

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no tocante ao orçamento público, prevê que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão de execução obrigatória ou impositivas, conforme prescrito nos §§ 9º e 11 do art. 166, incluídos pela Emenda Constitucional (EC) 86/2015.

Ressalte-se que a EC 126/2022, de 21/12/2022, que alterou limites de cálculo para emendas de deputados federais e senadores ao PLOA, estipulados nos §§ 9º e 11 do art. 166 da CF/1988, não surtirá efeito no exercício de 2022, uma vez que a LOA válida para o mencionado exercício foi concebida na vigência da redação anterior desses dois dispositivos.

O art. 13, § 4º, incisos I e II, da Lei 14.194/2021, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 (LDO 2022), estabeleceu que o Projeto de Lei

Orçamentária Anual de 2022 (PLOA 2022), conteria reservas específicas para atender às seguintes emendas parlamentares:

I – emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II – emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da EC 100/2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do *caput* do art. 16-C da Lei 9.504/1997. (grifou-se)

A LDO 2022, em seu § 5º do art. 13, definiu que no máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista para emendas de bancada estadual poderia ser identificada com IU 6 (Identificado de Uso/IU 6 - recursos para identificação das despesas que podem ser consideradas para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, de acordo com o disposto na Lei Complementar 141/2012) e levada a efeito para essa aplicação mínima no âmbito do PLOA 2022.

A memória de cálculo das emendas individuais e de bancada prevista na LDO 2022 foi apresentada no Volume II – Complementar do PLOA 2022, evidenciada a seguir, em tabelas específicas para cada modalidade de emenda.

Pontua-se que, nos casos de impedimentos de ordem técnica, a obrigatoriedade de execução das dotações de emendas individuais e de bancada estadual deixa de prevalecer, conforme previsto no § 13 do art. 166 da CF/1988.

Para o exercício de 2022, os procedimentos e os prazos para a operacionalização das emendas parlamentares individuais, de bancada estadual, bem como sobre superação de impedimentos de ordem técnica, foram estabelecidos na Portaria Interministerial ME/SEGOV 1.965, de 10/3/2022, do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República.

Os limites de pagamento para as emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória constam do Anexo I do Decreto 10.961/2022, fixados nos seguintes montantes:

Limites de pagamento – emendas individuais e de bancada estadual

Tipo de Emenda	Até Dez (R\$)
Emendas Impositivas Individuais	10.930.461.537,00
Emendas Impositivas de Bancada	5.866.901.347,00
Total	16.797.362.884,00

Fonte: Decreto 10.961/2022 (alterado sucessivamente e em última instância pelo Decreto 11.269/2022), Anexo I – Limites de movimentação e empenho relativos às despesas primárias discricionárias da Lei Orçamentária de 2022.

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

O montante das emendas individuais foi calculado de acordo com o estipulado na LDO 2022, em aderência à CF/1988. Pelo menos a metade do valor dessas emendas deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, compondo o mínimo anual de saúde da União, observados os conceitos definidos pelos arts. 2º, 3º, 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012 e a jurisprudência assentada nos Acórdãos 31/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman) e 1.932/2019-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

De acordo com o art. 166-A da CF/1988, as emendas individuais impositivas apresentadas ao PLOA poderão alocar recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por meio de: i) transferência especial; ou ii) transferência com finalidade definida.

Os recursos repassados na modalidade transferência especial serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (§ 2º do art. 166-A da CF/1988).

Quanto à transferência com finalidade definida, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União (§ 4º do art. 166-A da CF/1988), sem digressões sobre sua natureza jurídica.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, evidenciou-se a seguinte execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2022:

R\$					
Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos
10.930.461.537	10.930.461.537	10.717.831.398	6.941.820.607	6.832.519.414	3.922.694.029

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir consolida as informações mencionadas anteriormente:

Execução orçamentária e financeira – emendas parlamentares individuais – 2022

R\$ bilhões			
Montante de Execução Obrigatória p/ 2022	Montante de 2020 + IPCA de 8,35%	(A)	10,930
Montante Aprovado	Dotação inicial	(B)	10,930
Montante consignado às emendas (atualizado)	Dotação atualizada	(C)	10,930
Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde	Mínimo de 50% de (C)	(D)	5,465
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica ¹	(E)	0,212
Execução obrigatória ajustada (empenho e pagamento)	(C-E)	(F)	10,718
Montante executado total	Despesas empenhadas total	(G)	10,718
% Realizado - execução orçamentária ajustada	(G)/(F)	(H)	100,0%
Montante Executado Saúde	Despesas empenhadas saúde	(I)	5,781
% Realizado - execução orçamentária saúde	(I)/(D)	(J)	105,8%
Montante liquidado	Despesas liquidadas	(K)	6,942
Montante Pago	Despesas pagas	(L)	6,833
Restos a pagar pagos no exercício	Restos a pagar pagos	(M)	3,923
% Realizado - Execução Financeira	(L+M)/(F)	(N)	100,3%
Montante liquidado saúde	Despesas liquidadas função saúde	(O)	4,735
Montante pago saúde	Despesas pagas + Restos a pagar pagos	(P)	5,830
% Realizado - Execução Financeira	(P)/(D)	(Q)	106,7%

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

1. Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa no Siop.

Da análise da execução orçamentária e financeira, verificou-se que foram empenhados 100% da dotação inicial prevista corrigida, ou seja, excluídos os valores de impedimentos de ordem técnica. Do total empenhado de R\$ 10,72 bilhões, o montante de R\$ 3,89 bilhões foi inscrito em restos a pagar, o que representa 36,3% do total empenhado.

Em consulta ao Siop, evidenciou-se que os impedimentos de ordem técnica somaram R\$ 212,05 milhões, em 1.371 análises, cujo valor impedido foi superior a R\$ 1 mil. A maior parte dos impedimentos, R\$ 92,9 milhões (43,8%), decorreram de não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho; R\$ 83,4 milhões (39,3%), de não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; e R\$ 14,6 milhões (6,9%),

de outras razões de ordem técnica devidamente justificadas. Os demais impedimentos de ordem técnica somaram R\$ 21,1 milhões (10,0%).

Dados apurados no Tesouro Gerencial evidenciaram que restou crédito disponível no montante de R\$ 172,5 milhões e crédito indisponível (crédito que foi contingenciado ou pendente de autorização legislativa) de R\$ 40,2 milhões, totalizando R\$ 212,7 milhões sem execução, decorrente de impedimentos de ordem técnica.

No que diz respeito à regra constitucional de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função saúde (código IdUso 6), foi empenhado o valor de R\$ 5,78 bilhões, equivalente a 52,9% da dotação atualizada, o que representou 105,8% do mínimo exigido.

As cinco funções de governo contempladas com maiores recursos de emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram Saúde (54,0%), Encargos Especiais (31,0%), Urbanismo (2,9%), Educação (2,7%) e Assistência Social (2,5%).

Foram pagos a título de restos a pagar R\$ 3,92 bilhões, valor abaixo do limite constitucional de R\$ 6,36 bilhões, ou seja, abaixo de 0,5% da RCL de 2021 (art. 166, § 17, da Carta Magna, na redação dada pela EC 126/2022), que foi de R\$ 1,06 trilhão, segundo o Demonstrativo da RCL constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Somando-se o total das emendas individuais pagas em 2022 com o montante de restos a pagar pagos relativos às emendas no exercício, a **execução financeira** das emendas individuais em 2022 alcançou o valor de R\$ 10,8 bilhões, ou **100,3%** da dotação ajustada após os impedimentos de ordem técnica, conforme critério estabelecido na Constituição Federal para apuração da execução financeira (§ 17 do art. 166).

Transferências Especiais das Emendas Individuais

No que tange à transferência especial de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, instituída pela EC 105/2019, trata-se de uma das modalidades de transferência intergovernamental das emendas individuais aos entes subnacionais.

A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, na modalidade de transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios, observou o disposto na Portaria Interministerial ME/SEGOV 6.411, de 15/6/2021.

Em 2022, a dotação atualizada de transferências especiais alcançou o valor de R\$ 3,32 bilhões, o que representou 30,3% das emendas parlamentares individuais, sendo 8,95% desse valor (R\$ 0,3 bilhão) destinados a custeio e 91,05% (R\$ 3,02 bilhões) a investimento. As transferências especiais são repassadas sob a identificação da ação orçamentária 0EC2 e podem ser livremente consultadas na Plataforma +Brasil (Transferegov.br), no painel de consultas denominado Painel Parlamentar.

Na modalidade finalidade específica, há a hipótese definida constitucionalmente, que vincula metade dos recursos das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º), além de outras pactuações realizadas nos termos da legislação.

Foram empenhados 100% das transferências especiais, e liquidado e pago 48,8% em relação à dotação atualizada.

Ressalte-se que o TCU, mediante o Acórdão 518/2023-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), no âmbito do processo de consulta TC 032.080/2021-2, respondeu que a fiscalização sobre a regularidade na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, sem prejuízo de o TCU atuar, se verificado o descumprimento de qualquer condicionante que legitime a

transferência, o que poderá ensejar tomada de contas especial para a responsabilização do ente federado.

Emendas de Bancada

As programações das emendas de bancada, segundo o disposto no inciso I do § 1º do art. 75 da LDO 2022 (Lei 14.194/2021), serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento. O valor monetário dessas emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal nas respectivas peças orçamentárias corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), nos termos do art. 3º da EC 100/2019, c/c o inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O projeto de lei orçamentária anual (PLOA 2022) foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional contendo na memória de cálculo o montante de R\$ 5,75 bilhões para essas emendas, já deduzido o montante de R\$ 1,32 bilhão direcionado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). No âmbito do Poder Legislativo a dotação inicial foi elevada para R\$ 5,87 bilhões.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2022:

Execução das emendas de bancada estadual

						R\$
Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar	Pagos
5.866.901.347	5.866.901.347	5.791.300.242	3.109.625.601	3.063.078.384	2.604.820.875	

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir facilita a análise dos valores alocados e executados a título de emendas de bancada estadual:

Execução Orçamentária e Financeira das Ações Decorrentes de Emendas de Bancada – 2022

				R\$ bilhões
Montante de Execução Obrigatória p/ 2022	[Limite/2021 X (IPCA = 8,45%)] - [FEFC] ²	(A)		5,867
Montante Aprovado	Dotação inicial	(B)		5,867
Emendas com impedimento de ordem técnica	Impedimento de ordem técnica	(C)		0,076
Montante consignado às emendas (atualizado após impedimentos)	Dotação atualizada	(D)		5,791
Montante Executado Total	Despesas Empenhadas Total	(E)		5,791
% Realizado - Execução Orçamentária Total	(E)/(D)	(F)		100,0%
Montante Liquidado	Despesas Liquidadas	(G)		3,110
Montante Pago	Despesas Pagas	(H)		3,063
Restos a Pagar Pagos no Exercício	Restos a Pagar Pagos	(I)		2,605
% Realizado - Execução Financeira	(H+I)/(D)	(J)		97,9%

Fonte: Tesouro Gerencial e SIOP.

1. Art. 3º da Emenda Constitucional 100/2019 e memória de cálculo da estimativa da reserva de contingência PLOA 2022.

2. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Da dotação consignada a emendas de bancada, R\$ 76,6 milhões (1,26%) deixaram de ser empenhados por impedimentos de ordem técnica, restando para execução obrigatória o montante de R\$ 5,79 bilhões. Assim, a execução orçamentária das emendas de bancada alcançou 100,0% em relação ao montante de execução obrigatória aprovado na LOA, após o registro de impedimentos de ordem técnica. Já a execução financeira, nos termos dos §§ 12 e 17 do art. 166 da CF/1988,

representou 97,9%, considerando os valores pagos, acrescidos do pagamento de restos a pagar em 2022.

Dos valores empenhados (R\$ 5,79 bilhões), destacam-se as seguintes destinações, considerando as funções de governo: Saúde, R\$ 2,63 bilhões (45,5% do total); Urbanismo, R\$ 1,06 bilhão (18,3%); Educação, R\$ 533,2 milhões (9,2%); Defesa Nacional, R\$ 422,23 milhões (7,3%); Transporte, R\$ 319,5 milhões (5,5%); e Segurança Pública, R\$ 251,70 (4,3%). Somados, os valores empenhados nas mencionadas funções alcançam R\$ 5,2 bilhões e representam 89% dos valores consignados no orçamento de 2022 como emendas de bancada estadual (R\$ 5,87 bilhões).

Embora a execução financeira (pagamentos) das emendas de bancada tenha ficado 2,1% abaixo do devido, convém ressaltar que, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que contam com indicação de beneficiário no sistema orçamentário, a emenda de bancada estadual destina-se, prioritariamente, a projetos em andamento, que pode ser tanto por aplicação direta (24,5% dos recursos) quanto por transferência a outros entes (75,5% dos recursos), situação que confere contornos mais complexos à sua execução financeira.

Ademais, a execução de projetos envolvendo obras públicas, por sua vez, sujeita-se a uma série de controles, seja dos órgãos incumbidos da implementação da política pública, seja desta Corte de Contas, que encaminha regularmente ao Congresso Nacional a lista de obras com indícios de irregularidades graves que poderão ser objeto de bloqueio na execução física, orçamentária e financeira.

Faz-se mister registrar que, em 2021, constatou-se que a execução financeira de emendas de bancada alcançou 74,9%. Já em 2022, a execução financeira das referidas emendas alcançou 97,9%, evidenciando esforços do Poder Executivo em cumprir o mandamento constitucional.

Não obstante, na PCPR ou nos sistemas informatizados estruturantes do Poder Executivo federal, não foram apresentadas as justificativas para a não execução financeira da totalidade das emendas de bancada estadual em 2022. O documento de prestação de contas do Presidente da República informa tão somente as justificativas relacionadas à execução orçamentária, sendo, portanto, silente quanto à execução financeira das emendas individuais e de bancada. Nesse sentido, em que pese a reduzida materialidade, faz-se mister consignar impropriedade quanto à ausência de justificativa para a totalidade de emendas de bancada estadual que deixou de ser paga (execução financeira) em 2022, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

Por derradeiro, tal tema já foi objeto de recomendação por parte desta Corte de Contas no que se refere à apreciação das Contas do Presidente da República de 2021. Considerando que a citada recomendação ainda não foi plenamente implementada, deixa-se de expedir nova recomendação com o mesmo teor, uma vez que a deliberação pretérita permanecerá sendo monitorada pela CGU e pelo TCU, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

IMPROPRIEDADE

Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2022, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

4.1.1.5. Apuração da Regra de Ouro

Trata-se da verificação do cumprimento da denominada Regra de Ouro das finanças públicas, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. A regra é regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-SF 48/2007, que veda 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.

Com fundamento no art. 167, § 6º, da Carta Magna, c/c o art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução-SF 48/2007, a verificação do cumprimento da Regra de Ouro deve ser realizada tomando-se por base, no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas, e, no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. Ou seja, a verificação do equilíbrio entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital, no que se refere aos OFSS, deve ser realizada, quanto à execução, ao fim do exercício financeiro e, quanto à programação, por ocasião do processo de elaboração e aprovação da peça orçamentária.

Apuração no PLOA 2022 e na LOA 2022

Constam da tabela seguinte as programações para as operações de crédito e despesas de capital informadas na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2022 ao Congresso Nacional.

Com amparo no *caput* do art. 22 da LDO 2022, segundo o qual o PLOA 2022 e a LOA 2022 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, apresentou-se excesso de R\$ 105,42 bilhões de receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital, indicando insuficiência na Regra de Ouro.

Apuração da Regra de Ouro – PLOA 2022

	R\$ milhões
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.344.349,1
I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	2.238.924,7
I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	105.424,4
II - Total das Despesas de Capital	2.238.924,7
III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)	(105.424,4)

Fonte: Mensagem Presidencial de envio do PLOA 2022 ao Congresso Nacional – Quadro 5.

Ao término do processo legislativo orçamentário, o excesso de operações de crédito passou a ser de R\$ 125,66 bilhões, conforme consta dos arts. 2º, parágrafo único, e 3º, § 2º, da Lei 14.303/2022 (LOA 2022), os quais foram alocados exclusivamente na ação ‘00SJ - Benefícios Previdenciários’ do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 40904), distribuídos entre os planos orçamentários anotados na tabela seguinte.

Dotações condicionadas alocadas à ação 00SJ - Benefícios Previdenciários¹

	R\$ bilhões	
Plano Orçamentário	Dotação Inicial	%
Benefícios Previdenciários – Despesas Diversas	20,24	16,11
Benefícios Previdenciários Urbanos	84,34	67,12
Benefícios Previdenciários Rurais	21,08	16,78
Total	125,66	100,00

Fonte: Tesouro Gerencial.

1. No PLOA 2022, essa ação substituiu as ações 0E81 – Benefícios Previdenciários Urbanos e 0E82 – Benefícios Previdenciários Rurais, a partir do que a identificação desses benefícios dá-se por meio do plano orçamentário.

Por outro lado, o art. 22, § 3º, da LDO 2022 estabeleceu que essas receitas e despesas correspondentes de igual montante poderiam ser reduzidas em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto no art. 42, § 1º, inciso III, alínea “a”,

da mesma lei, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.

Com base nesses dispositivos, editou-se a Portaria-SOF 1.523/2022, mediante a qual foi autorizada a substituição integral dessa fonte, valendo-se de saldos de fontes de superávit financeiro, conforme apresentam as tabelas seguintes. Em razão disso, não houve necessidade de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Liberação de fontes de livre aplicação do exercício de 2022

R\$

Ação (0455): Serviços da Dívida Pública Federal Interna		
Fonte de Recursos	Código	Montante
Recursos Arrecadados no Exercício Corrente (Redução)		106.066.182.925
Recursos Primários de Livre Aplicação	100	58.894.156.472
Recursos Financeiros de Livre Aplicação	188	47.172.026.453
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (Acréscimo)		106.066.182.925
Resultado do Banco Central	352	76.294.202.405
Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - BEA/BIB	371	1.528.929.159
Recursos das Operações Oficiais de Crédito - Retorno de Operações de Crédito - E/MU	373	9.834.834.543
Dividendos da União	397	18.408.216.818

Fonte: Portaria-SOF 1.523/2022.

Substituição da fonte 944: recursos liberados e superávit financeiro

R\$

Ação (00SJ): Benefícios Previdenciários		
Fonte de Recursos	Código	Montante
Recursos Condicionados (Redução)		125.662.536.433
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - Condicionados	944	125.662.536.433
Recursos Arrecadados no Exercício Corrente (Acréscimo)		106.066.182.925
Recursos Primários de Livre Aplicação	100	58.894.156.472
Recursos Financeiros de Livre Aplicação	188	47.172.026.453
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (Acréscimo)		19.596.353.508
Recursos Primários de Livre Aplicação	300	4.201.976.794
Recursos Livres da Seguridade Social	351	3.622.823.867
Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social	353	6.267.883.949
Recursos do Regime Geral de Previdência Social	354	1.301.692.104
Recursos Financeiros de Livre Aplicação	388	4.201.976.794

Fonte: Portaria-SOF 1.523/2022.

Apuração ao fim do exercício de 2022

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 total das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LRF.

A tabela seguinte apresenta os montantes executados de receitas de operações de crédito e de despesas de capital no exercício de 2022, segundo os critérios estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Verifica-se que a Regra de Ouro foi cumprida, mesmo se excluídas as despesas de capital empenhadas que não passaram pelo estágio da liquidação.

Apuração do cumprimento da Regra de Ouro ao fim de 2022

Receita/Despesa	R\$ milhões Execução
Receitas de Operações de Crédito (a)	1.559.127
(-) Variação do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União ¹ (b)	-140.553
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b)	1.699.680
Investimentos (c)	51.217
Despesas liquidadas	20.017
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (c1)	31.200
Inversões Financeiras (d)	73.783
Despesas liquidadas	65.575
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (c2)	8.208
Amortização de Dívida (e)	1.638.442
Amortização de Dívida	207.110
Despesas liquidadas	207.090
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (c3)	20
Amortização de Dívida - Refinanciamento	1.431.332
Despesas liquidadas	1.425.070
Despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (c4)	6.262
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes (f)	-
(-) Incentivos Fiscais a Contribuintes por Instituições Financeiras (g)	-
Despesas de Capital Líquidas² (II = c + d + e - f - g)	1.763.443
Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III = II - I)	63.763
Resultado para Apuração da Regra de Ouro excluídas as despesas não liquidadas (IV = III - c1 - c2 - c3 - c4)	18.073

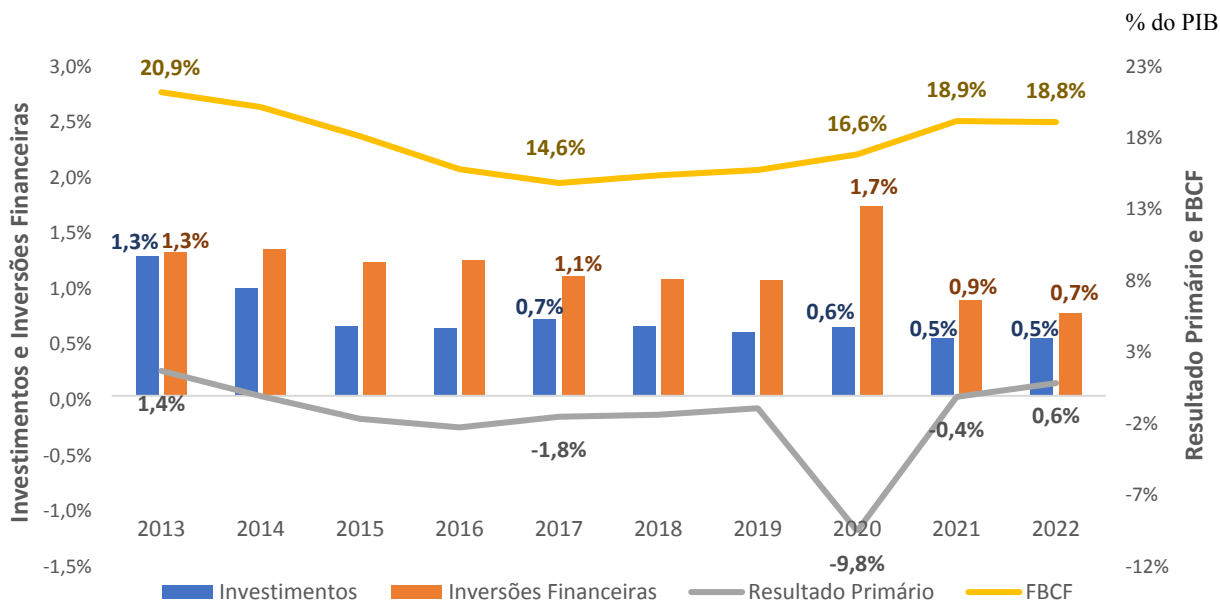
Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2022 (Adaptado) e Tesouro Gerencial.

1. De acordo com o art. 167, § 6º, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, §§ 4º e 5º, da Resolução-SF 48/2007, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento da Regra de Ouro, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, desde que até sua realização a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

2. As 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.

À semelhança do que ocorreu nos anos anteriores, o excesso de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito não redundou em aumento dos investimentos em termos relativos (% do PIB), de forma que o endividamento não concorreu unicamente para fomentar investimentos, conforme apresenta o gráfico seguinte. Reproduziu-se o nível alcançado em 2021, mantendo-se o baixo nível estabelecido no período 2015-2020. Destaque-se que, do montante de investimentos, 39,1% foram liquidados no exercício de 2022, reproduzindo a baixa execução de 2021 (37,1%).

Investimentos e Inversões Financeiras versus Resultado Primário do Governo Central



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (ME), Sistema de Contas Nacionais Trimestrais (IBGE) e Estatísticas Fiscais (Bacen).

Vale lembrar que a avaliação da atuação estatal no que se refere ao aspecto quantitativo dos investimentos não se limita a esses gastos, impactando a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) nacional também por meio de investimentos no âmbito do Programa de Dispendios Globais – via Orçamento de Investimentos – e do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), criado pela Lei 13.334/2016, realizados pelo setor privado com o fim de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e outras medidas de desestatização.

Conforme consta do mesmo gráfico, a FBCF nacional, após consecutivas quedas no período 2013-2017, apresentou recuperação no período 2018-2021 e manteve em 2022 o mesmo peso do ano anterior, de cerca de 19% do PIB. Quanto às inversões financeiras, foram excepcionalmente altas em 2020 devido à realização de despesas relacionadas ao combate à pandemia de Covid-19. A partir de 2021, retornou a níveis próximos aos do período 2015-2019, havendo queda no exercício sob análise.

Cabe salientar, ainda, que em 2022 o percentual de receitas oriundas de emissão de títulos públicos aplicadas a despesas fiscais, ou seja, despesas não relacionadas ao pagamento de serviço da dívida, foi o menor alcançado nos últimos oito anos (2,2% do valor emitido). O remanejamento de fontes após apuração do superávit financeiro possibilitou menor utilização de recursos de emissão de dívida para o financiamento de despesas orçamentárias, resultando em despesas fiscais pagas com emissão no valor de R\$ 37,3 bilhões. Assim, o endividamento público foi utilizado em 2022, sobretudo, para pagar o próprio serviço da dívida. O menor financiamento de despesas fiscais, principalmente de custeio, é um cenário desejável, já que isso pressiona menos a relação Dívida/PIB.

Em face do exposto, conclui-se que a Regra de Ouro foi obedecida no processo de elaboração e aprovação da LOA 2022, bem como de sua execução, conforme disposto no art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução-SF 48/2007.

No que diz respeito às projeções de médio prazo, a STN apurou montantes preocupantes para a margem de suficiência da Regra de Ouro. Houve significativa piora nas expectativas em todos os exercícios para o período 2024-2027, o que demandará atento monitoramento. Consideram-se essenciais para manter a margem de suficiência da Regra de Ouro positiva até 2025 os recursos de fontes de superávits financeiros de exercícios anteriores e já disponíveis em 2023, notadamente

provenientes do resultado do Banco Central e do retorno de operações de financiamento, especialmente do BNDES (TC 021.502/2022-6).

Ressalta-se a inversão de sinal das margens de suficiência a partir de 2026. A principal razão está relacionada à expectativa de elevação na conta de juros decorrente do perfil dos títulos da Dívida Pública Federal, destacando-se os pagamentos decorrentes do vencimento de Letras Financeiras do Tesouro (LFT) emitidas em 2020 e 2021 para atender despesas referentes à pandemia, as quais, em sua maior parte, possuem prazo de resgate do principal, concomitantemente com o pagamento dos juros, de seis anos.

Essa insuficiência, no médio prazo, poderia ser mitigada com a adoção de medidas que liberem fontes de recursos vinculados, aliadas à ocorrência de resultados positivos no balanço do Banco Central, exceto o resultado decorrente de variação cambial. Porém, tais fontes de recursos são de difícil previsão, de forma que não entraram no cenário levantado para o período.

Por fim, informa-se que as variáveis determinantes da margem da Regra de Ouro estão expostas a incertezas, de modo que o cenário está sujeito a oscilações nos parâmetros subjacentes, a exemplo dos resultados primários adotados no período, impondo-se o monitoramento constante da norma constitucional.

Projeção de suficiência da Regra de Ouro para os próximos exercícios

	R\$ bilhões				
Contas	2024	2025	2026	2027	2028
Despesas de Capital (I)	1.661,5	1.575,9	1.703,2	1.597,4	1.691,7
Investimentos	70,8	73,2	75,4	77,7	80,0
Inversões Financeiras	79,9	82,7	85,1	87,7	90,3
Amortizações	1.510,8	1.420,0	1.542,7	1.432,1	1.521,4
Rec. de Op. de Crédito Consideradas (II = a - b)	1.641,7	1.556,2	1.736,4	1.794,3	1.816,6
Rec. de Op. de Crédito do Exercício (a)	1.726,1	1.648,6	1.862,0	1.949,2	1.983,5
Variação da Subconta da Dívida (b)	84,4	92,3	125,6	154,9	167,0
Margem da Regra de Ouro (III = I - II) - Projeções Atuais	19,8	19,7	-33,1	-196,9	-124,8
Margem da Regra de Ouro – PCPR 2021¹	30,1	21,2	-17,6	-95,2	-

Fonte: STN.

1. Projeção referente à Prestação de Contas do Presidente da República de 2021.

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. 41 da LDO 2022, por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do Orçamento de Investimentos (OI), com destaque para o detalhamento das fontes de financiamento do investimento das entidades abrangidas pelo referido orçamento.

Assim, o objetivo da presente seção é verificar se a execução do OI foi efetuada conforme as referidas normas e, 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.

No exame das contas relativas aos exercícios de 2016 a 2021, nenhuma empresa executou valor superior ao limite autorizado para cada fonte de financiamento, com apenas uma ocorrência, no exercício de 2020, de empresa (Caixa Econômica Federal) com realização de programação sem cobertura orçamentária. Esse resultado decorreu do aperfeiçoamento, pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do então Ministério da Economia (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.

Quanto ao exercício de 2022, as conclusões estão especificadas a seguir.

Execução de acordo com o limite global de dotação e com o limite da fonte de financiamento

No exercício de 2022, 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

No período sob análise, 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, buscou-se identificar se houve empresa que utilizou aporte de capital para pagamento de despesas correntes. 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 2022, dezesseis empresas tiveram déficit corrente, sendo que, em sete delas, o déficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobri-lo com tal caixa. Comparado com 2021, o número de empresas que apresentaram déficit corrente diminuiu 33%, saindo de vinte e quatro para dezesseis empresas.

Empresas estatais não dependentes que apresentaram déficit corrente em 2022

R\$ milhares

Empresa	Resultado Corrente	Disponível Inicial	Aporte da União	Dispêndios de Capital	Aporte – Dispêndios de Capital	Disponível Final
BNDES	(1.284.875)	130.497.954	-	953.869.101	(953.869.101)	77.182.629
Petrobras Netherlands B.V. – PNBV	(896.504)	382.684	-	12.759.616	(12.759.616)	73.741
Finame	(728.398)	-	-	566.891.597	(566.891.597)	-
ENBPar	(238.370)	-	5.212.148	4.795.401	416.747	1.374.366
Petrobras Biocombustível S.A. – PBIO	(172.057)	696.469	-	84.247	(84.247)	458.484
Braspetro Oil Services Company – Brasoil	(130.803)	659.869	-	-	-	529.066
Empresa Gestora de Ativos – EMGEA	(111.835)	380.541	-	161.623	(161.623)	835.973
Companhia Docas do RJ – CDRJ	(91.474)	351.791	-	2.277	(2.277)	258.040
BB Seguros Part. S.A. – BB Seguros	(58.587)	651.112	-	1.288.397	(1.288.397)	2.250.294
Caixa Seguridade e Participações S.A.	(57.865)	211	-	3.941.751	(3.941.751)	64
BB Cayman Islands Holding	(50.060)	6.980	-	1.263.654	(1.263.654)	6.157
Companhia de Trens Urb. de Minas Gerais	(29.255)	54.361	-	-	-	25.107
Caixa Cartões Holding S.A.	(17.587)	181.154	-	178.527	(178.527)	145.424
Caixa Loterias S.A.	(6.383)	227	-	-	-	3.344
Petrobras Comercializadora de Gás e Energia e Participações S.A.	(1.306)	1.150	-	-	-	643
Refinaria de Mucuri S.A.	(47)	303	-	-	-	906

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest.

Das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2022, apenas a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A (ENBPar) recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional, no valor R\$ 5,21 bilhões.

Em relação a essa empresa, apesar de ter recebido aporte de capital e apresentado déficit corrente nas suas operações, não foram encontrados indícios de utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente, considerando exclusivamente a metodologia empregada na análise sintetizada na tabela acima. Isso porque os ingressos de capital, excetuando-se os aportes do Tesouro Nacional, foram suficientes para cobrir o déficit corrente do exercício, o que indica a desnecessidade de a empresa utilizar aportes do Tesouro para pagar despesas correntes.

Importante destacar a atuação desta Corte de Contas no que se refere à análise de situação de dependência ou não dessas empresas em relação à União e, ainda, os impactos nas contas públicas. Cite-se o processo 016.336/2010-0 (Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), auditoria de conformidade que teve por objetivo verificar recursos e dispêndios das empresas estatais independentes, com destaque para o OI, observando-se, entre outros, aspectos ligados à abrangência, à finalidade, à organização, à elaboração, à execução, ao acompanhamento, ao controle e à transparência. Na referida decisão, foram expedidas determinações para o então Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP) adotar medidas visando ao aprimoramento das informações orçamentárias, econômicas e financeiras das estatais.

Por ocasião do monitoramento daquele acórdão, novos comandos foram direcionados ao extinto Dest/MP, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com destaque para a recomendação acerca da necessidade de desenvolvimento de metodologia que permitisse a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador (Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, igualmente de relatoria do ministro Aroldo Cedraz).

Após novo monitoramento em que o TCU verificou, por meio do Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamim Zymler, avanços insuficientes no processo de elaboração da referida metodologia, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei 9.215/2017, o qual “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais”. Nesse projeto, propõe-se uma etapa prévia à classificação da empresa estatal como dependente, visto que, uma vez incluída nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), a empresa sujeita-se a regras e controles rígidos que podem dificultar ainda mais o seu reequilíbrio econômico-financeiro.

Posteriormente, em 24/4/2019, foi prolatado o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (relatado pelo Ministro Vital do Rêgo), no âmbito do TC 007.142/2018-8, em que se analisou os programas de distribuição de lucros ou resultados aos dirigentes e aos quadros funcionais das empresas estatais federais, considerando a situação de dependência ou não dessas empresas em relação à União e, ainda, os impactos nas contas públicas. Nesse processo, o TCU desenvolveu metodologia para identificar empresas estatais federais que utilizaram, entre 2013 e 2017, aportes de capital para cobrir déficit operacional, o que foi considerado um indício de dependência.

Adicionalmente, no âmbito do processo 039.464/2019-9, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, o TCU respondeu à consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, em que se questionou se os efeitos decorrentes da dependência ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social aplicam-se desde logo, isto é, antes da materialização do fechamento do capital, ou se o capital deverá ser fechado previamente e os efeitos da dependência somente se concretizem no exercício financeiro subsequente ao fechamento do capital. Por intermédio do Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário, esta Corte de Contas respondeu ao consulente que as empresas estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social, não havendo óbice a que o Poder Executivo, ao definir os procedimentos de transição para essa inclusão no caso concreto, pondere os princípios norteadores da Administração Pública.

Nesse rumo, foi editado o Decreto 10.690/2021, com a finalidade de regulamentar o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes. Segundo o

regulamento, considera-se aumento de participação acionária: i) o aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou ii) o aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.

O normativo prevê, ainda, a possibilidade de a empresa estatal submeter ao então Ministério da Economia proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, cujo prazo máximo de duração será de dois exercícios, com, no mínimo, a previsão de ajustes nas receitas e despesas para que possam permanecer na condição de não dependência, inclusive durante a execução do referido plano.

Em 2022, apenas uma empresa mudou da condição de empresa estatal dependente para a de estatal não dependente, passando a constar do OI: Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB). O art. 7º da Lei 14.509, de 27 de dezembro de 2022, autorizou a União a aumentar o capital social da ENBPar, por meio do aporte das ações que a União detém no capital social da INB, o que implicou a assunção do controle da INB pela ENBPar.

Relativamente ao enquadramento da INB como estatal não dependente, o Tribunal está realizando auditoria operacional na empresa, com o objetivo de avaliar a sua sustentabilidade econômico-financeira, inclusive quanto à necessidade de receber recursos financeiros oriundos do controlador para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (TC 009.691/2022-7).

A EC 19/1998, ao dar nova redação ao art. 37, inciso XIX, da Constituição, flexibilizou a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, exigindo apenas autorização legislativa. Ao mesmo tempo, em seu art. 26, a referida emenda fixou prazo de dois anos para as entidades da Administração Indireta revisarem seus estatutos quanto à natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Embora pouco tenha sido feito para dar concretude ao dispositivo, a importância dessa regra é indiscutível, pois o próprio STF reconhece que, nas décadas de 1970 e 1980, “havia muita imprecisão técnica no caracterizar a personalidade jurídica das entidades prestadoras de serviços públicos, não sendo raro que empresas de direito fossem autarquias de fato”. Cite-se o Recurso Extraordinário 599.628.

A Lei 14.182/2021, que dispôs sobre a privatização da companhia Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), autorizou a União, em seu art. 9º, a criar sociedade de economia mista ou empresa pública para manter sob seu controle, direto ou indireto, empresas, instalações e participações, detidas ou gerenciadas pela Eletrobras, especificamente relativas à Eletrobras Termonuclear S.A. (Eletronuclear) e à Itaipu Binacional. Assim, o Decreto 10.791/2021 criou a mencionada Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia, organizada sob a forma de sociedade anônima, nos termos de seu art. 1º.

4.1.1.7. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

O objetivo desta seção é examinar o cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, quanto à aplicação de recursos da União em programas de irrigação durante o exercício de 2022.

Esse dispositivo 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).

A presente análise recai sobre a subfunção orçamentária 607, que, na classificação funcional da despesa, designa ações de irrigação. Também foram levados em consideração os localizadores e o plano orçamentário (identificação gerencial) indicados nas despesas da União, obtidos nos sistemas estruturantes, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e Tesouro Gerencial.

Em 2022, o Projeto de Lei Orçamentária Anual respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 60% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e 20%, ao Centro-Oeste. Os limites também foram respeitados na Lei Orçamentária Anual de 2022, que previu 61% dos recursos para irrigação na Região Nordeste e 20% na Região Centro-Oeste.

De acordo com a informação do subtítulo “localizador de gasto” da ação orçamentária, esses recursos foram alocados nas regiões do Brasil na forma demonstrada na seguinte tabela:

Valores Empenhados na Subfunção Irrigação, por Localizador Regional

Região	PLOA 2022		Autógrafo do PLOA 2022 aprovado pelo Congresso Nacional		Autorizações Legislativas				Execução Orçamentária	
					LOA 2022 Sancionada		Dotação Atualizada Após Créditos e Remanejamentos		Empenho	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Nacional	42.952.002	20,39%	34.384.905	19,45%	34.384.905	19,45%	28.146.507	15,96%	28.015.290	15,89%
Norte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	125.576.228	59,61%	107.066.075	60,55%	107.066.075	60,55%	110.311.772	62,53%	110.309.244	62,58%
Centro-Oeste	42.132.057	20,00%	35.362.746	20,00%	35.362.746	20,00%	37.942.746	21,51%	37.942.746	21,53%
Sudeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	210.660.287	100%	176.813.726	100%	176.813.726	100%	176.401.025	100%	176.267.280	100%

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

Quanto à execução orçamentária, o Poder Executivo empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R\$ 176,26 milhões (cerca de 12% superior em relação a 2021). Os mínimos exigidos para as regiões foram observados: a Região Nordeste aplicou ao menos 62,58% dos recursos para irrigação e o Centro-Oeste 21,53%.

Cerca de 16% das despesas em irrigação (R\$ 28 milhões) foram classificadas no localizador “Nacional”, mas, em consulta aos planos orçamentários, constata-se que parte desses recursos foram executados na Região Nordeste (R\$ 17,6 milhões). O exame da execução orçamentária considerando o localizador “Nacional” e os respectivos planos orçamentários de cada empenho realizado permitiu identificar que a destinação dos recursos contemplou localidades que foram mencionadas em seu texto, segundo informações extraídas do Siop.

Valores Empenhados no Localizador Nacional, por Planos Orçamentários agrupados

Plano Orçamentário	Empenho
Cogestão do Projeto Público de Irrigação nas seguintes localidades: Jacaré-Curituba/SE, Barreiras Norte/BA, Mirorós/BA, Ceraíma/BA, Estreito/BA, Formosinho/BA, Formoso/BA, Manicoba/BA, Tourão/BA, Salitre/BA, Nupeba/Riacho Grande/BA, Pontal Sul/PE e Santa Rosa/PI.	17.677.065,37
Outros Projetos: Tabuleiros Litorâneos do Piauí/PI; Tabuleiro de Russas/CE; Baixo Acaraú/CE; Jaguaribe-Apodi/CE; Morada Nova/CE; e Araras Norte/CE.	
Cogestão do Projeto Público de Irrigação nas seguintes localidades: Gorutuba/MG e Jaíba/MG.	3.000.478,98
Cogestão do Projeto Público de Irrigação Arroio Duro/RS	1.320.000

Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada;	6.017.745,66
Estudos e Projetos para Implantação de Projetos Públicos de Irrigação;	
Gestão de Projetos Públicos de Irrigação – Despesas Diversas;	
Regularização Ambiental e Fundiária de Projetos Públicos de Irrigação;	
Diversos.	
Total	28.015.290,31

Fonte: Siop.

Assim, com base nas informações disponibilizadas nos planos orçamentários das despesas efetuadas com localizador “Nacional”, foi possível identificar a localização de R\$ 21.997.544,35 (soma das três primeiras linhas da tabela anterior). Em relação aos demais recursos (R\$ 6.017.745,66), não há precisa identificação da localização em que os recursos foram empregados. A informação existente permite apenas concluir que atenderam a ações diversas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Cabe destacar que o registro da despesa no localizador “Nacional” pode comprometer a precisa identificação da localidade em que o recurso foi aplicado. Assinale-se que, no âmbito do TC 039.842/2021-5, sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz, realizou-se monitoramento do item 9.1 do Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, em que um dos principais aspectos examinados recaiu sobre as medidas adotadas pelo Poder Executivo visando ao aprimoramento da regionalização no orçamento, de forma que a sociedade disponha de informações precisas acerca do local de aplicação do recurso público, o que inclui despesas relacionadas à irrigação. Como resultado, foi prolatado o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, com as seguintes determinações para o Ministério do Planejamento e Orçamento:

1.6.1.1. desenvolva e implemente solução gerencial, preferencialmente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), onde sejam informados, para todas as ações orçamentárias, os dados sobre a regionalização do orçamento, e no qual a utilização de localizador genérico 0001 (Nacional) exija justificativa específica ao término do ciclo de captação de dados de cada exercício;

1.6.1.2. publique em portal de amplo acesso na rede mundial de computadores, com periodicidade mínima anual, as justificativas para cada ação em que tenha sido utilizado o localizador genérico 0001 (Nacional), relativamente a toda a despesa executada, em medida de transparência ativa fundamentada no artigo 7º do Decreto 7.724/2012 e na Lei 12.527/2011.

Mínimo de Despesas com Irrigação na Região Nordeste

Os empenhos em favor de projetos de irrigação na Região Nordeste somaram R\$ 127,9 milhões (incluindo R\$ 17,6 milhões com identificador nacional). Esse valor correspondente a cerca de 73% do montante global empenhado em projetos dessa natureza, cuja alocação foi direcionada, preferencialmente, para o Semiárido. Consoante dados do plano orçamentário, os recursos foram destinados aos seguintes projetos: Pontal, em Petrolina (PE); Salitre, Baixio de Irecê, Estreito, Barreiras Norte, Mirorós, Ceraíma, Formosinho, Formoso, Maniçoba, Tourão, Nupeba/Riacho Grande (BA); Sistema Itaparica (PE/BA); Marrecas/Jenipapo, Santa Rosa e Tabuleiros Litorâneos (PI); Jacaré-Curituba (SE); e Tabuleiro de Russas (CE).

Ressalte-se que, em junho de 2022, a Região Nordeste já havia superado o limite de aplicação mínima (50% – o que equivale a R\$ 88,1 milhões) exigido pela Constituição.

Ademais, não é possível ao Tribunal assegurar, a partir das informações da LOA 2022 e de dados gerenciais disponíveis no Siop, se o Poder Executivo observou à risca a destinação mínima de, pelo menos, 50% do montante aplicado na Região Nordeste (R\$ 88,1 milhões) para projetos de irrigação voltados para a agricultura familiar, conforme fixado pelo art. 42, parágrafo único, do ADCT. O que se consegue apurar, a partir de informações esparsas divulgadas na internet, é que a

maior parte dos projetos de irrigação é realizada pela Codevasf, entidade vinculada ao MDR cujos projetos de irrigação, em geral, são voltados para a agricultura familiar.

Tal qual observado no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021 (TC 008.731/2022-5), essa, porém, não é a forma mais adequada de evidenciar o cumprimento de mandamento constitucional. Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.7 ao então Ministério da Economia para que identificasse de forma pormenorizada, ainda que por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Siop, as ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT.

A respeito dessa recomendação, foi esclarecido pela CGU que o seu monitoramento seria mantido haja vista o não cumprimento pelo então Ministério da Economia, que ainda estava estudando a melhor forma de atendê-la (TC 021.503/2022-2). No capítulo 5 da PCPR 2022, foi informado que a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU/MDR) elaborará relatório gerencial com essas informações e o disponibilizará no sítio eletrônico do MDR e no Siop. Adianta-se que o *link* com o citado relatório ainda não está ativo, conforme examinado no capítulo 6 deste relatório, que trata da análise acerca do atendimento das recomendações efetuadas em exercícios anteriores.

Considerando que a citada recomendação 3.7 não foi implementada e permanecerá sendo monitorada pela CGU e pelo TCU, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, deixa-se de expedir nova recomendação com o mesmo teor.

Mínimo de Despesa com Irrigação na Região Centro-Oeste

Oportuno observar que o mínimo constitucional de irrigação foi previsto, em 1988, com prazo máximo de quinze anos. A EC 43/2004 estendeu o prazo original para vinte e cinco anos, novamente alterado, para quarenta anos, pela EC 89/2015. Ou seja, apenas nos exercícios de 2003, 2013 e 2014, a União não estava obrigada a aplicar valor mínimo nos referidos projetos. Antes de 2018, foram verificadas falhas formais em alguns exercícios em razão da falta de evidência de projetos de irrigação na Região Centro-Oeste, embora houvesse execução nesse sentido realizada no localizador Nacional.

Em verdade, o descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste vinha sendo reiterado. De fato, passados trinta e quatro anos de validade do dispositivo constitucional, o exercício de 2022 foi o primeiro em que houve o cumprimento da aplicação mínima na região.

No Parecer Prévio sobre as Contas de 2016, foram feitas ressalvas quanto à falta de comprovação do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, bem como a projetos de irrigação que beneficiassem agricultores familiares, outra exigência prevista no art. 42 do ADCT. Também foi apontada a ausência de requisitos na lei orçamentária e no Siafi que possibilitassem o monitoramento, a avaliação e o controle da observância da referida regra constitucional (item 4.1.1.7).

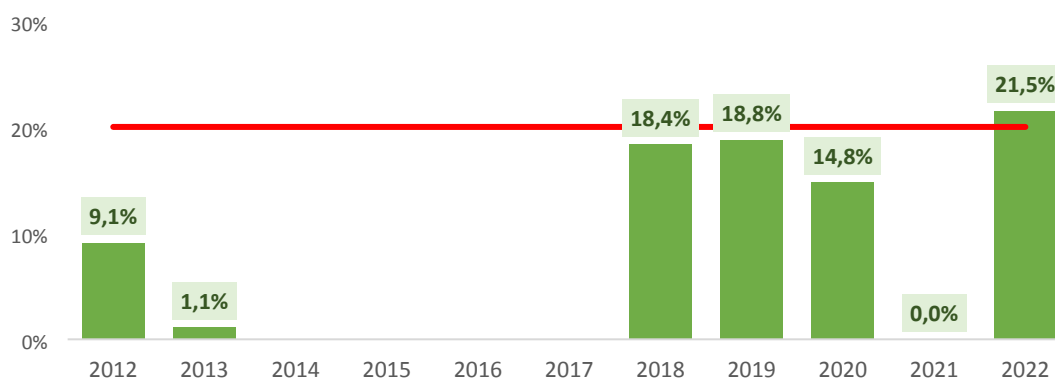
Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.1.7 ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União para que incluísse, na prestação de contas presidencial, análise sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional, assim como adotasse medidas para aprimorar a produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa executada com projetos de irrigação. Foi expedida, ainda, a recomendação 3.1.8 aos ministérios, que em 2022 eram representados pelo Ministério da Economia, para que fossem aprimoradas as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Siafi.

Nas contas de 2017, foi expedida a recomendação 1.2, no mesmo sentido da recomendação 3.1.7 exarada no parecer do exercício anterior.

Por fim, como sobredito, o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz, tratou do tema visando à adoção pelo Poder Executivo de medidas efetivas que aprimorem o processo de produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa, o que dispensa nova recomendação nesta oportunidade.

O gráfico a seguir denota o percentual de recursos com o localizador “Região Centro-Oeste”, como proporção do total empenhado na irrigação, nos últimos onze anos.

Recursos empenhados na Região Centro-Oeste, como proporção do total da Subfunção Irrigação



Fonte: Tesouro Gerencial. Nota: a linha vermelha indica o mínimo constitucional previsto para aplicação no Centro-Oeste, conforme art. 42 do ADCT. Foram considerados os recursos orçamentários com localizador “Região Centro-Oeste”. É possível que recursos adicionais tenham sido direcionados à região, mas não constem dos totais acima, por não terem recebido o localizador adequado.

Os recursos para irrigação no Centro-Oeste, em 2022, foram aplicados na ação orçamentária “00TD – Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada”. Conforme demonstrado pelo então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), de acordo com o Censo Agropecuário 2017, a maioria dos municípios integrantes desses polos possuem mais de 50% de agricultores familiares (TC 021.503/2022-2), o que está em sintonia com o parágrafo único do art. 42 do ADCT. Contudo, assim como ressaltado nos parágrafos anteriores, existe a oportunidade de melhoria na evidenciação das ações que integram os projetos destinados à agricultura familiar.

Frise-se que, embora o percentual de aplicação na Região Centro-Oeste tenha sido alcançado (limite mínimo de 20% – equivalente a R\$ 35,2 milhões), merece atenção a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2022. Até outubro, somente cerca de R\$ 6,5 milhões haviam sido empenhados, em novembro foram empenhados mais R\$ 17,4 milhões e em dezembro, R\$ 14 milhões, totalizando R\$ 37,9 milhões no exercício. Do total empenhado, houve liquidação de apenas R\$ 106 mil e foram inscritos R\$ 37,8 milhões em restos a pagar.

Ademais, registre-se que o MDR questionou o mérito do referido dispositivo constitucional que estabelece o limite de aplicação mínima em irrigação na Região Centro-Oeste, sugerindo sua alteração por meio de proposição de emenda constitucional, o que seria levado a conhecimento da nova gestão governamental iniciada em 2023 pela equipe ministerial.

Na perspectiva do ministério, o modelo de desenvolvimento das Regiões Centro-Oeste e Região Nordeste são diferentes. No Nordeste, os investimentos em irrigação destinam-se prioritariamente a Projetos Públicos de Irrigação (PPI), desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), em que a infraestrutura de irrigação e de suporte é implantada em terras públicas, enquanto no Centro-Oeste, o modelo de desenvolvimento está calcado principalmente no setor privado.

No que diz respeito a essa alegação, qualquer que seja a conclusão, o fato é que o cumprimento do mínimo é um mandamento constitucional, e que os agentes competentes, inclusive o Presidente da República, podem propor alteração desses parâmetros.

Aliás, o art. 42 do ADCT, que remonta ao texto original de 1988, foi alterado pelas ECs 43/2004 e 89/2015, ocasiões em que foi reafirmada a decisão do constituinte de priorizar a alocação de recursos em projetos de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a subvinculação de metade das dotações para projetos de agricultura familiar.

4.1.1.8. Teto de Gastos – EC 95

O objetivo desta seção é examinar o cumprimento, no exercício de 2022, da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 e alterações, que tratam do Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos OFSS. Estabeleceram-se, inicialmente, para os exercícios financeiros do período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as operações que afetam o resultado primário, 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.

Cumpra-se, primeiramente, registrar que a EC 109/2021 deu nova redação ao art. 109 do ADCT para estabelecer que, se verificado na aprovação da lei orçamentária que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 do ADCT, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95%, aplicam-se ao respectivo poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, um conjunto de vedações relacionadas à contenção de despesas. A redação anterior do art. 109 previa essas vedações para o caso de descumprimento de limites individualizados dos poderes ou órgãos. A tabela seguinte demonstra que não houve necessidade de aplicação da regra no exercício de 2022.

Proporção da dotação de despesa obrigatória primária em relação à dotação da despesa primária total na LOA 2022 – art. 109 do ADCT

Poder/Órgão	Limite 2022 (EC 114/2021) (A)	R\$ milhões	
		Despesas Obrigatórias (B)	B/A (%)
Total	1.679.573	1.530.995	91,2
Poder Executivo	1.606.857	1.472.881	91,7
Demais Poderes	72.716	58.113	79,9
Poder Judiciário	49.947	40.429	80,9
Supremo Tribunal Federal	745	491	65,9
Superior Tribunal de Justiça	1.752	1.225	69,9
Justiça Federal	12.926	10.540	81,5
Justiça Militar da União	630	480	76,2
Justiça Eleitoral	8.518	6.670	78,3
Justiça do Trabalho	22.035	18.414	83,6
Justiça do DF e Territórios	3.113	2.521	81,0
Conselho Nacional de Justiça	228	89	39,0
Poder Legislativo	14.510	11.377	78,4
Câmara dos Deputados	6.970	5.573	80,0
Senado Federal	5.130	3.975	77,5
Tribunal de Contas da União	2.410	1.828	75,9
Ministério Público da União	7.626	5.838	76,6

Ministério Público da União	7.529	5.785	76,8
Conselho Nacional do Ministério Público	97	52	53,6
Defensoria Pública da União	632	470	74,3

Fonte: SOF.

Para fins de apuração do cumprimento dos limites individualizados, excluem-se da base de cálculo e dos limites estabelecidos as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal, além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, feita com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei. Dessa forma, os limites estabelecidos pela EC 95/2016 não coincidem com os montantes das despesas primárias totais. As compensações do art. 107, §§ 7º e 8º, foram possíveis apenas até 2019. As compensações do art. 107, § 9º, entre órgãos do mesmo poder, não são limitadas no tempo.

Consideram-se acrescidos à base de cálculo do teto de 2016 os montantes de R\$ 105,0 milhões ao MPU, conforme decisão cautelar do Acórdão TCU 3.072/2019-TCU-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas), e de R\$ 294,3 milhões ao Poder Judiciário, conforme decisão cautelar do Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas), neste último caso com efeitos orçamentários definidos para iniciar no exercício de 2023, conforme Acórdão 2.289/2022-Plenário.

Destaque-se que, no exercício de 2022, consoante abordado nos acompanhamentos bimestrais deste Tribunal, promoveram-se duas ampliações na base de cálculo do Teto de 2016. A primeira, em virtude do novo entendimento do então Ministério da Economia sobre a essência econômica das operações com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), decorrente da edição da Portaria Interministerial 38/2004, dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com reflexo sobre os registros das transações relacionadas à aquisição, manutenção e venda dos estoques da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em especial a contabilização das operações de compra e venda da comercialização dos estoques como despesas e receitas orçamentárias primárias, e não mais como despesas financeiras.

Com a mudança de critério, houve ajuste do montante de despesas primárias da Conab que formaram a base de cálculo do Teto de Gastos em 2016, de modo a evitar distorções no resultado primário do exercício de 2022 e seguintes. Realizou-se a correção, a maior, no montante de R\$ 1.032,4 milhões, correspondente às receitas de alienação de estoques de 2016 então subtraídas. Na ocasião, tais receitas eram consideradas no âmbito das operações de subsídios em concessões de financiamento (receitas financeiras), que afetavam o resultado primário pelo conceito de *net lending* – empréstimos concedidos menos retornos –, ou seja, apenas integravam a base de cálculo os desembolsos (aquisições) líquidos dos retornos (receita de alienações) no âmbito da ação.

A tabela seguinte sintetiza as modificações operadas, de forma que o ajuste para o exercício de 2022 resultou na ampliação do limite de despesas primárias do Poder Executivo, em relação ao fixado na LOA 2022, no montante de R\$ 1.420,0 milhões, fixando-se em R\$ 1.681,0 bilhões seu limite individual.

Operações da PGPM – Ajuste do Teto de Gastos

Nota Técnica Conjunta STN/MF e SOF/MPDG (2017)					Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supef/STN/Seto-ME (2022)	
Receitas de Alienação (R)	Aquisição de Estoques (A)	Despesas Primárias (P)	Net Lending (A-R)	Base Teto 2016 (B)	Despesas Primárias Totais (T=A+P)	Ajuste PGPM (T-B)

R\$ milhões

1.032,4	263,4	1.157,4	-769,0	388,4	1.420,8	1.032,4
Limites Atualizados: Teto de Gastos						
Ano			Teto de Gastos	Ajuste PGPM	Teto de Gastos Ajustado	
2016 (Base)			1.221.128,8 ¹	1.032,4	1.222.161,2	
Fator de Correção (1,072x1,0295x1,0375x1,0431x1,0452x1,1018)						
2022			1.679.572,8	1.420,0	1.680.992,8	

Fontes: Quadros II e III da Nota Técnica SEI 5/2022/Cesef/Supeq/STN/Seto-ME (Adaptados) e Tesouro Nacional Transparente. (Planilha “Despesas e Transferências Totais da União – 2016”).

1. Considerando os ajustes autorizados nos Acórdãos 3.072/2019-TCU-Plenário e 362/2020-TCU-Plenário.

A segunda ampliação da base de cálculo do Teto de Gastos foi realizada em razão do acatamento à recomendação constante do item 9.2.3 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman), para que fossem efetuados os registros contábeis referentes à Compensação Previdenciária (estoque e fluxos) pelos seus valores brutos, em consonância com a 8ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Com isso, houve incorporação das receitas primárias em 2016, outrora subtraídas, no montante de R\$ 148,1 milhões, resultando no acréscimo ao Poder Executivo no montante de R\$ 203,7 milhões para 2022, de acordo com a tabela seguinte. Conforme abordado na seção 4.1.2.2 deste Relatório, a questão resultou em deliberações constantes dos Acórdãos 1.482 e 2.557/2022-TCU-Plenário (de minha relatoria).

Comprev – Ajuste do Teto de Gastos

R\$ milhões				
Poder/Órgão	Ano	Teto de Gastos	Ajuste Comprev	Teto de Gastos Ajustado
Todos	2016 (Base)	1.222.161,2 ¹	148,1	1.222.309,3
Executivo		1.169.293,5		1.169.441,6
Fator de Correção (1,072 x 1,0295 x 1,0375 x 1,0431 x 1,0452 x 1,1018)				
Todos	2022	1.680.992,8	203,7	1.681.196,5
Executivo		1.608.277,2		1.608.480,9

1. Consideram-se os ajustes autorizados nos Acórdãos TCU 3.072/2019-TCU-Plenário e 362/2020-TCU-Plenário e o ajuste referente à PGPM.

Fonte: SOF.

Essas duas ampliações no limite do Poder Executivo explicam a diferença entre o valor apresentado na tabela inicial deste tópico sobre a proporção das dotações e o valor apresentado na tabela referente ao cumprimento do limite pelos poderes e órgãos.

Os limites individualizados para as despesas primárias no exercício de 2022, segundo o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT (EC 113/2021), correspondem aos limites referentes ao exercício de 2021 ajustados pela estimativa atualizada do IPCA naquele ano, estimado em 10,18% – conforme divulgado no Relatório Focus de 3/12/2021.

De acordo com a tabela seguinte, o somatório dos limites individualizados totalizou R\$ 1.681,2 bilhões e as despesas primárias realizadas atingiram R\$ 1.642,2 bilhões, o que representou 97,7% do limite total. Com amparo no art. 107, § 6º-B, do ADCT (EC 126/2022), excluíram-se para a formação desse montante R\$ 22,9 bilhões de despesas de investimento, correspondentes ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021, limitado a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021. Verifica-se que todos os poderes e órgãos cumpriram os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT, alterado pelas ECs 113/2021 e 126/2022, bem assim considerando os acórdãos deste Tribunal e os ajustes da base de cálculo relacionados à PGPM e à Comprev.

Verificação do Cumprimento dos Limites do Teto de Gastos

R\$ milhões

Poder/Órgão	Despesas Pagas (Ano base 2016) (A)	Acórdãos TCU (B)	Limites (EC 95/2016) (C = A + B) x 1,375426 ¹	Despesas Pagas (jan/dez) (D)	D/C (%)
Total	1.221.910,0	399,3	1.681.196,5	1.642.175,9	97,7
1. Poder Executivo	1.169.441,6	0,0	1.608.480,8	1.576.303,2	98,0
2. Poder Legislativo	10.549,7	0,0	14.510,3	11.856,1	81,7
2.1 Câmara dos Deputados	5.067,2	0,0	6.969,6	5.589,4	80,2
2.2 Senado Federal	3.729,9	0,0	5.130,2	4.220,4	82,3
2.3 Tribunal de Contas da União	1.752,5	0,0	2.410,5	2.046,3	84,9
3. Poder Judiciário	36.019,7	294,3	49.947,2	46.176,7	92,5
3.1 Supremo Tribunal Federal	540,5	1,5	745,4	645,0	86,5
3.2 Superior Tribunal de Justiça	1.271,8	2,1	1.752,1	1.498,4	85,5
3.3 Justiça Federal	9.302,7	95,2	12.926,1	11.814,7	91,4
3.4 Justiça Militar da União	457,6	0,3	629,8	582,9	92,6
3.5 Justiça Eleitoral	6.192,7	0,0	8.517,6	7.739,3	90,9
3.6 Justiça do Trabalho	15.844,6	176,2	22.035,5	20.755,3	94,2
3.7 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	2.244,4	18,9	3.113,0	2.933,9	94,2
3.8 Conselho Nacional de Justiça	165,3	0,2	227,7	207,2	91,0
4. Defensoria Pública da União	459,7	0,0	632,3	554,9	87,8
5. Ministério Público da União	5.439,3	105,0	7.625,8	7.285,0	95,5
5.1 Ministério Público da União	5.369,0	105,0	7.529,1	7.192,6	95,5
5.2 Conselho Nacional do Ministério Público	70,3	0,0	96,7	92,4	95,6

Fonte: STN.

1. Fator correspondente à multiplicação das correções anuais estabelecidas conforme incisos I e II do § 1º do art. 107 do ADCT.

O art. 4º, § 6º, da EC 113/2021, incluído pela EC 114/2021, estabeleceu que o eventual aumento dos limites a que se refere o disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, decorrente da alteração do período de apuração do IPCA, deveria, no exercício de 2022, ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, e os relacionados à saúde, à previdência e à assistência social.

Por sua vez, a EC 114/2021 acrescentou o art. 107-A ao ADCT, estabelecendo limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária (art. 100 da CF/1988), devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado a programa de renda básica familiar, previsto no parágrafo único do art. 6º da CF/1988, e à seguridade social, nos termos do art. 194 da CF/1988.

A mudança do período de apuração do IPCA deu um espaço fiscal para o Poder Executivo de R\$ 66,5 bilhões que, somado ao decorrente do limite estabelecido para pagamento em virtude de sentença judiciária, de R\$ 19,5 bilhões (montante de precatórios expedidos de R\$ 60,0 bilhões menos o limite apurado de R\$ 40,5 bilhões), resultaram num espaço total no Teto de Gastos de R\$ 86,0 bilhões para 2022.

Assim, foi possível, durante a tramitação do PLOA 2022, promover o incremento de cerca de R\$ 54,4 bilhões ao montante alocado em ações relacionadas ao Programa Auxílio Brasil (ações 21DP e 21DR) e de R\$ 37,6 bilhões em ações relativas à Seguridade Social, totalizando R\$ 92,0 bilhões.

Destarte, verifica-se o cumprimento das regras de alocação do espaço fiscal autorizado pelas Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, considerando-se que a diferença de R\$ 6 bilhões entre o montante alocado às ações do Programa Auxílio Brasil e da Seguridade Social (R\$

92,0 bilhões) e o espaço fiscal gerado pelas ECs 113 e 114 (R\$ 86,0 bilhões) se deve às modificações ocorridas no âmbito da competência do Congresso Nacional de revisar os valores de receitas e despesas constantes do PLOA 2022, quando de sua apreciação, conforme esclarece a Nota Técnica 175/2023/MPO (TC 021.502/2022-6).

4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

4.1.2.1. Cumprimento das Metas Fiscais

A presente seção abrange, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2022 estabelecidas na Lei 14.194/2021 (LDO 2022), bem como a consistência da apuração do resultado primário. Este tópico complementa a abordagem realizada na seção 2.3.4.

O resultado primário corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias. As receitas primárias são as tributárias e de serviços prestados pelo Estado, de modo que não estão incluídas as receitas de natureza financeira, como as derivadas da emissão de títulos e as amortizações e juros recebidos de empréstimos concedidos. As despesas primárias são gastos voltados para a oferta de serviços públicos à sociedade e, de forma análoga, não abrangem as despesas de natureza financeira, a exemplo de amortizações e juros pagos de empréstimos recebidos.

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 a autarquia se guia pela variação da dívida líquida, método denominado “abaixo da linha”.

Conforme disposto no art. 11, incisos III e IV, da LDO 2022, c/c o Capítulo 3 da Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2022 ao Congresso Nacional, o Bacen é o responsável pela apuração oficial dos resultados primário e nominal para fins de verificação do cumprimento das metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2022.

Apresentam-se na tabela a seguir, reproduzida do Anexo IV.1 da LDO 2022, a meta de déficit primário para o Governo Federal, discriminada em Governo Central (OFSS) e Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais, e a meta indicativa para os governos regionais e, com o mesmo caráter, para o Setor Público não Financeiro. Com amparo no § 2º do art. 3º da LDO 2022, pôde haver, durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios de avaliação bimestrais, compensação entre as metas dos OFSS e do PDG.

Metas Fiscais da LDO 2022		
Discriminação	R\$ milhões	% PIB¹
A. Governo Central	-170.473,7	-1,92
I. Receita Primária Total	1.772.472,2	19,95
II. Transferências por Repartição de Receita	321.910,3	3,62
III. Receita Primária Líquida	1.450.561,9	16,32
IV. Despesa Primária Total	1.621.035,6	18,24
V. Resultado Primário do Governo Central (III – IV)	-170.473,7	-1,92
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	117.453,9	1,32
V.2 Resultado da Previdência Social	-287.927,6	-3,24
B. Empresas Estatais Federais - Meta de Resultado Primário	-4.417,5	-0,05
C. Governo Federal - Meta de Resultado Primário (A+B)	-174.891,2	-1,97
D. Governos Estaduais e Municipais - Resultado Primário²	-2.600,0	-0,03
E. Setor Público não Financeiro - Resultado Primário (C+ D)	-177.491,2	-2,00

Fonte: Anexo IV.1 de Metas Fiscais da LDO 2022.

1 PIB 2022 foi estimado em R\$ 8,886,4 bilhões, a partir de cenário macroeconômico constante da Grade de Parâmetros da SPE produzida em 17/3/2021. O PIB 2022 publicado pelo IBGE em 2/3/2023 foi de R\$ 9.915,3 trilhões.

2 Indicativo.

Estabeleceu-se no § 2º do art. 3º da LDO 2022 que, no caso de necessidade de prorrogação, não seriam contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários voltados às despesas com ações e serviços públicos de saúde, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia de Covid-19, do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

De acordo com o art. 120 do ADCT (EC 123/2022), também foram excluídas da meta as despesas com o enfrentamento ou mitigação dos impactos relacionados ao estado de emergência estabelecido em virtude da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais decorrentes.

Excluíram-se, enfim, conforme o art. 65-A da LRF, as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual.

Apresenta-se a seguir a evolução das estimativas de receitas e despesas primárias no exercício de 2022 em confronto com a realização, referentes às projeções constantes da Lei Orçamentária Anual de 2022 (LOA 2022) e dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, bases para a edição do Decreto 10.961/2022 de programação orçamentário-financeira e suas atualizações.

Projeção e realização do Resultado Primário do Governo Central, das Estatais e do Governo Federal – 2022

R\$ milhões

Discriminação	Decreto 10.961/2022 (LOA 2022)	Decreto 11.019/2022 (1º Bim)	Decreto 11.086/2022 (2º Bim)	Decreto 11.154/2022 (3º Bim)	Decreto 11.216/2022 (4º Bim)	Decreto 11.269/2022 (5º Bim)	Avaliação Extemporânea¹	Realizado²
I. Receita Total	2.030.520	2.118.013	2.167.129	2.226.143	2.308.340	2.319.172	2.325.436	2.313.305
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.288.902	1.285.723	1.332.208	1.342.622	1.393.668	1.390.115	1.395.552	1.390.000
I.2. Incentivos Fiscais	-2	-116	-64	-64	-55	-53	-53	-57
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	499.353	527.286	531.456	536.718	537.566	541.892	540.501	535.710
I.4. Receitas não Administradas pela RFB	242.267	305.120	303.528	346.867	377.106	387.165	389.435	387.652
II. Transferências por Repartição de Receita	386.401	431.927	444.711	451.770	464.020	463.748	465.076	457.222
III. Receita Líquida (I - II)	1.644.119	1.686.086	1.722.418	1.774.372	1.844.320	1.855.424	1.860.360	1.856.083
IV. Despesas	1.720.286	1.751.269	1.777.946	1.820.990	1.820.273	1.816.683	1.826.219	1.801.998
IV.1. Benefícios da Previdência	777.717	778.064	788.693	789.648	795.263	797.612	798.083	796.977
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	336.102	338.551	341.340	339.586	339.063	339.395	339.368	337.942
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	252.510	281.976	279.495	324.669	317.703	318.935	316.933	295.793
IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	353.956	352.679	368.418	367.086	368.243	360.742	371.834	371.286
IV.4.1. Obrigatórias com Controle de Fluxo	223.164	223.141	223.206	225.577	225.507	223.731	223.862	219.144
IV.4.2. Discrecionárias	130.880	131.261	155.173	154.246	153.236	152.390	147.972	152.143
V. Primário Governo Central Acima da Linha (III - IV)	-76.167	-65.183	-55.529	-46.617	24.047	38.741	34.141	54.086
V.1. Resultado do Tesouro/Bacen	202.198	185.594	201.709	206.313	281.745	294.461	291.723	315.352
V.2. Resultado da Previdência Social	-278.365	-250.777	-257.237	-252.930	-257.697	-255.720	-257.582	-261.267
VI. Ajuste Metodológico	0	0	0	0	0	0	0	534
VII. Discrepância Estatística	0	0	0	0	0	0	0	327
VIII. Primário do Governo Central Abaixo da Linha (V + VI + VII)	-76.167	-65.183	-55.529	-46.617	24.047	38.741	34.141	54.947
IX. Meta de Resultado Primário do Governo Central	-170.474	-170.474	-170.474	-170.474	-170.474	-170.474	-170.474	-170.474
X. Excluídas da Meta	6.765	6.726	6.724	47.962	46.268	49.460	49.459	40.546
XI. Meta Ajustada do Governo Central (IX - X)	-177.238	-177.200	-177.196	-122.512	-216.742	-219.934	-219.933	-211.020
XII. Excedente do Governo Central (VIII - XI)	101.071	112.016	121.669	171.818	240.789	258.675	254.074	265.967
XIII. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	-2.598	-2.767	-1.1951	-1.774	-896	-2.459	-2.459	4.754
XIV. Meta de Resultado Primário das Empresas Estatais Federais	-4.418	-4.418	-4.418	-4.418	-4.418	-4.418	-4.418	-4.418
XV. Primário do Governo Federal Abaixo da Linha (VIII + XIII)	-78.765	-67.950	-57.480	-48.391	23.151	36.282	31.682	59.701

Fontes: RFB, SOF e STN - Adaptada.

1 Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo, de 22/12/2022.

2 Conforme publicado no Boletim do Resultado do Tesouro Nacional, de 27/1/2023, e Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º quadrimestre de 2022, de 28/2/2023.

O superávit primário do Governo Central de R\$ 54,9 bilhões superou o resultado estimado na LOA 2022 em R\$ 131,2 bilhões. No grupo de Receitas Administradas pela RFB, superou-se a previsão da LOA 2022 em R\$ 101,1 bilhões, devido às arrecadações do Imposto de Renda (R\$ 120,5 bilhões) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (R\$ 47,4 bilhões), as quais ultrapassaram as estimativas em 22,0% e 42,7%, respectivamente. No que diz respeito às Receitas não Administradas

pela RFB, excedeu-se a previsão da LOA 2022 em R\$ 145,4 bilhões, em razão dos aumentos das arrecadações com Dividendos e Participações (R\$ 60,7 bilhões), Concessões e Permissões (R\$ 41,7 bilhões) e Receitas de Exploração de Recursos Naturais (R\$ 36,6 bilhões), superando as estimativas em 69,8%, 89,0% e 27,6%, respectivamente.

Do lado da despesa primária, cuja realização excedeu a fixação da LOA 2022 em R\$ 81,6 bilhões, destacam-se os Créditos Extraordinários (R\$ 50,0 bilhões), sobretudo os relacionados às ações previstas na EC 123/2022 (R\$ 36,5 bilhões), dentre as quais se sobressaiu a expansão do Programa Auxílio Brasil (R\$ 24,9 bilhões). Em segundo lugar, estão os Benefícios Previdenciários que representaram, contudo, um desvio de apenas 2,5% da fixação inicial (R\$ 19,3 bilhões).

As avaliações bimestrais ao longo do exercício indicaram o cumprimento com folga da meta de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões para o Governo Central, havendo, mesmo, a inversão para superávit a partir do 4º bimestre, culminando no resultado primário de R\$ 54,9 bilhões, ou seja, a meta prevista na LDO 2022 foi suplantada em R\$ 225,4 bilhões. Entretanto, considerando-se as citadas exclusões (R\$ 40,5 bilhões) – EC 123/2022 (R\$ 36,5 bilhões) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$ 4,0 bilhões) –, obtém-se a meta fiscal ajustada de déficit primário de R\$ 211,0 bilhões, com a folga passando a ser de R\$ 266,0 bilhões.

As empresas estatais, por sua vez, apresentaram superávit primário de R\$ 4,8 bilhões, ante a meta de déficit de R\$ 4,4 bilhões, cumprindo-a com folga de R\$ 9,2 bilhões, de modo que o Governo Federal alcançou superávit de R\$ 59,7 bilhões, cumprindo a meta de déficit primário (R\$ 174,9 bilhões) com folga de R\$ 275,1 bilhões, considerando-se as deduções totais de R\$ 40,5 bilhões. Em suma, sob todas as composições, as metas de resultado primário foram alcançadas com larga margem, a despeito da possibilidade de deduções de algumas despesas.

Sem embargo, a exclusão da contabilização do resultado primário de determinadas despesas primárias, apesar de amparada pela legislação, não se coaduna com os preceitos da responsabilidade fiscal que requerem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme insculpido no art. 1º da LRF.

4.1.2.2. Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

Em complemento à seção 2.3.3 deste Relatório e aos tópicos relacionados à conformidade orçamentário-financeira, relatam-se os exames realizados sobre os demais objetos dos acompanhamentos dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União relativos aos cinco primeiros bimestres do exercício de 2022, em cumprimento ao art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, mediante metodologia que envolveu procedimentos fundamentalmente centrados nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) de que trata o art. 62, § 4º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

O Plenário deste Tribunal proferiu, com respeito aos acompanhamentos realizados nos consecutivos bimestres, os seguintes acórdãos: 1.482/2022, 2.557/2022, 2.618/2022, 2.789/2022 e 96/2023 (todos de minha relatoria). No curso dos acompanhamentos, foram identificados aspectos relevantes sobre a atuação dos órgãos envolvidos no processo com o objetivo de promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias, bem como no acompanhamento da programação e da execução orçamentária e financeira.

Consignou-se no RARDP do 1º bimestre, de 22/3/2022, que a programação orçamentária e financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 foram estabelecidos pelo Decreto 10.961, de 11/2/2022, que fixou em R\$ 130,8 bilhões os “Limites de Movimentação e Empenho” para os órgãos e entidades até dezembro de 2022, e em R\$ 53,6 bilhões os limites de pagamento para o 1º bimestre. Encerrado o 5º bimestre, o Decreto 11.269, de 30/11/2022, apresentou como derradeiros limites, respectivamente, R\$ 152,4 bilhões para

movimentação e empenho e R\$ 301,1 bilhões para pagamento, pagando-se até novembro R\$ 286,8 bilhões, sem considerar as emendas individuais e de bancada.

Verificou-se, ainda, conforme detalhado na seção 4.1.1.5 deste Relatório, que, com amparo no art. 42, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2022, o Poder Executivo substituiu os R\$ 125,7 bilhões em fonte de recursos de operações de crédito (944) que amparavam a dotação condicionada destinada ao pagamento de despesas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social, o que tornou desnecessária a obtenção de recursos via emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal.

Reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)

No mesmo acompanhamento e conforme abordado na seção 4.1.1.8 deste Relatório, em razão da EC 113/2021, a LOA 2022 foi sancionada estabelecendo-se o Teto de Gastos para 2022 de R\$ 1.679,6 bilhões. Porém, no curso do exercício de 2022, ou seja, fora do âmbito de discussão do PLOA 2022, consignou-se no citado RARDP que, com a reclassificação das despesas com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o montante passaria a ser de R\$ 1.681,0 bilhões. Diante disso, este Tribunal, por meio do item 9.1. do Acórdão 1.482/2022-TCU-Plenário, alertou o Poder Executivo de que a reclassificação das despesas com formação e manutenção de estoques da PGPM poderia comprometer os resultados da aludida política.

Não obstante a questão referente à PGPM tenha sido examinada no acompanhamento do 1º bimestre, o seu mérito foi julgado por este Tribunal apenas no bimestre seguinte, e não houve objeção quanto à nova sistemática de registros patrimoniais, orçamentários e financeiros relacionados às ações comerciais de estoques reguladores no âmbito do PGPM. Entretanto, recomendou-se, por meio do item 9.2.1 do Acórdão 2.557/2022-TCU-Plenário, que a reclassificação das receitas e despesas orçamentárias quanto à categoria econômica fundamente-se na legislação nacional sobre finanças públicas e nas orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com relação às ações da PGPM, recomendou-se, ainda, no mesmo acórdão que oportunamente às ações de reclassificação e ao estabelecimento da nova sistemática de registros, sejam adequadas as rotinas contábeis da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), de modo que o custo de aquisição de seus estoques se conforme às definições estabelecidas no item 19 da “NBC TSP 04 – Estoques”, c/c o item 5.2.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 9ª Edição, garantindo-se, ainda, que as publicações das “Estatísticas Fiscais do Governo Geral” reflitam adequadamente os montantes dos estoques adquiridos e alienados no período contábil, consoante orientações do FMI.

Bloqueio de dotações orçamentárias do FNDCT

No acompanhamento do 2º bimestre, constatou-se que a Junta de Execução Orçamentária (JEO), com base nas competências estabelecidas no art. 2º do Decreto 9.884/2019, havia determinado, por meio dos Votos 3, de 21/3/2022, e 6, de 2/6/2022, o bloqueio de R\$ 2,5 bilhões de dotações cujas fontes são vinculadas a ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), procedimento vedado após a edição da LC 177/2021, que o permite apenas se houver frustração na arrecadação das receitas, segundo o art. 11 da Lei 11.540/2007.

No entanto, antes da decisão de mérito deste Tribunal, a JEO, por meio do Voto 7, na reunião de 20/7/2022, determinou o desbloqueio das dotações do FNDCT. Contudo, deliberou-se, por meio do item 9.1 do Acórdão 2.557/2022-TCU-Plenário, no sentido de dar ciência ao Poder Executivo de que os bloqueios incidentes sobre as citadas programações orçamentárias do FNDCT devem se restringir às exceções autorizadas por lei, em especial na Lei 11.540/2007 e nas respectivas alterações legais, consoante disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 e nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da Lei 11.540/2007.

Despesas com a Compensação Previdenciária (Comprev)

Registrou-se no RARDP do 3º bimestre que a estimativa de despesas com a Compensação Previdenciária (Comprev) fora ampliada em R\$ 891,2 milhões, ajuste promovido em razão da alteração na base de cálculo do Teto de Gastos, assunto abordado na seção 4.1.1.8 deste Relatório.

Já no RARDP do 4º bimestre, consignou-se que as análises dos requerimentos da despesa com a Comprev passaram a apresentar crescimento em níveis elevados, de modo que novamente houve ampliação da estimativa das despesas em R\$ 1.478,3 milhões, resultando no montante de R\$ 5.521,0 milhões para 2022.

De fato, em consequência da nova metodologia de apuração de receitas e despesas primárias, mereceu destaque no acompanhamento bimestral o avanço no controle das estimativas relativas à Comprev. Consoante registrado no RARDP do 5º bimestre, passou-se a considerar a discrepância entre a mensuração pela ótica orçamentária (empenho) e pela ótica financeira (pagamento), tendo em vista o que estabelece o art. 11, § 1º, do Decreto 10.188/2019.

Segundo esse dispositivo, disponibiliza-se ao regime de origem o montante a ser desembolsado ao regime instituidor referente à competência do mês anterior, cujo desembolso deverá ser feito até o quinto dia útil do mês subsequente, defasagem que resulta em diferença entre as projeções das despesas sob as óticas orçamentária e financeira – denominada *float* –, demandando-se o ajuste caixa/competência.

Antes dessa nova sistemática, apresentava-se nos relatórios bimestrais para a Comprev o montante da despesa orçamentária igual ao da despesa financeira. Com a mudança, estimou-se para o exercício de 2022 a dotação anual de R\$ 5.793,0 milhões e o pagamento de R\$ 4.841,4 milhões, resultando, em relação à projeção constante do RARDP do 4º bimestre, respectivamente, na ampliação da dotação em R\$ 272,0 milhões e na redução do pagamento em R\$ 679,6 milhões.

Controle de créditos bloqueados

Verificou-se, no âmbito da avaliação do 5º bimestre, a oportunidade de melhoria na sistemática de controle dos bloqueios de dotações orçamentárias, no sentido de separar os bloqueios realizados em atendimento ao Teto de Gastos daqueles voltados a outros objetivos, a exemplo do remanejamento de créditos. Destarte, por meio do item 9.1 do Acórdão 96/2023-TCU-Plenário, recomendou-se à então Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Fazenda que aprimore o controle de créditos bloqueados, com o objetivo de segregar os bloqueios conforme os objetivos para os quais se destinam, em especial os bloqueios realizados com o fim de compatibilização das dotações orçamentárias com os limites de despesas primárias calculados na forma prevista nos arts. 107, 110, inciso II, e 111 do ADCT.

Bloqueios e desbloqueios extraordinários – MP 1.136/2022 e Decreto 11.190/2022

Ainda no acompanhamento do 5º bimestre, constatou-se a promoção de bloqueios de ações do FNDCT, com base no Decreto 11.190, 6/9/2022. Com a edição da Medida Provisória 1.136, de 29/8/2022, alterou-se o § 3º do art. 11 da Lei 11.540/2007, criando-se regra de escalonamento anual que limitou, para o exercício de 2022, a aplicação em até R\$ 5.555,00 milhões dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT de despesas reembolsáveis e não reembolsáveis.

Amparados nesse dispositivo legal e com o objetivo, de imediato, de desbloquear certas dotações via realização de novos bloqueios ao FNDCT, autorizados por meio do Voto JEO 8, de 1º/9/2022, editou-se o Decreto 11.190, 6/9/2022, mediante o qual foi inserido o parágrafo único ao art. 16 do Decreto 10.961/2022, no qual constou que a realização de bloqueios e desbloqueios aplicar-se-ia, no que coubesse, aos atos legais que não tivessem sido considerados no relatório bimestral e que afetassem os limites de despesas estabelecidos em decorrência do referido relatório, desde que estivessem em conformidade com decisão da Junta de Execução Orçamentária.

O Decreto 11.190/2022 passou a autorizar a realização de bloqueios e desbloqueios antes da corrente reavaliação bimestral ou de eventual avaliação extemporânea. A consequência prática consistiu na aplicação do procedimento administrativo sem que se contemplassem as projeções, em tese, de todas as receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento da meta de resultado primário ou do limite do Teto de Gastos. Por essa regra, bastaria que houvesse avaliação do efeito de certos atos legais vigentes após a publicação do último RARDP, não considerados nas projeções apresentadas, mas que alterassem os limites nele registrados. Adicionalmente, deveria guardar conformidade com decisão da JEO.

Aparentemente, o novo procedimento poderia ser considerado medida de aperfeiçoamento do desempenho operacional, na medida em que se realizaria a pronta aplicação de bloqueios e desbloqueios em razão dos efeitos gerados por uma nova lei que alterasse o fluxo das despesas primárias e fosse capaz de definir uma nova margem em relação ao Teto de Gastos. Entretanto, para que haja harmonia com o arcabouço legal, exige-se, ao tempo de sua aplicação, o levantamento de um quadro, o mais realista e amplo possível, da situação fiscal, levando em conta todo o conjunto de fatores que possam afetar a valoração do montante estimado de despesas primárias para o exercício, e isso é efetivado por meio dos RARDPs.

Em paralelo, tem-se que o Novo Regime Fiscal estabeleceu, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias, de forma que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado na lei orçamentária de despesa primária sujeita a esses limites, conforme preceitua o art. 107 do ADCT. Nesse sentido, o art. 16 da LDO 2022 estabeleceu que a alocação dos recursos na LOA 2022 e dos créditos adicionais, e a sua execução, deveriam atender ao disposto nesse regime.

Por sua vez, o art. 4º, § 1º, inciso II, da LOA 2022 estabeleceu que a abertura de crédito suplementar referente à despesa primária seria compatível com os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias quando: i) não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites; ou ii) na hipótese de aumento do referido montante, as dotações resultantes da alteração observarem os citados limites, conforme demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 9º da LRF e na LDO 2022.

Com o advento do Novo Regime Fiscal, o RARDP, além de ser o instrumento formal de apuração do resultado primário para controle dos limites de empenho e movimentação financeira de todos os poderes, do MPU e da DPU, elaborado com base nos parâmetros macroeconômicos e nas novas estimativas de receitas e despesas primárias, passou a ter como objetivo adicional o controle do cumprimento dos limites individualizados, para um amplo conjunto de despesas primárias, estabelecidos pela EC 95/2016, situação que acabou por configurar regra fiscal mais restritiva, conforme também registrado nas seções 4.1.1.8 e 4.1.2.1 deste Relatório.

De forma análoga ao instituto do contingenciamento, acionado nas situações em que a diferença entre os montantes projetados de receitas primárias e despesas primárias fica aquém da meta de resultado primário, o bloqueio é colocado em prática quando as despesas primárias estimadas para o exercício ultrapassam o limite anual imposto pelo Teto de Gastos. E, de modo semelhante ao primeiro instituto, a decisão pela necessidade de contenção das despesas primárias, mediante bloqueio, carece do exame dos demais componentes do agregado dessas despesas. Ou seja, a tomada de decisão baseada em rubricas pontuais implica risco de desbloqueio em montante que não seria permitido se observado o conjunto completo de possibilidades.

No caso concreto, a inadequação do procedimento se mostrou mais patente, uma vez que o lapso entre a edição do Decreto 11.190, em 6/9/2022, e a publicação do RARDP do 4º bimestre, em 21/9/2022, foi de apenas quinze dias e a norma foi criada quando o 4º bimestre estava encerrado e já se operava a apuração e consolidação dos dados para fins de apresentação do respectivo RARDP. Note-se que a Matriz de Responsabilidades aprovada pela Resolução-JEO 7/2022 estabeleceu, em

seu anexo, para a maioria dos órgãos e entidades, com respeito ao 4º bimestre, que as informações de suas responsabilidades deveriam ser encaminhadas à Secretaria-Executiva da JEO até os dias 14 e 15 de setembro.

Ademais, registrou-se no RARDP do 3º bimestre, com base nas atualizações nele apresentadas, que as despesas primárias projetadas do Poder Executivo, submetidas aos limites do Novo Regime Fiscal, superavam o correspondente Teto de Gastos para 2022 em R\$ 12.736,7 milhões, montante, então, que passaria a formar o saldo bloqueado, sendo que, conforme explanado antes, há uma parcela do saldo gerada em função de demandas ministeriais por remanejamento de créditos. Apesar de o RARDP do 4º bimestre apresentar um excesso menor, de R\$ 10.499,9 milhões, fato sopesado nesta apreciação, o resultado poderia ser diverso, a exigir a permanência dos bloqueios preexistentes, sem prejuízo da possibilidade de desbloqueios, desde que compensados por bloqueios de outras ações, segundo a prioridade dos órgãos.

Ademais, a mencionada medida provisória tinha efeito concreto, destinado especialmente à efetivação do bloqueio de recursos do FNDCT, e era, portanto, contrária à LC 177/2021, que alterou a LRF e a Lei 11.540/2007 para, entre outros objetivos, vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, como o FNDCT, além de proibir a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às suas fontes vinculadas – exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes – e a alocação orçamentária dessas fontes em reservas de contingência de natureza primária ou financeira.

Enfim, a inserção do parágrafo único ao art. 16 do Decreto 10.961/2022, por intermédio do Decreto 11.190/2022, para permitir a realização de bloqueios ou desbloqueios com base em atos legais que não tenham sido refletidos nas avaliações bimestrais, não se coaduna com os pressupostos da ação planejada e transparente para a responsabilidade na gestão fiscal estabelecidos no art. 1º, § 1º, da LRF. Dessa forma, cabe recomendar ao Poder Executivo que considere a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento da meta de resultado primário ou do limite do Teto de Gastos.

Por fim, conforme descrito na seção 2.3.3 deste Relatório, reitera-se que, a partir da publicação da LOA 2022, as reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias sistematicamente indicaram possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem, o que afastou a necessidade de contingenciamento.

RECOMENDAÇÃO

Recomendar ao Poder Executivo Federal que, quando da realização de ajustes na programação orçamentária e financeira, considere a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento das regras fiscais vigentes, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), 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.

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 valor da reserva de contingência que deve ser consignado na lei orçamentária anual. Os órgãos divulgam quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), sua situação quanto aos respectivos limites.

No contexto da verificação da RCL, caso não sejam cumpridos os limites, podem ocorrer desdobramentos como cortes em despesas com pessoal e com serviços terceirizados ou redução de outras despesas correntes. É fundamental, portanto, 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 RGFs publicados pelos órgãos da esfera federal e a aderência da metodologia de apuração aos dispositivos da LRF que regem a matéria, em especial o art. 2º desse diploma legal, e à jurisprudência do Tribunal.

Em relação a 2022, foram proferidos os Acórdãos 2.105/2022-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 94/2023-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos da relatoria do Ministro Jorge Oliveira. O acompanhamento relativo ao 3º quadrimestre (TC 030.636/2022-1, relator: Ministro Jorge Oliveira), encontra-se em curso.

Além desses processos, merece destaque o TC 024.304/2020-4 (relator: Ministro Bruno Dantas), em que se discutiu a natureza jurídica das transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, destinadas ao combate à pandemia da Covid-19. No referido feito, o TCU, por meio do Acórdão 4.074/2020-Plenário, considerou tais despesas como próprias da União. Assim, essas transferências não devem ser consideradas no rol de deduções para apuração da RCL federal. Na mesma assentada, o TCU modulou os efeitos do entendimento supramencionado para fins de cálculo da RCL da União, para vigorar a partir do 2º bimestre de 2020.

Ocorre que a Advocacia-Geral da União (AGU), inconformada, interpôs pedido de reexame contra o referido acórdão. O TCU, por seu turno, por intermédio do Acórdão 2.874/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), deu provimento parcial ao recurso, no sentido de alterar a modulação de efeitos originalmente fixada, de modo que, para fins de cálculo da RCL da União:

(...) sejam mantidos todos os efeitos de natureza fiscal produzidos para elaboração e divulgação dos relatórios e prestação de contas, assim como outras medidas previstas na Lei Complementar 101/2000, cujos efeitos fiscais e financeiros sejam adstritos ao próprio exercício de 2020, vedada a adoção de qualquer medida, com base neste acórdão, que produza novos direitos ou expectativa de direito de ordem financeira em 2020 e anos anteriores, bem como se preservem os fundamentos da LOA para 2021, os quais se basearam em entendimento anterior ao julgado recorrido; (grifou-se)

A despeito de parcialmente provido o recurso interposto, a AGU, apontando obscuridades e omissões a serem sanadas, opôs embargos de declaração em face do Acórdão 2.784/2021-TCU-Plenário, para esclarecer se:

(i) as apurações das receitas correntes líquidas publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional ao longo do ano de 2021, que embasaram os relatórios de gestão fiscal do 1º e 2º quadrimestres neste ano divulgados pelos poderes e órgãos definidos no art. 20 da LRF e apreciados pelo Tribunal de

Contas da União, bem como o valor consignado no PLOA-2022 para o FCDF, conforme define a Lei nº 10.633/2002, devem ser refeitos para considerar nas respectivas bases do mês de referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores os efeitos do Acórdão nº 4.074/2020-TCU-Plenário?

Referidos embargos, no entanto, foram rejeitados por esta Corte de Contas, nos termos do Acórdão 1.908/2022-TCU-Plenário, prevalecendo o entendimento no sentido de considerar incompatíveis com a LRF e com a jurisprudência deste Tribunal, para fins de cálculo da RCL, as deduções da receita referentes às transferências da União para os demais entes federativos a título de auxílio ou apoio financeiro no combate à pandemia da Covid-19, com a modulação de efeitos definida pelo subitem 9.1 do Acórdão 2.874/2021-TCU-Plenário.

Assim, tais transferências foram consideradas nas deduções da receita corrente, a título de transferências constitucionais e legais, nas três apurações da RCL da União do exercício de 2020, bem como nas RCLs calculadas para os períodos referentes ao 1º e ao 2º quadrimestres de 2021 – maio/2020 a abril/2021 e setembro/2020 a agosto/2021, respectivamente –, uma vez que os aludidos repasses foram executados no período de abril a dezembro de 2020.

O entendimento firmado pelo Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, na modulação fixada pelo Acórdão 2.784/2021-TCU-Plenário, preservou os efeitos fiscais gerados pelos relatórios e prestação de contas – ou outros atos e medidas previstos na LRF –, elaborados com lastro nas RCLs em cuja apuração foram computadas as transferências da União para o enfrentamento da pandemia da Covid19, desde que tais efeitos e financeiros deles advindos estivessem circunscritos ao exercício de 2020.

Por consequência, os demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União que consideraram, em sua apuração, as transferências questionadas na representação objeto do TC 024.304/2020-4 não devem ser recalculados e republicados a fim de se adequarem ao entendimento explicitado no Acórdão 4.074/2020-TCU-Plenário, haja vista que os atos praticados, bem como os relatórios e documentos divulgados, tendo como parâmetro esses valores de RCL, tiveram seus efeitos preservados por decisão desta Corte de Contas.

Dessa maneira, nos dados de 2020 e 2021 apresentados a seguir, estão incluídas todas as deduções consideradas na metodologia adotada pela STN referentes aos repasses da União aos demais entes federativos a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins de combate à pandemia da Covid-19 ou mitigação de seus efeitos. Em suma, os dados de 2020 e 2021 coincidem com aqueles publicados pela STN na Portarias 660/2021 e 1.233/2022, que divulgaram, respectivamente, as RCLs desses dois exercícios.

A tabela seguinte mostra, em valores nominais, os montantes considerados na apuração da RCL do 3º quadrimestre dos últimos cinco exercícios, com destaque para a significativa redução, em 2020, em virtude do decréscimo da receita corrente, aliado ao aumento das deduções (TC 024.304/2020-4), e para o expressivo incremento no exercício de 2022.

Receita Corrente Líquida – 2018 a 2022

Especificação	R\$ milhões				
	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Corrente (I)	1.535.663	1.691.012	1.513.687	1.986.158	2.377.247
Receita Tributária	507.174	545.809	516.831	710.741	856.276
Receita de Contribuições	844.484	853.404	825.602	1.001.374	1.128.487
Receita Patrimonial	111.846	202.456	94.502	174.086	298.024
Receita Agropecuária	21	22	21	28	31
Receita Industrial	2.056	1.606	1.592	2.076	5.523
Receita de Serviços	42.482	56.703	36.260	48.172	52.330
Transferências Correntes	1.235	1.258	574	791	410
Receitas Correntes a Classificar	0	0	0	0	0
Outras Receitas Correntes	26.366	29.755	38.304	48.891	36.167
Deduções (II)	730.314	785.353	861.743	923.639	1.123.820
Transf. Constitucionais e Legais	266.521	298.260	378.406	366.526	487.160
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	380.190	404.528	396.052	454.065	529.675

260

Especificação	2018	2019	2020	2021	2022
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	13.736	13.925	17.397	17.945	17.283
Compensação Financeira RGPS/RPPS	52	29	262	135	884
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	3.635	3.818	7.012	8.866	8.787
Contribuição p/ PIS/Pasep	66.180	64.792	62.614	76.103	80.032
Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)	805.348	905.659	651.943	1.062.519	1.253.427

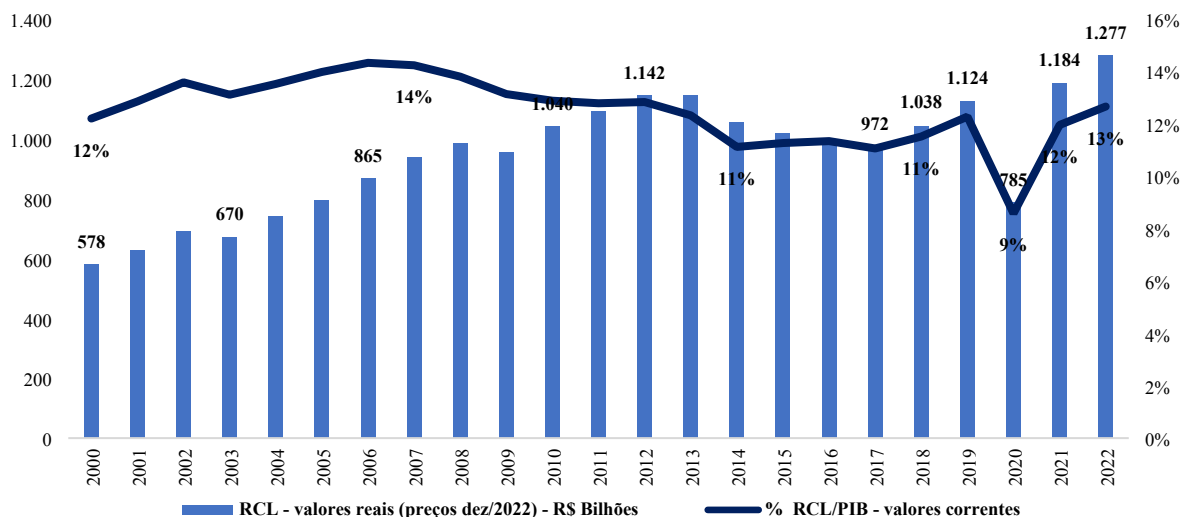
Fonte: Demonstrativos da Receita Corrente Líquida.

Verifica-se que a RCL correspondeu, na média do período analisado, a 51% da Receita Corrente (valor bruto) da União. A Receita Corrente é essencialmente composta pela receita de contribuições (52% em média), pela receita tributária (34%) e pela receita patrimonial (9%). As principais deduções foram a contribuição dos empregadores e a dos trabalhadores sobre a folha de salários (49% em média), as transferências constitucionais e legais (40%) e as contribuições para o PIS/Pasep (8%).

Em relação a 2021, a Receita Corrente Bruta de 2022 apresentou acréscimo nominal de R\$ 391 bilhões, ou seja, cerca de 20%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R\$ 200 bilhões, ou 22%. A Receita Corrente Líquida, assim, aumentou R\$ 191 bilhões, ou 18%. Esse aumento nominal da RCL pode ser atribuído aos acréscimos de R\$ 145 bilhões na receita tributária, de R\$ 127 bilhões na receita de contribuições e de R\$ 124 bilhões na receita patrimonial. A variação positiva de R\$ 200 bilhões nas deduções, por sua vez, impactou negativamente o crescimento da RCL entre os exercícios de 2021 e 2022, estando essa variação concentrada no crescimento das transferências constitucionais e legais (R\$ 120 bilhões) e das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (R\$ 75 bilhões).

O gráfico seguinte incorpora os efeitos inflacionários e apresenta a RCL, de 2000 a 2022, atualizada pelo IPCA a preços de dezembro de 2022.

Receita Corrente Líquida (atualizada pelo IPCA) – 2000 a 2022



Fontes: IBGE, STN e Siafi.

Observa-se que, desde a promulgação da LRF até 2012, a RCL apresentou crescimento real em praticamente todos os exercícios, com exceção apenas de 2003 e 2009. Nos anos de 2012 e 2013, ela manteve aproximadamente valor real idêntico. De 2014 a 2017, no entanto, os valores são todos decrescentes em relação ao exercício anterior, sendo o decréscimo real de 2014, de 7,8%, o mais significativo. A partir de 2018, a RCL voltou a crescer, apresentando, quanto ao exercício anterior, aumentos de 6,8% em 2018 e de 8,2% em 2019. Em 2020, a RCL sofreu expressiva queda real, da ordem de 30% em relação a 2019, sobretudo em face da elevação das deduções, contrastando com o fenômeno observado no exercício seguinte, em que se verificou crescimento real de 51%. Todavia, ao se comparar a RCL de 2021 com aquela de 2019, verifica-se crescimento de apenas 5%.

Já em 2022, a RCL atingiu o maior valor já registrado nessa série histórica (R\$ 1.277 bilhões), representando aumento real de 8% quanto a 2021.

O gráfico incorpora, também, a evolução da RCL em relação ao PIB, sendo importante observar que, até 2019, essa relação percentual, em todos os exercícios, esteve entre 11% e 14%. No ano de 2020, o percentual registrado foi o menor da série, equivalente a 9% do PIB, cabendo ainda realçar que a redução da RCL no exercício foi tão significativa (30%) que a redução real do PIB, de 4,1% relativamente a 2019, não foi suficiente para manter a relação RCL/PIB no patamar anterior. Nos dois últimos exercícios, o valor da RCL em relação ao PIB voltou a índices semelhantes aos do início da série histórica: 12% em 2021 e 13% em 2022. De fato, mesmo com o incremento real de apenas 2,9% do PIB em 2022, o crescimento real da RCL foi suficiente para elevar o percentual da RCL sobre o PIB ao patamar aproximado de 13%.

4.1.2.4. Despesas com Pessoal

O art. 169 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021, determina que a “despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece, em todas as esferas da Federação, limites individualizados para poderes e órgãos autônomos, calculados em razão do total da receita corrente líquida (RCL) 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 lei, foi assim distribuído entre os poderes: i) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; ii) 6% para o Judiciário; iii) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para fazer face às despesas com pessoal decorrentes dos incisos XIII (organização e manutenção do Poder Judiciário, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e Defensoria Pública dos Territórios) e XIV (organização e manutenção das polícias civil, penal, militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio) do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima); e iv) 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 órgão autônomo – seja do Ministério Público ou dos Poderes Judiciário ou Legislativo – tem um limite, assim como as despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo (item “iii” do parágrafo anterior), segundo estabelecido na parte final do art. 20, inciso I, alínea “c”, da LRF, e regulamentado pelo Decreto 3.917/2001 e alterações posteriores.

As despesas líquidas com pessoal da administração pública federal são analisadas pelo TCU a partir da consolidação dos Relatórios de Gestão Fiscal (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 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. 156 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

Quanto ao exercício de 2022, foram proferidos os Acórdãos 2.105/2022-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 94/2023-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do ministro Jorge Oliveira. A verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal no período referente ao 3º quadrimestre é objeto do processo TC 030.636/2022-1, também sob relatoria do ministro Jorge Oliveira e que se encontra em andamento.

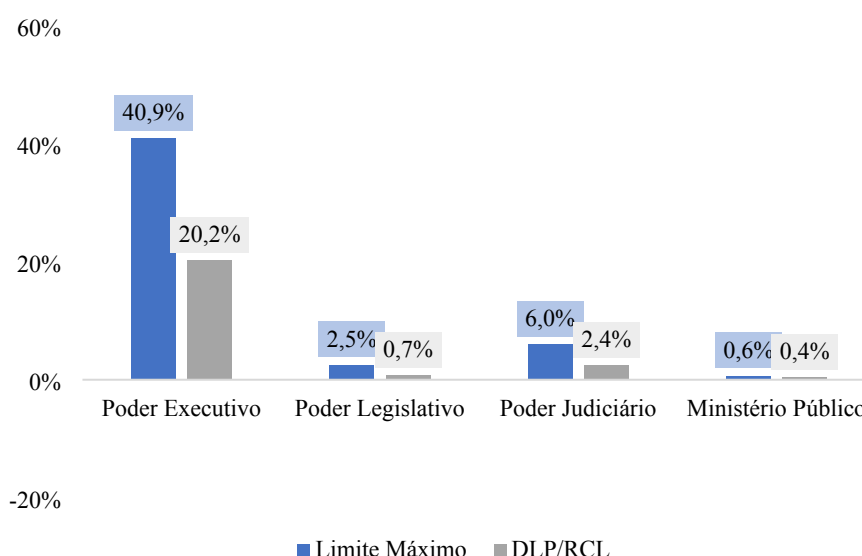
Nesses acompanhamentos, foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal aqueles fixados respectivamente pelo Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015 e pela Resolução-CJF 758/2022, cuja legalidade foi analisada no âmbito do processo TC 036.541/2018-4 (relator: Ministro Antônio Anastasia).

Registra-se, a propósito, que o Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 678/2023, acolheu as razões oferecidas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho e pelo Conselho da Justiça Federal para entender justificadas as alterações dos percentuais relativos aos limites máximos das despesas com pessoal nos órgãos integrantes, respectivamente, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal, promovidas pelos atos retrocitados.

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 2022.

Limites das Despesas com Pessoal por Poder e Ministério Público e Percentual Realizado em 2022

% da RCL

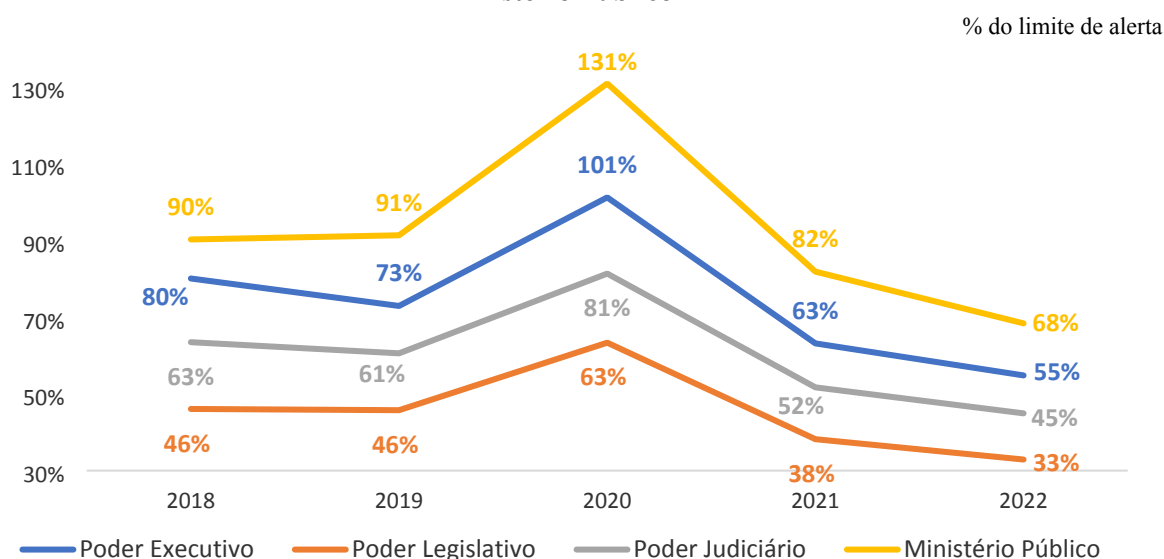


Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2022.

Dos valores indicados, verifica-se que, em 2022, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, quando analisados os dados de maneira consolidada, observaram os limites estabelecidos nos 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.

Além de controlar o cumprimento dos limites da despesa com pessoal, o TCU deve expedir alertas aos poderes ou órgãos que excederem 90% do limite legal, consoante disposição expressa do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF. O gráfico a seguir mostra a evolução da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco exercícios.

Evolução do Comprometimento da Despesa com Pessoal em Relação ao Limite de Alerta por Poder e Ministério Público



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2018 a 2022.

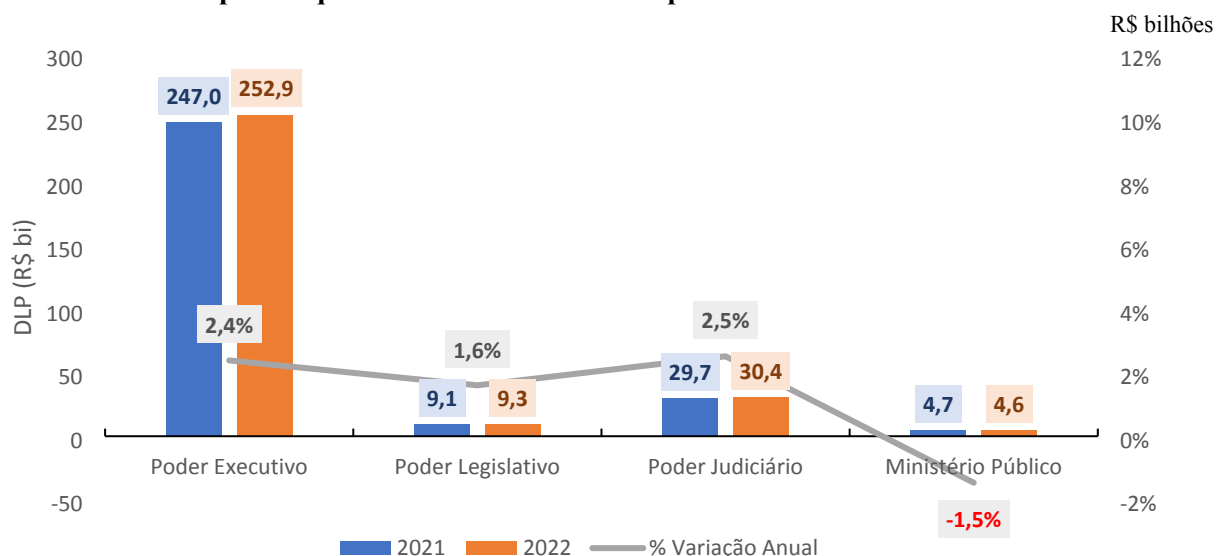
O gráfico evidencia que a acentuada variação do comprometimento do limite de alerta observada em 2020 foi atenuada nos exercícios subsequentes – 2021 e 2022 –, chegando a atingir, nesses períodos, patamares inferiores aos dos exercícios de 2018 e 2019. Tal resultado foi possível graças aos aumentos da RCL em 2021 e em 2022 – decorrente da recuperação da atividade econômica (com impacto positivo na arrecadação) – e da relativa estabilidade, em valores correntes, da despesa líquida com pessoal.

Por outro lado, em 2020, o significativo aumento do comprometimento da despesa com pessoal em relação ao limite de alerta justificou-se pela severa redução da RCL no exercício, tema tratado na seção 4.1.2.3 deste Relatório.

Convém registrar que, em 2022, à exceção do Ministério Público, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2021.

Em valores nominais, em 2022, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Poder Judiciário aumentou 2,5%, ao passo que a do Executivo e a do Legislativo aumentaram 2,4% e 1,6%, respectivamente. A do Ministério Público, por outro lado, diminuiu 1,5% em valores nominais. A variação do IPCA em 2022 foi de 5,8%.

Despesa Líquida com Pessoal da União por Poder – 2021 e 2022



Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2021 e 2022.

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 observado no grupo de despesa denominado “Pessoal e Encargos Sociais”. Essa incongruência decorre essencialmente do comando previsto no § 1º do art. 19 da LRF, no sentido de determinar que algumas despesas não devem ser computadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e as relacionadas a programas de incentivos à demissão voluntária.

A seguir, são registrados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2021 e 2022, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida, que serve de base para a verificação do cumprimento do limite.

Demonstrativo da Despesa Líquida com Pessoal da União – 2021 e 2022

R\$ milhões			
Discriminação	Despesa Empenhada em 2021	Despesa Empenhada em 2022	Variação 2021/2022
Despesa Bruta com Pessoal (I)	352.896	361.413	2,41%
Pessoal Ativo	196.390	199.240	1,45%
Pessoal Inativo e Pensionistas	155.795	160.308	2,90%
Contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	711	1.864	162,29%
Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente ^{VI}	0	0	
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)	-62.437	-64.863	3,89%
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-1.269	-1.427	12,44%
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-10.804	-11.939	10,51%
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	-1.591	-2.632	65,44%
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-48.773	-48.865	0,19%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)	290.459	297.176	2,31%
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	1.062.519	1.253.427	17,97%
% sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%	27,34%	23,71%	-13,27%
Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL	531.260	626.714	17,97%
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) 47,50% da RCL	504.697	595.378	17,97%

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2021 e de 2022.

^{VI} Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou aumento, em termos correntes, de R\$ 6,7 bilhões em relação a 2021, ou seja, de 2,31% (em termos reais, houve redução de 3,3%). Tendo em vista que o aumento da RCL foi superior a toda despesa líquida com pessoal, o indicador DLP/RCL diminuiu, passando de 27,3% em 2021 para 23,7% em 2022.

A despesa líquida do Poder Executivo (R\$ 252,9 bilhões) constituiu 85% da despesa líquida com pessoal da União em 2022, incluídas a do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos

Territórios, a do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a com os servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e a com pessoal custeada com recursos do FCDF. Excluídas essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, as despesas do Poder Executivo perfazem R\$ 236,7 bilhões, valor levemente superior ao observado em 2021 (R\$ 231,3 bilhões), consoante evidenciado na tabela seguinte.

União – Poder Executivo \1 – Governo Federal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 2021 e 2022

R\$ milhões				
Discriminação	2021	2022	Variação Nominal	Variação Percentual
Despesa Bruta com Pessoal (I)	280.724	288.027	7.303	2,6%
Pessoal Ativo	148.066	150.739	2.673	1,8%
Pessoal Inativo e Pensionistas	131.956	135.425	3.469	2,6%
Contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	702	1.863	1.160	165,2%
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente ^{\2}	0	0	0	
Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	49.362	51.350	1.988	4,0%
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	1.149	1.263	114	9,9%
Decorrentes de Decisão Judicial	10.794	11.920	1.127	10,4%
Despesas de Exercícios Anteriores	837	557	-280	-33,4%
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	36.583	37.609	1.026	2,8%
Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)	231.362	236.677	5.315	2,3%

Fonte: RGFs do Poder Executivo de 2021 e de 2022.

\1 Excluídas as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com os servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas com recursos do FCDF.

\2 Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

4.1.2.5. Dívida Consolidada e Mobiliária

Este subitem cuida da análise dos parâmetros fiscais propostos para a Dívida Consolidada (DC) e para a Dívida Mobiliária (DM), sendo que o estabelecimento dos limites para as dívidas consolidadas de todos os entes federativos é competência do Senado Federal (mediante proposta do Presidente da República) e o estabelecimento de limite para a Dívida Mobiliária Federal é competência do Congresso Nacional.

Ao ser sancionada no ano 2000, a LRF estabeleceu prazo de noventa dias para a submissão, pelo Presidente da República, de propostas para esses limites e definiu que eles deveriam ser fixados como um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), dos últimos doze meses. Estabeleceu também a possibilidade de que tais limites fossem propostos em termos de dívida líquida (ou seja, deduzindo-se do montante alguns ativos). Essa última opção pode ser considerada mais adequada para análise do real nível de endividamento (desde que os ativos deduzidos estejam corretamente avaliados e que tenham níveis de rendimento, liquidez e certeza similares aos passivos).

Nesse contexto, por meio da Mensagem 1.069/2000, houve a proposição, para cada uma das esferas de governo, de limite para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). No caso da União, a DCL deveria se limitar a 350% do montante da RCL. Essa proposta resultou no Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que foi arquivado definitivamente ao final de 2018, sem apreciação. O referido limite, portanto, ainda carece de definição. No caso dos demais entes federativos, as propostas, desmembradas desde o início da tramitação, resultaram na Resolução do Senado Federal 40/2001, que estabeleceu o limite de 200% para os estados e para o Distrito Federal, e de 120% para os municípios.

No caso da União, a maior parte da Dívida Consolidada se refere à Dívida Mobiliária (quase idênticas, atualmente, como poderá ser verificado na tabela a seguir), e, nesse contexto, não faria sentido a proposição de um outro limite “em termos de dívida líquida”. Por meio da Mensagem 1.070/2000, foi proposto o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária Federal. A proposta chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados, quase uma década depois, e tramitou no Senado Federal como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009. Esse limite, no entanto, também carece de

definição, haja vista o arquivamento definitivo do mencionado projeto ao final de 2014 (final da 54ª Legislatura).

A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se pautasse pelas balizas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, do mesmo modo como se exige dos demais entes federativos. Além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, a definição possibilitaria que esta Corte de Contas efetuasse os alertas previstos na LRF, caso o montante apurado superasse 90% do respectivo limite.

Não obstante, 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 2022, com os principais componentes da dívida e sua variação ao longo do exercício.

Relatório de Gestão Fiscal da União – Exercício de 2021 e quadrimestres de 2022
Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL)

R\$ milhões

ESPECIFICAÇÃO	SALDO 2021	Até o 1º Quad.	Var. % Quad.	Até o 2º Quad.	Var. % Quad.	Até o 3º Quad.	Var. % Quad.	Var. % Anual
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	7.613.351	7.713.582	1,32%	7.906.258	2,50%	8.185.160	3,53%	7,51%
Dívida Mobiliária	7.601.932	7.628.181	0,35%	7.830.571	2,65%	8.061.208	2,95%	6,04%
Rel. TN/BCB (L. 13.820/2019)	-71.681	0	-100,0%	0	0,00%	36.535	0,00%	-150,97%
Dívida Contratual	73.873	58.463	-20,86%	70.840	21,17%	81.291	14,75%	10,04%
Precatórios posteriores a 5/5/2000	921	21.234	2.205%	1.075	-94,94%	450	-58,11%	-51,13%
Dívida Assumida pela União (Lei 8.727/1993)	2.724	2.743	0,73%	2.621	-4,48%	2.397	-8,54%	-12,00%
Passivos reconhecidos insuf. de créd./recursos	5.582	2.959	-46,99%	1.152	-61,08%	3.279	184,68%	-41,26%
DEDUÇÕES (II)	2.774.774	2.670.789	-3,75%	2.791.684	4,53%	2.991.787	7,17%	7,82%
Ativo Disponível	1.734.295	1.673.212	-3,52%	1.683.560	0,62%	1.827.434	8,55%	5,37%
Haveres Financeiros	1.123.066	1.107.663	-1,37%	1.202.379	8,55%	1.261.365	4,91%	12,31%
(-) Restos a Pagar Processados	-82.588	-110.086	33,29%	-94.255	-14,38%	-97.012	2,93%	17,47%
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA = (I - II)	4.838.577	5.042.793	4,22%	5.114.574	1,42%	5.193.373	1,54%	7,33%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	1.062.519	1.137.752	7,08%	1.247.129	9,61%	1.253.427	0,51%	17,97%
% da DC/RCL	716,54%	677,97%	-5,38%	633,96%	-6,49%	653,02%	3,01%	-8,86%
% da DM/RCL	715,46%	670,46%	-6,29%	627,89%	-6,35%	643,13%	2,43%	-10,11%
% da DCL/RCL	455,39%	443,22%	-2,67%	410,11%	-7,47%	414,33%	1,03%	-9,02%

Fonte dos dados: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal – 3º Quadrimestre de 2022.

Em 2020, primeiro ano da pandemia de covid-19, a Dívida Consolidada Líquida cresceu de forma extraordinária (muito acima dos índices inflacionários, a exemplo do IPCA), mas, já em 2021, esse movimento se inverteu (embora com muito menos intensidade), com melhora significativa do quadro fiscal. Nesse contexto, qualquer análise que inclua o ano de 2020 será bastante disruptiva.

Posteriormente, no exercício sob análise, houve certa normalização da situação, haja vista que a DCL cresceu 7,33% enquanto a inflação oficial, medida pelo IPCA, atingiu 5,79% (resultado acima do teto da meta estabelecida).

Analisando-se a evolução no biênio 2021-2022, ainda se verifica resultado bastante favorável, pois o crescimento da DCL acumulado no período foi de 14,22%, inferior ao do referido índice inflacionário (que acumulou 16,43% no período).

Em termos absolutos, o principal fator para o acréscimo de R\$ 355 bilhões à Dívida Consolidada Líquida em 2022 foi o próprio crescimento da Dívida Mobiliária, no montante de R\$ 459

bilhões. Desse total, R\$ 126 bilhões dizem respeito ao crescimento da carteira de títulos em poder do Banco Central, a qual instrumentaliza a execução da Política Monetária.

O segundo componente da DCL com maior variação absoluta no período, com crescimento de R\$ 138 bilhões, foi o de Haveres Financeiros (que integra o montante das deduções, no cálculo da DCL), sendo que parte relevante desses ativos se refere ao saldo das dívidas dos entes subnacionais para com a União e que encerraram 2022 com o valor bruto de R\$ 696 bilhões.

A adequada mensuração da expectativa de recebimento desses ativos (dívidas dos entes subnacionais) é muito importante para o cálculo da DCL e tem sido objeto da atuação desta Corte de Contas, a exemplo das recomendações referentes à contabilização de ajustes para perdas, expedidas no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, relator: Ministro Bruno Dantas).

Em atendimento a essas recomendações, ao final de 2020, houve uma enorme elevação do montante desse ajuste contábil (que saiu de uma proporção de 7,6% do saldo das dívidas para 56%). Tal alteração teve impacto significativo no crescimento da DCL naquele exercício (notadamente no 3º quadrimestre), apesar da preponderância do impacto da pandemia de Covid-19.

Ao final do 1º quadrimestre de 2022, esse ajuste para perdas (conta redutora de ativo), que vinha decrescendo discretamente, representava 49,1% do montante das dívidas dos entes subnacionais para com a União (que somavam R\$ 695 bilhões). No entanto, a partir do 2º quadrimestre de 2022, a proporção caiu de forma acentuada, para 30,4% (do saldo de R\$ 664 bilhões) e, ao final de 2022, para 18,2% (de R\$ 696 bilhões). Ou seja, em 2022, a redução desse ajuste para perdas foi de R\$ 241 bilhões, impactando significativamente o saldo dos Haveres Financeiros e o cálculo da DCL.

No âmbito da Auditoria Financeira sobre Haveres Financeiros da União (exercício de 2021), novas recomendações sobre o assunto foram exaradas, por meio do Acórdão 1.833/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), sendo monitoradas na fiscalização subsequente (exercício de 2022), em que foi constatada implementação parcial das recomendações, formalizada no Acórdão 753/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira).

Conforme consta do Balanço Geral da União, em “novembro de 2022, foi implantado o denominado “Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios” (MAPHEM)”, em substituição à metodologia anterior de avaliação da capacidade de pagamento (“Capag Plus”).

Convém ressaltar que, além da alteração metodológica, houve uma efetiva melhora na expectativa de pagamento dos entes subnacionais, haja vista a resolução de diversos conflitos judiciais da União com unidades federativas, por meio da celebração de novos contratos de refinanciamento, fundamentados no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), com a atualização, também, do Regime de Recuperação Fiscal (estabelecido na Lei Complementar 159/2017), o qual passou a contar com a adesão dos estados de Goiás e Rio Grande do Sul, além do Rio de Janeiro.

Destacam-se, ainda, a variação, e as tempestivas contabilizações, das obrigações decorrentes da Lei 13.820/2019, que trata do relacionamento financeiro entre a União e o Banco Central do Brasil (em especial, da transferência do excedente do resultado positivo ou negativo da autoridade monetária para o Tesouro Nacional).

Ao final de 2021, a STN havia contabilizado o montante de R\$ 71,7 bilhões relativo à destinação de parte do resultado positivo do Banco Central naquele exercício, cuja transferência é realizada após a constituição de reservas e disponibilizada para uso após a aprovação do balanço da autoridade monetária. Já ao final de 2022, a situação foi inversa, tendo o Tesouro Nacional reconhecido obrigação, no valor de R\$ 36,5 bilhões, decorrente do excedente do resultado negativo

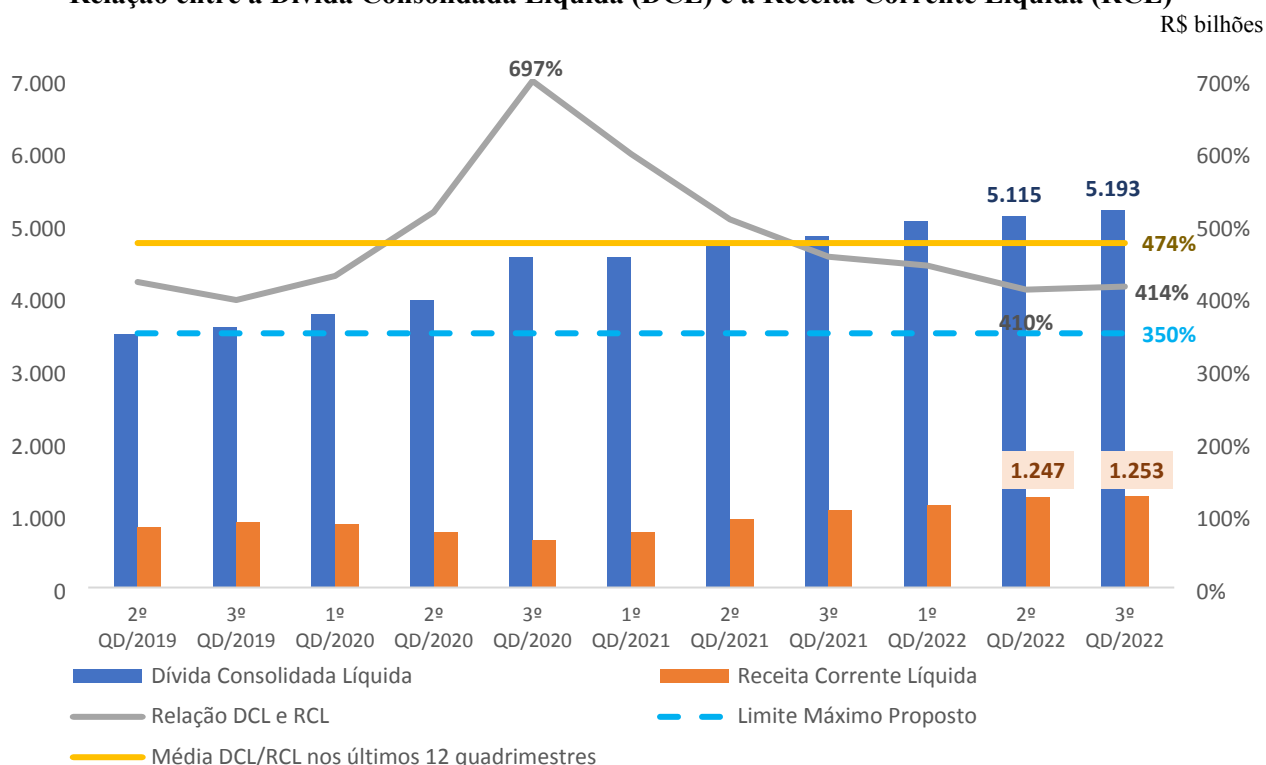
do BCB, montante que excedeu às reservas existentes e à preservação do patrimônio líquido mínimo estabelecido naquela lei.

No caso daquela fonte de recursos (resultado positivo do BCB), a utilização é vinculada ao pagamento da Dívida Mobiliária. Já a obrigação da União com o Banco Central, decorrente do resultado negativo, poderá ser paga com títulos públicos, desde que adequados às finalidades da Política Monetária, conforme dispõe a legislação.

Nesse caso, o Tesouro Nacional deverá quitar essa nova obrigação até o décimo dia útil do exercício seguinte ao da aprovação do balanço (ou seja, poderá quitar essa obrigação apenas no início de 2024). Ao total, o saldo do referido relacionamento financeiro variou R\$ 108 bilhões em 2022.

Quanto aos parâmetros fiscais, registra-se que a continuidade da retomada da arrecadação no exercício em análise foi o principal fator para a melhora da relação DCL/RCL, que havia atingido o valor recorde de 697,44% ao final de 2020, despencou para 455,39% ao final de 2021 e recuou para 414,33% (ainda bastante acima do limite de 350% proposto no ano 2000) ao final de 2022. O gráfico a seguir ilustra a evolução da RCL nos últimos quatro exercícios (doze quadrimestres).

Relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL)



Em relação à Dívida Mobiliária, também houve significativa melhora no indicador DM/RCL, que saiu de 1.059,86% ao final de 2020 para 715,46% ao final de 2021 e para 643,13% ao final de 2022, também com forte influência da retomada da arrecadação, mas, nesse caso, alcançando patamar inferior ao limite máximo de 650% proposto no ano 2000.

4.1.2.6. Operações de Crédito

Conforme o inciso VII do art. 52 da Constituição Federal, compete ao Senado Federal o estabelecimento de limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos entes federativos. O art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007 estabeleceu limite global para a contratação de operações de crédito pela União, a cada exercício financeiro, de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), incluindo tanto operações de crédito internas quanto externas. Note-se que não se trata de um limite para o estoque de operações (dívida), mas sim para o fluxo anual.

Para essa apuração, a referida norma estabelece diversas deduções a serem realizadas, em especial, dos valores de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida, somente sendo considerado o valor excedente das operações. Desse modo, esse limite ajudaria a reduzir a velocidade do crescimento do endividamento, se fosse o caso, restringindo a discricionariedade dos gestores para realização de novas operações (mas sem efeito sobre o crescimento do endividamento decorrente de operações anteriormente contratadas).

A apuração do limite é realizada quadrimestralmente por meio do Relatório de Gestão Fiscal (art. 55, inciso, I, alínea “d”, da LRF). O denominador (RCL) refere-se ao montante dos últimos doze meses, enquanto o numerador (“novas operações de crédito”) refere-se apenas a quatro ou oito meses, nas duas primeiras apurações do ano.

De acordo com o derradeiro Relatório de Gestão Fiscal de 2022, o qual possibilita a efetiva apuração do cumprimento do limite “no exercício”, o montante das operações de crédito realizadas (R\$ 1,56 trilhão) foi inferior ao montante das deduções permitidas (R\$ 1,64 trilhão). Assim, mesmo com esse significativo montante de operações de crédito, o valor a ser considerado para fins de apuração do limite é zero e, portanto, o limite de 60% da RCL estabelecido pelo Senado Federal foi cumprido.

O montante apresentado no cálculo não compreende a apropriação de juros sobre o estoque remanescente, de forma que não representa com exatidão o montante acrescido à dívida pública em determinado exercício. Nesse contexto, em 2022, a Dívida Mobiliária cresceu R\$ 459 bilhões e a Dívida Consolidada, R\$ 572 bilhões, conforme pode ser calculado por meio dos dados constantes da tabela da seção anterior. Já a Dívida Consolidada Líquida, que pode representar com mais exatidão o nível de endividamento, cresceu R\$ 355 bilhões.

4.1.2.7. Garantias e Contragarantias

A Resolução do Senado Federal 48/2007 também regulamentou os limites e condições para a concessão de garantias pela União, segundo 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 limite, no entanto, difere do limite para as operações de crédito, pois se trata de parâmetro para o montante total do saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União (limite de “estoque”).

Essas garantias têm sido concedidas, predominantemente, em operações de crédito realizadas pelos estados e DF, tanto 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 (art. 40, § 1º, da LRF), a exemplo da vinculação de transferências constitucionais, o que, a princípio, deveria reduzir significativamente o risco dessas operações para a União.

O cumprimento desse limite também é verificado por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, conforme dispõe o art. 55, inciso I, alínea “c”, da LRF. De acordo com o relatório do 3º quadrimestre de 2022, o saldo do total das garantias concedidas pela União encerrou o exercício em R\$ 306 bilhões, com decréscimo de 9,4% em relação ao apurado ao final do exercício anterior (com influência da valorização da moeda nacional, ocorrida no período).

Quanto à apuração do limite, levando-se em consideração a continuidade da elevação no montante da Receita Corrente Líquida, o montante apurado saiu de 31,77%, em 2021, para 24,4%, ao final de 2022, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal e do limite de 54% para o alerta desta Corte de Contas. Convém rememorar que, ao final de 2020, esse indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.

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 2022.

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, os valores a serem inscritos em restos a pagar não processados não podem superar os da 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 suas obrigações financeiras.

Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta é composta por ativos de alta liquidez, para os quais não haja restrições ao uso imediato. As obrigações financeiras, por sua vez, representam 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 os 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 prevista no art. 42 da LRF, combinada com o disposto no subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

Todos os poderes e órgãos autônomos, conforme estabelecido no art. 20 da LRF, devem elaborar e publicar, em seus respectivos RGFs, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

Para o exercício de 2022, a regularidade da inscrição de restos a pagar não processados e sua compatibilidade com as disponibilidades financeiras são objeto de análise no âmbito do processo TC 030.636/2022-1 (relator: Ministro Jorge Oliveira), que se encontra em instrução. A situação do Poder Executivo é apresentada detalhadamente na seção 4.1.2.8.1 deste Relatório.

A tabela seguinte evidencia as disponibilidades e as obrigações financeiras dos órgãos em 2022. Esses valores foram consolidados a partir das informações constantes dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos 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 31/12/2022

R\$ milhões

Poderes e Órgãos	Disponib. de Caixa Bruta	RPP de Exercícios Anteriores	RPP do Exercício	RPNP de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício)	RPNP do Exercício	Disponib. após a Inscrição de RPNP
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f) = (a)-(b+c+d+e)	(g)	(h) = (f) - (g)
Poder Executivo*	1.940.550	9.556	71.968	43.419	35.942	1.779.665	121.471	1.658.194
Poder Legislativo	4.209	10	41	63	18	4.077	400	3.677
Câmara dos Deputados	2.582	2	12	29	6	2.532	227	2.305
Senado Federal	1.107	8	21	28	12	1.038	116	922
Tribunal de Contas da União	520	1	8	5	0	507	57	450
Poder Judiciário	15.350	141	127	1.010	352	13.718	3.024	10.695
Supremo Tribunal Federal	133	0	1	8	0	124	34	90
Conselho Nacional de Justiça	87	0	1	0	0	86	8	78
Superior Tribunal de Justiça	505	84	15	1	0	404	47	357
Superior Tribunal Militar	54	0	1	6	0	47	27	20
Justiça Federal	3.707	1	64	19	342	3.281	1.804	1.478
Justiça Eleitoral	4.751	37	24	932	8	3.751	774	2.977
Justiça do Trabalho	5.264	19	20	20	2	5.203	239	4.963
Tribunal de Justiça do DF e Territórios	850	1	2	24	1	822	90	732
Ministério Público da União	580	0	5	28	1	546	92	454
Conselho Nacional do Ministério Público	7	0	0	0	0	7	1	5
Defensoria Pública da União	403	0	27	27	2	347	92	256
Total	1.960.696	9.708	72.142	44.520	36.313	1.798.013	124.988	1.673.025

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022 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\$ 1.798 bilhões, tendo sido inscritos R\$ 125 bilhões em RPNP, restando, portanto, suficiência de R\$ 1.673 bilhões.

A tabela a seguir contém o comparativo entre 2022 e 2021. Tanto a disponibilidade bruta quanto a líquida apresentaram, em termos nominais, crescimento em 2022, quando comparadas àquelas de 2021 – 6,2% e 5,7%, respectivamente. O crescimento da disponibilidade bruta foi ligeiramente superior ao da líquida devido ao maior crescimento nominal do conjunto das obrigações (restos a pagar processados e não processados e demais obrigações). Esse conjunto apresentou crescimento nominal de 8,8%, face a uma variação anual do IPCA de 5,79%.

Os restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2021 e 2022 foram de R\$ 120 bilhões e R\$ 125 bilhões, respectivamente, o que, dada a inflação do exercício, significou redução real da ordem de 8% na inscrição de RPNP em 31/12/2022.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2022 e 2021

R\$ milhões

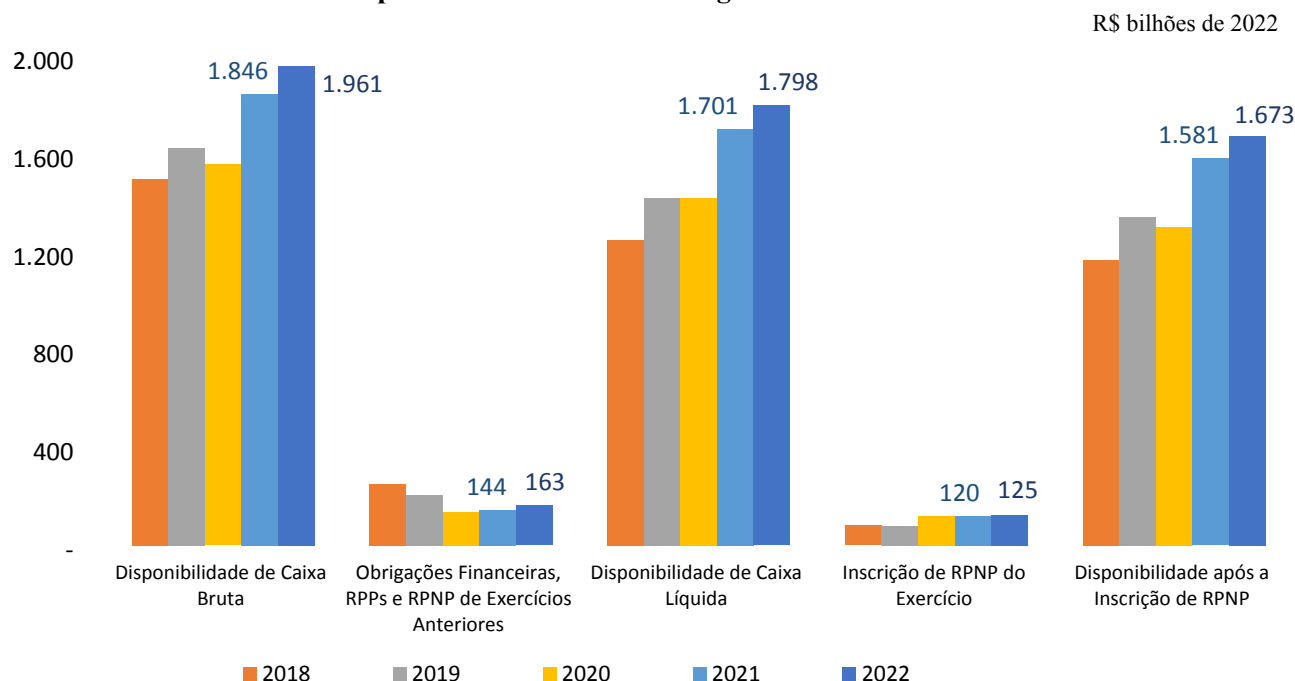
	2022	2021	Variação Nominal	Variação %
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.960.696	1.845.666	115.030	6,2%
RPP de Exercícios Anteriores	9.708	9.137	571	6,2%
RPP do Exercício	72.142	65.585	6.557	10,0%
RPNP de Exercícios Anteriores	44.520	38.710	5.810	15,0%
Demais Obrigações Financeiras	36.313	30.737	5.576	18,1%
Disponibilidade de Caixa Líquida	1.798.013	1.701.496	96.517	5,7%
RPNP do Exercício	124.988	120.267	4.720	3,9%
Disponibilidade após a Inscrição de RPNP	1.673.025	1.581.229	91.797	5,8%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2021 e de 2022 publicados pelos Órgãos.

Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

Em complementação aos dados da tabela, o gráfico seguinte consolida as informações dos cinco últimos exercícios com valores corrigidos a preços de 2022.

Disponibilidades e Restos a Pagar – 2018 a 2022



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2018 a 2022.

Deve-se registrar, por fim, o crescimento contínuo das disponibilidades líquida e após a inscrição de RPNP observado nos últimos anos – com exceção de 2020. Observou-se, ao mesmo tempo, que, em 2021 e 2022, a disponibilidade líquida após a inscrição de RPNP foi superior, em termos reais, à apresentada em 2019.

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 referidos 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. Com efeito, no âmbito do Poder Judiciário e do TCU, o mandato é definido, em geral, por meio dos respectivos regimentos internos.

Ainda de acordo com o entendimento do TCU expresso 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 e nos arts. 2º, 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 terceiro quadrimestre, o cumprimento dessa vedação. Além da análise global (soma de todas as fontes), há um monitoramento no sentido de evitar a existência de fontes de recursos com saldo negativo.

As fontes de recursos (bem como 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 disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, cujo comando determina que “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 ao terceiro quadrimestre, tem observado a existência de fontes com disponibilidades negativas em valores significativos, embora, no seu conjunto, a disponibilidade líquida seja positiva após a inscrição de despesas em restos a pagar não processados. O quadro seguinte apresenta as deliberações do TCU sobre o tema em relação aos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021:

Deliberações do TCU sobre o art. 42 da LRF – exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021

Processo	Acórdão	Relator	Deliberação
TC 009.306/2019-6	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;
TC 040.300/2019-6	2.196/2020-P	Ministro Bruno Dantas	9.5. considerar regular e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, para o Poder Executivo, no exercício de 2019, a inscrição de restos a pagar não processados;
TC 005.182/2021-2	460/2022-P	Ministro Walton Alencar Rodrigues	9.10. 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 no exercício de 2020, ressaltando a existência de disponibilidades negativas no Grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 3,2 bilhões e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R\$ 15 bilhões, e de uma disponibilidade positiva de R\$ 51 bilhões em recursos não vinculados;
TC 044.656/2021-1	1.154/2022-P	Ministro Aroldo Cedraz	9.6. 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 no exercício de 2021, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”, no valor de R\$ 61 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R\$ 78 bilhões em recursos não vinculados;

Fonte: elaboração própria.

A tabela a seguir contém os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição em restos a pagar não processados do Poder Executivo federal constantes dos RGFs de 2022 e de 2021, com os recursos discriminados por grupos de destinação de recursos, conforme os critérios de aglutinação de 2022. Esses grupos são uma consolidação das fontes de recursos.

Disponibilidade de Caixa Líquida depois da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados – Poder Executivo

R\$ milhões				
Grupo de Destinação de Recursos	2022	2021	Variação Anual Nominal	Variação Anual %
Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)	114.002	77.670	36.332	47%
Total de Recursos Vinculados (II)	1.544.192	1.492.834	51.358	3%
1. Recursos Vinculados à Educação	18.415	12.588	5.827	46%

Grupo de Destinação de Recursos	2022	2021	Variação Anual Nominal	Variação Anual %
2. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência e FAT)	27.735	12.220	15.515	127%
3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)	-388	-61	-327	533%
4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)	1.811	1.311	500	38%
5. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas	10.864	10.212	653	6%
6. Recursos da Dívida Pública	1.183.683	1.172.805	10.878	1%
7. Recursos de Alienação de Bens e Direitos	1.969	13.627	-11.659	-86%
8. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos	6.311	4.571	1.740	38%
9. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	273.372	241.806	31.566	13%
10. Outros Recursos Vinculados	20.347	23.682	-3.335	-14%
11. Recursos a Classificar	74	73	1	2%
Total (III) = (I + II)	1.658.194	1.570.504	87.691	6%

Fonte: Siafi.

Em 2022, o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa apenas no grupo de Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R\$ 388 milhões. Tal insuficiência é bem superior à disponibilidade negativa de R\$ 61 milhões observada nesse mesmo grupo em 2021, porém coberta por R\$ 114 bilhões disponíveis em recursos de livre aplicação.

Outros pontos dignos de menção são os significativos aumentos de recursos livres (R\$ 36,3 bilhões, 47%) e de recursos vinculados à seguridade social, exceto previdência e FAT (R\$ 15,5 bilhões, 127%).

O Poder Executivo monitorou o comportamento das disponibilidades durante o ano de 2022, estimando o valor do final do exercício. Essas projeções foram registradas nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) a que se refere o art. 62, § 4º, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022).

Deve-se ressaltar que, independentemente do imperativo legal disposto no art. 42 da LRF, faz-se necessário realizar o acompanhamento sistemático da suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos ao longo do exercício, em prol da gestão fiscal responsável e a fim de mitigar riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da mesma lei.

Nesse sentido, convém registrar que o RARDP extemporâneo de dezembro de 2022, ao analisar a adequação das fontes de recursos para cumprimento do disposto no art. 42 da LRF por meio da gestão das disponibilidades para financiamento das despesas, considerou, com base nos dados realizados disponíveis até novembro de 2022 e nas previsões para dezembro de 2022, que o art. 42 da LRF seria cumprido com margem de R\$ 130,9 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas adotadas e as informações orçamentárias disponíveis no Siafi.

Tem-se observado que os órgãos centrais de orçamento e de administração financeira da União têm adotado medidas no sentido de eliminar fontes de recursos deficitárias ao longo dos últimos exercícios, como consequência das deliberações deste Tribunal (Acórdãos 1.406/2011-TCU-Plenário e 1.154/2022TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, por exemplo).

As estratégias propostas para solucionar o problema das fontes com insuficiência de recursos, cada uma com suas especificidades, pressupõem a gestão integrada de órgãos no âmbito do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda), por envolverem questões de programação financeira, dívida pública, contabilidade e orçamento, além de órgãos gestores, TCU e Congresso Nacional, com vistas à análise da situação levantada e à adoção de providências cabíveis, o que denota a complexidade da mitigação da insuficiência financeira projetada para a execução de fontes orçamentárias.

Posto isso, 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 dois critérios básicos.

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 em RPNP (disponibilidade líquida), não é negativa. Vale dizer, deve-se verificar se o órgão ou o poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Esse critério não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações. Conforme esse critério, nos dois últimos exercícios, houve suficiência da ordem de R\$ 1,5 trilhão em 2021 e de R\$ 1,6 trilhão em 2022.

O segundo critério leva em consideração a vinculação dos recursos, tendo como base os argumentos oferecidos pela Nota Técnica 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF, que versa sobre a metodologia desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para monitorar o cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal.

A referida nota assevera que, para assegurar o cumprimento do art. 42 da LRF, não se deve considerar 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-se que, na verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, a suficiência deve ser apurada considerando essas vinculações, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir os valores negativos de recursos vinculados.

Conclui-se, por fim, que a disponibilidade negativa em certos 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.

Esse segundo critério pode ser apurado 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) ou de forma individualizada, por fonte. Essa forma é atualmente adotada pelos órgãos de controle e pela STN, haja vista a sua plena aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF.

O atendimento ao art. 42 da LRF, de acordo com o segundo critério, ocorre, 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.

A tabela seguinte apresenta a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2022 pelo Poder Executivo federal, conforme o critério global e o 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.

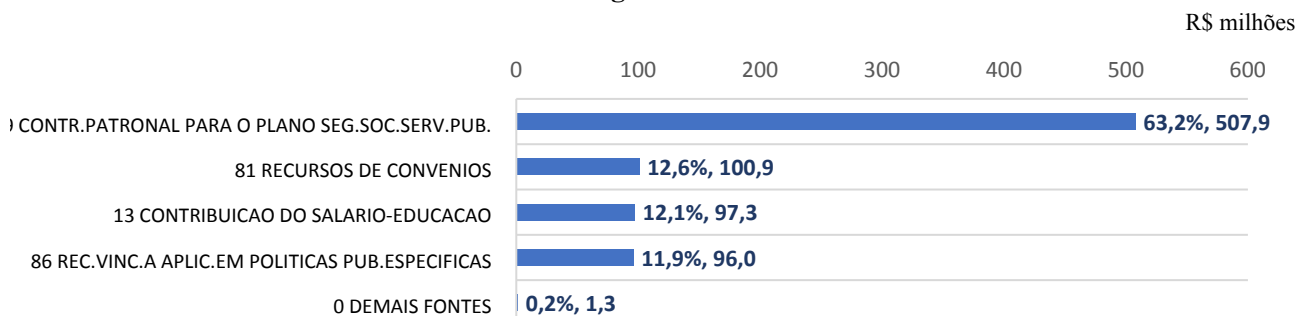
Apuração do Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo Federal – 2022

Critério	Suficiência Recursos Não Vinculados / Ordinários	Valores Negativos	R\$ milhões
			Suficiência Final
Recursos Ordinários/Livres x Grupo de Destinação de Recursos com Insuficiência	114.002	-388	113.614
Recursos Ordinários x Fontes Vinculadas com Insuficiência	114.002	-803	113.199
Critério Geral - Soma de Todas as Disponibilidades			1.658.194

Fonte: Siafi.

O único Grupo de Destinação de Recursos com saldo negativo foi, conforme apresentado na tabela anterior, “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”. Em relação às fontes insuficientes, foram identificadas seis, sendo que quatro delas totalizaram 99% da insuficiência indicada. O gráfico a seguir evidencia essas fontes e a participação no respectivo conjunto.

Fontes de Recursos com Saldo Negativo – Poder Executivo Federal – 2022



Fonte: Siafi.

Tendo em vista os dados apresentados, observa-se que, em 2022, o Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF por todos os critérios estabelecidos, embora, após a inscrição em restos a pagar não processados, tenha se constatado disponibilidade líquida de caixa negativa no grupo de “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”.

Ainda em relação à vinculação de fontes, cabe ressaltar que a Emenda Constitucional 109/2021, cujo principal objetivo foi conter o crescimento das despesas obrigatórias, em seu art. 5º, permitiu, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data de sua promulgação – portanto, até 2023 –, a utilização do superávit dos fundos públicos do Poder Executivo para a amortização da dívida pública. Essa permissão não contemplou a utilização dos superávits dos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional, nem dos superávits dos fundos ressaltados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Para os entes federados que não possuem dívida pública a amortizar, o superávit financeiro é de livre aplicação.

No entanto, com a promulgação da Emenda Constitucional 127/2022, a amortização da dívida pública com recursos provenientes do superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo ficou restrita aos exercícios de 2021 (com recursos do superávit de 2020) e 2022 (com recursos do superávit de 2021).

Ao ser questionado sobre a aplicação do permissivo previsto no art. 5º da EC 109/2021, o Ministério da Fazenda (MF) informou (peça 57 do TC 021.502/2022-6) que o assunto foi disciplinado por meio da Portaria 759/2021, alterada pela Portaria 768/2021, ambas da STN.

Em 2022, por meio da Portaria-SOF 5.886/2022, foram desvinculados R\$ 46.685 milhões de superávit de fundos, destinados à amortização da dívida pública federal, consoante sistematizado na tabela seguinte. Cabe ressaltar, todavia, que, em alguns casos, a fonte não é específica de um fundo, como, por exemplo, a fonte 50 – Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação e a 80 – Recursos Próprios Financeiros, visto que essas fontes – entre outras – não são necessariamente vinculadas a fundo ou órgão específico.

Recursos do Superávit Financeiro de Fundos Destinados à Amortização da Dívida Pública – Art. 5º da EC 109/2021

R\$ milhões

Discriminação Fonte de Recursos	Valor Destinado à Amortização da Dívida Portarias SOF (A)	Superávit Financeiro - Saldo ^{VI} 31/12/2021 (B)	% (A)/(B)
Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	1.476	3.920	38%
Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais	1	1	100%
Recursos de Concessões e Permissões	3.970	3.970	100%
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	258	258	100%
Cota-Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante	8.702	9.278	94%
Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos	11.496	12.719	90%
Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação	203	15.489	1%
Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada	17	32	53%
Outras Contribuições Econômicas	636	6.201	10%
Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais	439	1.327	33%
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	853	855	100%
Recursos Próprios Financeiros	17.806	113.182	16%
Outras Receitas Vinculadas Aplicadas a Políticas Públicas Específicas	827	832	99%
Total	46.685	168.063	28%

Fontes: Portaria-SOF 5.886/2022 e Demonstrativo do Superávit Financeiro de Receitas Vinculadas de 2021, divulgado pela Portaria-STN 1.266/2022.

Nota: \I soma dos superávits financeiros dos fundos públicos do Poder Executivo federal.

4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

A presente seção objetiva 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 124 a 127 e 136 da LDO 2022, quando da concessão ou renovação dessas desonerações, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relator: 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 e que não afetar 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 não produzirá a totalidade de seus efeitos. Nesse rumo, a finalidade da regra é preservar o equilíbrio fiscal.

Adicionalmente, as LDOs anuais estabelecem requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição de renúncias tributárias. A LDO 2022 (Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022) impôs o regramento constante dos arts. 124 a 127 e 136 para as proposições que resultem em diminuição de receitas.

Ressalta-se que esta Corte de Contas já expediu diversas deliberações no sentido de que os órgãos do Poder Executivo cumpram os mandamentos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitem 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010 (relator: Ministro Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014 (relator: Ministro Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014 (relator: Ministro Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016 (relator: Ministro Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019 (relator: Ministro Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019 (relator: Ministro Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020 (relator: Ministro Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020 (relator: Ministro Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), todos do Plenário.

Em relação ao Poder Legislativo, por meio do subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento que atuam junto às comissões competentes, quando da análise de propostas que concedem ou ampliem renúncias tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF.

Já no subitem 9.5.1 do supracitado Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, informou-se às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado que, em razão da exigência prevista no art. 113 do ADCT, as proposições legislativas que criem ou alterem renúncia de receita deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, assim como das medidas compensatórias exigidas pela LRF, não podendo ser consideradas exequíveis pelos poderes e órgãos responsáveis pela sua implementação enquanto as condicionantes constitucionais e legais não forem efetivamente observadas.

Por sua vez, nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), prolatado em sede de consulta, assentou-se o caráter alternativo dos incisos I e II do art. 14 da LRF relativamente à ausência de obrigatoriedade da previsão e da implementação de medidas de compensação na forma do sobredito inciso II quando a renúncia for considerada na estimativa de receita orçamentária, na forma do inciso I, e forem atendidos os demais requisitos legais.

Ainda quanto ao Poder Legislativo, registre-se o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário (relator: Ministro José Mucio Monteiro), no sentido 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 rememorar que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016 a 2019, além de 2021, e emitiu alertas e recomendações ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

Destacam-se, ainda, os itens 9.2.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

9.2. alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que:

(...)

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias **não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo**, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, **por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto** do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República, conforme disposto no parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 apreciado pelo Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, que analisou o alerta proferido no parecer prévio das contas presidenciais de 2017;

(...)

9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais **somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas**; (grifo acrescido)

Exame das renúncias tributárias instituídas em 2022

Durante o exercício de 2022, foram instituídas 35 desonerações tributárias (por meio de 34 atos normativos). Segundo informado na Nota Cetad/Copan 43/2023 (TC 021.502/2022-6), o valor estimado dessas desonerações totalizou R\$ 202,2 bilhões, distribuído em quatro exercícios, a saber: R\$ 56,6 bilhões para 2022, R\$ 74,5 bilhões para 2023, R\$ 53,5 bilhões para 2024 e R\$ 17,6 bilhões para 2025.

Deve-se consignar que, em relação a 2021, conforme dados prestados pela RFB no âmbito do acompanhamento daquele ano (TC 043.192/2021-1), esses números de 2022 demonstram o aumento da quantidade das desonerações instituídas (35 contra 24), bem como a expressiva elevação (274,4%) do montante total no respectivo quadriênio, ou seja, R\$ 202,2 bilhões, que se acumularão de 2022 a 2025, contra R\$ 54,0 bilhões, que se acumulariam de 2021 a 2024.

Segundo registrado na seção 2.3.5.1 deste Relatório, essa ampliação significativa das renúncias de receitas tributárias, concedidas em 2022, revela-se incompatível com a atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem assim com o “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, previstos no Projeto de Lei (PL) 3.203/2021, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo na data de 15/9/2021, em cumprimento ao disposto no art. 4º da EC 109/2021, e ainda não apreciado pelo Poder Legislativo.

Em termos de materialidade, cabe destacar a concessão dos benefícios tributários por meio das Leis Complementares 192/2022 (redução a zero, até 31/12/2022, das alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins sobre a receita bruta decorrente da venda de combustíveis), e 194/2022 (redução a zero, até 31/12/2022, das alíquotas do PIS/Pasep, da Cofins e da Cide-Combustíveis sobre operações que envolvam combustíveis) e do Decreto 11.055/2022 (redução das alíquotas do IPI incidentes sobre boa parte das mercadorias produzidas no país), cujos valores estimados para 2022 alcançaram, respectivamente, R\$ 14,9 bilhões, R\$ 16,5 bilhões e R\$ 15,2 bilhões.

Das 35 desonerações apresentadas no retromencionado demonstrativo, 25 delas (referentes a 24 normas legais) deveriam se submeter à observância dos requisitos constitucionais e legais nos atos de concessão ou ampliação, conforme exposto na tabela a seguir, que indica o atendimento ou não das exigências em relação a cada um desses benefícios. As demais dez renúncias fiscais instituídas se enquadraram nas exceções quanto à aplicabilidade dessas exigências.

Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2022

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	Dispositivos das LDOs de 2021 e 2022	art. 150, § 6º, da CF
Lei 14.291/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.301/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.302/2022	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 10.933/2022	*	Sim	*	Sim
Lei Complementar 192/2022	Sim	*	*	Sim
Lei Complementar 193/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.348/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.355/2022	Sim	Sim	Sim	Sim
Decreto 11.090/2022	*	Sim	*	Sim
Lei 14.366/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.374/2022	Não	*	*	Sim
Lei Complementar 194/2022	Sim	*	*	Sim
Lei 14.421/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.439/2022	Não	Não	Não	Sim
Lei 14.440/2022	Não	Não	Não	Sim
Decreto 11.149/2022	*	Não	*	Sim
Medida Provisória 1.137/2022	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.138/2022	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.147/2022	Sim	Sim	Sim	Sim
Medida Provisória 1.148/2022	Sim	Sim	Sim	Sim
Portaria 11.017/2022	*	Não	*	Sim
Decreto 11.321/2022	*	Não	*	Sim
Decreto 11.322/2022	*	Sim	*	Sim
Decreto 11.323/2022	*	Não	*	Sim

* Não se aplica.

Fonte: RFB.

No que concerne às renúncias instituídas sem o cumprimento de todas as condicionantes legais e constitucionais, demonstradas no referido quadro, propostas pelo Poder Executivo, convém inicialmente tratar da desoneração relativa à Lei 14.366/2022, que se originou da MP 1.079/2021. O normativo incluiu, a partir de janeiro de 2023, as mercadorias submetidas ao regime aduaneiro de *drawback* integrado de isenção, conforme a Lei 12.350/2010, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei 8.402/1992, de que trata o inciso V, alínea “c”, do art. 14 da Lei 10.893/2004, para fins de isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Observou-se que a instituição dessa desoneração fiscal não atendeu aos comandos dos arts. 113 do ADCT, 14, *caput* e incisos I e II, da LRF, além de dispositivos contidos nas LDO 2022, notadamente porque: i) não estava acompanhada dos impactos dos benefícios tributários (2023 a 2024); ii) não houve demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas fiscais, ou a indicação de medidas de compensação; iii) não continha cláusula de vigência do benefício de, no máximo, cinco anos, nem de metas e objetivos (preferencialmente quantitativos); e iv) não houve indicação do órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos, entre outras.

Em relação aos Decretos 11.149/2022 e 11.321/2022, além da Portaria-ME 11.017/2022, essas normas infralegais, que tiveram amparo em leis específicas que tratam de matéria tributária, instituíram renúncias de receitas referentes, respectivamente: à inclusão de bolsas de estudos integrais e parciais oferecidas pelas instituições de ensino superior privadas, no âmbito do Programa

Universidade para Todos (Prouni), para fins de cálculo de isenções de tributos; ao desconto para as alíquotas do AFRMM; e ao aumento dos limites de importações destinadas à pesquisa científica e tecnocógica, para fins de isenção de tributos. Verificou-se que os atos de concessão desses benefícios tributários não atenderam aos incisos I ou II do art. 14 da LRF, uma vez que não houve a demonstração de que os montantes desonerados foram considerados na estimativa de receita orçamentária e de que não afetariam as metas fiscais ou a indicação de medidas de compensação.

Quando da instituição das renúncias de receitas previstas no referido Decreto 11.149/2022, assim como no Decreto 11.323/2022, que tratou da prorrogação do incentivo do crédito financeiro relativo ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis), constatou-se o descumprimento do *caput* do art. 14 da LRF, no que concerne à demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Em relação às Leis 14.291/2022, 14.301/2022, 14.348/2022, 14.421/2022, 14.439/2022, 14.440/2022 e à Lei Complementar 193/2022, as respectivas desonerações fiscais tiveram origem em proposições do Congresso Nacional, no âmbito das quais não foi demonstrado o cumprimento dos dispositivos referentes aos arts. 113 do ADCT, 14, *caput* e incisos I e II, da LRF, além dos previstos nas LDOs 2021 e 2022. Quanto à Lei 14.374/2022, não se observou o atendimento ao art. 113 do ADCT quando da aprovação da norma legal por parte do Poder Legislativo.

No que se refere às supracitadas Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022, verificou-se que o Poder Executivo sancionou os respectivos projetos, instituidores dos incentivos fiscais, sem que houvesse a comprovação da observância de todas as exigências constitucionais e legais aplicáveis.

Já as Leis 14.291, 14.301 e 14.440/2022 e a Lei Complementar 193/2022, originárias do Poder Legislativo, e as Leis 14.374 e 14.421/2022, resultantes de projetos de conversão das Medidas Provisórias 1.095/2021 e 1.104/2022, respectivamente, foram objeto de veto pelo Presidente da República em virtude da incompatibilidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis à criação de renúncias de receitas, conforme documentado nas respectivas Mensagens daquela Autoridade ao Presidente do Senado Federal. No entanto, tais vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, com a publicação das referidas leis, instituindo esses benefícios tributários em desconformidade com as normas regentes, notadamente quanto à demonstração de adequação fiscal dessas medidas.

Desse modo, observou-se irregularidade quanto à atuação do Poder Executivo no que diz respeito à sanção das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022 em desconformidade com as normas mencionadas. No caso da Lei 14.440/2022 a incompatibilidade reside especificamente no art. 22, o qual não foi objeto de veto pelo Presidente da República.

Importa destacar que a Lei 14.366/2022, originária da MP 1.079/2021, foi incluída na lista de normativos com irregularidades no âmbito destas contas do Presidente da República de 2022, embora a MP 1.079/2021 que a originou tenha sido editada em 2021, pois, conforme decisões do TCU acima mencionadas, o Poder Executivo deveria evidenciar o atendimento aos requisitos legais no momento de implementação dos benefícios, o que ocorreu em 2023.

Com relação aos demais normativos (Decretos 11.149, 11.321 e 11.323 e Portaria-ME 11.017/2022), a análise técnica desta Corte concluiu que não houve atendimento ao art. 14 da LRF quando da instituição desses benefícios, uma vez que não houve a demonstração de que os montantes desonerados foram considerados na estimativa de receita orçamentária e de que não afetariam as metas fiscais ou a indicação de medidas de compensação.

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 LRF 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.

Ante o exposto, verificou-se que o Poder Executivo não demonstrou o atendimento de exigências constitucionais e legais quando da edição de algumas normas durante o exercício de 2022 para criação ou prorrogação de renúncias tributárias.

Em relação às Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022, foi constatado que o Poder Executivo sancionou projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais, não obstante a falta da prévia demonstração do cumprimento de todas as supramencionadas exigências.

Em que pese a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados em múltiplas ações de controle externo e em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, especificados anteriormente. Assim, observa-se o cumprimento apenas parcial das deliberações do TCU sobre o tema. Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição da irregularidade e, por conseguinte, a emissão de novos alertas.

Por fim, não obstante as deliberações exaradas nos subitens 9.2 do Acórdão 793/2016, 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018, 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020 e 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021, todos do Plenário, 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, não se propõe deliberação endereçada ao Poder Legislativo.

IRREGULARIDADE

Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da **edição** dos Decretos 11.149/2022, 11.321/2022 e 11.323/2022, e da Portaria-ME 11.017/2022 (apenas quanto ao art. 14 da LRF), e **da sanção** das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022.

ALERTA

1. Alertar o Poder Executivo 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), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022);
2. Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em

IRREGULARIDADE

vigor, somente podem ser efetivamente **implementados** após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

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 do citado artigo.

O ponto essencial desses requisitos é que o normativo que estabelecer uma DOCC deve, alternativamente, indicar uma redução permanente de outra despesa ou um aumento permanente de receita, sendo que esse 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 da DOCC e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

No processo TC 031.445/2019-5 (relator: Ministro Bruno Dantas), inaugurou-se o acompanhamento anual das DOCCs criadas em cada ano. Destacaram-se entre os achados a dificuldade em se caracterizar uma despesa como obrigatória de caráter continuado e a inexistência de informações periódicas consolidadas sobre sua criação. Foi, então, recomendado ao Ministério da Economia (item 9.1 do Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário) que avaliasse a conveniência e a oportunidade da publicação quadrimestral de um demonstrativo consolidando as DOCCs criadas no ano.

No acompanhamento das DOCCs de 2020 (TC 037.193/2020-1, relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), verificou-se que permaneciam as dificuldades na caracterização desse tipo de despesa e a ausência de informações consolidadas. Quanto à elaboração do quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) concordaram com o seu mérito e relevância. No entanto, ressaltaram que a elaboração do demonstrativo depende da regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs e do seu aperfeiçoamento conceitual, tanto no que diz respeito ao conceito propriamente dito dessas despesas, quanto às formas de compensação a serem consideradas na criação ou expansão de DOCCs.

Diante desse quadro de patente fragilidade dos mecanismos de governança e gestão da geração de DOCCs no âmbito federal, determinou-se (item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário) que o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República elaborassem um plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos.

Com essa determinação, entendia-se que se iniciava o necessário processo de aprimoramento dos processos de trabalho afetos às DOCCs, propiciando transparência e avanços conceituais, com vistas a viabilizar, a médio prazo, a elaboração do Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União. Cumpre ressaltar que, após a formatação do aludido plano e a consecução das ações que nele constarem, a expectativa é de que a evolução na qualidade das informações a serem divulgadas sobre a conformidade fiscal das DOCCs seja alcançada paulatinamente, conforme os demonstrativos forem sendo publicados e, concomitantemente, as deficiências apontadas forem sendo sanadas.

Em relação à determinação para elaboração do plano de ação (subitem 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário), o então Ministério da Economia, em abril de 2022, entrou com pedido de reexame. O recurso foi conhecido e foram suspensos os efeitos da referida decisão até a respectiva apreciação de mérito. Em 10/5/2023, por meio do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), o Tribunal acolheu parcialmente o recurso, retificando aquela determinação apenas no que concerne à periodicidade da publicação do demonstrativo, que passou a ser anual.

Quanto às informações sobre a criação de DOCCs em 2021, analisadas no âmbito do processo TC 043.192/2021-1 (pendente de apreciação conclusiva, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), verificou-se: a existência de questões ainda abertas relativas à interpretação do art. 17 da LRF que as disciplina (como, por exemplo, no que concerne às despesas com pessoal); a falta de regulamentação das providências a serem tomadas no caso de rejeição de veto motivado pelo descumprimento da legislação fiscal/orçamentária; e a falta de dados e informações consolidados.

Quanto ao exercício de 2022, a análise das DOCCs é realizada no TC 028.797/2022-1 (relator: Ministro Jorge Oliveira), ainda em fase de instrução. No processo, embora tenha sido solicitado um quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado criadas ou prorrogadas em 2022, a resposta enviada pelo Ministério da Economia contemplou informações oriundas de vários órgãos sobre as proposições analisadas no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

Por parte da STN, foram apresentadas informações da Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS), que elencou três portarias, referentes a subvenções econômicas criadas ou prorrogadas em 2022 (uma referente ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite e duas relativas ao Plano Safra). Além disso, foram editadas duas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para todos os normativos, são apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e as medidas de compensação.

Por sua vez, a SOF apresentou informações da Coordenação de Acompanhamento e Avaliação das Despesas com Pessoal e Benefícios (CGDPE), da Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários (CGMAC) e da Coordenação-Geral de Despesas com Sentenças Judiciais e Demais Encargos (CGDSJ), sendo que esta última não se manifestou em relação a atos normativos que criaram DOCCs em 2022.

A CGDPE forneceu informações tanto sobre as despesas ordinariamente analisadas, como, por exemplo, remanejamentos e contratações temporárias, quanto sobre proposições legislativas ou normativas examinadas. A unidade listou todos os processos sobre os quais foi instada a se manifestar sobre o mérito do ponto de vista orçamentário, não tendo esclarecido se as propostas se converteram em normas. Foram relacionados cinquenta processos envolvendo temas e normas variados, desde decretos até propostas de emendas constitucionais.

A CGMAC indicou duas leis que, no seu entender, criaram DOCCs no exercício de 2022. A primeira, a Lei 14.457/2022 (oriunda da Medida Provisória 1.116/2022), que instituiu o Programa Emprega + Mulheres. Em relação a essa norma, identificou-se o potencial aumento da despesa com a Bolsa de Qualificação Profissional, que é uma das modalidades do Seguro-Desemprego. No entanto, não há informações nem sobre seu impacto fiscal, nem sobre medidas de compensação.

A segunda lei relacionada é a Lei 14.399/2022, conhecida como Lei Aldir Blanc 2, que prevê repasses anuais de R\$ 3 bilhões aos estados, Distrito Federal e municípios para ações no setor cultural. O seu projeto sofreu veto total por criar obrigações para a União sem cumprir a legislação vigente. Contudo, o veto foi derrubado e a lei, publicada.

Em março de 2023, a CGMAC, em complementação às informações já fornecidas, relatou a criação de uma DOCC em 15/12/2022, em virtude da rejeição ao veto do art. 14 da Lei Complementar 194/2022. Essa Lei Complementar, ao considerar os combustíveis, o gás natural, a

energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo bens e serviços essenciais e indispensáveis, limita a cobrança de ICMS sobre tais itens. E o art. 14 estabelece, sem prazo determinado, que caso haja de perda de recursos ocasionada pela mesma lei, a União compensará os demais entes da Federação para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes da sua edição.

Considerando que o TC 028.797/2022-1, que analisa as DOCCs criadas no exercício de 2022, ainda se encontra em andamento, cumpre aguardar a conclusão de suas análises para que, no âmbito do referido processo, sejam formuladas eventuais propostas de deliberações. Ainda assim, pode-se afirmar que não houve mudanças significativas em relação ao quadro geral de deficiências apresentado no processo referente à geração de DOCCs em 2021.

4.1.2.11. Ações de Recuperação de Créditos

O art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece que a prestação de contas do Chefe 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 – imposto, taxa, contribuição social, contribuição de melhoria, contribuição especial e empréstimo compulsório. Os não tributários são os demais créditos, todos constituídos por autoridade administrativa competente dos órgãos da União ou das autarquias e fundações públicas federais titulares do respectivo direito. Esgotado o prazo 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 federais; 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 aqui realizada tem por base os dados extraídos da PCPR 2022, derivados dos sistemas de informações gerenciais próprios dos citados órgãos gestores. A análise da confiabilidade dos números do Siafi é feita no Capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2022.

Conforme será detalhado, os sistemas gerenciais registraram no fechamento do exercício de 2022 o montante de R\$ 4.466,21 bilhões em créditos com potencial recebimento, inferiores em 4,4% ao do final do exercício de 2021. Esse valor representa 45% do Produto Interno Bruto de 2022 (R\$ 9.915,3 bilhões), distribuindo-se como segue: R\$ 2.275,95 bilhões inscritos em Dívida Ativa, R\$ 1.956,37 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R\$ 233,89 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

As arrecadações de Dívida Ativa pela PGFN, PGBC e PGF foram, respectivamente, de R\$ 35 bilhões, R\$ 2,28 bilhões e R\$ 1,19 bilhão. A maior parte se deve à adesão do sujeito passivo a algum parcelamento: na PGFN, esse parcelamento correspondeu a 88,8% das arrecadações e, na PGBC, a 99,2%, sendo que não houve segregação da arrecadação dos créditos parcelados no âmbito da PGF. A razão consolidada arrecadação/estoque da Dívida Ativa foi de 1,5%, índice superior à média simples dos últimos quatro exercícios (0,8%).

Essa razão arrecadação/estoque (grau de recuperabilidade) é um índice comumente utilizado para avaliar o desempenho da macrogestão na recuperação de créditos. Assim, esse índice é aqui empregado como instrumento 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. Tal índice não é, portanto, ferramenta que isoladamente traduza o desempenho individual do agente e mesmo de setores internos das repartições envolvidas.

Créditos Administrados pela RFB

Segundo a publicação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) “Análise dos Créditos Ativos” de dezembro de 2021, os créditos ativos correspondem aos créditos tributários não extintos dos contribuintes para com o Fisco registrados em sistemas gerenciais, 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 exigibilidade suspensa na esfera administrativa. Essa situação ocorre principalmente durante o julgamento do contencioso 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 acontece 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 das categorias “a”, “b” e “c” representem um direito nas esferas administrativa ou judicial, não constituem direito líquido e certo contra o devedor, atributo dos créditos parcelados – notadamente em virtude de prévia e expressa renúncia ao direito no âmbito de processos administrativos ou judiciais – e dos créditos inscritos em Dívida Ativa. Apresenta-se na tabela seguinte o montante desses créditos nas últimas quatro apurações anuais publicadas pela RFB. Os dados são de natureza gerencial e advêm dos diversos sistemas de cobrança do Fisco. Observa-se elevação de 31,2% nos saldos de 2022 relativamente ao exercício de 2021, com destaque para o aumento de 236,9% nos créditos devedores.

Consolidação dos Créditos Ativos

R\$ bilhões

Situação	Dez/2019		Dez/2020		Dez/2021		Dez/2022	
	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
Devedor	143,46	7,7	173,48	9,0	149,96	7,3	505,21	18,7
Exigibilidade Suspensa (Processo Administrativo)	1.152,61	61,8	1.168,87	60,5	1.305,74	63,6	1524,93	56,6
Exigibilidade Suspensa (Processo Judicial)	353,62	19,0	374,76	19,4	396,88	19,3	431,87	16,0
Parcelamento	214,08	11,5	216,10	11,2	201,98	9,8	233,89	8,7
Total	1.863,77	100,0	1.933,21	100,0	2.054,56	100,0	2.695,90	100,0

Fonte: RFB – Análise dos Créditos Ativos (2019-2021). Em contato com a RFB, foi informado que o documento “Análise dos Créditos Ativos” não está mais sendo publicado. Entretanto, os dados dos créditos ativos relativos a dezembro de 2022 foram obtidos de arquivo em formato “csv” no link “Créditos Ativos” no site <https://www.gov.br/receitaefederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos>.

Créditos com Exigibilidade Suspensa

A próxima tabela mostra o registro dos saldos das subcontas do crédito tributário com exigibilidade suspensa constantes do Siafi. Trata-se de dados de natureza contábil que não necessariamente correspondem à exatidão dos montantes derivados dos sistemas gerenciais da RFB apresentados na tabela anterior. Houve aumento representativo no saldo total entre 2021 e 2022 (14,9%), sendo que, entre 2020 e 2021, essa variação foi de 10,3%. No que se refere ao perfil do montante relativo das três categorias, observa-se redução de 35,5% no saldo da subconta “Infrações” e elevação de 16,2% e 20,6% nos saldos das subcontas “Impostos” e “Contribuições”, respectivamente, em 2022 relativamente a 2021.

Créditos Tributários com Exigibilidade Suspensa

R\$ milhões

Conta Contábil	Tributo	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
		31/12/2020		31/12/2021		31/12/2022	
8.9.9.9.1.46.01	Impostos	718.753,03	46,6	773.226,18	45,4	898.153,33	45,9
8.9.9.9.1.46.02	Contribuições	734.408,72	47,6	817.425,65	48,0	986.176,70	50,4
8.9.9.9.1.46.03	Infrações	90.209,80	5,8	111.707,75	6,6	72.039,60	3,7
Total		1.543.371,55	100,0	1.702.359,58	100,0	1.956.369,63	100,0

Fonte: Siafi.

Parcelamentos

O parcelamento, a cuja adesão é da discricionariedade do sujeito passivo, pode ser classificado em duas categorias: convencional ou ordinário, disciplinado nos arts. 10 a 14-F da Lei 10.522/2002; e especial, previsto no art. 151, inciso VI, c/c o art. 155-A da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN).

Na primeira categoria, pode-se optar a qualquer tempo pelo parcelamento seja qual for a natureza do débito, nos termos das regras estabelecidas na Lei 10.522/2002. Na segunda, são criadas regras especiais por leis ou medidas provisórias, que, em geral, estabelecem restrições quanto à natureza dos débitos, delimitam o prazo para adesão e possibilitam descontos.

Registre-se que este Tribunal (Acórdão 2.497/2018-TCU-Plenário, relator: Ministro José Mucio Monteiro) verificou problemas que permeiam os parcelamentos especiais: 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.

Na PCPR 2022, os parcelamentos foram discriminados em Não Tributários, Tributários Não Previdenciários (Fazendários) e Tributários Previdenciários. Abordam-se aqui os créditos parcelados sob administração da RFB. Os parcelamentos de créditos inscritos em Dívida Ativa sob a gestão da PGFN, da PGF e da PGBC são analisados nos respectivos tópicos.

A tabela seguinte apresenta os dados de estoque e arrecadação segregados em fazendários, previdenciários e não classificados.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Administrados pela RFB

R\$ milhões

Parcelamentos	2021			2022				
	Arrecadação	Estoque	(A/B)	Arrecadação	Estoque	(C/D)	(C/A)-1	(D/B)-1
	A	B	%	C	D	%	%	%
Fazendários	21.585,47	77.772,39	27,75	21.832,12	85.775,18	25,45	1,14	10,29
Previdenciários	16.798,37	99.946,29	16,81	16.523,63	108.816,36	15,18	-1,64	8,87
Não classificados*	11,73	24.256,77	0,05	9,01	39.302,34	0,02	-23,19	62,03
Total	38.395,57	201.975,45	19,01	38.364,76	233.893,88	16,40	-0,08	15,80

Fonte: PCPR 2022.

* Não é possível diferenciar a natureza dos valores em previdenciária ou fazendária.

Evidencia-se, em relação a 2021, aumento do estoque em 2022, com contraste entre a elevação na arrecadação dos créditos fazendários e a redução na arrecadação dos créditos previdenciários. O confronto entre os estoques de 2021 e 2022 e as correspondentes arrecadações ainda permite inferir que houve diminuição relativa do grau de recuperabilidade, caracterizado pela variação de 19,01% para 16,40% da razão arrecadação/estoque.

A seguir, são demonstradas as arrecadações segregadas segundo a norma instituidora do parcelamento, em ordem decrescente das que representam 91,2% dos ingressos em 2022, notando-se que a arrecadação foi novamente liderada pelo parcelamento ordinário, três vezes superior à segunda categoria (Parcelamento do Simples Nacional).

Arrecadação dos Parcelamentos Administrados pela RFB

R\$ milhões

Parcelamento	Arrecadação		Variação	Participação no Total	
	2021	2022	(B/A)	2021	2022
	A	B	%	%	%
Convencional (Lei 10.522/2002)	19.293,48	18.770,65	-2,71	50,26	48,94
Simples Nacional (exceto MEI)	6.052,09	5.940,32	-1,85	15,77	15,49
Pert (Lei 13.496/2017)	4.363,19	4.051,74	-7,14	11,37	10,56
PREM (Leis 12.810/2013 e 13.485/2017)	2.665,71	2.304,10	-13,57	6,94	6,01
Lei 11.941/2009	1.978,89	1.705,33	-13,82	5,16	4,45
RELPSN (LC 193/2022)*	-	1.300,67	-	-	3,39
Lei 12.996/2014	1.213,20	931,77	-23,20	3,16	2,43
Demais	2.829,01	3.360,18	18,78	7,34	8,73
Total	38.395,57	38.364,76	-0,08%	100	100

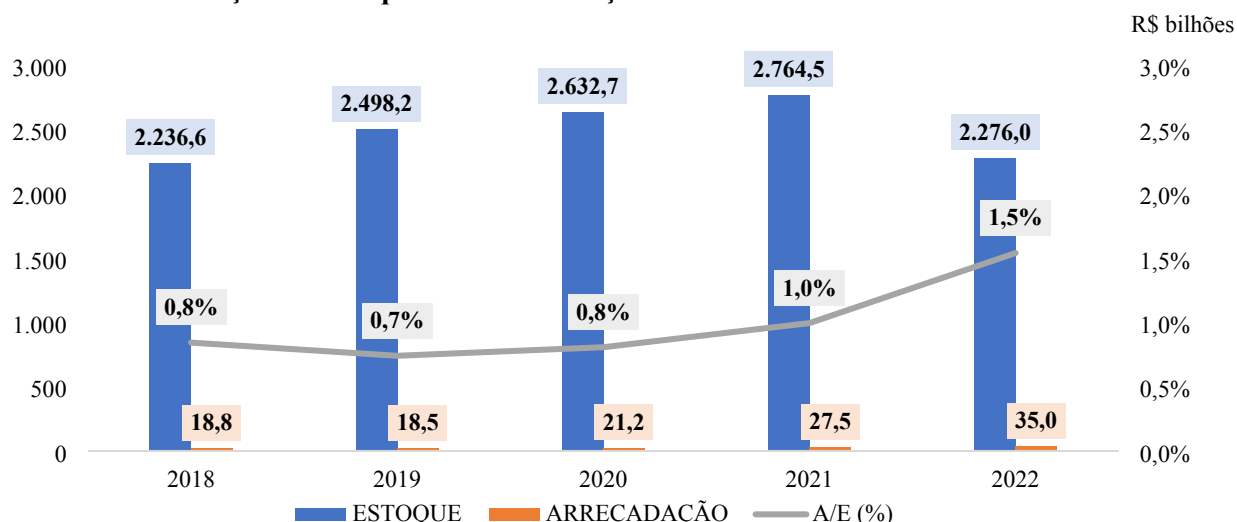
Fonte: PCPR 2022.

* Não constam valores referentes ao exercício de 2021, tendo em vista que o Programa de Reescalonamento do Pagamento de Débitos no âmbito do Simples Nacional (RELPSN) foi instituído em 2022.

Dívida Ativa administrada pelas Procuradorias

O gráfico seguinte ilustra a evolução da Dívida Ativa nos últimos cinco exercícios. Em relação a 2021, o estoque diminuiu 17,7% em 2022, enquanto a arrecadação cresceu 27,5%, refletindo positivamente na razão arrecadação/estoque, que aumentou 55,6%.

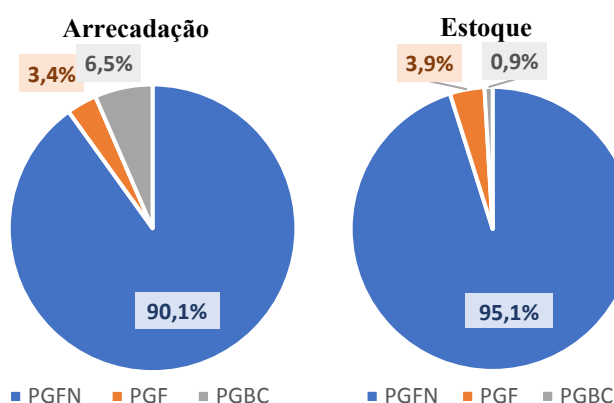
Evolução do Estoque e da Arrecadação da Dívida Ativa – 2018 a 2022



Fontes: PCPRs 2018 a 2022.

A seguir, consta a distribuição da arrecadação e do estoque segundo o órgão gestor da Dívida Ativa, verificando-se significativo destaque da PGFN como principal administrador e arrecadador no que respeita à materialidade, atuando sobre 95,1% do saldo total inscrito.

Dívida Ativa por Órgão Gestor – 2022



Fonte: PCPR 2022.

Dívida Ativa administrada pela PGFN (DAU)

Não ocorrendo o 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. A RFB envia apenas créditos de quantia superior a R\$ 1.000,00, permanecendo os demais sob cobrança administrativa do próprio órgão.

A próxima tabela demonstra que, no consolidado, a arrecadação em 2022 aumentou 27,9% em relação a 2021, em decorrência da elevação de 38,7% na arrecadação dos créditos parcelados, apesar da redução de 20,9% no recebimento de créditos não parcelados. Esse aumento significativo reflete a adoção do instituto da transação tributária, devido à Lei 13.988/2020.

Dívida Ativa da União sob administração da PGFN

R\$ milhões				
Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2021	Parcelados	Não Tributários	652,75	7.551,52
		Tributários não Previdenciários	12.517,58	240.900,81

Exercício	Situação dos Créditos	Natureza dos Créditos	Arrecadação	Estoque
		Previdenciários	7.011,99	100.499,27
		Subtotal	20.182,32	348.951,60
	Não Parcelados	Não Tributários	290,40	87.713,40
		Tributários não Previdenciários	3.443,80	1.701.241,41
		Previdenciários	740,39	530.400,27
		Subtotal	4.474,59	2.319.355,08
Total 2021			24.656,91	2.668.306,68
2022	Parcelados	Não Tributários	819,24	9.056,85
		Tributários não Previdenciários	17.740,10	303.910,91
		Previdenciários	9.432,62	31.670,88
		Subtotal	27.991,96	344.638,64
	Não Parcelados	Não Tributários	330,17	87.161,56
		Tributários não Previdenciários	2.514,90	1.646.764,91
		Previdenciários	696,07	86.597,51
		Subtotal	3.541,14	1.820.523,98
Total 2022			31.533,10	2.165.162,62

Fonte: PCPR 2022.

Quanto ao estoque da dívida ativa administrada pela PGFN, verifica-se no mesmo período redução tanto dos créditos parcelados como dos não parcelados, respectivamente, em 1,2% e 21,5%, resultando na diminuição consolidada de 18,9%. A razão arrecadação/estoque ficou em 1,46% em 2022, superior à observada em 2021 (0,92%).

Parcelamentos

Constata-se na tabela anterior que, embora apenas cerca de 15,9% do estoque da dívida ativa de 2022 corresponda a créditos parcelados, a arrecadação nessa modalidade no mesmo exercício representou 88,8% da global.

A tabela seguinte apresenta a arrecadação e o estoque dos parcelamentos segregados segundo as normas instituidoras (modalidades) e organizados em ordem decrescente dos saldos.

Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados inscritos em Dívida Ativa – PGFN

R\$ milhões

Parcelamentos	2021				2022			
	Arrecadação	Estoque		A/B %	Arrecadação	Estoque		C/D %
	A	B	Participação %		C	D	Participação %	
Transação - Lei 13.988/2020	6.380,03	161.365,20	46,2	4,0	14.272,20	259.939,61	58,5	5,5
Lei 11.941/2009	3.074,53	71.993,48	20,6	4,3	3.099,26	70.357,26	15,8	4,4
PERT - Lei 13.496/2017	3.103,55	55.434,99	15,9	5,6	2.007,53	42.200,16	9,5	4,8
Convencional	6.013,20	23.683,25	6,8	25,4	6.545,88	25.112,94	5,6	26,1
Lei 12.996/2014	746,99	15.584,67	4,5	4,8	699,96	14.724,47	3,3	4,8
RPPS Mun. - EC 113/2021*	-	-	-	-	159,11	9.699,03	2,2	1,6
Lei 13.485/2017	205,45	5.716,35	1,6	3,6	222,31	5.465,11	1,2	4,1
Demais	658,57	15.173,66	4,3	4,3	985,71	12.301,44	2,8	8,0
Total	20.182,32	348.951,60	100	5,8	27.991,96	444.553,70	100	6,3

Fonte: PCPR 2022.

* A Emenda Constitucional 113/2021 autorizou os municípios a parcelarem débitos de contribuições devidas ao RPPS mediante lei municipal autorizativa específica que deveria ser celebrada até 30/6/2022.

Em 2022, permaneceram como de maior representatividade os parcelamentos constantes da rubrica “Transação - Lei 13.988/2020”. Tal lei estabelece os requisitos e condições para que a União e suas autarquias e fundações, em juízo de oportunidade e conveniência, realizem transação resolutiva, mediante quaisquer das modalidades por ela indicadas, de litígio relativo à cobrança de créditos de natureza tributária ou não tributária, desde que, motivadamente, a medida atenda ao interesse público e observe, entre outros, os seguintes princípios: isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos, eficiência e publicidade, resguardadas as informações protegidas por sigilo.

Classificação dos Créditos Inscritos em DAU quanto ao Grau de Recuperabilidade

O art. 2º, inciso V, c/c o art. 10 da Portaria-MF 293/2017 preconiza que 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.

Consoante os arts. 12 e 13 da referida portaria, o ajuste para perdas é calculado mediante 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” não são reconhecidos contabilmente como ativos, ante a baixa probabilidade de recuperação, permanecendo, contudo, em contas de controle até sua extinção ou reclassificação.

A próxima tabela mostra os créditos segregados de acordo com a classe correspondente ao grau de recuperabilidade, discriminados por natureza. Observa-se variação positiva em 2022 relativamente a 2021, com aumento dos créditos com alta, média e baixa probabilidade de recuperação e diminuição dos créditos irrecuperáveis.

Saldo dos Créditos inscritos em Dívida Ativa da União segundo o Grau de Recuperabilidade

R\$ milhões									
Classe (Rating)	Conta Contábil	Natureza do crédito*	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Varição
			31/12/2020		31/12/2021		31/12/2022		2021/2022 (p.p.)
(A) Créditos com alta perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.01	CTNP	214.125,62	8,5	226.077,12	8,5	234.258,44	8,6	0,1
	8.9.9.9.1.48.05	CP	47.235,63	1,9	48.146,90	1,8	46.457,96	1,7	-0,1
	8.9.9.9.1.48.09	CNT	4.103,78	0,2	3.562,17	0,1	3.812,92	0,1	0,0
	Subtotal		265.465,04	10,5	277.786,19	10,4	284.529,32	10,5	0,1
(B) Créditos com média perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.02	CTNP	425.339,84	16,8	470.468,87	17,6	519.751,02	19,1	1,5
	8.9.9.9.1.48.06	CP	162.178,36	6,4	184.566,34	6,9	202.607,39	7,5	0,6
	8.9.9.9.1.48.10	CNT	10.758,42	0,4	11.638,68	0,4	12.873,71	0,5	0,1
	Subtotal		598.276,62	23,7	666.673,90	25,0	735.232,12	27,1	2,1
(C) Créditos com baixa perspectiva de recuperação	8.9.9.9.1.48.03	CTNP	227.043,45	9,0	233.165,67	8,7	232.099,46	8,6	-0,1
	8.9.9.9.1.48.07	CP	110.542,87	4,4	121.080,40	4,5	125.191,19	4,6	0,1
	8.9.9.9.1.48.11	CNT	7.670,62	0,3	7.438,56	0,3	7.257,98	0,3	0,0
	Subtotal		345.256,94	13,7	361.684,62	13,6	364.548,62	13,4	-0,2
(D) Créditos considerados	8.9.9.9.1.48.04	CTNP	990.577,69	39,2	1.011.530,81	37,9	964.139,81	35,5	-2,4
	8.9.9.9.1.48.08	CP	252.724,94	10,0	276.193,15	10,4	293.525,55	10,8	0,4

Classe (Rating)	Conta Contábil	Natureza do crédito*	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Varição
			31/12/2020		31/12/2021		31/12/2022		2021/2022 (p.p.)
irrecuperáveis	8.9.9.9.1.48.12	CNT	72.668,84	2,9	72.607,45	2,7	72.196,88	2,7	0,0
	Subtotal		1.315.971,48	52,1	1.360.331,41	51,0	1.329.862,24	49,0	-2,0
Total			2.524.970,07	100	2.666.476,13	100	2.714.172,30	100	0,0

Fonte: Siafi. * CTNP (Créditos Tributários não Previdenciários), CP (Créditos Previdenciários) e CNT (Créditos Não Tributários).

Dívida Ativa Administrada pela PGF

A Dívida Ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal compreende os créditos, tributários ou não, pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Bacen, porém inclui as parcelas referentes ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) eventualmente sob administração dessa autarquia.

A partir de 2016, a PGF passou 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, possibilitando, entre outros objetivos, identificar a situação do crédito público no momento da arrecadação (inscrito, protesto, parcelamento e ajuizamento).

Conforme esclarecido na PCPR 2022, a PGF é responsável pela inscrição, suspensão, parcelamento, extinção e demais registros individualmente feitos pelos procuradores federais, porém não tem acesso aos dados relacionados ao conjunto da Dívida Ativa, acessível apenas pela própria autarquia ou fundação que se utiliza de sistema próprio de controle (Sicafi, Sigec/Anatel, Sigec/Anac, MV2, SGI, etc). No caso dos créditos inscritos no Sapiens Dívida, as entidades credoras podem obter os dados relativos aos créditos inscritos por meio de serviços web, consoante a Portaria-PGF 323/2018, ou por meio de relatórios disponibilizados pelo sistema. Assim, a contabilização da Dívida Ativa de cada entidade credora deve ter por base tanto as informações constantes dos sistemas próprios, como as disponibilizadas no Sapiens Dívida.

A metodologia para levantamento das informações consistiu em disponibilizar às autarquias e fundações as informações de saldo de Dívida Ativa do Siafi, considerando-se que, na ausência de um sistema gerencial de registro centralizado, seria esse sistema estruturante a fonte mais segura para aferição. As entidades, então, confirmaram os montantes apontados ou informaram valores distintos, de acordo com os registros constantes nos seus controles internos. Para as entidades que não se manifestaram, foram utilizados os dados do Siafi, ressalvadas as situações em que foram encontrados valores superiores no Sapiens Dívida.

A tabela seguinte apresenta o estoque e a arrecadação da Dívida Ativa registrados na PCPR 2022, constantes do Sapiens Dívida ou de sistemas ou controles próprios das entidades.

Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa das Entidades – Administração da PGF

R\$ milhões

Entidade	2021		2022			
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	C (%)	Estoque (D)	D (%)
Anatel	1.203,6	20.119,7	220,5	18,46	20.603,9	22,95
Ibama	61,0	17.786,4	86,0	7,20	19.194,2	21,38
ANS	263,6	4.356,3	284,5	23,82	7.204,0	8,03
INSS	0,2	6.545,9	3,7	0,31	6.632,1	7,39
CVM	22,5	4.874,3	23,0	1,93	4.947,8	5,51
Dnit	16,4	3.957,7	14,9	1,25	4.801,3	5,35
Cade	47,5	3.157,3	74,3	6,22	3.756,0	4,18
ANP	127,7	1.832,2	169,3	14,17	3.082,3	3,43

Entidade	2021		2022			
	Arrecadação (A)	Estoque (B)	Arrecadação (C)	C (%)	Estoque (D)	D (%)
ANTT	61,5	2.060,2	134,1	11,23	3.037,3	3,38
ICMBio	3,0	1.197,6	4,8	0,40	1.688,3	1,88
Susep	0,4	1.616,3	0,5	0,04	1.678,3	1,87
Demais	134,6	5.629,9	178,8	14,97	13.133,7	14,63
Total	1.942,0	73.133,8	1.194,4	100,00	89.759,2	100,00

Fonte: PCPR 2022.

Verifica-se que, no exercício de 2022, houve 23 entidades sem qualquer registro de estoque final e arrecadação e outras 58 que, embora tenham saldo final em estoque, não registraram arrecadação, destacando-se, pela materialidade: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com estoques de R\$ 191,9 milhões, R\$ 73,9 milhões e R\$ 31,4 milhões, respectivamente.

No Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019, foi detectada impropriedade que tangencia esse problema. Registrou-se a insuficiência de informações sobre os créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal, o que ensejou a seguinte recomendação do Tribunal:

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.

Já no Relatório sobre as Contas de 2020, apontou-se que havia trinta entidades sem qualquer registro de estoque final e arrecadação e outras 59 com saldo final em estoque, mas que não registraram arrecadação. Essa situação é bem similar a das presentes Contas, inclusive coincidindo duas das entidades com estoque de maior materialidade (Inep e Fundacentro).

Cabe reproduzir trecho daquele Relatório em que se analisa o atendimento da recomendação expedida nas Contas de 2019 (disponível em <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2020.pdf>, p. 389), *in verbis*:

Em vista do exposto, observa-se que o saneamento ou a mitigação de riscos referentes ao controle dos montantes de estoque e arrecadação das entidades serão efetivados com a gestão integral via sistema Sapiens Dívida, mas é possível reconhecer, como o fez a CGU, o estabelecimento da nova rotina como um aprimoramento do processo de compilação dessas informações, bem assim como indutora da conformidade no que diz respeito aos controles internos e contabilizações de responsabilidade das entidades, apropriadamente examinada mediante ações de controle específicas ou no âmbito da fiscalização do processo de gestão e prestação contas dos dirigentes das diversas autarquias e fundações federais.

Entende-se que a recomendação foi implementada, tendo em vista o aprimoramento levado a efeito no âmbito do processo de evidenciação da dívida ativa sob gestão da PGF, o que afasta a necessidade de novo monitoramento, sem prejuízo da regular apreciação do tema no tópico específico das Contas que trata das ações de recuperação de créditos, bem como na auditoria do Balanço Geral da União.

Observa-se, assim, que, passados dois anos, a questão ainda está pendente de solução. Desse modo, cabe expedir nova recomendação ao Poder Executivo Federal, visando à melhoria dos controles e da transparência sobre a gestão da dívida ativa a cargo da PGF.

Sistemática de Recuperação de Créditos

Conforme relato contido na Prestação de Contas presidencial (PCPR 2022, p. 176):

(...) PGF também atua na cobrança e recuperação de créditos não inscritos em Dívida Ativa, mediante contencioso fiscal anterior à inscrição (ações anulatórias, mandados de segurança, ações cautelares, *e.g.*), nas ações de ressarcimento (ações regressivas acidentárias, *e.g.*), nas ações de improbidade administrativa e também na cobrança das contribuições previdenciárias de titularidade da União, no âmbito das execuções judiciais perante a Justiça do Trabalho, o que faz por força do disposto no inciso II, do § 3º, do art. 16, da Lei nº 11.457/2007.

Em 2022, os indicadores dos setores de cobrança da PGF apresentaram evolução. A PGF arrecadou R\$ 7.219,15 milhões, superando em 1,8% o resultado de 2021 (R\$ 7.090,31 milhões). Foram realizadas 405.572 inscrições em Dívida Ativa, referentes a R\$ 11.901,35 milhões, e ajuizadas 58.044 execuções fiscais para cobrança de R\$ 6.676,26 milhões (PCPR 2022, p. 176-177).

Ressalte-se que, em 30/5/2022, foi celebrado instrumento de repactuação e transação com o Grupo Oi, que prevê o ingresso do total de R\$ 9,1 bilhões aos cofres públicos (redução de 54,99% em relação ao valor total do débito: R\$ 20,2 bilhões). Desde a celebração do primeiro acordo, em 2020, a Anatel já obteve a conversão em dinheiro de R\$ 1,7 bilhão depositados em ações judiciais que discutiam os débitos que foram objeto do ajuste. A quantia já paga será descontada dos R\$ 9,1 bilhões e os valores restantes, cerca de R\$ 7,4 bilhões, serão pagos com uma entrada de R\$ 500 milhões e 126 parcelas mensais.

Conforme consta da PCPR 2022 (p. 178-179), a repactuação da transação com o Grupo Oi só foi possível devido a alteração normativa promovida pela Lei 14.112/2020, que permite a contribuintes que se encontrem em recuperação judicial negociar os passivos existentes junto à Administração Pública Federal, com redução de até 70% do valor do débito e pagamento em prazo de até 132 meses.

Dívida Ativa administrada pela PGBC

A próxima tabela mostra a situação da Dívida Ativa administrada pela PGBC, com base nos dados extraídos dos sistemas gerenciais do Banco Central do Brasil, envolvendo os créditos do banco 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 os OFSS. Arrecadação e Estoque da Dívida Ativa sob administração da PGBC – sistemas gerenciais

R\$ milhões			
Exercício	Situação dos Créditos	Arrecadação	Estoque
2021	Parcelados	853,64	5.793,69
	Não parcelados	12,76	17.294,15
	Total	866,40	23.087,84
2022	Parcelados	2.264,59	3.475,13
	Não parcelados	17,41	17.554,61
	Total	2.282,00	21.029,75

Fonte: PCPR 2022.

A arrecadação da Dívida Ativa aumentou 163% de 2021 para 2022, quando, além dos créditos inscritos, foram recebidos R\$ 8.598,99 milhões. Destaca-se o envio a protesto de 223 títulos de Dívida Ativa, perfazendo o montante original de R\$ 192,37 milhões, que alcançou recuperação de 48,78% nos créditos cuja quantia é inferior a R\$ 20 mil (PCPR 2022, p. 181).

IMPROPRIEDADE
Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal.
RECOMENDAÇÃO
Ao Poder Executivo Federal que adote medidas para garantir o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria Geral Federal, 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

Execução de metas e prioridades no exercício

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício seguinte, conforme o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 109, de 2021:

Art. 165.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública federal, estabelecerá as **diretrizes de política fiscal e respectivas metas**, em consonância com **trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária** anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifos nossos)

A Constituição também prevê que a LDO seja aprovada antes das discussões sobre a alocação de recursos públicos (pelo rito delineado no art. 35, § 2º do ADCT), que ocorrem na apreciação da lei orçamentária anual (LOA). Define, ainda, que a elaboração do orçamento e as respectivas emendas devem respeitar o texto da LDO (art. 165, § 2º c/c art. 166, § 3º, inciso I).

Dessa forma, é certo que o modelo constitucional atribui à LDO o papel de estipular o direcionamento que a administração dispensará às políticas públicas em determinado ano, fixando as prioridades e metas a serem observadas quando da elaboração e aprovação do orçamento.

Em decorrência direta do mandamento constitucional, a LDO 2022 (Lei 14.194, de 20/8/2021), em seu art. 4º, estabeleceu as seguintes metas e prioridades:

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem:

I - na agenda para a primeira infância;

II - nas despesas do Programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

III - (VETADO);

IV - no Programa Nacional de Imunização - PNI;

V - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no [Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019](#), que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no [§ 20 do art. 166 da Constituição](#);

VI - (VETADO); e

VII - (VETADO).

Os três itens do art. 4º vetados pelo Presidente da República diziam respeito: aos programas emergenciais de que tratam as Leis 13.999/2020 (Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Pronampe), 14.020/2020 (Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda), 14.042/2020 (Programa Emergencial de Acesso a Crédito – PEAC), e 14.043/2020 (Programa Emergencial de Suporte a Empregos); à ampliação da infraestrutura da rede de atendimento oncológico; e ao Anexo VIII da LDO 2022. O próprio Anexo VIII (anexo de prioridades e metas) também foi vetado, em sua integralidade. Esse anexo preveria metas quantitativas para 279 ações orçamentárias no exercício de 2022.

Transcreve-se a seguir trecho das razões do veto presidencial que recaiu sobre os mencionados dispositivos do art. 4º do PLN 3/2021 (que viria a ser convertido na LDO 2022):

A proposição legislativa estabelece como prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022, os programas emergenciais, a ampliação da infraestrutura da rede de atendimento oncológico e no Anexo VIII. Para programas de saúde se priorizam em reforço: nas campanhas de utilidade pública, tratamento de sequelas causadas pela covid-19 e infraestrutura da rede de atendimento oncológico.

Embora meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que dispersaria os esforços para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já estabelecidas para o exercício de 2022, o que contribuiria para a **elevação da rigidez orçamentária**, que já se mostra excessiva, em razão do grande percentual de despesas obrigatórias, do excesso de vinculações entre receitas e despesas, e da existência de inúmeras regras de aplicação de despesas que **dificultam o cumprimento da meta de Resultado Primário (RP)**. Ressalta-se que o **não cumprimento dessas regras fiscais, ou mesmo a mera existência de risco de descumprimento**, poderia provocar insegurança jurídica e impactos econômicos adversos para o País, tais como elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento. (fonte: Mensagem 408, de 20/08/2021; grifos nossos)

Dessa forma, pode-se concluir que as “prioridades e as metas” elencadas na LDO para a administração pública federal em 2022 são apenas aquelas citadas anteriormente nos incisos I, II, IV e V do dispositivo transcrito.

A exemplo do que sucedera na lei de diretrizes orçamentárias de 2021, tem-se como positivo o apontamento de prioridades específicas para o orçamento público na LDO 2022. Em exercícios pretéritos, por vezes a LDO apenas fazia uma remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo deixou de prever prioridades, como foi o caso da LDO 2020, conforme abordado pelo TCU no item 4.1.3 do relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020.

Seguindo o modelo da lei de 2021, a LDO 2022 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano.

O exame da Mensagem 408 do Presidente da República revela que a supressão das metas quantitativas da LDO, propostas no Anexo VIII do projeto de lei, é atribuída ao risco de descumprimento das regras fiscais, em função dos compromissos financeiros que tais metas representariam, elevando-se ainda mais a já excessiva rigidez orçamentária verificada no sistema brasileiro. Sem embargo, com o veto, a LDO ficou destituída de metas de entregas para 2022.

O estabelecimento de metas de resultado das políticas públicas não é estranho ao modelo de planejamento e orçamento brasileiro. Quanto ao **orçamento anual**, existe a previsão de metas físicas para as alocações de recursos públicos. Segundo o Manual Técnico do Orçamento, a meta física é a “**quantidade de produto a ser ofertado por ação**, de forma regionalizada, e instituída para o exercício. (...) Exemplo: No caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada Estado” (grifou-se).

No escopo do plano plurianual (PPA), são definidas metas para o planejamento de médio prazo. Nos termos do Manual Técnico do PPA 2020-2023, as metas físicas do orçamento anual são

descritas como “metas de produto”, enquanto as metas do PPA, de prazo mais dilatado, são “metas de resultado”. As metas do PPA são apuradas por meio da mensuração do indicador de cada programa, sendo recomendada a adoção de indicador de resultado. Conclui-se, portanto, que a meta do PPA é um patamar esperado do indicador de resultado, a fim de refletir a transformação da realidade almejada.

A LDO tem por função orientar a elaboração do orçamento anual, e as metas do orçamento anual são físicas, definidas como metas de produto, que não se confundem com as metas de resultado constantes do PPA, de natureza plurianual.

Como dito, o texto aprovado pelo Congresso Nacional dispunha de um Anexo VIII, de Metas e Prioridades, com metas de bens e serviços a serem entregues no exercício de 2022, mas que foi vetado integralmente pelo Presidente da República. As razões do veto, transcritas acima, dizem respeito à necessidade de evitar uma maior dificuldade para o alcance da meta de Resultado Primário e de afastar o agravamento da rigidez orçamentária, que adviriam da fixação de metas orçamentárias. Ora, como não houve previsão de metas de produto na LDO, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações de recursos públicos, a norma deixou de cumprir plenamente a função que lhe é conferida pela Constituição Federal.

No tocante às prioridades fixadas pela LDO 2022, a Prestação de Contas do Presidente da República de 2022 (PCPR 2022) contém informações sobre a execução naquele exercício.

A agenda para a primeira infância foi objeto do Decreto 10.770, de 17/8/2021, que define a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Segundo a Prestação de Contas, o então Ministério da Economia mapeou as despesas nessa área, junto aos seis ministérios encarregados de sua implementação.

O resultado desse mapeamento foi publicado na tabela “Programações Orçamentárias e Financeiras referentes à Primeira Infância”, contida nas páginas 52 a 59 do anexo de informações adicionais à PCPR 2022. Essa tabela indica que o montante empenhado sob o marcador dessa agenda limitou-se a R\$ 2,4 bilhões, o que representa apenas 0,28% da despesa primária não previdenciária de 2022 (ou seja, desconsiderando os gastos com previdência social e despesas financeiras).

Os ministérios encarregados da aplicação da maior parte desses recursos foram: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Não foi relacionada nenhuma ação orçamentária tendo como responsável o Ministério do Turismo nem o Ministério da Cidadania, embora esses órgãos façam parte da agenda da primeira infância, nos termos do decreto mencionado.

O incentivo do Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes foi executado na ação orçamentária 0E64 – Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei 11.977/2009). Essa ação teve montante empenhado, em 2022, de R\$ 52,40 milhões, com aumento de 30,7% em relação ao valor alocado em 2021 (R\$ 40,08 milhões), sendo que não foi identificado empenho em 2019 nem em 2020. Embora a despesa tenha se elevado em relação a anos anteriores, o valor empenhado foi baixo, se comparado ao de 2015 (R\$ 557,28 milhões, em valores corrigidos até 2022) e ao de 2016 (R\$ 191,79 milhões, corrigidos).

A terceira prioridade sinalizada foi o Programa Nacional de Imunização (PNI), regido pela Lei 6.259/1975, que tem o objetivo de oferecer gratuitamente à população, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), um conjunto de vacinas. O PNI, que não inclui a aplicação de imunizantes contra Covid-19, é um dos programas custeados por meio da ação orçamentária 20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças, do Ministério da Saúde, a qual teve em 2022 empenho de R\$ 16,82 bilhões. Analisando-se somente os recursos direcionados ao PNI (R\$ 8,53 bilhões), é possível constatar que a proporção da dotação orçamentária

atualizada que foi efetivamente empenhada alcançou 99,99%. Em consulta ao sistema DataSUS, verifica-se que o PNI atingiu índice de cobertura vacinal de 67,9% em 2022, um incremento de 10,4% em relação a 2021, quando o índice foi de 61,5%.

A quarta prioridade recaiu sobre os investimentos em andamento, em consonância com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A aplicação de recursos federais para essa finalidade foi resumida em quadro demonstrativo transcrito nas páginas 60 a 90 do anexo de informações adicionais à PCPR 2022. Considerando os investimentos plurianuais que independem de emenda, registrados na Seção I do Anexo III da Lei do PPA, o total empenhado foi de aproximadamente R\$ 6,78 bilhões em 2022, o que representa aumento de 10,8% em relação ao ano anterior, além de haver sido verificado elevado grau de execução, com relação à dotação originalmente aprovada pelo Congresso Nacional.

Conclui-se que as prioridades dispostas na LDO 2022 não foram uniformemente observadas na execução do orçamento. Os investimentos plurianuais prioritários e o Programa Nacional de Imunização (PNI) tiveram substancial dotação e alto percentual de execução, enquanto o Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes permaneceu, a exemplo de 2021, tendo alocação orçamentária bastante inferior à de exercícios pretéritos. Por sua vez, a agenda transversal da primeira infância teve execução pouco superior a R\$ 2 bilhões, embora o grau de aplicação dos recursos autorizados haja sido bastante elevado (superior a 99%).

O estabelecimento na LDO, nos exercícios de 2022 e 2021, de prioridades para o planejamento operacional das políticas públicas foi um avanço em relação às diretrizes orçamentárias de exercícios anteriores, cujas leis se limitavam a fazer uma remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo deixavam de prever prioridades. No entanto, o pleno cumprimento do art. 165, § 2º, da Constituição requer que a LDO também estabeleça as metas operacionais da administração pública federal referentes à entrega das políticas públicas, para orientar a elaboração do orçamento anual.

Dessa forma, resta detectada uma impropriedade, a qual também foi verificada no Parecer Prévio sobre as Contas Presidenciais de 2021. Nesse rumo, novamente será consignada impropriedade sobre o mesmo tema. No entanto, como houve deliberação para que o Poder Executivo adote providências visando ao aperfeiçoamento do processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, deixa-se de expedir nova recomendação de idêntico teor. O monitoramento da implementação das referidas medidas será empreendido no Capítulo 6 deste relatório.

IMPROPRIEDADE

Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2022.

4.2. Outras ações de controle externo

4.2.1. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas de Relator-Geral do Orçamento

Histórico

Em 2022, pelo terceiro ano consecutivo, o Orçamento Geral da União (OGU) contemplou emendas do relator-geral para inclusão de programação nova, bem como acréscimo de valores a programações já previstas na proposta orçamentária. Até o exercício de 2019, as emendas apresentadas pelo relator-geral do orçamento eram exclusivamente destinadas à correção de eventuais erros e omissões existentes no PLOA.

Tal inovação foi materializada por meio da inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada exercício, de marcador específico para as programações decorrentes de emendas do

relator-geral. De fato, para facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício, as despesas são gravadas com um indicador, o denominado Identificador de Resultado Primário (RP).

A tabela a seguir detalha os identificadores.

Identificadores de Resultado Primário como definido nas LDOs	
Identificador de Resultado Primário	Despesa
RP 0	Financeira
RP 1	Primária obrigatória
RP 2	Primária discricionária
RP 6	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais , de execução obrigatória nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição
RP 7	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual , de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional 100, de 26 de junho de 2019
RP 8	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional
RP 9	Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias.

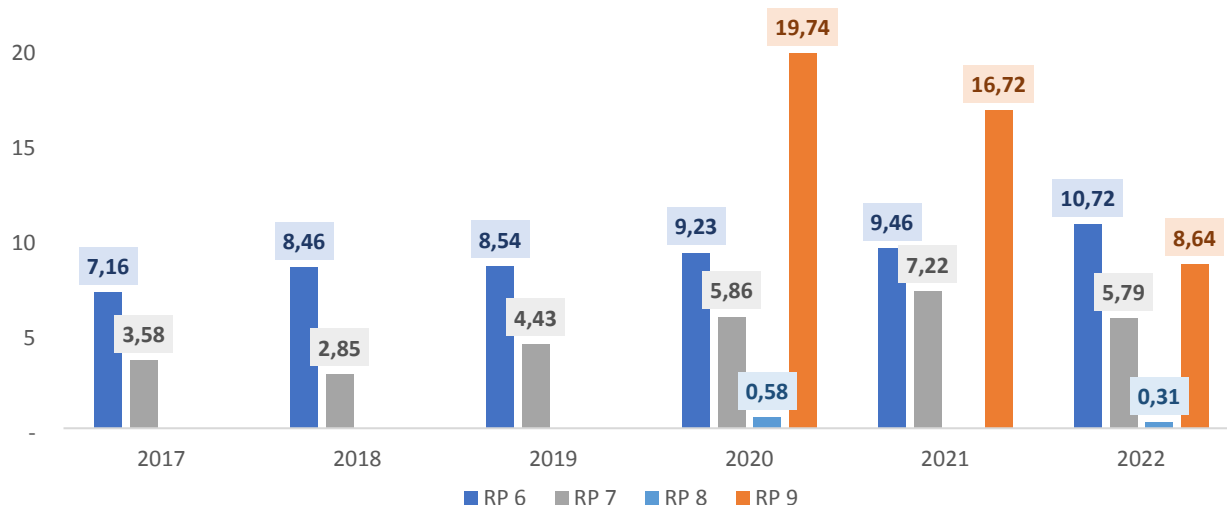
Apesar de a possibilidade dos parlamentares fixarem dispêndios por meio de emendas já datar de longo prazo, apenas a partir de 2014 as emendas individuais passaram a contar com identificador de resultado primário específico nas LDOs (RP 6) e, apenas em 2017, o procedimento ocorreu para as emendas de bancada estadual (RP 7).

Em 2015, por meio da Emenda Constitucional (EC) 86, as emendas individuais (RP 6) passaram a ter caráter impositivo, isto é, tornaram-se de execução obrigatória em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior (art. 166, § 11, da Constituição Federal – CF). Em 2019, mediante a EC 100, o mesmo aconteceu com as emendas de bancada estadual (RP 7), que são impositivas até o limite de 1% da RCL realizada no exercício anterior (art. 166, § 12, CF). Mas, nos casos de impedimento de ordem técnica, as mencionadas emendas perdem o caráter de execução obrigatória.

As emendas de relator-geral do PLOA (RP 9) não possuem previsão constitucional. Não obstante, em 2020 e em 2021, o montante de recursos empenhados em tais emendas superou a soma dos valores empenhados nas emendas individuais e de bancada, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Emendas parlamentares ao OGU – Valores Empenhados – 2017 a 2022

R\$ bilhões



Fonte: Siop.

Para as emendas individuais (RP 6) e para as emendas de bancada estadual (RP 7), é possível identificar, de maneira individualizada, nos sistemas de execução financeira e orçamentária, os autores das emendas. Já para as emendas do relator-geral (RP 9), não é possível tal identificação, seja no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), seja no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), principais sistemas de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União.

Na LOA 2022 (Lei 14.303/2022), a dotação inicial das emendas de relator-geral foi de R\$ 16,5 bilhões. Quanto à execução orçamentária e financeira das emendas nos exercícios de 2020 a 2022, as tabelas a seguir apresentam o detalhamento por Grupo Natureza de Despesa (GND).

Emendas RP 9 por Grupo Natureza de Despesa na LOA 2022

R\$ milhares

Grupo Natureza de Despesa	Execução Orçamentária e Financeira da LOA 2022					Execução Financeira dos Restos a Pagar de 2021 e 2020
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	
3 - Outras Despesas Correntes	8.077.490	7.187.416	7.169.316	6.809.363	6.809.363	1.561.571
4 – Investimentos	8.422.510	1.484.957	1.471.625	275.942	234.701	2.899.570
Total Geral	16.500.000	8.672.372	8.640.942	7.085.636	7.044.065	4.461.141

Fonte: Siop.

Emendas RP 9 por Grupo Natureza de Despesa na LOA 2021

R\$ milhares

Grupo Natureza de Despesa	Execução Orçamentária e Financeira da LOA 2021					Execução Financeira dos Restos a Pagar de 2020
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	
3 - Outras Despesas Correntes	8.936.121	7.598.659	7.540.305	5.783.777	5.781.628	1.707.294
4 – Investimentos	9.593.720	9.266.340	9.179.304	613.157	610.598	2.334.362
Total Geral	18.529.841	16.865.000	16.719.609	6.396.935	6.392.226	4.041.656

Fonte: Siop

Emendas RP 9 por Grupo Natureza de Despesa na LOA 2020

R\$ milhares

Grupo Natureza de Despesa	Execução Orçamentária e Financeira da LOA 2020				
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
3 - Outras Despesas Correntes	14.683.680	7.051.043	6.906.360	5.033.206	4.610.185
4 – Investimentos	13.312.429	12.719.907	12.458.534	2.099.654	2.032.240

Grupo Natureza de Despesa	Execução Orçamentária e Financeira da LOA 2020				
	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
5 - Inversões Financeiras	627.832	370.985	370.973	370.796	370.735
9 - Reserva de Contingência	1.500.000	-	-	-	-
Total Geral	30.123.941	20.141.935	19.735.867	7.503.657	7.013.160

Fonte: Siop.

Nota: Considera alterações de classificação no identificador de resultado primário ocorridas no exercício de 2020 – “RP Atual”.

Destaque-se a baixa execução financeira das emendas de relator-geral em 2020 e em 2021. Em 2020, foram pagos 35,54% dos valores empenhados e, em 2021, 38,23%.

Em decorrência dessa baixa execução financeira, houve grande volume de inscrição em restos a pagar. Em 2020, foram inscritos em restos a pagar R\$ 12,23 bilhões (61,98% do montante empenhado), sendo R\$ 1,87 bilhão (15,31%) relativos a despesas correntes e R\$ 10,36 bilhões (84,69%) referentes a investimentos. Em 2021, houve quadro semelhante, com inscrição de R\$ 10,33 bilhões (61,74% do montante empenhado) em restos a pagar, sendo R\$ 1,76 bilhão (17,02%) relativos a despesas correntes e R\$ 8,57 bilhões (82,98%) referentes a investimentos.

O exercício de 2022 marcou o fim das emendas de relator-geral, em virtude de declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se detalha em seção subsequente.

Neste cenário, a execução orçamentária das emendas em 2022 foi atípica, considerando que, após a deliberação do STF, parte do saldo restante foi remanejado. Desse modo, em 2022, houve redução de 47,44% na dotação autorizada, tendo sido pagos no exercício 81,52% dos valores empenhados.

Ações no Supremo Tribunal Federal – Breve Histórico

Após a inovação dada pela possibilidade, a partir da LOA de 2020, de emendas do relator-geral realizarem inclusão de programação nova, assim como acréscimo de valores a programações já previstas, foram impetradas no Supremo Tribunal Federal várias ações questionando a constitucionalidade do mecanismo.

Tramitavam no STF quatro ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): ADPF 850, 851, 854 e 1.014, todas da relatoria da ministra Rosa Weber.

No dia 10/11/2021, o Plenário do STF referendou medida cautelar adotada pela Relatora em 5/11/2021, no âmbito da ADPF 854. Tal medida cautelar, além de suspender a execução orçamentária das emendas RP 9 da LOA 2021, determinou a adoção de medidas que promovessem mais transparência na alocação dos recursos. Os pagamentos, em 2021, dos restos a pagar inscritos em 2020 não foram suspensos pela medida cautelar. Transcreve-se a íntegra da decisão do Plenário:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que conheceu em parte da arguição de descumprimento e, nessa extensão, deferiu o pedido de medida cautelar requerido, para determinar ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia as seguintes medidas: **(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos; (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência**

ativa, assim como **sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução**, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e **(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários** oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos parcialmente os Ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques. (...) Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 9.11.2021 a 10.11.2021. (grifos acrescidos)

Entretanto, em 6/12/2021, sobreveio nova decisão monocrática da Relatora da ADPF 854, desta feita no sentido de liberar a execução orçamentária das emendas RP 9 na LOA 2021:

23. (...) acolho o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, “*ad referendum*” do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao Presidente do STF, a inclusão desta ADPF em sessão virtual extraordinária -, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN.

Foram mantidas as determinações contidas nos itens “a” e “b” da decisão anterior, no sentido de conferir maior transparência e publicidade ao processo de alocação dos recursos oriundos de emendas RP 9. Todavia, o prazo determinado para adoção das medidas foi elevado de trinta para noventa dias corridos. Em 17/12/2021, tal decisão foi referendada pelo Plenário do STF.

Em novembro de 2021, como consequência da suspensão cautelar da execução orçamentária das emendas, foi publicado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1, de 2021, que, segundo seu art. 1º:

dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021.

Também em consequência das ADPFs em tramitação no STF, em 1º/12/2021, foi publicada a Resolução 2/2021-CN, alterando a Resolução 1/2006-CN, que disciplina as regras gerais do processo legislativo-orçamentário no Congresso Nacional, dispondo sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como sobre a tramitação das matérias orçamentárias.

A Resolução 2/2021-CN passou a permitir que o relator-geral do orçamento apresente emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para inclusão de programação ou acréscimo de valores em programações constantes do projeto, ao reverso da redação anteriormente existente na Resolução 1/2006-CN, que só permitia emendas do relator-geral para a correção de eventuais erros e omissões existentes no PLOA.

A nova norma estabelece que o limite financeiro para as emendas RP 9 que instituem novas programações ou acrescentem valores às já existentes não poderá ser superior ao valor total das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

Estatui, ainda, que o relator-geral poderá realizar indicações para execução de programações que sejam oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil e que tais indicações serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo. Determina, contudo, que as alterações somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de sua

publicação, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados 1/2021.

Por fim, em Despacho datado de 8/4/2022, a ministra Rosa Weber, atendendo a petição nos autos da ADPF 854, determinou que fosse incluído no objeto da ação também o Ato Conjunto 1/2021 e a Resolução 2/2021-CN.

Ações no Supremo Tribunal Federal – Julgamento do Mérito

O julgamento de mérito das ADPF 850, 851, 854 e 1.014 ocorreu em dezembro de 2022. Transcreve-se parte da decisão do Plenário do STF que declarou inconstitucional as emendas de relator-geral (RP9):

No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para **(a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias. Tudo nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora. Plenário, 19.12.2022. (Grifos acrescidos)**

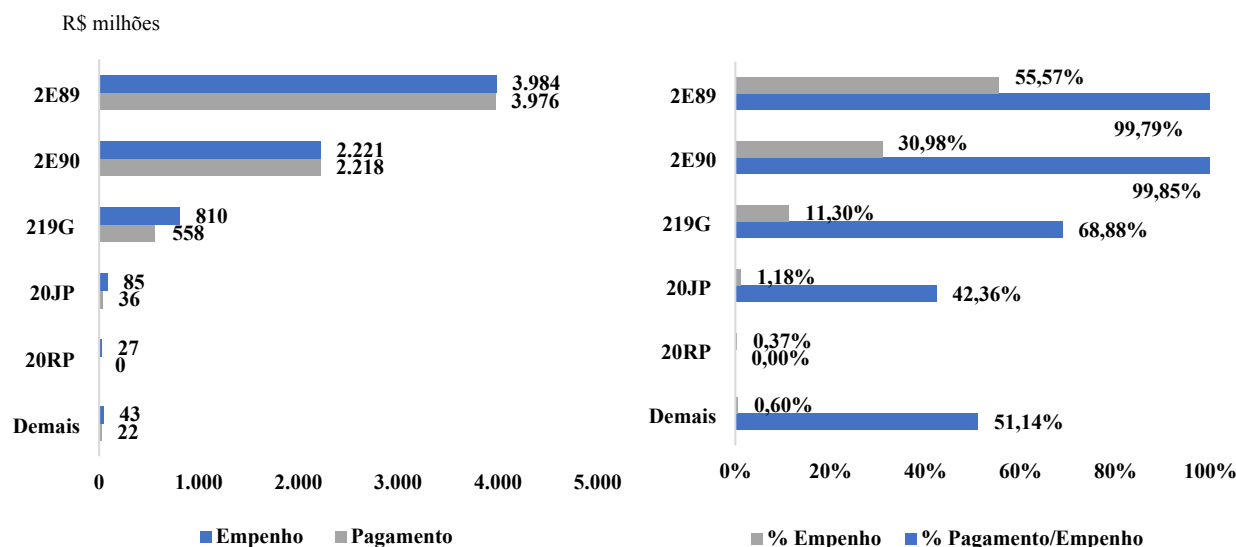
Emendas RP 9 em 2022 – Despesas Correntes - GND 3

As emendas de relator-geral tiveram execução orçamentária ao longo da maior parte do exercício de 2022, considerando que o julgamento de mérito do STF teve a decisão prolatada apenas em 19 de dezembro daquele ano. Desse modo, passa-se a descrever os detalhes da execução orçamentária, iniciando pelos recursos empregados em despesas correntes.

Da dotação inicial de R\$ 8,08 bilhões para despesas correntes dessas emendas, restaram autorizadas, após a decisão do STF, R\$ 7,19 bilhões (88,98% do inicial), uma vez que o saldo da dotação de RP 9 remanescente foi realocado, pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, para outras programações, como será detalhado adiante. Foram empenhados R\$ 7,17 bilhões (99,75% do autorizado) e pagos R\$ 6,81 bilhões (94,98% do empenhado). Os gráficos a seguir trazem as

principais ações orçamentárias para as despesas correntes executadas na LOA 2022 por meio de emendas do relator-geral.

Execução de Emendas RP 9 – Despesas Correntes (GND 3) – por Ação Orçamentária



Fonte: Siop

As emendas de relator-geral destinadas a gastos correntes em 2022 estão concentradas especialmente em duas ações orçamentárias: “2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas” (55,57% do valor total empenhado) e “2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas” (30,98%).

Portanto, essas duas ações totalizam 86,55% (R\$ 6,20 bilhões) do valor total empenhado, sendo que ambas se destinam ao incremento temporário de recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS) para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios.

Conforme a Portaria GM/MS 684/2022 do Ministério da Saúde (MS), que dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao SUS, os valores para incremento temporário do Piso da Atenção Primária à Saúde (ação 2E89) são aplicados na manutenção de unidades de atenção básica à saúde, para desenvolvimento de ações e serviços relacionados à atenção primária, especialmente as ações que contribuam para o alcance de desempenho dos indicadores do Previnir Brasil, a exemplo de iniciativas como a contratação de serviços para informatização.

Os recursos para incremento temporário dos serviços de Média e Alta Complexidade (ação 2E90) são destinados: 1) à manutenção de unidades públicas sob gestão de estados, Distrito Federal e municípios e 2) à manutenção de unidades de propriedade ou gerenciadas por entidades privadas sem fins lucrativos contratadas, conveniadas ou com instrumento congênere firmado com o ente beneficiado.

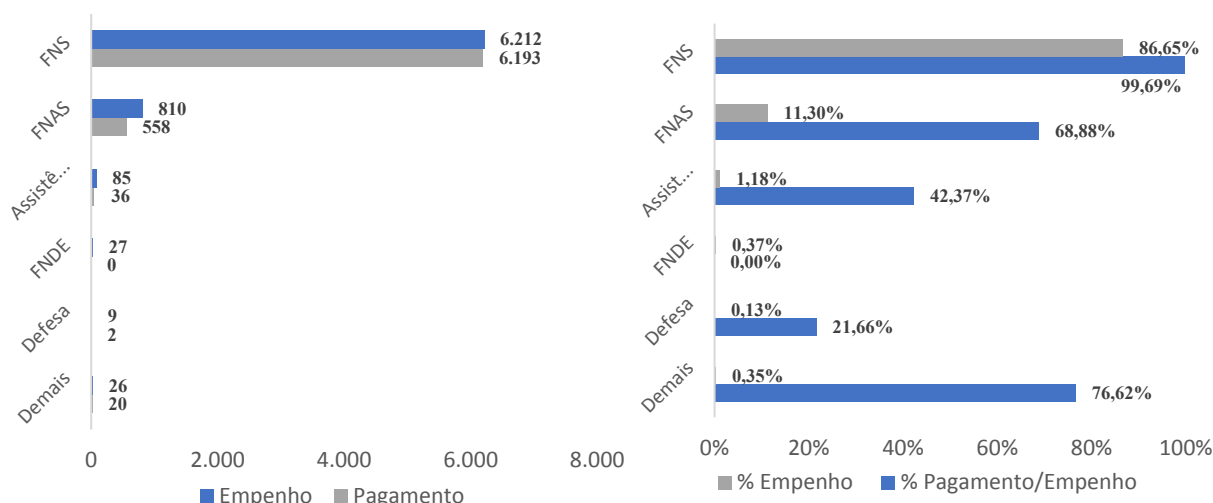
Essas duas principais ações orçamentárias apresentaram elevada execução orçamentária, tendo sido pagos valores superiores a 99% dos montantes empenhados. Assim, de maneira geral e em oposição ao verificado nos investimentos, como se descreve na seção subsequente, as despesas correntes alocadas por meio de emendas do relator-geral tiveram ampla execução no exercício, tendo sido pagos mais de 94% do montante empenhado.

As três outras ações destacadas nos gráficos são: “219G – Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, que representa 11,30% dos recursos empenhados (R\$ 810,43 milhões); “20JP – Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, com 1,18% do total empenhado (R\$ 84,60

milhões); e “20RP – Apoio à Infraestrutura para Educação Básica”, que concentrou 0,37% do montante empenhado (R\$ 26,52 milhões).

No que se refere à alocação dos recursos de despesas correntes por Unidade Orçamentária (UO), os gráficos a seguir trazem o detalhamento. As siglas das UO destacadas nos gráficos são o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Assistência Social), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Ministério da Defesa (Defesa).

Execução de Emendas RP 9 – Despesas Correntes (GND 3) – por Unidade Orçamentária
R\$ milhões



Fonte: Siop

Assim, com relação às despesas correntes, as emendas RP 9 destinaram majoritariamente recursos para o FNS, com R\$ 6,21 bilhões em despesas empenhadas (86,65%) e alta execução orçamentária, tendo sido pagos mais de 99% dos recursos empenhados.

Os recursos alocados no Fundo Nacional de Saúde por meio de emendas RP 9 foram marcados com o “Identificador de Uso 6” (ID-USO 6), o que significa que foram computados para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional em despesas com saúde, ou seja, foram considerados nas Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS).

Consoante os dados apresentados na Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2022 (seção 2.5.5 daquele documento), os valores empenhados pela União em ASPS foram R\$ 12,05 bilhões (8,62%) acima do valor mínimo estipulado, tendo sido empenhados R\$ 151,86 bilhões ante ao mínimo exigido de R\$ 139,81 bilhões.

Portanto, constata-se que, ainda que não existissem os recursos de emendas RP 9 para a saúde, os valores empenhados pela União em ASPS em 2022 teriam sido R\$ 5,84 bilhões superiores ao mínimo exigido.

De fato, os recursos alocados por meio de emendas RP 9 foram, via de regra, de natureza complementar às políticas públicas de saúde conduzidas regularmente pelo Ministério da Saúde, uma vez que há total discricionariedade dos parlamentares na determinação do município ou estado que receberão esses recursos.

Emendas RP9 em 2022 – Investimentos - GND 4

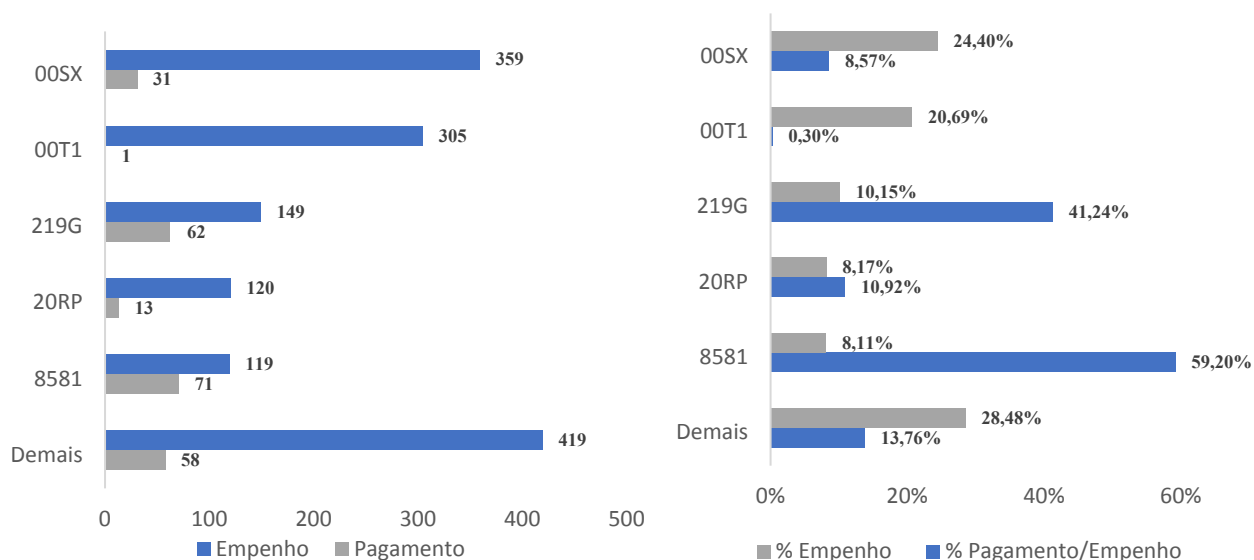
A dotação inicial para investimentos decorrentes de emendas do relator-geral à LOA 2022 totalizou R\$ 8,42 bilhões, dos quais restaram autorizados apenas R\$ 1,48 bilhão (17,63%), tendo em conta que o Poder Executivo e o Congresso Nacional realocaram o saldo de dotações de RP 9, em

decorrência da decisão do STF. Assim, foram empenhados R\$ 1,47 bilhão (99,10% do autorizado) e pagos no exercício somente R\$ 234,70 milhões (15,95% do empenhado).

Os gráficos a seguir trazem as principais ações orçamentárias para os investimentos executados na LOA 2022 por meio de emendas do relator-geral.

Execução de Emendas RP 9 – Investimentos (GND 4) – por Ação Orçamentária

R\$ milhões



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop

Como se observa, cinco ações orçamentárias concentram mais de 71% dos recursos para investimentos empenhados por meio de emendas do relator-geral da LOA 2022.

Segundo o “Manual para Apresentação das Propostas da Ação Orçamentária 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (antiga ação 7k66)”, tal ação visa: implantação de infraestrutura produtiva e obras complementares; aquisição de máquinas e equipamentos de apoio à produção; desenvolvimento e implantação de tecnologias sustentáveis e inovadoras de apoio à produção; realização de serviços e elaboração de estudos e projetos intrínsecos. Nessa ação, foram empenhados R\$ 359,14 milhões, representando 24,40% do total de empenhos para investimentos das emendas RP 9.

A ação “00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária”, que concentra 20,69% (R\$ 304,51 milhões) dos recursos empenhados, visa promover conforto, segurança e condições sanitárias adequadas aos diversos usuários das vias públicas urbanas. O conjunto de obras passíveis de serem custeadas são: adequação de vias, obras de arte especiais e pavimentação.

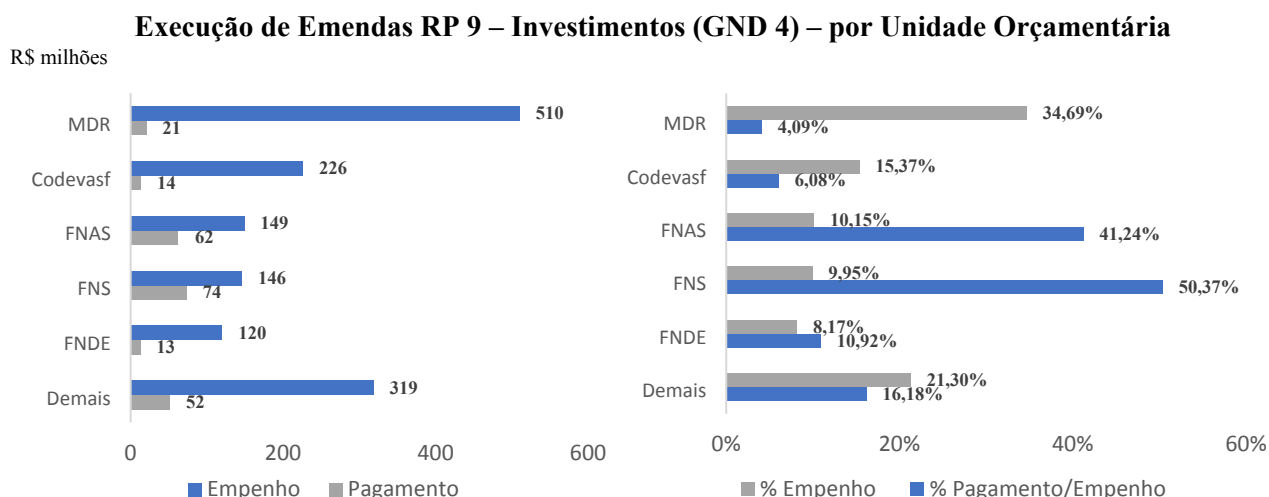
As ações 00SX e 00T1 possuem como órgão repassador dos recursos o então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Já a ação “219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social”, com 10,15% dos recursos empenhados para investimentos oriundos de emendas RP 9, possui como órgão repassador o então Ministério da Cidadania, sendo os valores repassados aos estados, municípios ou ao Distrito Federal para a realização de obras (construção, ampliação, reforma etc.) ou aquisição de equipamentos para as unidades públicas da Rede de Serviços de Proteção Social (Básica e Especial) do Sistema Único de Assistência Social.

As duas outras ações destacadas nos gráficos são: “20RP – Apoio à Infraestrutura para Educação Básica”, que representou 8,17% dos recursos empenhados, e “8581 – Estruturação da Rede

de Serviços de Atenção Primária à Saúde”, que concentrou 8,11% do montante empenhado. Destaca-se a significativa execução financeira da última ação, tendo sido pagos mais de 59% dos valores empenhados.

Quanto à alocação dos recursos para investimentos por unidade orçamentária (UO) da União, os próximos gráficos trazem o detalhamento, sendo as seguintes siglas das UO: MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional; Codevasf - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba; FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social; FNS - Fundo Nacional de Saúde; e FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.



A execução dos investimentos alocados por meio de emendas RP 9 é baixa, sendo que, do total empenhado em 2022, apenas 15,95% foram pagos no próprio exercício. No Ministério do Desenvolvimento Regional e na Codevasf, unidades nas quais foram alocadas a maior parte dos recursos, a execução financeira foi ainda menor, de 4,09% e 6,08%, respectivamente.

Nesse contexto, cabe mencionar que, para empenho dos recursos relativos a quaisquer emendas parlamentares (RP 6, 7, 8 ou 9), não se exige sequer a existência prévia de projeto de engenharia do empreendimento e licença ambiental, podendo esses itens, essenciais à efetiva implementação dos investimentos, serem apresentados *a posteriori*, por força do disposto no art. 65, § 3º, da LDO 2022. Isso tem resultado em grande volume de recursos inscritos em restos a pagar, em face da possibilidade de se empenhar valores para empreendimentos que não se encontram tecnicamente preparados para serem desenvolvidos.

De fato, tal dispositivo estava presente também na LDO 2020 (Lei 13.898/2019) e na LDO 2021 (Lei 14.116/2020). Em 2020, a maior parcela dos valores das emendas RP 9 destinadas a investimentos não foram efetivamente utilizados, ou seja, não houve desembolso dos recursos. Naquele exercício, da dotação atualizada em emendas de relator-geral para investimentos (R\$ 12,72 bilhões), foram empenhados 97,96% (R\$ 12,46 bilhões), sendo pagos apenas 15,96% (R\$ 2,03 bilhões) e inscritos em restos a pagar mais de 84% dos recursos (R\$ 10,43 bilhões).

Em 2021, do total empenhado para investimentos (R\$ 9,18 bilhões), apenas 6,65% (R\$ 610,59 milhões) foram pagos no exercício.

Investimentos alocados pelo Poder Executivo e Pelo Poder Legislativo

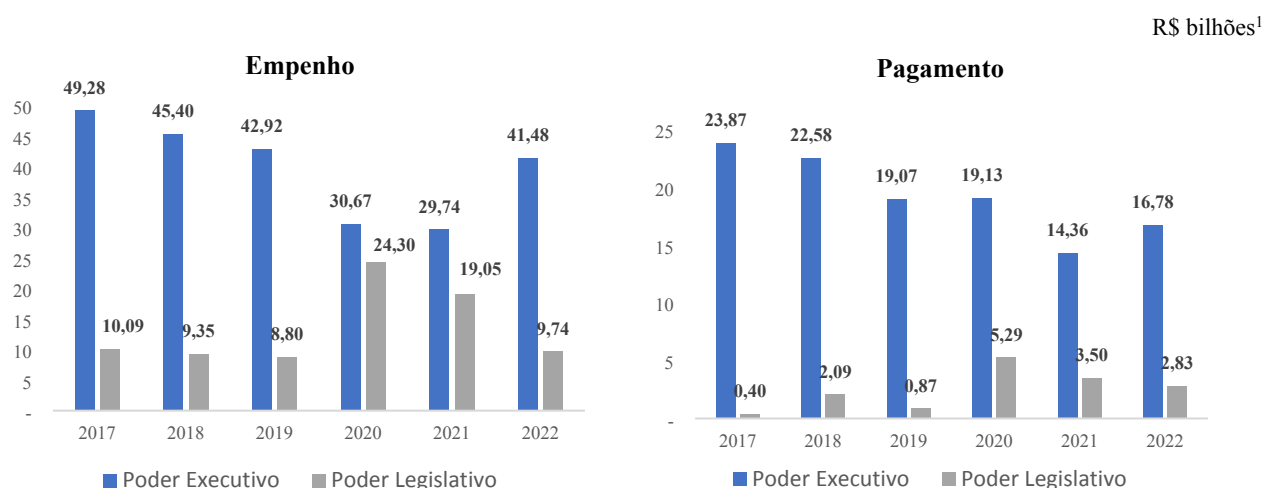
Constata-se, nos últimos anos, um aumento da influência do Poder Legislativo em determinar a alocação dos recursos do OGU. Este fato se torna ainda mais claro quando se observam os recursos destinados a investimentos (GND 4).

Os gráficos a seguir compilam os valores empenhados e pagos relativos aos investimentos da União no período de 2017 a 2022. Os valores sob controle do Poder Executivo correspondem ao

somatório das despesas com indicadores de resultado primário RP 1, RP 2 e RP 3, sendo o RP 1 as despesas obrigatórias, RP 2, as despesas discricionárias e RP 3, o indicador específico criado para as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

As programações sob controle do Poder Legislativo compreendem o somatório dos investimentos (GND 4) realizados por meio de emendas individuais (RP6), emendas de bancada estadual (RP 7), emendas de comissões do Congresso Nacional (RP 8) e emendas do relator-geral do orçamento (RP 9). Os valores foram corrigidos pela variação do IPCA ocorrida até dezembro de 2022.

Decisão na Alocação de Investimentos (GND 4) no período 2017-2022



Fonte: Siop

¹ Valores atualizados pelo IPCA até dez/2022

Poder Executivo: RP 1, RP 2 e RP 3. Poder Legislativo: RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9

Com relação aos valores totais empenhados para investimentos públicos, constata-se que foram em média de R\$ 53,47 bilhões no período de 2017 a 2022, em termos reais. Os valores alocados pelo Poder Executivo foram em média de R\$ 39,91 bilhões/ano, correspondente a 74,65% do total, enquanto o montante decidido pelo Poder Legislativo foi em média de R\$ 13,56 bilhões/ano (25,36% do total).

Entretanto, notadamente a partir da criação das emendas RP 9, em 2020, até a decisão do STF, percebe-se a redução da capacidade de o Poder Executivo determinar a alocação dos investimentos. Entre 2017 e 2019, o Poder Executivo controlava programações que corresponderam, em média, a 83% dos valores empenhados, cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 17%. Em 2020 e em 2021, tal proporção foi em média de 58% para o Poder Executivo e 42% para o Poder Legislativo.

Em 2022, com o fim das emendas de relator-geral, observa-se que o percentual de alocações feitas pelo Poder Executivo para investimentos retornou a seu nível usual, atingindo 81% do valor empenhado, cabendo ao Poder Legislativo os demais 19%.

Como será detalhado adiante, parcela significativa das dotações totais originalmente consignadas no orçamento de 2022 como RP 9 (47,4% ou R\$ 7,8 bilhões) foi realocada para outras despesas. Para 2023, os valores que antes eram consignados em RP 9 foram em parte carregados para emendas individuais e de bancada estadual e o restante para outras despesas do Poder Executivo.

Tal fato só ocorreu porque, ao término da decisão do STF que julgou inconstitucionais as emendas de relator-geral do PLOA, a dotação autorizada para tais emendas caiu de R\$ 16,5 bilhões para R\$ 8,67 bilhões, havendo redução, portanto, de R\$ 7,83 bilhões.

De fato, a Lei 14.511, de 28/12/2022, cancelou R\$ 3,86 bilhões em dotações alocadas por meio de emendas RP 9, sendo os recursos remanejados para o auxílio financeiro aos estados, ao

Distrito Federal e aos municípios relacionado às ações emergenciais destinadas ao setor cultural (Lei Complementar 195, de 8/7/2022), e classificados como RP 1 e do grupo de despesas correntes – GND 3.

A Portaria Seto/ME 11.258, de 29/12/2022, por sua vez, anulou dotações equivalentes a outros R\$ 3,97 bilhões em emendas RP 9, alocando os recursos em outras diversas programações do Poder Executivo, com indicador RP 1 e RP 2.

Após a declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9, foi aprovada a Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022, a qual aumentou o valor destinado às emendas individuais no projeto de lei orçamentária.

Em 2015, a EC 86 havia estabelecido que as emendas individuais (RP 6) seriam em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. A EC 126/2022, por sua vez, estabeleceu que, doravante, as emendas individuais serão no valor correspondente a 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA (art. 166, § 9º, da Constituição Federal).

As emendas de bancada estadual (RP 7) permanecem com o montante de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme EC 100, de 2019 (art. 166, § 12, da Constituição Federal). Portanto, a partir do exercício de 2023, as emendas RP 6 e RP 7 ocuparão dotações equivalentes a 3% da receita corrente líquida da União verificada no exercício anterior.

Impende ressaltar a premissa básica em termos de eficiência alocativa de que qualquer distribuição de recursos do orçamento deveria se alinhar ao planejamento governamental. Nesse cenário, a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a destinação dos investimentos pode impactar a eficiência alocativa do orçamento, em especial quanto às alocações destinadas à consecução de políticas públicas estruturantes, que, via de regra, transcendem questões locais, posto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

Nesse mesmo sentido, destaque-se trecho do voto da Ministra-Relatora, Rosa Weber, apresentado quando do julgamento de mérito das ADPF que questionaram as emendas RP 9 no STF:

52. Os fatos subjacentes ao chamado “esquema do orçamento secreto” revelam a progressiva tomada do orçamento público federal por congressistas que compõem a base do Governo no Congresso, pondo-se o orçamento federal, desse modo, a serviço das prioridades eleitorais e dos interesses paroquiais dos parlamentares integrantes da coalizão presidencial.

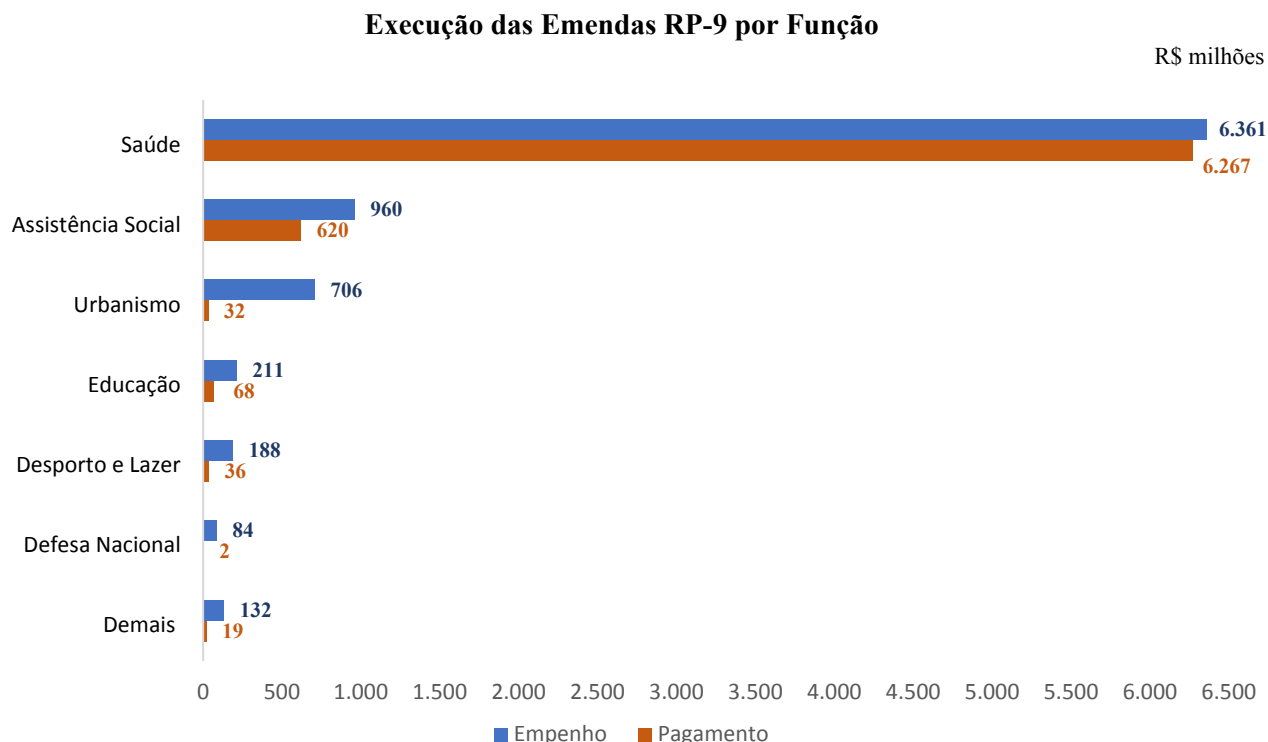
53. Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como “captura do orçamento”, representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público.

Há ainda, no mesmo caminho, manifestação no Estudo Técnico 22/2021 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que analisou o atual modelo de emendas parlamentares e da qual se destaca o seguinte trecho:

A sistemática vigente não estimula a coordenação programática entre as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo federal e as ações locais financiadas por intermédio das emendas. As lógicas por detrás dessas duas formas de se alocar os recursos públicos são bem distintas: apesar de conter falhas, o Executivo, em tese, busca seguir um planejamento mais abrangente de suas ações, com lastro em políticas setoriais, ao passo que as emendas – ao menos no modelo atual – incentivam a atuação fragmentada baseada no paroquialismo.

Emendas RP 9 por Função

Com relação à distribuição das emendas RP 9 por área de atuação, os maiores valores em recursos empenhados em 2022 estão concentrados em Saúde, Assistência Social e Urbanismo, conforme detalhado no gráfico.



Fonte: Siop

Apenas três funções de governo concentram mais de 92% do valor empenhado e mais de 98% do valor pago em emendas do relator-geral no exercício de 2022. A função Saúde representa 73,62% do valor empenhado e 88,97% do montante pago. A função Assistência Social abrange 11,11% do valor empenhado e 8,80% do valor pago. Já na função Urbanismo, foram empenhados 8,17% do total e pagos apenas o correspondente a 0,45% do total.

Emendas RP 9 por Modalidade de Aplicação

O gráfico a seguir detalha a execução orçamentária das emendas de relator-geral por Modalidade de Aplicação. Em 2022, a maior parte dos valores empenhados (78,15%) foram destinados às transferências Fundo a Fundo de recursos para municípios (Modalidade de Aplicação 41), sendo essa também a modalidade com maior proporção de pagamento, concentrando 90,79% do total efetivamente desembolsado.

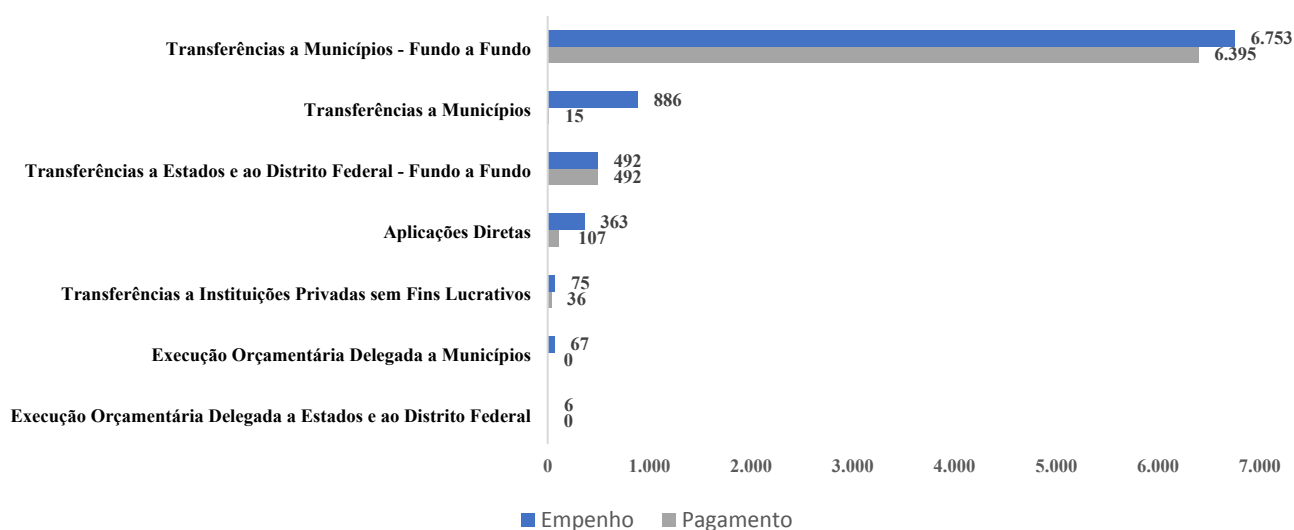
As transferências a municípios que não são Fundo a Fundo (Modalidade de Aplicação 40), embora aglutinem 10,26% do total empenhado, representaram apenas 0,21% do montante pago.

As transferências Fundo a Fundo para os estados e o Distrito Federal (Modalidade de Aplicação 31), por sua vez, representaram 5,69% do valor empenhado e 6,98% do total desembolsado.

Juntas essas três modalidades de aplicação concentraram 94,09% dos valores empenhados e 97,98% dos valores pagos.

Execução das Emendas RP-9 por Modalidade de Aplicação

R\$ milhões



Fonte: Siop

Emendas RP 9 por Unidade da Federação, Região e Municípios

Em 2022, as dotações empenhadas decorrentes de emendas RP 9 destinadas aos entes subnacionais somaram R\$ 8,21 bilhões, sendo 93,94% (R\$ 7,71 bilhões) em transferências ou delegação de execução aos municípios (modalidades de aplicação 40, 41 e 42) e os demais 6,06% (R\$ 497,17 milhões) em transferências ou delegação de execução aos estados (modalidades de aplicação 30, 31 e 32).

Os valores são R\$ 6,35 bilhões inferiores aos verificados em 2021, quando as emendas RP 9 destinadas aos entes subnacionais atingiram R\$ 14,56 bilhões, sendo 90,73% (R\$ 13,21 bilhões) em transferências ou delegação de execução aos municípios e 9,27% (R\$ 1,35 bilhão) em transferências ou delegação de execução aos estados.

Em 2020, foram empenhados em favor de estados e municípios R\$ 11,79 bilhões, sendo 72,61% (R\$ 8,56 bilhões) em transferências ou delegação de execução aos municípios e 27,39% (R\$ 3,23 bilhões) em transferências ou delegação de execução aos estados.

Quanto à distribuição das emendas RP 9 entre as regiões do país, está sintetizada na tabela a seguir.

Distribuição das emendas RP 9 aos entes subnacionais – *per capita* por região

Região	População ^{1/}	2022			2020 - 2021 -2022		
		Valor Empenhado	%	R\$ Per Capita	Valor Empenhado ^{2/}	%	R\$ Per Capita
Norte	17.834.762	1.395.606.806,91	17,01%	78,25	7.311.700.863,99	19,58%	409,97
Nordeste	55.389.382	3.573.955.549,76	43,57%	64,52	14.542.028.287,08	38,95%	262,54
Centro-Oeste	16.492.326	490.996.270,35	5,99%	29,77	3.679.881.319,81	9,86%	223,13
Sul	30.685.598	741.798.761,86	9,04%	24,17	3.302.849.573,30	8,85%	107,64
Sudeste	87.348.223	2.001.059.800,85	24,39%	22,91	8.499.268.313,08	22,76%	97,30
Total	207.750.291	8.203.417.190	100,00%	39,49	37.335.728.357,25	100,00%	179,71

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Tesouro Gerencial e IBGE.

1. População conforme dados prévios do Censo 2022.

2. Valores de 2020 e 2021 corrigidos pelo IPCA até 2022.

A agregação por região geográfica denota diferenças significativas nos valores empenhados por habitante. A região Norte apresentou os maiores valores *per capita*, tanto no exercício de 2022 quanto no período 2020 a 2022. Em 2022, em termos absolutos, as regiões Norte e Nordeste foram beneficiadas com 60,58% dos valores empenhados e, no período de 2020 a 2022, o somatório da participação de ambas foi de 58,53%.

A tabela a seguir detalha as transferências por unidade da federação e seus municípios em 2022 e no período de 2020 a 2022, quando vigoraram as emendas RP 9, sendo que os valores referentes a 2020 e 2021 foram atualizados pelo IPCA dos respectivos períodos.

Emendas RP 9 – Valores empenhados em transferências aos estados e respectivos municípios

Estados e seus Municípios	População ^{1/}	2022			2020 – 2021 -2022		
		Valor Empenhado	%	R\$ Per Capita	Valor Empenhado ^{2/}	%	R\$ Per Capita
Amapá	774.268	87.828.971,75	1,07%	113,43	1.158.856.006,52	3,10%	1.496,71
Roraima	634.805	128.607.668,00	1,57%	202,59	768.074.002,44	2,06%	1.209,94
Acre	829.780	63.269.748,78	0,77%	76,25	938.461.593,51	2,51%	1.130,98
Tocantins	1.584.306	163.204.097,11	1,99%	103,01	834.416.633,55	2,23%	526,68
Piauí	3.270.174	357.056.561,09	4,35%	109,19	1.599.000.120,94	4,28%	488,96
Amazonas	3.952.262	444.536.091,10	5,42%	112,48	1.782.138.323,26	4,77%	450,92
Rondônia	1.616.379	139.628.281,64	1,70%	86,38	712.045.391,06	1,91%	440,52
Alagoas	3.125.254	393.364.623,12	4,80%	125,87	1.370.501.604,14	3,67%	438,52
Paraíba	4.030.961	293.921.372,49	3,58%	72,92	1.578.878.027,73	4,23%	391,69
Maranhão	6.800.605	722.468.725,00	8,81%	106,24	2.294.135.242,62	6,14%	337,34
Distrito Federal	2.923.369	15.075.000,00	0,18%	5,16	948.778.834,84	2,54%	324,55
Mato Grosso do Sul	2.833.742	86.925.799,00	1,06%	30,68	800.239.103,38	2,14%	282,40
Rio Grande do Norte	3.303.953	112.085.824,00	1,37%	33,92	925.478.553,15	2,48%	280,11
Sergipe	2.211.868	139.356.793,69	1,70%	63,00	530.494.791,33	1,42%	239,84
Ceará	8.936.431	340.250.029,84	4,15%	38,07	1.952.489.077,91	5,23%	218,49
Mato Grosso	3.784.239	187.512.385,00	2,29%	49,55	794.141.656,62	2,13%	209,86
Bahia	14.659.023	796.830.024,40	9,71%	54,36	2.665.552.097,55	7,14%	181,84
Pernambuco	9.051.113	418.621.596,13	5,10%	46,25	1.625.498.771,71	4,35%	179,59
Goiás	6.950.976	201.483.086,35	2,46%	28,99	1.136.721.724,97	3,04%	163,53
Minas Gerais	20.732.660	666.333.405,72	8,12%	32,14	3.064.757.908,06	8,21%	147,82
Pará	8.442.962	368.531.948,53	4,49%	43,65	1.117.708.913,65	2,99%	132,38
Rio de Janeiro	16.615.526	639.993.398,12	7,80%	38,52	2.086.984.831,30	5,59%	125,60
Espírito Santo	3.975.100	96.128.372,92	1,17%	24,18	495.790.302,57	1,33%	124,72
Paraná	11.835.379	344.250.336,55	4,20%	29,09	1.459.587.772,41	3,91%	123,32
Rio Grande do Sul	11.088.065	236.553.609,84	2,88%	21,33	1.088.162.987,23	2,91%	98,14
Santa Catarina	7.762.154	160.994.815,47	1,96%	20,74	755.098.813,66	2,02%	97,28
São Paulo	46.024.937	598.604.624,09	7,30%	13,01	2.851.735.271,15	7,64%	61,96
Total	207.750.291	8.203.417.189,73	100%	39,49	37.335.728.357,25	100,00%	179,71

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Tesouro Gerencial e IBGE

1. População conforme dados prévios do Censo 2022

2. Valores de 2020 e 2021 corrigidos pelo IPCA até 2022

Novamente, denota-se grande discrepância nos valores empenhados *per capita*. Em 2022, a maior quantia empenhada por habitante foi no estado de Roraima, com R\$ 202,59, e a menor, no Distrito Federal, com R\$ 5,16, seguido por São Paulo, com R\$ 13,01. Portanto, a amplitude entre o maior valor *per capita* e o menor foi de R\$ 197,43, representando mais de 3.800% de diferença. Entre o maior valor e o médio, de R\$ 39,49, a diferença foi de R\$ 163,10, representando 413,07%.

Em valores absolutos, o estado da Bahia e seus municípios foram os mais beneficiados, tendo sido contemplados, com 9,71% do total dos recursos empenhados, seguido pelo estado do Maranhão e seus municípios, com 8,81% do total. Nesse critério, o menos beneficiado foi o Distrito Federal, com 0,18% do montante empenhado, seguido pelo Acre e seus municípios, com 0,77%.

Quando se observa todo o período de 2020 a 2022, a discrepância nos valores *per capita* se mantém. O maior montante empenhado por habitante foi no Amapá e seus municípios, com R\$ 1.496,71, e o menor, em São Paulo, com R\$ 61,96. O valor médio foi de R\$ 179,71. Desse modo, a amplitude entre o maior valor *per capita* e o menor é de R\$ 1.434,75 (2.315%) e, entre o maior valor e a média é de R\$ 1.317,00 (733%). Em termos absolutos, o maior beneficiário de transferência foi o estado de Minas Gerais e seus municípios, com 8,21% do total.

Especificamente no que se refere aos repasses a municípios, em 2022, os R\$ 7,71 bilhões provenientes de emendas do relator-geral foram empenhados conforme a distribuição exposta na tabela a seguir.

Municípios beneficiados por emendas RP 9 em 2022 – Por Faixa de Repasse

Faixa de Repasse de Emenda RP 9	Número de Municípios Beneficiados	Valor Total Empenhado ¹ (R\$)	%
Acima de R\$ 50 milhões	2	163.160.220,00	2,12%
De R\$ 49,9 milhões a R\$ 20 milhões	30	909.180.767,98	11,80%
De R\$ 19,9 milhões a R\$ 10 milhões	80	1.102.681.822,02	14,31%
De R\$ 9,9 milhões a R\$ 5 milhões	186	1.247.765.667,45	16,19%
De R\$ 4,9 milhões a R\$ 1 milhão	1.418	3.088.361.182,54	40,08%
Abaixo de 1 milhão	2.832	1.195.096.818,74	15,51%
Sem recursos	1.022	-	-
TOTAL	5.570	7.706.246.478,73	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE

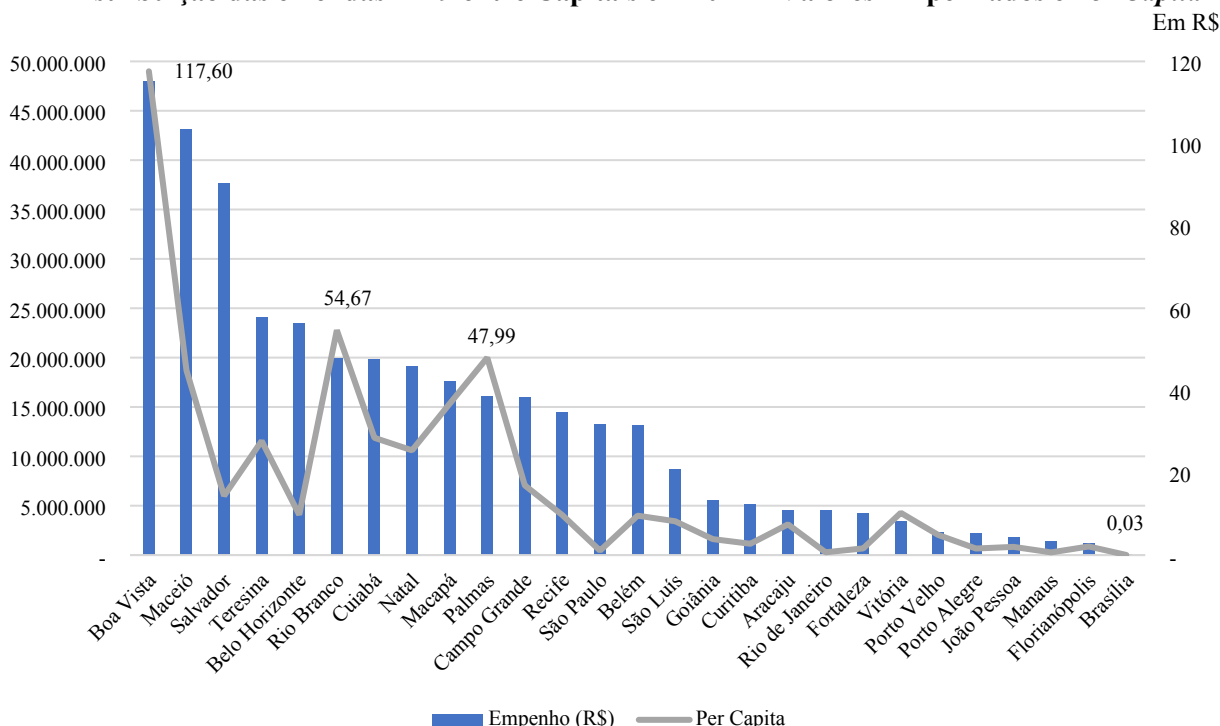
1. Apenas modalidades de aplicação 40 e 41 - transferências aos municípios ou delegação de execução aos municípios

Segundo demonstrado, em 2022, apenas dois municípios foram contemplados com empenhos acima de R\$ 50 milhões, ambos no estado do Rio de Janeiro: São Gonçalo, com R\$ 111,36 milhões, e Duque de Caxias, com R\$ 51,78 milhões. Em 2021, quatorze municípios foram beneficiados com repasses acima de R\$ 50 milhões e, em 2020, foram 34 municípios.

Não obstante essa aparente menor concentração das emendas, 50,84% (2.832 municípios) do total de 5.570 municípios receberam valores abaixo de R\$ 1 milhão em 2022 e outros 18,35% (1.022 municípios) não receberam nenhum valor.

Por fim, quanto à distribuição das emendas de relator-geral entre os municípios de capital, o gráfico a seguir apresenta os valores empenhados em termos absolutos e *per capita* em 2022.

Distribuição das emendas RP 9 entre Capitais em 2022 – Valores Empenhados e *Per Capita*



Fonte: Tesouro Gerencial.

Da mesma forma que nos demais recortes, por estados, municípios e por região geográfica, a distribuição dos valores de emendas RP 9 pelos municípios de capitais também apresenta grande discrepância. Boa Vista/RR, com R\$ 117,60 *per capita* e R\$ 47,99 milhões empenhados, foi a capital que mais recebeu recursos. O município de capital contemplado com menores valores absolutos em 2022 foi o de Florianópolis/SC, com R\$ 1,2 milhão empenhados e R\$ 2,09 *per capita*, excluindo-se Brasília/DF, que possui características *sui generis*, distinguindo-se das demais capitais do País. Já a capital com menor índice *per capita* de recursos foi Manaus, com apenas R\$ 0,66 e R\$ 1,35 milhões empenhados. Os valores médios para as capitais foram de R\$ 18,20 *per capita* e R\$ 13,72 milhões empenhados.

Restos a Pagar de Emendas RP9

Como já demonstrado ao longo do presente tópico, a execução financeira das emendas RP 9 é baixa, notadamente no que se refere aos investimentos (GND 4), resultando em grande volume de restos a pagar em cada exercício. A tabela a seguir detalha a inscrição e o pagamento dos restos a pagar das emendas RP 9 de 2020 a 2022.

Emendas RP 9 - Restos a Pagar por Grupo Natureza de Despesa – 2020 a 2022

Grupo Natureza de Despesa	2020		2021			2022		
	Despesas Pagas	Inscrição em Restos a Pagar	Despesas Pagas	Inscrição em Restos a Pagar	Pagamento de Restos a Pagar	Despesas Pagas	Inscrição em Restos a Pagar	Pagamento de Restos a Pagar
3 - Outras Despesas Correntes	4.610.185	1.873.154	5.781.628	1.756.528	1.707.294	6.809.363	359.623	1.561.571
4 - Investimentos	2.032.240	10.358.879	610.598	8.566.146	2.334.362	234.701	1.195.683	2.899.570
5 - Inversões Financeiras	370.735	176	-	-	-	-	-	-
Total Geral	7.013.160	12.232.209	6.392.226	10.322.674	4.041.656	7.044.065	1.555.306	4.461.141

Fonte: Siop

Observa-se que, nos exercícios em que vigoraram as emendas de relator-geral, 2020 a 2022, foram pagas despesas que totalizam R\$ 20,45 bilhões, em valores nominais. Outros R\$ 8,5 bilhões foram desembolsados em restos a pagar. Portanto, foram efetivamente pagos nesses três exercícios R\$ 28,95 bilhões em emendas RP 9.

O somatório dos valores inscritos em restos a pagar nos três exercícios atingiu R\$ 24,11 bilhões. Como apenas R\$ 8,5 bilhões foram pagos, restam no início de 2023, em tese, R\$ 15,61 bilhões em restos a pagar de emendas RP 9 a serem pagos.

Compõe ainda este cenário o fato de a Advocacia Geral da União (AGU) ter requerido junto ao STF o esclarecimento de algumas consequências normativas da decisão que declarou inconstitucionais as emendas de relator-geral do orçamento.

Em 22/12/2022, a AGU protocolou petição na qual menciona haver possível obscuridade na decisão do STF, notadamente em relação ao item c, que determinou:

(c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (**cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas**, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021)(grifos acrescidos)

Sobre o alcance da decisão exarada no mencionado item, a AGU questionou se abrangeria apenas as verbas autorizadas, mas ainda não executadas, ou também aquelas com execução já iniciada, ou seja, com empenho expedido.

Expôs a AGU que consulta ao texto então provisório do voto-condutor do julgamento parecia apontar que, ao vedar a utilização das verbas RP 9 pertinentes aos exercícios de 2021 e 2022, não teria havido distinção entre esses dois momentos orçamentários (autorização e execução).

Não obstante, apontou que interpretação sistemática do acórdão parecia caminhar em sentido contrário, aduzindo que “esse entendimento seria mais condizente com a necessidade de evitar que serviços, obras e compras já iniciados sejam abruptamente suspensos, com previsíveis ônus para o erário e para direitos de terceiros”.

Desse modo, a AGU requereu ao STF:

o esclarecimento do alcance das determinações previstas no item “c”, para que se fixe que elas somente devem incidir sobre as verbas classificadas sob o RP 9 que tenham sido meramente autorizadas pelos orçamentos de 2021 e 2022, não atingindo aquelas cuja execução já tenha se iniciado, que ficam sujeitas apenas às obrigações de transparência preconizadas no item “d” do dispositivo.

Portanto, o cerne da discussão levantada pela AGU é se os Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9, nos termos da decisão do STF, teriam poder de determinar a aplicação das verbas somente autorizadas ou se tal decisão abarcaria também as verbas com execução já iniciada.

Observa-se, então, que a controvérsia arguida possui forte conexão com os restos a pagar de emendas RP 9, tendo em vista que parte destes se constituem de empreendimentos já iniciados.

Diante da indefinição quanto à possibilidade e condições para pagamento integral ou mesmo parcial dos restos a pagar de emendas RP 9, foi realizada diligência ao Ministério da Fazenda objetivando colher o entendimento daquele órgão quanto ao tema.

A referida diligência foi realizada no âmbito do TC 014.379/2021-0 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), que trata de possíveis irregularidades na aplicação de recursos oriundos de emendas RP 9, possuindo a indagação referente aos restos a pagar o seguinte teor:

d) no que concerne à execução de despesas cujas dotações foram consignadas no orçamento em RP 9, verifica-se que, ao final de 2022, houve a inscrição de restos a pagar, bem como a reinscrição de restos a pagar de despesas originalmente autorizadas em 2020 e 2021. Ademais, verifica-se que, no curso de 2023, tem ocorrido o pagamento dessas despesas. É cediço que a Advocacia-Geral da União peticionou no STF esclarecimentos sobre a decisão exarada no âmbito da ADPF 851 – peça 287, sendo que um dos pontos abordados se refere às “despesas classificadas sob o RP 9 que tenham tido sua execução iniciada em algum momento entre os exercícios financeiros de 2020 a 2022”. Nesse contexto, informe/encaminhe o seguinte:

d.1) entendimento do órgão de assessoramento e consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, considerando a decisão exarada no âmbito da ADPF 851, acerca da possibilidade ou não de se executarem, em 2023, despesas inscritas/reinscritas em restos a pagar, processados e não processados, provenientes de dotações registradas com Identificador de Resultado Primário 9 (RP 9);

d.2) pareceres jurídicos, notas técnicas e outros documentos, se for o caso, em que se concluiu pela viabilidade jurídica, bem como se autorizou a execução de restos a pagar provenientes de RP 9 no âmbito dos órgãos/entidades federais em 2023;

O Ministério da Fazenda apresentou resposta à diligência por meio do Ofício SEI 11191/2023/MF, de 26/4/2023, que encaminhou a Nota SEI 15/2023/PGAFF/PGFN-MF, de 20/4/2023, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Na Nota, inicialmente a PGFN destaca tratar-se de um documento preparatório, com entendimento preliminar, tendo em vista a ausência decisão ou publicação de ato normativo sobre o tema. De fato, até o final do mês de maio de 2023, o STF não havia se pronunciado quanto aos esclarecimentos solicitados pela AGU acerca das consequências normativas implicadas pelo item “c” do dispositivo do acórdão prolatado em 19/12/2022 nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1.014, conforme já explanado na presente seção. Vale registrar que as ADPFs 850, 851 e 854 transitaram em julgado em 09/5/2023.

Não obstante, discorre a Procuradoria que a Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União – SGCT/AGU, em um primeiro momento, apresentou parecer em que atestou a plena executóriedade da decisão elencando as seguintes implicações:

(i) a prática de “indicações de despesas e de beneficiários pelo Relator-Geral do orçamento” **deve ser cessada para o futuro, obstando a inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União;**

(ii) a interpretação conforme a Constituição das leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), da qual resultam duas consequências claras, a saber: (i) a perda do status impositivo das “indicações de despesas e de beneficiários pelo Relator-Geral do orçamento”; e (ii) **a devolução, aos Ministros de Estado, da discricionariedade apreciativa necessária para orientar e priorizar a execução das verbas em conformidade com os critérios técnicos e normativos presentes na legislação pertinente à política pública nacional, tanto no que pertine às verbas autorizadas quanto àquelas com execução iniciada e incompleta no exercício de 2022;**

(iii) **todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, publiquem, dentro de 90 dias,**

os dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno. (grifos originais)

Foi identificado que o parecer a que se refere a PGFN é o Parecer de Força Executória 00142/2022/SGCT/AGU, exarado em 22/12/2022, portanto, alguns dias após a decisão do Plenário do STF, que ocorreu em 19/12/2022.

Assim, observa-se que, ao tempo em que a AGU peticionou ao STF advogando que as determinações previstas no item “c” da decisão “somente devem incidir sobre as verbas classificadas sob o RP 9 que tenham sido meramente autorizadas pelos orçamentos de 2021 e 2022, não atingindo aquelas cuja execução já tenha se iniciado”, também expediu, na mesma data, Parecer de Força Executória orientando a devolução, aos Ministros de Estado, da discricionariedade apreciativa “tanto no que pertine às verbas autorizadas quanto àquelas com execução iniciada e incompleta no exercício de 2022.”

Nesse cenário, a PGFN menciona ter elaborado o Parecer Conjunto SEI 83/2022/ME, de 27/12/2022, em atendimento à solicitação apresentada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), posteriormente à decisão do STF, acerca da possível modulação, em termos jurídicos e operacionais, da decisão das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014.

Naquela ocasião, a PGFN entendeu pela possibilidade de liberação da execução das despesas autorizadas e pela continuidade daquelas já empenhadas oriundas de emendas RP 9, inclusive as em fase de liquidação e pagamento, desde que houvesse a apresentação de justificativa pelo órgão interessado, para efeito de execução financeira, considerada a eficácia *ex tunc* da decisão proferida.

Para maior clareza do entendimento da PGFN, transcreve-se trecho do Parecer Conjunto SEI 83/2022/ME:

40. Nessa linha, a posição mais conservadora parece ser no sentido de que até mesmo as despesas já empenhadas e que estejam aguardando liquidação e pagamento, ou mesmo aquelas em fase de pagamento, dada a eficácia *ex tunc* das decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade, somente devem ser liberadas após a apresentação de justificativa quanto ao atendimento desses requisitos; ou dentro dos critérios estabelecidos em eventual modulação dos efeitos do julgado.

Assim, concluiu a PGFN como resposta à diligência, na Nota SEI 15/2023/PGAFF/PGFN-MF:

16. (...) em resposta ao questionamento do **item d.1)** da requisição de informações, considerando que os restos a pagar são despesas empenhadas mas não pagas dentro do exercício financeiro (art. 36, Lei nº 4.320/1964), isto é, são despesas cuja execução já foi iniciada, é possível entender-se preliminarmente pela possibilidade da continuidade de sua execução, dentro dos parâmetros acima já expostos, sujeito tal entendimento à revisão conforme nova deliberação e/ou modulação dos efeitos da decisão pelo STF.

17. No que se refere ao **item d.2)** encaminhamos em anexo (i) o supracitado Parecer Conjunto SEI nº 83/2022/ME, da então Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira, Societária e Econômico-Orçamentária do extinto Ministério da Economia (33526855) e (ii) a petição da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União protocolada nos autos da ADPF nº 851 (33526706).

Portanto, a PGFN apresentou, na resposta à diligência promovida por este TCU, o mesmo entendimento desenvolvido em resposta aos questionamentos da SOF e STN, em dezembro de 2022, qual seja: após a decisão proferida pelo STF, as verbas oriundas de emendas RP 9 somente podem ter execução orçamentária e financeira mediante justificativa dos órgãos interessados na execução.

O TCU detectou que, entre 20 e 31 de dezembro de 2022 – portanto, após o julgamento do Supremo Tribunal Federal –, o Poder Executivo emitiu 185 empenhos, cuja soma alcança R\$ 39 milhões valendo-se de dotações autorizadas como RP 9. Na esteira do parecer formulado pela PGFN, o Poder Executivo não estaria impedido de empregar esse orçamento, desde que atendidas as premissas estabelecidas pelo Pretório Excelso.

No âmbito do TC 014.379/2021-0, este Tribunal examinará a regularidade dos atos praticados ao final do exercício de 2022 quanto ao manejo das dotações gravadas como RP 9, inclusive quanto ao empenhamento dessas dotações e à inscrição de restos a pagar.

Restos a pagar de emendas do relator-geral não abrangem, necessariamente, despesas cuja execução já foi, de fato, iniciada. Conforme já destacado neste tópico, para empenho dos recursos relativos a quaisquer emendas parlamentares (RP 6, 7, 8 ou 9), não se exige sequer a existência prévia de projeto de engenharia do empreendimento e licença ambiental, podendo esses itens, essenciais à efetiva implementação dos investimentos, serem apresentados *a posteriori*, por força de dispositivos constantes nas leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo do art. 65, § 3º, da LDO 2022. Essa situação pode resultar em grande volume de recursos inscritos em restos a pagar, em face da possibilidade de se empenhar valores para empreendimentos que não se encontrem tecnicamente preparados para serem desenvolvidos.

Em 2023, até o final do mês de abril haviam sido pagos R\$ 508,09 milhões de restos a pagar de emendas RP 9, consoante dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e detalhados na tabela a seguir.

Emendas RP 9 - Restos a Pagar pagos até abril de 2023 - por Grupo Natureza de Despesa
R\$

Grupo Natureza de Despesa	Pagamento de Restos a Pagar até abril de 2023		
	Processados	Não-Processados	Total
3 - Outras Despesas Correntes	19.812.283,29	4.972.240,84	24.784.524,13
4 - Investimentos	273.321.940,70	209.979.241,64	483.301.182,34
5 - Inversões Financeiras	-	-	-
Total	293.134.223,99	214.951.482,48	508.085.706,47

Fonte: Siop. Acesso em 3/5/2023

Por fim, apesar da relevância dos problemas apontados, reporta-se que o acompanhamento dos procedimentos adotados pelos órgãos do Governo Federal em cumprimento à decisão do STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 está sendo realizado no âmbito do já mencionado TC 014.379/2021-0.

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 interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2022, 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:

Irregularidade

1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da **edição** dos Decretos 11.149/2022, 11.321/2022 e 11.323/2022, e da Portaria-ME 11.017/2022 (apenas quanto ao art. 14 da LRF), e **da sanção** das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

2. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2022, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)
3. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2022; (seção 4.1.3)
4. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de 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 propósito deste capítulo é apresentar os resultados e as conclusões da auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), referentes ao exercício de 2022, com o objetivo de emitir opinião sobre se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e o marco legal e regulatório aplicável.

O conjunto completo de demonstrações auditadas compreende os Balanço Patrimonial (BP) e Orçamentário (BO) e a Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP) do exercício, com as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Este capítulo sintetiza os resultados dos trabalhos de auditoria financeira integrada com conformidade realizados nas informações patrimoniais, financeiras e orçamentárias apresentadas nas demonstrações contábeis individuais dos órgãos integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) indicados na tabela adiante, e no processo de consolidação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU).

Os trabalhos foram realizados com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que realizou auditoria e certificação de certos componentes, indicados na tabela a seguir, em cumprimento à finalidade prevista no inciso IV, art. 74, da Constituição Federal, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Componentes significativos do BGU 2022

Componente	Instituição certificadora	Dotação Orçamentária Jan/2022 R\$ bilhões	% sobre o orçamento	Ativos Dez/2021 R\$ bilhões	% sobre o ativo
Ministério da Economia	TCU	2.918,12	61,66%	3.966,26	57,84%
Ministério da Cidadania	CGU	174,04	3,68%	75,04	1,09%
Ministério da Saúde	CGU	164,89	3,48%	46,91	0,68%
Ministério da Educação	CGU	159,58	3,37%	208,93	3,05%
Ministério da Defesa	TCU	116,71	2,47%	364,47	5,32%
M. Trabalho e Previdência	TCU	107,59	2,27%	435,27	6,35%
M. Infraestrutura	CGU	28,33	0,60%	495,89	7,23%
M. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	CGU	22,79	0,48%	272,43	3,97%
Fundo do Regime Geral da Previdência Social	TCU	780,94	16,50%	281,16	4,10%
Total	-	4.472,98	94,51%	6.146,35	89,63%

Fonte: Anexo I da Portaria-TCU 49/2022 e Tesouro Gerencial

Cabe destacar que as opiniões de auditoria emitidas para cada ministério e para o BGU são formadas a partir de níveis de materialidade diferentes, sendo os dos ministérios necessariamente inferiores aos do BGU. Assim, distorções consideradas relevantes nas demonstrações contábeis dos ministérios não têm a mesma relevância nas demonstrações contábeis consolidadas da União (BGU). Ademais, em razão do disposto no art. 18, § 1º, da Decisão Normativa-TCU 198/2022, alguns resultados das auditorias realizadas em componentes podem não ser utilizados no BGU.

As conclusões que serviram de base para fundamentação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União encontram-se descritas de forma detalhada nos tópicos a seguir, organizadas em duas seções: 5.2. Achados de Auditoria e 5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União.

Foram incorporados a este capítulo apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

A materialidade global foi estabelecida em R\$ 56,506 bilhões, representando 1,33% do total das despesas empenhadas no exercício de 2022, considerando ser esse o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União. A materialidade para execução da auditoria foi estabelecida em R\$ 28,253 bilhões, representando 50% da materialidade global. Foram acumuladas distorções somente acima do limite para acumulação de distorções (LAD), estabelecido em R\$ 1,695 bilhões, 3% da materialidade global.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controles, deixaram de ser incorporados ao presente capítulo, pois nenhum representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem encaminhamento no nível das Contas do Presidente da República. Entretanto, todos foram objeto de propostas de determinação ou recomendação aos respectivos gestores responsáveis, nos processos específicos de auditoria individuais.

5.2. Achados de auditoria

5.2.1. Distorções de Valor

Processo de consolidação das demonstrações contábeis

5.2.1.1. R\$ 23,56 bilhões em transações Intra OFSS não excluídos nos demonstrativos consolidados do exercício de 2022

(TC 013.420/2022-4 - Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas)

De acordo com a NBC TSP 17, item 40 (c), na elaboração das demonstrações contábeis consolidadas devem ser eliminados integralmente ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas, despesas e fluxos de caixa relacionados a transações entre entidades da mesma entidade econômica.

O § 1º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que “no caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.”

O MCASP, 9ª Edição, na Seção 3 – Estrutura do PCASP, registra que, a fim de possibilitar a consolidação das contas públicas nos diversos níveis de governo, com a adequada elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) e do Balanço do Setor Público Nacional (BPSN), foi criado no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) um mecanismo para segregação dos valores das transações que serão incluídas ou excluídas na consolidação, o qual consiste na utilização do quinto nível (Subtítulo) do código das contas contábeis de natureza patrimonial, isto é, nas contas das classes 1 (Ativo), 2 (Passivo e Patrimônio Líquido), 3 (Variação Patrimonial Diminutiva - VPD) e 4 (Variação Patrimonial Aumentativa - VPA).

A Macrofunção Siafi 020318 - Encerramento do exercício, de 22/12/2022, por sua vez, estabelece que as operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) que, para evitar dupla contagem dos saldos dessas operações, utilizam-se contas de quinto nível igual a “2”, cujos saldos são excluídos dos demonstrativos contábeis consolidados (subitem 7.10.1 – grifo nosso).

Os procedimentos de auditoria sobre o processo de consolidação indicaram saldos nas contas do ativo, do passivo, do patrimônio líquido, da VPA e da VPD, em nível de apresentação, que deveriam ser eliminados por se tratar de transações intragrupo, totalizando R\$ 23,56 bilhões.

Em face da não exclusão dessas transações, o Resultado Patrimonial do período, por exemplo, encontra-se subavaliado em R\$ 3,10 bilhões, em decorrência de R\$ 6,04 bilhões em VPD (despesas) e R\$ 2,94 bilhões em VPA (receitas), ambas intragrupo.

Ocorre, no entanto, que em decorrência de incorreções na contabilização das operações entre órgãos e entidades do BGU, em especial quanto à utilização do quinto nível da conta contábil (subtítulo), que é o nível de consolidação, a exclusão total dessas transações poderá causar o desbalanceamento das demonstrações consolidadas, o que tornaria, no momento, inadequada a eliminação da totalidade dessas transações.

Para tratar a distorção, foi proposta, no âmbito do TC 013.420/2022-4, recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional para revisar e ajustar os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis da União de modo a eliminar as operações intragrupo até o limite em que o balanceamento dessas demonstrações não seja comprometido e que as operações não excluídas sejam consideradas imateriais em nível de classes de transações e saldos das demonstrações contábeis.

Receita e Créditos Tributários

5.2.1.2. R\$ 330 bilhões de Créditos Tributários a Receber reconhecidos indevidamente

(TC 020.653/2022-0 - Relatório de Auditoria das Receitas Tributárias – M. da Economia, item 3.1.1)

Houve reconhecimento indevido, da ordem de R\$ 330 bilhões, de créditos tributários a receber nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2022, distorcendo, de maneira relevante, o saldo das contas Créditos Tributários a Receber, do Ativo, e Impostos, das variações patrimoniais aumentativas (VPA), com reflexos no resultado patrimonial do exercício.

Embora a Receita Federal do Brasil (RFB) tenha detectado o registro indevido de créditos tributários em julho de 2022, oriundos de lançamentos de pessoa física com indícios de erro no preenchimento de declarações, a correção somente veio a ser efetuada em fevereiro de 2023, após o encerramento do exercício financeiro e publicação das demonstrações contábeis. Assim, na posição de 31/12/2022, os saldos das referidas contas encontram-se relevantemente distorcidos, para cima, em cerca de R\$ 330 bilhões, cada uma.

Visando corrigir as causas da distorção, formulou-se propostas de determinação e ciência ao Ministério da Fazenda, no relatório de auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 020.653/2022-0.

5.2.1.3. R\$ 7,74 bilhões de parcelamentos recebidos reconhecidos indevidamente no passivo

(TC 020.653/2022-0 - Relatório de Auditoria das Receitas Tributárias – M. da Economia, item 3.1.3)

Contabilização de valores recebidos a título de amortização de parcelamentos unificados de tributos, da ordem de R\$ 7,74 bilhões em contas de passivo, como procedimento contábil transitório, para posteriormente reclassificar o recebimento em contas orçamentárias e patrimoniais apropriadas.

Os referidos ingressos financeiros não se enquadram na definição de passivo, nos termos dos subitens 5.14 a 5.26, do Capítulo 5, da NBC TA EC, inexistindo, desse modo, o montante registrado como obrigação na Demais Obrigações a Curto Prazo, do Passivo Circulante.

Nem todos os recebimentos registrados no passivo são reclassificados antes do encerramento do exercício, o que resulta não só em distorção na informação contábil, mas também na ausência de disponibilização tempestiva de fontes de recursos específicas, vinculadas por lei a determinadas destinações.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de ciência à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da

Fazenda Nacional (PGFN), no relatório de auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 020.653/2022-0.

Ajustes para perdas em créditos a receber

5.2.1.4. R\$ 240,74 bilhões de Ajustes para Perdas reconhecidos indevidamente

(TC 020.653/2022-0 - Relatório de Auditoria das Receitas Tributárias – M. da Economia, item 3.1.2)

Reconhecimento indevido de cerca de R\$ 240,74 bilhões na conta de Ajuste para Perdas, do Ativo, e na conta Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável e Ajustes para Perdas, da VPD.

Tal falha ocorreu porque o valor de ajustes para perdas vem sendo calculado com base na aplicação de determinado percentual sobre o saldo de créditos tributários.

Nesse sentido, o aumento indevido, da ordem de R\$ 330 bilhões, em créditos tributários (tratado no item 5.2.1.2), elevou incorretamente os saldos das contas Ajuste para Perdas e Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável e Ajustes para Perdas, da VPD, de modo que, na posição de 31/12/2022, as referidas contas apresentam distorções relevantes, afetando a utilidade da informação para usuários e tomadores de decisão.

Para corrigir a distorção, formularam-se propostas de determinação e ciência ao Ministério da Fazenda, no relatório de auditoria das Receitas e Créditos Tributários da União, constante do TC 020.653/2022-0.

5.2.1.5. R\$ 263,36 milhões de perdas prováveis não reconhecidas relacionadas a multas administrativas

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1277033 do MAPA, item 2.2.3.3)

Não reconhecimento de cerca de R\$ 263,36 milhões em perdas prováveis relacionadas aos direitos decorrentes de multas aplicadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Quanto a este aspecto, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, item 3.2.2 - Avaliação e mensuração Créditos e Obrigações, informa sobre a necessidade de reconhecimento dos riscos de recebimento de direitos, em contas de perdas, quando houver motivo para tal. Contudo, no âmbito do MAPA, não foi feito o reconhecimento das perdas prováveis em multas administrativas, mesmo havendo histórico de inadimplência que o justificasse.

Como resultado, na posição de 31/12/2022, o saldo da conta Ajustes para Perdas em Créditos encontra-se estimado em valor menor no montante de R\$ 263,36 milhões. Tal fato distorce a expectativa de recebimento desses valores, com efeito direto no resultado patrimonial do exercício.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

Demais obrigações

5.2.1.6. R\$ 28,9 bilhões em créditos a receber e R\$ 72,9 bilhões em obrigações de compensação previdenciária não reconhecidos

(TC 020.710/2022-4 - Relatório de Auditoria do FRGPS, item 3.1.1)

O Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) estimou valores a pagar e a receber relativos aos requerimentos de compensação previdenciária analisados e pendentes de análise, os quais satisfazem as condições de passivo e de ativo, respectivamente, mas que não foram reconhecidos no patrimônio do Fundo ao final de 2022.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por sua vez, informou que a análise de requerimentos de compensação previdenciária pelo RGPS é limitada pelo teto orçamentário, que não permite ampliar os valores para além do máximo estabelecido em lei, o que, por si, constitui uma barreira que se deve respeitar (peça 70, p. 22, TC 020.710/2022-4). A afirmação da entidade demonstra que o reconhecimento patrimonial do direito e/ou da obrigação provenientes da compensação previdenciária está sendo afastado em razão de questões orçamentárias.

Todavia, o registro contábil patrimonial independe de disponibilidade orçamentária, pois as variações patrimoniais devem ser evidenciadas, sejam elas resultantes ou independentes da execução orçamentária, consoante dispõe o art. 104 da Lei 4.320/1964. Ademais, o inciso II do art. 50 da LRF estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Portanto, com o objetivo de evidenciar o impacto no patrimônio, deve haver o registro dos direitos, das obrigações e da variação patrimonial em função do fato gerador, independentemente da execução orçamentária ou do pagamento (MCASP, Parte I, item 3,4, p. 58).

Desse modo, o patrimônio do FRGPS deveria conter, em 31/12/2022, os seguintes valores nos saldos das contas abaixo identificadas, segregadas por situação dos requerimentos.

Contas contábeis e distorção detectada

Contas contábeis	Situação dos requerimentos	Valores (R\$) Bilhões
Demais Obrigações a Curto Prazo (Passivo Exigível) e Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)	Pendentes de análise	68,38
	Analisados	4,52
	Total	72,9
Contas contábeis	Situação dos requerimentos	Valores (R\$) Bilhões
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo (ativo) e Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA)	Pendentes de análise	28,65
	Analisados	0,22
	Total	28,87

Fonte: TC 020.710/2022-4, relatório de auditoria, item 3.1.1.

Para corrigir a distorção, formulou-se propostas de determinação e recomendação ao INSS e de ciência ao Ministério da Previdência Social, no relatório de auditoria do FRGPS, constante do TC 020.710/2022-4.

5.2.1.7. R\$ 2,36 bilhões de créditos a receber reconhecidos incorretamente no Fundo da Marinha Mercante

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU 1286194 do Ministério da Infraestrutura, item 2.3.3 “b”)

Na análise dos registros dos Créditos a Receber do Fundo da Marinha Mercante (FMM), ao comparar as informações do FMM com as informações dos agentes financeiros responsáveis, constatou-se divergência, a menor, nas informações contábeis do FMM, de R\$ 2,36 bilhões.

Essa distorção foi parcialmente explicada pela não transferência de créditos a receber de longo para o curto prazo dos empréstimos e financiamentos concedidos, incorrendo na subavaliação do saldo da conta Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo, no valor de R\$ 794 milhões.

Contudo, também se verificou superestimação do saldo da conta Empréstimos e Financiamentos Concedidos a Longo Prazo em R\$ 1,57 bilhão, indicando que a distorção não se deve apenas à classificação incorreta entre ativo circulante e não circulante, mas também quanto a valores indevidamente reconhecidos/mantidos na conta Empréstimos e Financiamentos Concedidos.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Infraestrutura, exercício de 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.1.8. R\$ 313 milhões em créditos não reconhecidos em multas administrativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU 1277033 do MAPA, item 2.2.3.1)

Não reconhecimento de cerca de R\$ 313 milhões em multas administrativas aplicadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Pelo regime de competência, os fatos contábeis devem ser registrados no momento de seu fato gerador. Contudo, em 2022 e em exercícios anteriores, o reconhecimento de valores a receber decorrentes a aplicação de multas, no âmbito do MAPA, foi efetuado somente no momento do pagamento. Tal fato distorce a apresentação adequada do estoque de créditos ativos, que representam benefícios econômicos futuros.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do ministério referente ao exercício de 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

Provisões – Passivos Atuariais

5.2.1.9. R\$ 63,91 bilhões provisionados a maior em virtude de erros no sistema de cálculo

(TC 020.726/2022-8 - Relatório de Auditoria nos Passivos Atuariais do M. da Defesa, item 3.1.2)

Erros relacionados à falta de proporcionalização “pro rata de serviço” no passivo de inativos militares ocasionou aumento indevido do saldo conta Provisões a Longo Prazo, no montante estimado de R\$ 66,48 bilhões, e redução do saldo relacionado à Provisões a Curto Prazo, no valor de R\$ 2,57 bilhões.

Os erros decorreram de inconsistência na conciliação entre saldos individuais e totais dos passivos atuariais devido a erros no algoritmo do sistema utilizado pelo Centro de Análises de Sistemas Navais da Marinha do Brasil (Casnav) para o cálculo do passivo de benefício pós-emprego, bem como de distorção relacionada ao uso de fluxo atuarial inadequado para a determinação da taxa de juros dos benefícios de inativos militares.

As falhas identificadas foram corrigidas após o fechamento das demonstrações contábeis, no entanto, no BGU de 31/12/2022, a distorção permaneceu.

Para evitar a ocorrência de falhas similares, foi expedida recomendação por meio do Acórdão 1.000/2023-Plenário, no âmbito do TC 020.726/2022-8, a ser monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.1.10. R\$ 44,9 bilhões provisionados a menor devido ao uso inconsistente de hipótese biométrica de mortalidade de aposentados

(TC 020.712/2022-7 - Relatório de Auditoria nos Passivos Atuariais do M. Trabalho e Previdência, item 3.1.2.)

Foram verificadas inconsistências nas hipóteses biométricas de mortalidade de aposentados, utilizadas na estimativa do passivo atuarial do Ministério do Trabalho e Previdência, e do uso das tábuas biométricas de mortalidade de maneira distinta daquela divulgada, reduziram indevidamente o passivo registrado na conta Provisões no valor aproximado de R\$ 44,9 bilhões.

Para corrigir a distorção, foi expedida recomendação ao Ministério da Previdência Social por meio do Acórdão 999/2023-Plenário, no relatório de auditoria dos passivos atuariais da União, TC 020.712/2022-7, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.1.11. R\$ 42 bilhões de variações patrimoniais diminutivas reconhecidas indevidamente devido a falhas na contabilização de passivos atuariais de benefícios pós-emprego

(TC 020.726/2022-8 - Relatório de Auditoria nos Passivos Atuariais do M. da Defesa, item 3.1.1)

A NBC TSP 15, em seu item 59, requer que a contabilização dos valores referentes às remensurações do valor líquido de passivo de benefício definido, como os ganhos e as perdas atuariais, seja feita no patrimônio líquido, na conta Ajuste de Avaliação Patrimonial (AAP).

No entanto, os ajustes nos valores das obrigações relacionadas aos benefícios de militares registrados nas contas contábeis de Provisão tiveram como contrapartida registros nas contas Reversão de Provisões e Constituição de Provisões, ambas da DVP, afetando indevidamente o resultado patrimonial do exercício.

Para correção das falhas, foi expedida recomendação por meio do Acórdão 1.000/2023-Plenário, no âmbito do TC 020.726/2022-8, a ser monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.1.12. R\$ 39,8 bilhões de VPD reconhecida a maior devido à falha na contabilização de erro na metodologia de cálculo do passivo atuarial

(TC 020.712/2022-7 - Relatório de Auditoria nos Passivos Atuariais do M. do Trabalho e Previdência, item 3.1.3)

O método de cálculo de Crédito Unitário Projetado “e” (PUC-e) foi alterado, no decorrer de 2022, para Crédito Unitário Projetado “a” (PUC-a), para contemplar ajuste na proporção de tempo de serviço considerado no cálculo do passivo, abrangendo o período desde o primeiro regime previdenciário ao qual o servidor esteve vinculado. Essa mudança resultou na elevação do valor da provisão matemática previdenciária, calculada em R\$ 39,8 bilhões, na posição de 31/12/2021.

O referido ajuste deveria ter efeito diretamente no patrimônio líquido, na conta de Ajustes de Exercícios Anteriores. No entanto, o aumento da provisão foi reconhecido em conta de variação patrimonial, afetando o resultado do período. Assim, o saldo das contas Constituição de Provisões, da DVP, e Ajustes de Exercícios Anteriores, do Patrimônio Líquido, encontra-se, em 31/12/2022, a maior no valor de R\$ 39,8 bilhões, em virtude do registro inadequado de parcela da correção do método de cálculo correspondente ao exercício de 2021, no resultado do exercício de 2022, em afronta ao regime de competência.

Para corrigir o erro, foi expedida determinação ao Ministério da Previdência Social por meio do Acórdão 999/2023-Plenário, no relatório de auditoria do TC 020.712/2022-7, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais da União.

5.2.1.13. R\$ 21 bilhões em VPA (receitas) reconhecidas indevidamente

(TC 020.726/2022-8 - Relatório de Auditoria nos Passivos atuariais do M. da Defesa, item 3.1.1)

A NBC TSP 15, item 59, requer que a contabilização dos valores referentes às remensurações do valor líquido de passivo de benefício definido, como os ganhos e as perdas atuariais, seja feita no patrimônio líquido, na conta de Ajuste de Avaliação Patrimonial (AAP).

No entanto, os ajustes na provisão para os benefícios militares foram registrados nas contas contábeis de Provisão e as respectivas contrapartidas se efetivaram nas contas Reversão de Provisões (VPA) e Constituição de Provisões (VPD).

Verificou-se ainda que a contabilização na conta Reversão de Provisão, realizado com base em cálculo equivocado, não foi estornado quando dos lançamentos para correção do registro. O que houve foi o reconhecimento de nova provisão, englobando o valor indevidamente revertido, tornando mais relevante o efeito sobre as variações patrimoniais e resultado patrimonial do período.

Para corrigir a distorção, foi expedida determinação por meio do Acórdão 1000/2023-Plenário, no relatório de auditoria do TC 020.726/2022-8, a ser monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais do Ministério da Defesa.

5.2.1.14. R\$ 10,24 bilhões em ajustes de avaliação patrimonial não reconhecidos

(TC 020.726/2022-8 - Relatório de Auditoria nos Passivos atuariais do M. da Defesa, item 3.1.1)

A NBC TSP 15, item 59, estabelece que as contabilizações dos valores referentes às remensurações do valor líquido de passivo de benefício definido, assim como os ganhos e as perdas atuariais, sejam feitas em conta do Patrimônio Líquido.

Contudo, houve reconhecimento indevido na conta de Constituição de Provisões (VPD) do valor líquido dos ganhos e das perdas atuariais do exercício, no valor de R\$ 10,24 bilhões em vez da conta Ajuste de Avaliação Patrimonial, do Patrimônio Líquido, afetando a confiabilidade e a utilidade da informação. Assim, na posição de 31/12/2022, o saldo da conta de Constituição de Provisões, da VPD, encontra-se inflado em R\$ 10,24 bilhões.

Para corrigir a distorção, foi expedida determinação por meio do Acórdão 1000/2023-Plenário, no relatório de auditoria do TC 020.726/2022-8, a ser monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais do Ministério da Defesa.

5.2.1.15. Pelo menos R\$ 10,7 bilhões provisionados a menor devido a hipóteses de mortalidade sem análise de sensibilidade, com testes de aderência incorretos e sem os ajustes exigidos

(TC 020.712/2022-7 - Relatório de Auditoria nos Passivos Atuariais do M. do Trabalho e Previdência, item 3.1.1)

Inadequações nas tábuas de mortalidade utilizadas para a estimativa de provisões no MTP causaram distorções em valor estimado de R\$ 10,7 bilhões.

As tábuas divergem significativamente nas populações analisadas, apesar de os testes indicarem erroneamente a não existência de divergência significativa entre os números observados de falecimentos e aqueles previstos pelas tábuas de mortalidade.

Apesar de ter sido indicada pelo ministério, ainda em 2021, a possibilidade de ajustar o nível de mortalidade utilizando técnicas atuariais ou demográficas, nenhum ajuste foi feito nas probabilidades de mortalidade utilizadas na estimativa do passivo atuarial. A necessidade de ajuste é justificada tanto pela Portaria MTP 1.467/2022, art. 35, §2º, como pela NBC TSP 15, itens 83 e 84.

A análise de sensibilidade recomendada pelo Acórdão 1.464/2022-TCU-Plenário, item 9.1.4, que é exigida pelo item 147 da NBC TSP 15 em relação às tábuas de mortalidade, não foi realizada, o que impossibilitou a quantificação do impacto da divergência ou a avaliação da prioridade das medidas que devem ser tomadas para sua resolução.

A equipe de auditoria realizou análise de sensibilidade focando nos valores referentes às aposentadorias programadas, que respondem por 73% do passivo do RPPS da União, por meio do agravamento e desagravamento das tábuas de mortalidade. Como resultado, foi observado que a alteração de 1% nas probabilidades implica em alteração superior a R\$ 3 bilhões nas obrigações. A equipe procedeu então à estimativa do impacto da falta de ajustes necessários para que as tábuas de mortalidade fossem aderentes aos dados observados. Foi estimado o ajuste mínimo de pelo menos R\$ 10,74 bilhões, implicando subavaliação da provisão e das variações patrimoniais em 31/12/2022.

Para corrigir a distorção, foi expedida determinação ao Ministério da Previdência Social por meio do Acórdão 999/2023-Plenário, no relatório de auditoria do TC 020.712/2022-7, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais dos passivos atuariais da União.

5.2.1.16. R\$ 1,14 bilhão em obrigações relacionadas ao Auxílio Emergencial reconhecido em duplicidade

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1112587 do Ministério da Cidadania, item 2.3.3)

De acordo com o MCASP 9ª Edição e na NBC TSP 03, provisão é um passivo de prazo ou valor incerto. Nesse sentido, uma vez atendidos os requisitos, a provisão deve ser reconhecida. Por outro lado, se não houver mais incerteza quanto ao valor e ao prazo, o passivo deixará de ser uma provisão, devendo ser reconhecida a obrigação a pagar correspondente e, em contrapartida, baixada a provisão.

A partir de análises das obrigações registradas na conta Provisões a Curto Prazo, especialmente àquelas relacionadas ao Auxílio Emergencial 2020, Auxílio Emergencial 2021 e Auxílio Emergencial Residual Covid-19, verificou-se o pagamento de auxílios emergenciais sem a devida baixa da provisão anteriormente constituída para essa finalidade.

Logo, os pagamentos realizados ao longo do exercício 2022, referentes à judicialização e contestação dos pagamentos dos Auxílios Emergenciais, foram registrados em duplicidade, por meio de nova variação patrimonial, afetando indevidamente o saldo da conta Benefícios Eventuais (DVP) com efeito no resultado patrimonial, no montante de R\$ 1,14 bilhão.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Cidadania, exercício de 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

Empréstimos e financiamentos concedidos

5.2.1.17. R\$ 26,6 bilhões em desincorporação de ativos indevidamente contabilizados

(TC 013.440/2022-5 - Relatório de Auditoria nos Haveres Financeiros do M. da Economia, item 3.1.1)

Em julho de 2022, foram baixados indevidamente como desincorporação de ativos, isto é, como despesa do exercício (VPD), R\$ 26,6 bilhões de perdas anteriormente provisionadas com haveres, relacionados às prestações devidas e não pagas pelo estado do Rio de Janeiro.

A contabilização da transação foi efetuada de forma diversa à orientação contida na Macrofunção Siafi 020342, que dispõe que a redução do ativo deve ser registrada em contrapartida das perdas estimadas. Como efeito da inobservância normativa, houve o duplo reconhecimento da perda.

Dada a implementação do novo modelo de ajuste para perdas, a partir de dezembro de 2022, e o fato de que a STN irá avaliar como será o tratamento dado para os registros posteriores ao reconhecimento da perda, não foi formulada proposta de encaminhamento para a questão.

5.2.1.18. R\$ 2,2 bilhões em empréstimos concedidos inexistentes

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU 1277033 do MAPA, item 2.2.2.3.2)

Manutenção indevida de R\$ 2,2 bilhões de direitos a receber nos registros contábeis do Fundo de Terras e Reforma Agrária (FTRA) em decorrência de fragilidades nos controles internos relacionados à identificação e baixa tempestiva de valores relacionados a financiamentos recebidos.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do MAPA, exercício 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.1.19. R\$ 240 milhões a maior em Empréstimos ativos no Funcafé

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU 1277033 do MAPA, item 2.2.2.2)

Ao confirmar os valores contábeis registrados no MAPA relativos ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) com os registros presentes nos controles do agente financeiro gestor do fundo, identificou-se divergência no saldo da conta Empréstimos e Financiamento Concedidos das demonstrações do MAPA, a maior, no montante de R\$ 240 milhões, por reconhecimento indevido.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do MAPA, exercício 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

Demais Obrigações

5.2.1.20. R\$ 27 bilhões, aproximadamente, não provisionados no curto prazo para restituição aos contribuintes do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)

(TC 016.822/2022-6 - Relatório de Auditoria do Ministério da Economia, item 3.1.4)

Não reconhecimento de obrigação no valor estimado de R\$ 27,1 bilhões, para fazer face à restituição de IRPF, que ocorre no exercício financeiro posterior ao exercício de competência (ano do auferimento da renda pelo contribuinte).

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, no relatório de auditoria do Ministério da Economia, TC 016.822/2022-6.

5.2.1.21. R\$ 23 bilhões, pelo menos, de passivo não reconhecido para compensação aos Estados e ao Distrito Federal referente à perda de arrecadação de ICMS combustíveis

(TC 013.440/2022-5 - Relatório de Auditoria nos Haveres Financeiros do M. da Economia, item 3.1.2)

Não reconhecimento de obrigação, de pelo menos R\$ 23 bilhões, para compensar os Estados e o Distrito Federal, em decorrência da perda de arrecadação de ICMS sobre combustíveis, conforme estabelecido pelo art. 3º da Lei Complementar 194/2022.

Em vez disso, houve apenas divulgação do passivo contingente em notas explicativas do Balanço-Geral da União, em desacordo com o MCASP e com a NBC TSP 3, uma vez que o art. 3º da Lei Complementar 194/2022 criou a obrigação e a Portaria 7.889/2022 do então Ministério da Economia estabeleceu a metodologia de cálculo do valor a ser compensado.

Dessa forma, deveria ter sido reconhecida provisão e não divulgado passivo contingente, pois se tratava de obrigação presente, certa e com estimativa confiável do valor, havendo, no entanto, incerteza apenas sobre o prazo e o valor exato, já que a efetivação da compensação ainda dependia da negociação entre os agentes políticos envolvidos.

O Ministério da Fazenda foi cientificado mediante o Acórdão 753/2023-TCU-Plenário.

Bens imóveis

5.2.1.22. R\$ 45 bilhões, aproximadamente, reconhecidos indevidamente como ativo, relativos a espelhos d'água marinho

(TC 016.822/2022-6 - Relatório de Auditoria do Ministério da Economia, item 3.1.3)

Reconhecimento indevido de espelho d'água do Município de Vitória/ES como ativo, sem observância de aspectos intrínsecos à formação do valor do bem, conforme preceitua a NBR 14653-6 (peça 338 do TC 025.757/2021-0, item 5.1).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) destacou que não há consenso entre os órgãos contábeis internacionais sobre a contabilização ou não desses tipos de bens, e conclui que: “não deve haver saldo na conta contábil relativa à contabilização dos espelhos d'água (peça 204, do TC 016.822/2022-6).

O ajuste requerido foi efetuado após o fechamento das demonstrações contábeis, de maneira que o saldo das contas Bens imóveis do Ativo, e Desincorporação de Ativos da DVP, restaram superavaliados em R\$ 45,1 bilhões no BGU de 31/12/2022.

Ante a correção da falha e manifestação da STN, não foram propostos encaminhamentos para a questão.

5.2.1.23. R\$ 95,95 bilhões decorrentes de valorização de bens imóveis classificados incorretamente

(TC 013.420/2022-4 - Relatório de Auditoria das Demonstrações Consolidadas)

De acordo com a NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, item 44, após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes.

O item 54 da mesma norma prevê que se o valor contábil da classe do ativo aumentar em virtude da reavaliação, esse aumento deve ser contabilizado diretamente à conta de reserva de reavaliação. De outro modo, se o valor contábil da classe do ativo diminuir em virtude da reavaliação, essa diminuição deve ser reconhecida no resultado do período caso não haja saldo de reserva de reavaliação para a respectiva classe do ativo. Em havendo saldo, a respectiva diminuição deve ser contabilizada diretamente à conta de reserva de reavaliação até o limite de qualquer saldo existente na reserva de reavaliação referente àquela classe de ativo (item 55).

Já o item 56 dispõe que “Aumentos ou diminuições de reavaliação relativa a ativos individuais dentro de uma classe do ativo imobilizado devem ser contrapostos uns com os outros dentro da classe, mas não devem ser contrapostos com ativos de classes diferentes.”.

Os testes sobre os saldos contábeis das demonstrações consolidadas do exercício de 2022 demonstraram distorção relacionada à contabilização incorreta da valorização e desvalorização dos bens, nos montantes de R\$ 47,97 bilhões e de R\$ 149,90 bilhões, respectivamente.

No cenário de compensação das valorizações e desvalorizações de que trata o item 56 da NBC TSP 07, o valor de R\$ 29,93 bilhões deveria constar em conta do Patrimônio Líquido, e o valor da desvalorização que integra o saldo da conta Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas, da VPD, seria de R\$ 131,86 bilhões, ou seja, R\$ 8,04 bilhões a menos, em 31/12/2022.

Assim, no BGU de 31/12/2022, a distorção alcança o valor de R\$ 95,95 bilhões, decorrente do aumento indevido do saldo da conta Reavaliação de Ativos, da VPA, e do saldo da conta Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas, da VPD, e da subavaliação do saldo da conta Reserva de Reavaliação, do Patrimônio Líquido, cujos valores e efeitos estão demonstrados na tabela a seguir.

Distorções por Conta Contábil em virtude da Reavaliação de Bens Imóveis

Contas contábeis	Distorções (em R\$ bilhões)	Efeito
Reavaliação de Ativos (VPA)	47,98	Superavaliação
Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas (VPD)	18,04	Superavaliação
Demais reservas (PL)	29,93	Subavaliação
Total	95,95	

Fonte: Tesouro Gerencial, dezembro encerrado.

Considerando que a correção das distorções apontadas requer a parametrização dos sistemas corporativos da Secretaria de Gestão do Patrimônio da União (SPU) e que a STN já efetuou comunicação à referida secretaria para que observasse os normativos em vigor para a contabilização das reavaliações de imóveis, a proposta de encaminhamento, proposta no âmbito do TC 013.420/2022-4, foi por cientificar a Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Coordenação

e Governança do Patrimônio da União (SPU) que a inadequação dos roteiros de contabilização das operações de valorização e desvalorização de bens imóveis em relação ao previsto nos itens 54 a 56 da NBC TSP 07 causou distorções relevantes em saldos e elementos das demonstrações contábeis de órgãos e de entidades da administração pública federal e, por conseguinte, nas demonstrações contábeis consolidados da União (BGU).

5.2.1.24. R\$ 11,9 bilhões não reconhecidos em ativos ferroviários

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU 1286194 do Ministério da Infraestrutura, item 2.3.1)

Na análise do registro dos ativos ferroviários nas informações contábeis do Ministério da Infraestrutura observou-se que quatro ferrovias concedidas, totalizando R\$ 8,67 bilhões, não foram contabilizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), nem em outros órgãos da União. Essas ferrovias são: a) EF-277 - PR; b) EF-364 - MT - MS e SP; c) EF Carajás; e d) EF Vitória - Minas.

Adicionalmente, constatou-se que as malhas ferroviárias a) Malha Centro Leste (Ferrovia Centro-Atlântica S.A.); b) Malha Oeste; e c) Malha Sul, não tiveram seus novos trechos, no valor de R\$ 3,23 bilhões, atualizados contabilmente.

Os valores mencionados foram calculados com base no relatório técnico de atualização do valor contábil das ferrovias concedidas, pertencentes ao patrimônio do DNIT e somam R\$ 11,91 bilhões.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Infraestrutura, exercício de 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.1.25. R\$ 11,33 bilhões em ganhos com incorporação de ativo reconhecidos indevidamente

(TC 016.822/2022-6, Relatório de Auditoria do Ministério da Economia, item 3.1.7)

Conforme a Macrofunção Siafi 020335 (Reavaliação e Redução ao Valor Recuperável), a Administração Pública Direta da União, suas autarquias e fundações devem registrar os efeitos do reconhecimento inicial dos ativos como Ajustes de Exercícios Anteriores no período em que eles são reconhecidos pela primeira vez.

Verificou-se que, pelo menos em 2021, 2020 e 2019, a incorporação ao Siafi de bens dominicais registrados no Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) foi realizada por intermédio da utilização do evento 54.1.740 (2021NS000040 – UG 170021), que está parametrizado para aumentar o saldo da conta Bens Imóveis e, indevidamente, o saldo da conta Ganhos com Incorporação de Ativo.

Assim, o registro de incorporação de bens dominicais do Siapa no Siafi tem provocado impacto indevido no resultado do exercício patrimonial apurado na DVP, contrariando a previsão normativa que estabelece como contrapartida a conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, do Patrimônio Líquido.

No BGU de 31/12/2022, o saldo da conta Ganhos com Incorporação de Ativo, da VPA, encontra-se superavaliado em R\$ 11,33 bilhões, e o saldo da conta Ajustes de exercícios Anteriores, do Patrimônio Líquido, subavaliado pelo mesmo montante.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Fazenda, no relatório de auditoria do TC 016.822/2022-6, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

5.2.1.26. R\$ 2,24 bilhões decorrentes de ganhos de reavaliação de bens imóveis não reconhecidos

(Relatório de Avaliação da SFC/CGU 1277033 do MAPA, item 2.2.1.1)

Não reconhecimento de R\$ 2,24 bilhões decorrente da reavaliação de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), devido ao modelo de reavaliação de bens imóveis utilizado pela entidade, que utiliza Planilhas de Preços Referenciais, alimentadas por dados fornecidos pelas superintendências regionais do Incra.

Examinando as informações de 155 imóveis registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial (SPIUNET), identificou-se diferenças entre o valor calculado pela equipe de auditoria e o valor constante nos registros contábeis, de modo que na posição de 31/12/2022, o saldo da conta Bens Imóveis encontra-se subavaliado em R\$ 2,24 bilhões.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do MAPA, exercício 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.1.27. R\$ 1,42 bilhão de bens móveis reconhecidos a maior

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1287104 do Ministério da Saúde, item 2.3.3 “a”)

Na análise dos saldos da conta Bens Móveis, tendo como base os inventários anuais da Fiocruz, Funasa e do Ministério da Saúde. Foram identificadas divergências entre os valores obtidos pelas entidades avaliadas e os correspondentes valores no Siafi, constatou-se que o saldo da conta Bens Móveis está inflado em R\$ 1,42 bilhão.

O assunto já havia sido tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Saúde relativa ao exercício de 2021, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações acompanhadas por esse órgão de controle interno.

Estoques

5.2.1.28. R\$ 1,54 bilhão em estoques inexistentes

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1287104 do Ministério da Saúde, item 2.3.2 “a”)

A auditoria detectou a inversão dos registros de baixa de estoques, isto é, aumentando o valor dos estoques em vez de reduzi-los, no montante de R\$ 770,84 milhões, o que resultou no aumento indevido dos saldos das contas Estoques e Ajustes de Exercícios Anteriores, correspondente a R\$ 1,54 bilhão.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério Saúde, exercício 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

Regime de competência

5.2.1.29. R\$ 3,27 bilhões em despesas na modalidade de repasses fundo-a-fundo reconhecidas sem observância ao regime de competência

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1287104 do Ministério da Saúde, item 2.3.1 “a”)

Na análise dos lançamentos contábeis realizados pelo Ministério da Saúde, no âmbito das transferências fundo-a-fundo a Municípios, a Estados e ao Distrito Federal, identificou-se o reconhecimento de despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercício distinto, em desacordo com o princípio da competência.

Em 2022, houve registro de despesas de R\$ 2,45 bilhões relativas a transferências na modalidade fundo-a-fundo (Transferências Intergovernamentais), cujo fato gerador ocorreu em 2021, afetando indevidamente o resultado do exercício. Também em 2022, o Ministério deixou de

reconhecer obrigações com transferências cujo fato gerador ocorreu em 2022, no montante de R\$ 822 milhões.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Saúde, exercício 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.1.30. R\$ 283 milhões de despesas reconhecidas em exercício distinto da ocorrência do fato gerador

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1112587 do Ministério da Cidadania, item 2.3.7)

Identificaram-se despesas cujo fato gerador se consumou em exercícios anteriores, mas cujo reconhecimento só ocorreu em 2022, além de despesas que ocorreram em 2022, mas que deixaram de ser reconhecidas nesse exercício. Essas situações ferem o princípio da competência e afetam a fidedignidade, a credibilidade e a utilidade das informações contábeis e financeiras.

No que diz respeito às despesas cujo fato gerador ocorrera em exercícios anteriores, mas cujo reconhecimento só ocorreu em 2022, foi possível comprovar despesas (VPD) em desacordo com a competência no montante de R\$ 283 milhões, referente a Transferências Intergovernamentais.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Cidadania, de 2022, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

5.2.2.1. R\$ 73 bilhões de despesa com amortização da dívida classificados incorretamente

(TC 016.822/2022-60, Relatório de Auditoria do Ministério da Economia, item 3.2.1)

Ausência de registro de R\$ 73 bilhões nas Despesas de Capital, na conta orçamentária de amortização da dívida, devido à utilização de metodologia incompatível com as normas contábeis vigentes. O registro foi efetuado na conta Juros e Encargos da Dívida, das Despesas Correntes, distorcendo para cima o saldo da referida conta, e para baixo, o saldo da conta Amortização da Dívida.

A distorção é proveniente do TC 016.855/2022-1 – Auditoria da Dívida Pública Federal, e, no âmbito daquele processo, foi objeto de deliberação do Tribunal por meio do Acórdão 754/2023-Plenário.

5.2.2.2. R\$ 2,42 bilhões de imóveis classificados incorretamente

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1112626 do Ministério da Educação, item 2.4.2)

A Universidade de Brasília (UnB) opera atividades imobiliárias, administrando a locação de centenas de imóveis residenciais e comerciais. Esses bens, no valor de R\$ 2,42 bilhões, devem ser classificados na conta “Propriedades para Investimento” em vez de na conta “Bens Imóveis”, conforme NBC TSP 06 e MCASP 9ª ed., porquanto são destinados à obtenção de renda.

Dentre os bens identificados, encontram-se os imóveis denominados “exclusivo para servidores da FUB” (R\$ 894 milhões). Segundo parecer da AGU, esses bens não são funcionais, mas devem criar e manter a UnB, conforme a Lei 3.998/1961, pois, ao serem ocupados por servidores, o que se busca é a remuneração pelo uso dos imóveis.

O assunto foi tratado pela SFC/CGU na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Educação, de 2022, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.2.2.3. R\$ 2,02 bilhões das aplicações extramercado do FNDE classificados incorretamente

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1112626 do Ministério da Educação, item 2.4.3)

As aplicações das receitas da arrecadação do salário-educação anteriores a janeiro de 2004 são geridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e mantidos no Fundo BB Extramercado FNDE, composto principalmente por Notas do Tesouro Nacional – B (NTN – B), título público com rendimento atrelado à inflação (IPCA) mais taxa de juros prefixada. Essas aplicações estão registradas na conta de Caixa e Equivalentes de Caixa.

Segundo MCASP 9ª Edição, pág. 184 e 518, item 4.5, as aplicações de recursos em títulos e valores mobiliários, cujo objetivo precípuo não seja atender a compromissos de caixa, mas sim, auferir rendimentos pelo capital investido, podendo inclusive estarem sujeitas a risco significativo de mudança de valor e que sejam resgatáveis no curto prazo, devem ser classificadas na conta Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

Assim, como os referidos valores estão em fundo de investimento desde anos anteriores a 2004, conclui-se que não visam atender a compromissos de curto prazo, estão sujeitos a risco médio de mudança de valor e não há indicativos de serem mantidos para venda. Desta forma, apresentam as características para classificação como Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, de maneira que a manutenção dos valores na conta Caixa e Equivalentes de Caixa distorce os saldos das referidas contas em 31/12/2022, afetando a confiabilidade e utilidade da informação para usuários e tomadores de decisão.

O assunto foi tratado pela SFC/CGU na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Educação, de 2022, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União

Opinião com ressalva

Examinaram-se, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I e IV, da Constituição Federal de 1988, e nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443, de 1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), compreendendo o Balanço Patrimonial (BP) e Balanço Orçamentário (BO) de 31/12/2022 e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) para o exercício findo nessa data, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos assuntos descritos na seção a seguir “Base para opinião com ressalva”, as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para opinião com ressalva

Foram identificadas distorções de valor e de classificação contábil, cujos efeitos nas demonstrações contábeis são relevantes, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentadas a seguir:

Distorções de valor

1.1 R\$ 542,6 bilhões no Ativo Circulante decorrentes da superavaliação do saldo dos grupos de contas Créditos a Curto Prazo (R\$ 541,1 bilhões, dos quais R\$ 330 bilhões são de créditos tributários e R\$ 240,4 bilhões de ajustes para perdas, ambos reconhecidos indevidamente, e R\$ 29,1 bilhões de Créditos e valores não reconhecidos) e Estoques (R\$ 1,5 bilhão);

1.2 R\$ 14,2 bilhões no Ativo Não Circulante, decorrentes da subavaliação do grupo de contas Ativo Realizável a Longo Prazo (R\$ 20,5 bilhões) e da superavaliação do grupo de contas Investimentos (R\$ 2,3 bilhões) e Imobilizado (R\$ 32,4 bilhões);

1.3 R\$ 118 bilhões no Passivo Circulante, decorrentes da subavaliação dos saldos das contas Provisões a Curto Prazo (R\$ 26 bilhões) e Demais Obrigações a Curto Prazo (R\$ 92 bilhões);

1.4 R\$ 13,2 bilhões no Passivo Não Circulante, decorrentes da superavaliação dos saldos das contas Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (R\$ 1,3 bilhão), Provisões a Longo Prazo (R\$ 10,8 bilhões) e Demais Obrigações a Longo Prazo (R\$ 1,1 bilhão);

1.5 R\$ 88,6 bilhões no Patrimônio Líquido, resultantes da subavaliação das contas Ajustes de Exercícios Anteriores (R\$ 50 bilhões), Demais Reserva (R\$ 30 bilhões), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R\$ 10,2 bilhões), Resultado de Exercícios Anteriores (R\$ 2,2 bilhões), e da superavaliação das contas Patrimônio Social e Capital Social (R\$ 3,4 bilhões) e Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (R\$ 390 milhões);

1.6 R\$ 383,8 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas, decorrentes da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (R\$ 330 bilhões), Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos (R\$ 60,3 bilhões), Contribuições (R\$ 203 milhões), Exploração e venda de Bens, Serviços e Direitos (R\$ 338 milhões), Transferências e Delegações Recebidas (R\$ 494 milhões) e da subavaliação do saldo do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 7,5 bilhões); e

1.7 R\$ 151 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas, oriundas da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Pessoal e Encargos (R\$ 4 bilhões), Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R\$ 1,1 bilhão), Transferências e Delegações Concedidas (R\$ 1,9 bilhão), Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos (R\$ 240,5 bilhões) e Tributárias (R\$ 1 bilhão), e da subavaliação do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Diminutivas (R\$ 97,7 bilhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

1.8 R\$ 73 bilhões classificados incorretamente como Despesa Corrente/Juros e Encargos da Dívida, quando deveriam ter sido classificados em Despesa de Capital, como Amortização da Dívida;

1.9 R\$ 2,4 bilhões classificados no grupo de contas Bens Imóveis, que deveriam estar em Propriedades para Investimento; e

1.10 R\$ 2 bilhões incorretamente classificados como Caixa e Equivalentes de Caixa, quando o apropriado seria a classificação em Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). As responsabilidades da equipe de auditoria, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

A equipe de auditoria é independente em relação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, entidades responsáveis pela elaboração e divulgação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), tendo sido observadas as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Por fim, entende-se que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar a opinião com ressalva.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é responsável por elaborar o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República apresentada anualmente, cujas informações são provenientes de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

A opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) não abrange outras informações que integram o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República. Assim, neste capítulo não se expressa qualquer forma de conclusão de auditoria sobre essas informações.

Em conexão com a auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), a responsabilidade do Tribunal de Contas da União é avaliar se o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República está, de forma relevante, inconsistente com aquelas demonstrações ou com o conhecimento obtido na auditoria ou, de outra forma, aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluir-se que há distorção relevante no referido relatório, deve-se comunicar esse fato.

Como descrito na seção “Base para opinião com ressalva”, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) estão afetadas de forma relevante, pelas distorções apresentadas. Assim, essas outras informações que integram o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República, por conterem as demonstrações contábeis e a elas fazerem referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicados na “Base para opinião com ressalva”.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis consolidadas

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público, conforme previsto no Decreto 11.344/2023, art. 36, inciso XX, e na Lei 10.180/2001, arts. 16 e 17, inciso I c/c art. 18, inciso VI e, e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas

O objetivo do auditor é obter segurança razoável de que as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir Certificado de Auditoria contendo essa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas de auditoria sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

Em consonância com o disposto no art. 22 da Decisão Normativa-TCU 198/2022, nesta auditoria foram consideradas relevantes para as demonstrações contábeis como um todo as distorções que, individualmente ou em conjunto, se aproximaram ou superaram 1,3% das despesas empenhadas em 2022. A despesa orçamentária foi considerada o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União, em razão de todos programas e ações governamentais dependerem basicamente do orçamento público para o seu financiamento.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, exerceu-se julgamento profissional e manteve-se o ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificaram-se e avaliaram-se os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), independentemente se causada por fraude ou erro, e planejaram-se e executaram-se os procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, obtendo-se evidência de auditoria para fundamentar a opinião de auditoria. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o

ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.

- Obteve-se entendimento dos controles internos para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressar opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas.

- Avaliou-se a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU).

- Avaliou-se a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.

- Obteve-se evidência de auditoria referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio da União para expressar uma opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU).

A equipe de auditoria comunicou os responsáveis pela elaboração e divulgação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que foram identificadas durante os trabalhos.

6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2015 A 2021 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Consolidação das Análises

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 20 foram consideradas implementadas; 23 em implementação; e oito não implementadas.

Das 31 recomendações não implementadas integralmente, 27 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 4 tiveram seu monitoramento dispensado, pois serão tratadas em local adequado (na deliberação do Parecer Prévio 2021 ou em análise específica).

Nível de atendimento das recomendações								
Recomendações	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Subtotal
Implementada	2	1	0	1	5	7	4	20
Em implementação	1	3	1	0	3	10	5	23
Não implementada	0	0	0	0	1	6	1	8
Total	3	4	1	1	9	23	10	51

Fonte: elaboração própria.

Alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente dos anos anteriores não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às “Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU”, salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante haver recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para concretizar as medidas sugeridas pelo TCU no Parecer Prévio.

Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, 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.

6.1. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2021

6.1.1. Deliberação original: CG2021 – 3.1

Ao Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, que elabore e disponibilize, em plataforma digital centralizada, lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado, com vistas a conferir transparência sobre o fiel cumprimento do disposto no art. 167, § 1º, da CF/1988 c/c o art. 20 da Lei 13.971/2019 e da compatibilidade exigida no art. 16 da Lei Complementar 101/2000; (seção 3.2)

Análise

Em atendimento à presente recomendação, o extinto Ministério da Economia emitiu a Nota Técnica SEI 41691/2022/ME, mediante a qual informa as providências adotadas e apresenta alguns esclarecimentos acerca do tema.

Nesta linha, registra que o Decreto 10.496/2020, regulamentado pela Portaria Seges/ME 25.405/2020, instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (Cipi). O Cipi é uma

plataforma digital centralizada, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado (disponível em: <https://cipi.economia.gov.br/cipi-frontend/pesquisa-aberta-projetos>. Acessado em: 7/4/2023.). O Cipi registra informações de projetos básicos, projetos executivos, estudos, obras e demais investimentos em infraestrutura, financiados com os orçamentos fiscal e da seguridade social no âmbito do Poder Executivo Federal. Na aludida nota, o Ministério da Economia ressaltou que cabe às setoriais a obrigatoriedade de manter a referida solução tecnológica atualizada.

Em consulta ao Cipi, verifica-se que está franqueado o “acesso livre” aos seguintes objetos de pesquisa: i) localizar os investimentos e suas informações a partir de filtros dinâmicos; ii) conhecer a localização dos investimentos com recursos federais; iii) ter uma visão clara sobre a situação desses investimentos; e iv) conhecer o volume de recursos empregados em cada investimento.

Como exemplo de consulta simples, constata-se que é possível identificar, com a respectiva geolocalização, investimentos em execução com recursos federais e gerar, por exemplo, “Extrato da Intervenção”, o qual possui informações gerais, tais como percentual de execução, data inicial prevista e efetiva, e data final prevista e efetiva, além do valor previsto para o empreendimento.

O Ministério da Economia esclareceu que a carteira de investimentos financiados com ações do tipo “projeto” cadastradas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, no âmbito do Poder Executivo, possui 207 ações orçamentárias. Destacou que se encontram cadastrados no “módulo PPA” do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) 181 investimentos plurianuais. Desse universo, “apenas” trinta Investimentos Plurianuais Prioritários (IPPs) selecionados são monitorados e acompanhados de modo sistemático e individualizado. Assim, a opção “enxuta” de IPPs no PPA 2020-2023 com acompanhamento mais intensivo/detalhado consiste em “*opção técnico-política de planejamento governamental*”.

A referida nota técnica pontuou, ainda, que o relatório de monitoramento sobre os programas do PPA 2020-2023, incluindo informações sobre os IPPs, é consolidado anualmente pela SEPPA/SOF e encaminhado ao Congresso Nacional. Além disso, os reportes sobre a execução dos projetos são apresentados periodicamente ao Comitê Interministerial de Governança (CIG).

Como conclusão, verifica-se que foram realizados aprimoramentos na identificação dos Programas do PPA inseridos no cadastro dos projetos de investimentos. Com isso, segundo o extinto Ministério da Economia, ao se relacionar o Cipi à programação do Plano Plurianual, será possível identificar todos os custos envolvidos para a execução de projetos. Aquela Pasta afirmou que outros aprimoramentos se encontram em andamento e que outras medidas ainda podem ser propostas para identificação e acompanhamento de projetos.

Entende-se salutar a existência de ferramenta tecnológica para divulgação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento. Ressalta-se, porém, que é necessária a divulgação dos critérios objetivos empregados para justificar a seleção de projetos prioritários, ainda que para justificar decisões técnico-políticas de planejamento governamental, aspecto que será analisado em fiscalizações futuras no âmbito deste Tribunal.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.2. Deliberação original: CG2021 – 3.2

Ao Presidente da República, para que se abstenha de incluir, nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais, como fonte de recursos de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, receitas de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social, sob pena de desvio de finalidade e afronta aos arts. 194, 195 e 198 a 203 da

Constituição Federal, ao § 4º do art. 76 do ADCT, à Lei 8.212/1991 (arts. 11, 16, 17 e 18), à Lei Complementar 141/2012 (arts. 2º e 3º), e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário; (seção 4.1.1.2)

Análise

A respeito da presente recomendação, o extinto Ministério da Economia informou que, nos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais de 2022 e 2023, não foram alocadas receitas de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social como fonte de recursos de ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Contudo, no âmbito da apreciação do PLOA 2022 pelo Congresso Nacional, foram incluídas emendas em programações de MDE utilizando-se, como fonte de recursos, as receitas de contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social. Em vista dessa constatação, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) procedeu à substituição da fonte de recursos da seguridade social por outras fontes de recursos de natureza fiscal, por meio das Portarias SOF/ME 6.104, de 7/7/2022, e 6263, de 13/7/2022.

Com fundamento nessa substituição corretiva, a Controladoria-Geral da União (CGU) ratificou que, com a ação da Secretaria de Orçamento Federal, o Poder Executivo federal não alocou receitas de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social como fonte de recursos de ações de MDE. Além disso, pontuou que a SOF vem tomando medidas necessárias para a substituição das fontes inadequadas.

Em desfecho, verifica-se que o Poder Executivo federal tem buscado observar o correto uso de fontes elegíveis para ações de MDE, procedendo aos ajustes quando eventualmente são identificadas situações que não se coadunam com as restrições aplicáveis ao caso. Nesse sentido, importante observar que o processo legislativo orçamentário envolve várias instâncias e abrange mais de um Poder, o que requer a vigilância dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças do Poder Executivo federal para a adoção de eventuais medidas corretivas, efetivas e oportunas.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.1.3. Deliberação original: CG2021 – 3.3

Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)

Análise

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente recomendação se fundamenta no fato de que, todos os anos, volumes expressivos de recursos de natureza federal são repassados aos entes subnacionais na forma prevista na LC 141/2012 sem que o Ministério da Saúde e demais órgãos federais realizem o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa desses recursos.

Em síntese, a recomendação visa à adoção das plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil – substituída pelo sistema Transferegov.br, conforme Decreto 11.271, de 5/12/2022 – e do Portal Nacional de Contratações Públicas) para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor.

Com isso, objetiva-se garantir a identificação do credor final, bem como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da LC 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da LC 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.

No Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020, apreciado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), já havia sido expedida a recomendação 3.6 ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da LC 101/2000, a fim de que fosse regulamentada a implementação de mecanismos que possibilitassem 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, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adotasse as medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal.

Deve-se destacar, entretanto, o consenso entre as pastas responsáveis por atender à presente recomendação no sentido de que o sistema informatizado para atender a questão da transparência e rastreabilidade recomendadas pelo TCU seria a Plataforma +Brasil ou outra que viesse a substituí-la, conforme relatado pela Casa Civil na Nota Informativa 217/2022/CGDEX/SUGOV/SERG, de 22/11/2022 (TC 021.503/2022-2, peça 64).

A esse arcabouço jurídico, soma-se a norma prevista no art. 18 da LDO 2021 (mantida no art. 17 da LDO 2022 – Lei 14.194/2021 e no art. 17 da LDO 2023 – Lei 14.436), a qual define a Plataforma +Brasil (atual Transferegov.br) como ferramenta tecnológica para congregar os registros centralizados das transferências da União aos entes subnacionais nos casos em que seja mantida a natureza federal do recurso:

Art. 17. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar informações atualizadas referentes aos seus contratos no Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e às diversas modalidades de transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil, inclusive com o georreferenciamento das obras e a identificação das categorias de programação e fontes de recursos, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

§ 1º Nos casos em que o instrumento de transferência ainda não for operacionalizado na Plataforma +Brasil, as normas deverão estabelecer condições e prazos para a transferência eletrônica dos respectivos dados para a referida Plataforma.

Cabe esclarecer que a Nota Técnica SEI 53860/2022/ME, de 30/12/2022, exarada pela então Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e o Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGG/ME), com anuência do Ministério da Saúde, contém estudo técnico sobre a viabilidade de internalização das transferências da saúde no sistema Transferegov.br, antiga Plataforma +Brasil. Nela foram especificados o arcabouço normativo e algumas particularidades da operacionalização das transferências da saúde. Com relação à transferência fundo a fundo, reguladas pela Portaria MS 828/2020, foram detalhados os blocos de financiamento (Bloco Manutenção das

ASPS e Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde) e as respectivas linhas de atuação. O primeiro objeto a ser internalizado no Transferegov.br refere-se às transferências da saúde da modalidade fundo a fundo do Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde, investimentos (TC 021.503/2022-2, peça 85, pp. 3-8).

De acordo com a Casa Civil, a expectativa é de que as informações sobre o “Bloco Investimentos” estejam prontas ainda em 2023 (TC 021.503/2022-2, peça 64, p. 2), mas o plano de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica 9/2021, para internalização das transferências do Ministério da Saúde no Transferegov.br possui duração de dez anos. A intenção é que o Transferegov.br atenda não apenas aos investimentos, mas também às transferências para custeio e sub-repasse (TC 021.503/2022-2, peça 85, p. 3).

Na Nota Técnica SEI 53860/2022/ME foram mapeados os fluxos das categorias de custeio, equipamentos e obras da modalidade fundo a fundo, bem como dos convênios e contratos de repasse, com identificação dos atores envolvidos nesses processos, restando claro que a definição da política ocorre no âmbito das secretarias finalísticas do MS (ressalte-se que o desenvolvimento é colaborativo, uma vez que a governança do SUS é compartilhada com os demais entes da Federação e seus Conselhos de Saúde), e não no FNS, que figura como operador dos recursos envolvidos. O mapeamento do processo de definição das políticas públicas ainda não foi realizado. Assim, uma visão do cenário completo só será possível com a conclusão desse trabalho (TC 021.503/2022-2, peça 85, pp. 9 a 13).

Apesar das recomendações constantes nos pareceres sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2020 e 2021, além de deliberações em outros processos que tramitaram nesta Corte de Contas, a regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 não foi concluída. Sobre esse assunto, atualmente está em fase de instrução (TC 044.681/2021-6, Relator: Ministro Benjamin Zymler) consulta encaminhada pela Procuradoria-Geral da República sobre a transparência dos recursos federais repassados aos entes subnacionais e sub-repassados a entidades da sociedade civil até a sua destinação final. A consulta foi formulada com vistas a subsidiar a instrução dos Inquéritos Cíveis Públicos 1.26.000.001220/2019-5 e 1.26.000.001112/2020-78, cujos objetos guardam relação estreita com um dos pontos objeto do Levantamento realizado no âmbito do TC 012.762/2012-1, que resultou na determinação disposta no item 1.8 do Acórdão 1.376/2015-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), que versa sobre a necessidade de implementação de ações por parte dos Ministérios da Saúde e da Fazenda, com o objetivo de regulamentar o art. 13, § 2º, da LC 141/2012.

Anteriormente, sobre tema correlato, o MPF já havia formulado consulta apreciada pelo Acórdão 2.179/2021-TCU-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), sendo oportuno mencionar que as análises proferidas no âmbito das Contas do Presidente da República de 2019, juntamente com outras proferidas por esta Corte de Contas em outros processos, fundamentaram a Recomendação MPF 14, de 19/6/2020, expedida, no âmbito do Inquérito Civil 1.26.000.001112/2020-78, ao então Ministro da Economia, para o aprimoramento da eficiência da alocação dos recursos de natureza federal e dos serviços públicos, levando-se em conta aspectos relacionados à operacionalização das transferências obrigatórias em que seja mantida a natureza federal e a competência dos órgãos da União para fiscalização e controle, dentre outros.

Tal lacuna normativa compromete a adequada operacionalização e consequente completude, fidedignidade, divulgação e controle da execução financeira, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres, em prejuízo ao cumprimento de diversas normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos da União, em especial a CF, arts. 163-A e 165, § 16; a LRF, arts. 4º, inciso I, alínea ‘e’; 48, § 1º, inciso III, e 50, § 3º; e a LC 141/2012, art. 39, inciso II.

Essa avaliação, contudo, fica comprometida quando as contratações com recursos de natureza federal são realizadas de forma pulverizada e sem observar os parâmetros mínimos de comparabilidade, rastreabilidade e publicidade dos dados referentes a procedimentos licitatórios e de dispensa nas contratações, como ocorre com a política de saúde, que, na União, teve 63% (R\$ 96,15 bilhões) de seus recursos aplicados, em 2022, pelos entes subnacionais, dificultando sobremaneira o controle sobre a eficiência alocativa desses recursos, e sobre a parte eventualmente sub-repassada a entidades do terceiro setor.

Consentâneo com essa vertente constitucional, o art. 16 da LDO 2022 estabelece que a alocação de recursos do orçamento da União deve “*propiciar o controle dos valores transferidos*” e dos custos (inciso II), de acordo com as diretrizes complementares que regem as transferências intergovernamentais e para o setor privado. O dispositivo da LDO estabelece, ainda, que o controle desses custos pelos órgãos federais deve ser “*orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, e permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial*” (parágrafo único). A mesma diretriz se mantém no art. 16 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

Cabe repisar aspecto já ressaltado no parecer sobre as Contas do Presidente da República de 2021, no sentido de que a transparência, pilar da gestão fiscal responsável, também se configura pela ampla divulgação, para acesso a qualquer pessoa física ou jurídica, do procedimento licitatório da despesa, conforme disposto no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 131/2009. Assim, conforme ressaltado no respectivo parecer, a faculdade prevista no inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, quanto ao registro das informações no Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP, em substituição à Plataforma ComprasNet, deve se limitar aos recursos próprios dos entes subnacionais, abrangidas as transferências da União por repartição de receita que integram o pacto federativo fiscal. O mesmo, tomando de empréstimo a inteligência do Voto condutor do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), não se aplica às transferências intergovernamentais federais – obrigatórias e voluntárias – nas hipóteses em que seja mantida a natureza federal do recurso e a competência dos Poderes e órgãos autônomos da União para fiscalizar, julgar contas e proceder às demais ações de controle. Nesse último caso, o registro das informações no PNCP é obrigatório.

À guisa de conclusão, verifica-se que os gestores do Poder Executivo federal deram início a soluções tendentes a contemplar o atendimento da recomendação ora em exame. Nesse sentido, os gestores noticiaram que o Transferegov.br atualmente contempla as transferências discricionárias, mas que ainda carece de melhoria no processo da modalidade fundo a fundo.

Ressaltaram que o desenvolvimento de futura solução tecnológica para abrigar as transferências federais, com a abrangência indicada na presente recomendação, deve ser implementada de forma colaborativa com os atores envolvidos (por exemplo: Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde) e com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), não desconsiderando, no caso, os riscos associados de natureza financeira e de “capacidade técnica” nesse tipo de empreendimento.

Pontuaram que esforços vêm sendo realizados para que as diversas modalidades de transferência da Saúde sejam operacionalizadas no Transferegov.br. Sublinharam que eventual plano de ação que venha a ser adotado para o integral atendimento da presente recomendação depende de definição de seu início pela nova gestão, em face da eleição de novo Presidente da República e da consequente troca dos formuladores de políticas públicas.

Conforme assinala a CGU na Prestação de Contas do Presidente da República de 2022, o Decreto 11.271/2022 elenca novos instrumentos para viabilizar as diversas modalidades de transferências, além das voluntárias. Já quanto ao uso do Portal Nacional de Contratações Públicas, a Lei 14.133/2021 define que seu uso é obrigatório a todos os entes, independentemente da origem

do recurso. A CGU assinala ainda que o processo de internalização das transferências (integrando-as à plataforma tecnológica) envolve uma série de providências que devem ser consideradas pelos órgãos de controle, tais como: i) articulação com as partes; ii) tempo de desenvolvimento; iii) mobilização de recursos humanos capacitados disponíveis; e iv) disponibilidade de recursos financeiros. Por fim, conclui que estudos serão realizados até o final do presente exercício a fim de avaliar a melhor forma, e em que prazo, a presente recomendação será atendida.

Em desfecho, verificou-se que os órgãos responsáveis manifestaram que não foi viável o cumprimento desta recomendação no exercício de 2022 (peças 64, 69, 70, 83, 84 e 85 do TC 021.503/2022-2). Sendo assim, a aludida deliberação continuará a ser monitorada pelo Tribunal até sua efetiva implementação.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.1.4. Deliberação original: CG2021 – 3.4

Ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada (pagamentos) das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica, de forma que a soma dos valores executados com os valores dos referidos impedimentos perfaça a integridade dos montantes fixados, nos termos dos §§ 9º, 11, 12 e 17 do mesmo artigo, observado o critério de correção previsto no inciso II do § 1º do art. 107 c/c o art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 113/2021; (seção 4.1.1.4)

Análise

Para atendimento da presente recomendação, o extinto Ministério da Economia preparou nota técnica por meio da qual apresenta as providências adotadas no âmbito da Secretaria de Tesouro Nacional (STN). Preliminarmente, a nota esclarece o papel da STN, objetivando com isso alinhar as atribuições daquela Pasta ao tema tratado na recomendação. Ressalta, assim, que sua manifestação se ateve à avaliação de aspectos orçamentários-financeiros das recomendações 3.4 e 3.8 do TCU, emitidas no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021. Nesse ponto, vale registrar que a recomendação 3.8 diz respeito ao empoçamento de recursos, subsidiando o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.

No que se refere ao aspecto da governança da programação financeira, mencionou o Decreto 9.884/2019, que criou a Junta de Execução Orçamentária (JEO). Nesse sentido, esclareceu que as deliberações referentes à programação financeira e suas alterações no decorrer do exercício, aí incluído o detalhamento de pagamento dos órgãos integrantes da Administração Pública federal, são tratadas no âmbito da JEO, com subsídio técnico da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF). Em síntese, no que se refere ao arcabouço jurídico de regência, o Ministério pontua que a “dinâmica” orçamentário-financeira obedece à estrutura legal e normativa dos instrumentos de planejamento, a saber: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual, além do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), de acordo com a previsão contida no § 3º do art. 62 da LDO-2022, em cumprimento do disposto no caput do art. 9º da LRF. Esse conjunto de normas obriga o Poder Executivo, por exemplo, a proceder às ações necessárias de limitação de empenho e movimentação financeira, com vistas ao cumprimento das metas fiscais definidas na LDO, quando for o caso.

Em relação às atribuições da STN atinentes às emendas ao orçamento federal propostas por parlamentares, em contexto da Emenda Constitucional (EC) 86/2015, que instituiu as emendas

individuais de caráter impositivo, o então Ministério da Economia consignou que os valores referentes às emendas individuais e de bancada estadual são publicados no DPOF em anexo específico, pelo valor global mensal. A respeito dessa ausência de segregação de valores, alegou que não compete à STN fazer o controle individualizado de emendas parlamentares, nem as agrupar por órgão superior.

Nesse contexto, informou que a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR) é responsável por consolidar as demandas de recursos provenientes de emendas impositivas, em razão do necessário diálogo com os órgãos setoriais para identificação das necessidades de recursos, alinhando essas demandas aos critérios normativos de regência. Desse modo, as necessidades financeiras são levantadas junto aos órgãos setoriais e consolidadas por órgão superior, quando então a Segov informa o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal sobre os valores que serão disponibilizados aos órgãos setoriais.

Anuiu aquela Pasta que a solicitação formal de recursos é realizada pelo órgão setorial de programação financeira ao órgão central do sistema de administração financeira (STN) por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Quanto aos recursos relativos às emendas parlamentares impositivas, por seu turno, a Segov/PR possui “atribuição específica e complementar” ao processo normal de liberações financeiras, conforme estabelece o art. 5º do Decreto 10.961, de 11/2/2022.

Nesse ponto, a Subsecretaria de Administração Financeira Federal (Suafi/STN) manifestou-se por meio de Despacho (Processo 12100.104175/2022-60), por meio do qual consignou que compete à Segov o controle individualizado da execução financeira de emendas parlamentares e a autorização para as liberações de recursos. Nesse sentido, aduziu que o monitoramento da execução descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal são tratados em portarias específicas, editadas pela Segov e pelo Ministério da Economia. Com isso, destacou que à Suafi/STN compete liberar os recursos em montantes globais aos ministérios setoriais, conforme autorização dada pela Segov, observando-se os valores dispostos na LOA e replicados nos cronogramas de pagamento dispostos em anexo específico do DPOF, pelo valor global das emendas individuais e de bancada estadual, sem a segregação por órgão superior.

Em face das manifestações apresentadas, verifica-se que permanece inconcluso o atendimento da recomendação em exame, uma vez que não existem apropriadamente mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada (pagamentos) das emendas de bancada estadual pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Tampouco foram noticiadas medidas concretas para sanar essa lacuna.

Ademais, no exercício de 2022, verificou-se, assim como ocorrido em 2021, que a execução financeira das emendas de bancada estadual não alcançou os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

Sendo assim, deve prosseguir o monitoramento da recomendação, para sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira descentralizada (pagamentos) das emendas de bancada estadual pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a justificar e evidenciar eventual não execução financeira do percentual mínimo previsto nos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.1.5. Deliberações originais: CG2021 – 3.5, 3.6, 3.7

3.5. Ao Presidente da República, para que observe a distribuição mínima das despesas com irrigação entre as Regiões Nordeste e Centro-Oeste por ocasião da elaboração da proposta do

orçamento fiscal, da apreciação – por ocasião da sanção ou veto – do autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional, assim como durante toda a execução orçamentária, conforme parâmetros fixados no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); (seção 4.1.1.7)

3.6. À Casa Civil, ao Ministério da Economia e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, que adotem as medidas de articulação interinstitucional necessárias para o efetivo cumprimento da aplicação mínima de recursos para ações de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos expressos termos do art. 42 do ADCT; (seção 4.1.1.7)

3.7. Ao Ministério da Economia, para que identifique de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT; (seção 4.1.1.7)

Análise

Em razão da conexão entre temas, a análise quanto ao atendimento de cada um dos pontos levantados pelas recomendações acima será feita em conjunto.

Preliminarmente, cumpre registrar que o tema a perpassar as recomendações cuida do cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, quanto à aplicação de recursos da União em programas de irrigação durante o exercício de 2022.

Esse dispositivo 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 (EC) 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a EC 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 resposta ao cumprimento do comando constitucional, e em atendimento à recomendação 3.5 e ao alerta 4.3 formulados no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021, o então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) apresentou o seguinte quadro, por meio do qual demonstra a proporção anual de programações por região em relação ao total alocado nas ações com subfunção 607 – Irrigação:

Ações com subfunção 607 no exercício de 2022 – Irrigação

Localização	Dotação Atual	Porcentagem da Dotação Total	Empenhado	R\$
				Porcentagem do Total Empenhado
Nacional (Exceto CO e NE)	28.146.507	19,84%	27.944.465	19,73%
Região Centro-Oeste	37.942.746	26,75%	37.942.746	26,79%
Região Nordeste	75.746.157	53,40%	75.746.15	53,48%
Total	141.835.410	100%	141.633.368	100%

Fonte: Ofício 8/2023/Gab SMDRU/SMDRU-MDR, de 10/1/2023 (subitem 2.1.1), conforme Nota Técnica 5, de 26/12/2022.

O MDR ainda informa, por intermédio da Nota Informativa 6/2022, que a execução do orçamento de irrigação no Centro-Oeste ocorreu por meio da Ação 00TD – Apoio à Produção dos Polos de Agricultura Irrigada –, por meio de empenho realizado pela Companhia de Desenvolvimento

dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), órgão responsável pela execução de ações na região Nordeste e em parte do Centro-Oeste.

Nesse rumo, da tabela acima, conclui-se que os valores orçados, bem como os montantes empenhados, atendem aos parâmetros fixados no art. 42 do ADCT – 20% na região Centro-Oeste e 50%, na Região Nordeste. Em que pese ainda remanescerem pendências quanto à disponibilização de informações relacionadas à regionalização das despesas, o que possibilitará a identificação se os valores foram aplicados preferencialmente no Semiárido - como se detalhará adiante, na análise da deliberação 3.7 -, verifica-se que o comando constitucional acerca da aplicação mínima foi atendido. Com efeito, verifica-se a implementação da recomendação contida no item 3.5.

No que se refere à recomendação 3.6, observa-se que o próprio cumprimento dos mínimos denota articulação institucional para a implementação da deliberação do TCU. Isso porque a orçamentação, bem como a execução da despesa envolvem diferentes atores, tais como a Secretaria de Orçamento Federal, o MDR, a Casa Civil da Presidência da República e o Congresso Nacional.

No entanto, registra-se a emissão da Nota Técnica 25/2022/CGIR/DDR/SMDRU-MDR, a qual apresenta subsídios para proposição de supressão do art. 42 do ADCT da Constituição Federal, sustentando que a aplicação mínima nas ações de irrigação no Centro-Oeste e Nordeste, nos termos do aludido dispositivo constitucional, é irrealista, tendo em vista as diferenças de perfis das regiões e as necessidades diversas de cada uma delas.

Destacou, ainda, que o dispositivo constitucional penaliza as demais regiões do Brasil. Em síntese, argumentou que a predominância da agricultura irrigada em área privada (98%), ações do Governo Federal para emancipação dos projetos públicos de irrigação (transferência da gestão) e maior agilidade da administração pública na condução da Política Nacional de Irrigação justificariam a alteração da previsão constitucional. Ademais, pontuou que os recursos alocados na subfunção 607 (Irrigação) representam 28% dos recursos disponibilizados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e pelo Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).

Salienta-se que a proposta alvitrada, de suprimir o art. 42 do ADCT, merece aprofundado debate técnico e político, uma vez que ensejará consequências jurídicas e práticas para as regiões afetadas.

Não obstante a proposta que, no limite, poderia excluir a regra, verifica-se que o Poder Executivo vem adotando as medidas necessárias para o efetivo cumprimento da aplicação mínima de recursos para ações de irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos expressos termos do art. 42 do ADCT, o que inclui articulação interinstitucional entre os diferentes atores que participam da orçamentação e execução dos recursos. Com efeito, entende-se que a recomendação 3.6 foi implementada, não ensejando, no que se refere a este ponto específico, necessidade de novo monitoramento no próximo ano.

Já no que se refere à recomendação 3.7, que versa, dentre outros, sobre a destinação de recursos à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste e sobre a disponibilização de informações acerca da regionalização das despesas atinentes ao mínimo da irrigação, a qual possibilitará aferir se os recursos foram alocados ao Semiárido do Nordeste, o MDR emitiu nota em que dá notícia sobre a existência de negociação multidisciplinar envolvendo a Pasta, o Ministério da Economia, a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Casa Civil da Presidência da República para promover o detalhamento das informações relativas aos projetos de irrigação. Em decorrência, os órgãos envolvidos concluíram pela impossibilidade de se promoverem alterações no Siop para que passe a exibir essas informações. Como medida alternativa, seria elaborado relatório gerencial evidenciando as ações promovidas para atendimento ao estabelecido no art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT.

Esse relatório seria disponibilizado na página eletrônica do MDR e a localização das ações seria informada no módulo de Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento do Siop.

Esse módulo consiste em ferramenta tecnológica usada para avaliar, semestralmente, o alcance das metas de produção de bens e serviços ofertados à sociedade e informações acerca das entregas dos produtos das ações orçamentárias.

A seu turno, a CGU, por meio do Ofício 16113/2022/SFC/CGU, de 4/11/2022, (peça 19, do TC 021.503/2022-2, sob a relatoria do Ministro Jorge Oliveira), informa que o extinto Ministério da Economia ainda realizava estudo para “*identificar a melhor forma de atendimento da recomendação*”. Por essa razão, manterá o monitoramento da deliberação, “*por não estar atendida*”.

Nota-se, portanto, que, até o fim do exercício em análise, o Poder Executivo ainda não havia implementado integralmente solução tecnológica que permitisse identificar, de forma pormenorizada, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, como atesta a própria CGU. Nesse sentido, a recomendação 3.7 encontra-se em implementação, devendo ser monitorada no exercício seguinte.

Conclusão

Recomendações 3.5 e 3.6 implementadas. Recomendação 3.7 em implementação. Monitorar a recomendação 3.7 no ano seguinte.

6.1.6. Deliberação original: CG2021 – 3.8

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.

Análise

A Secretaria do Tesouro Nacional expôs as normas que orientam sua atuação quanto ao tema, relativas à sua competência, às leis orçamentárias e à programação orçamentário-financeira, destacando-se a Portaria-ME 6.844/2021 e a Portaria-ME 14.384/2021, que dispõem sobre os procedimentos para ajustes nos cronogramas de pagamento do Poder Executivo Federal. Conforme a STN esclareceu, o controle dos pagamentos é atribuição dos órgãos, não obstante acompanhar os saldos dos empoçamentos e as avaliações da Junta de Execução Orçamentária.

Com efeito, o fenômeno do empoçamento envolve recursos financeiros que permanecem ociosamente à disposição dos órgãos e entidades dos OFSS em face da diferença positiva entre o limite financeiro autorizado para fazer frente aos dispêndios nos termos do Decreto de Programação Financeira e do Cronograma Anual de Desembolso Mensal e o volume de pagamentos efetivamente realizados em um determinado período.

Na deliberação deste Tribunal, conforme destacado pelo órgão central, foram consideradas essas circunstâncias, que exigem a adoção de medidas que refogem às competências da STN, de modo que a recomendação foi direcionada especificamente à Casa Civil da Presidência da República, órgão de assessoramento direto da Presidência da República no exercício da coordenação, integração, avaliação e monitoramento das ações da Administração Pública Federal, a qual caberia apresentar eventuais providências. Porém, não houve qualquer registro nesse sentido no âmbito da PCPR 2022.

Conforme a tabela seguinte, com respeito à avaliação do grau de empoçamento das despesas discricionárias que compõem o Anexo II do Decreto 10.961/2022, constata-se que, no consolidado, houve significativo desvio do comportamento apresentado tanto no encerramento de 2021, quanto no 5º bimestre de 2022, em razão, sobretudo, dos resultados dos Ministérios do Desenvolvimento Regional (MDR), da Infraestrutura (MI) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), os quais foram responsáveis por 68,1% do empoçamento total, embora tenham recebido 25,8% do limite global disponibilizado.

Empoçamento de Recursos – Anexo II do Decreto 10.961/2022

R\$ milhões

Órgão	Limite (L) (Dez 2022)	Pagamentos (P) (Dez 2022)	Empoçamento (L-P) (Dez 2022)	(L-P)/L (%) (Dez 2021)	(L-P)/L (%) (Out 2022)	(L-P)/L (%) (Dez 2022)
MDR	9.580	4.721	4.859	7,6	5,6	50,7
MI	9.819	7.148	2.670	12,5	3,0	27,2
Mapa	3.533	1.318	2.216	29,3	8,7	62,7
Demais	65.993	61.427	4.566	16,9	5,5	6,9
Total	88.926	74.614	14.312	9,0	5,4	16,1

Fonte: STN.

1. Última atualização de Limites de Pagamentos: Portarias SETO 11.110, 11.116 e 11.120 de 27/12/2022, 11.190 de 28/12/2022 e 11.219 e 11.270, de 29/12/2022.

O empoçamento dos três órgãos citados em 2022, no valor de R\$ 9,7 bilhões, suplantou o montante total apurado no exercício de 2021, que foi de R\$ 7,4 bilhões. Por outro lado, quanto ao conjunto dos demais órgãos e entidades da Administração, houve melhora em relação a 2021, uma vez que o grau de empoçamento passou de 16,9% para 6,9%, não obstante esse grupo represente 74,2% do limite disponibilizado no exercício de 2022.

No que diz respeito ao Anexo XIV do mesmo decreto, no qual foram estabelecidos limites, no montante de R\$ 218,9 bilhões, para despesas obrigatórias com controle de fluxo, verificou-se que, não obstante cerca de metade dos órgãos e entidades tenham atingido índices acima de 10%, o grau de empoçamento global foi de apenas 2%.

Constata-se, então, que, além de não ser reportada a implementação de quaisquer providências a cargo da Casa Civil, unidade jurisdicionada destinatária da deliberação, houve piora significativa dos resultados para os Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Infraestrutura e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Conclusão

Não implementada. Monitorar no ano seguinte.

6.1.7. Deliberação original: CG2021 – 3.9

Ao Poder Executivo federal, que aperfeiçoe o processo de definição das metas operacionais da Administração Pública Federal na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal; (seção 4.1.3)

Análise

Consoante informações contidas no sistema e-AUD da CGU, o qual registra a análise e acompanhamento da gestão das Unidades Correcionais, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) tratou do atendimento da Recomendação 3.9, formulada quando da apreciação das contas presidenciais relativas ao exercício de 2021.

Em síntese, a SOF argumenta que a definição de metas para a Administração Pública no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias depende “fundamentalmente” da estrutura e do modelo de gestão do PPA 2024 – 2027, ainda em elaboração. No caso, a Secretaria de Orçamento Federal,

conforme entendimento expresso na NT 41901/2022/ME, alega que a definição de “metas operacionais” sem informações precisas acerca do conjunto das receitas e despesas do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) “*pode se mostrar incompatível com o princípio da gestão fiscal responsável*”, ao tempo que pode prejudicar o atendimento de despesas obrigatórias e daquelas destinadas ao funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A SOF entende que a definição de prioridades para a Administração Pública não precisa acontecer no mesmo nível de detalhamento da proposta orçamentária. Nesse sentido, aduz que o § 2º do art. 165 da Constituição Federal não exige a priorização das ações da Administração Pública Federal em nível de ação orçamentária acompanhada de metas físicas ou metas operacionais. A despeito desse posicionamento, conforme se verifica no item 9 da NT 1278/2023/ME, a SOF manifestou-se no sentido de “aguardar” a elaboração do PPA 2024-2027 para “*delinear sua proposta*” de atendimento à presente recomendação. Com efeito, verifica-se o não atendimento integral da recomendação ora examinada, notadamente por não haver a definição de metas intermediárias no âmbito do planejamento da Administração Pública Federal a fim de conferir plena concretude ao aludido dispositivo constitucional.

Ainda que a deliberação se encontre em implementação, faz-se mister registrar que, durante o exercício de 2023, o TCU realizará, em cumprimento à Resolução-TCU 291/2017, o acompanhamento da elaboração do Plano Plurianual para os exercícios de 2024 a 2027. Nesse contexto, entende-se que a futura fiscalização constitui *locus* mais adequado à verificação da implementação da recomendação em epígrafe, cotejando-se, inclusive, as ponderações apresentadas pelo Poder Executivo acerca do nível de detalhamento das prioridades para a Administração Pública.

Conclusão

Em implementação. Não monitorar no ano seguinte. Objeto de ação específica a ser desenvolvida no âmbito do TCU.

6.1.8. Deliberação original: CG2021 – 3.10

Ao Ministério da Economia, à Secretaria de Previdência (Sprev/ME) e ao INSS que enviem plano de ação a este Tribunal, em até 180 dias, com os respectivos prazos e responsáveis, definindo a programação dos trabalhos para elaboração do passivo atuarial do RGPS, bem como para redução, com a segurança necessária, do estoque de pedidos de concessão digitalizados a níveis aceitáveis e para garantia da adequada gestão e apuração dos processos físicos de benefícios fraudados, que atualmente se encontram nas agências da autarquia.

Análise

A Secretaria de Previdência (SPREV/MTP) sintetizou as medidas implementadas nos documentos: Despacho SEI 27.190.462, Despacho SEI 31.497.611 e Despacho SEI 28.080.432.

A estratégia adotada na deliberação foi recomendar à pasta a elaboração de um plano de ação, dada a complexidade do tema. Embora esse plano contenha ações futuras, algumas medidas já foram adotadas, tais como: (i) atualização do modelo de projeção fiscal do RGPS (conclusão prevista para dezembro/2022); (ii) revisão da literatura especializada na mensuração dos passivos atuariais de regimes previdenciários públicos financiados por repartição, como é o caso do RGPS, que já foi publicado.

O órgão alega que a apuração do passivo atuarial do RGPS pode ter reflexos na capacidade do Estado em cumprir seus compromissos financeiros. Sendo assim, exige a participação de vários órgãos públicos nessa discussão, além da adoção de uma metodologia consistente com a visão desses vários atores estatais.

Menciona que já houve relevante melhora em relação a conceitos e a métodos para a apuração do passivo, calcada, inclusive, em decisões anteriores do TCU. Ademais, o órgão cita esforços empreendidos no sentido de aprofundar o entendimento das práticas internacionais para balizar o tratamento do tema internamente.

Contudo, esses avanços, tanto no âmbito do antigo Ministério da Previdência Social, quanto no Ministério da Fazenda, não tiveram êxito. Ainda não foi consolidada e formalizada a apuração dos passivos dos diversos regimes de previdência. Contribuíram para isso a discussão de duas reformas previdenciárias, as recorrentes demandas de atualização do modelo de projeção de receitas e de despesas de longo prazo do RGPS, as inúmeras mudanças na estrutura organizacional e a permanente falta de técnicos.

Com o governo estabelecendo as novas direções dos ministérios e das instituições, cabe ao recém-criado Departamento do Regime Geral de Previdência Social propor a retomada das discussões sobre a base conceitual para o cálculo do passivo previdenciário. O prazo para essa iniciativa, no entanto, depende do comprometimento dos demais órgãos envolvidos.

Vale observar que, com a revisão e com a atualização do modelo de projeção de longo prazo do RGPS, completada em 2022, a principal questão a ser discutida para a estimativa do passivo atuarial do RGPS é agora a definição do escopo dos contribuintes e de beneficiários a serem incluídos no cálculo das estimativas. Também são necessárias a definição da taxa de desconto a ser utilizada e a forma de apresentação dos passivos identificados.

Diante do exposto, a Secretaria do Regime Geral de Previdência Social entende que será necessário prazo adicional, além dos 180 dias constantes da Recomendação 3.10 do Acórdão 1481/2022-TCU-Plenário, para que se tenha condições de elaborar um plano de ação consistente e consolidado entre as partes envolvidas, para a estimativa do passivo atuarial do RGPS.

Quatro processos do TCU tratam dos assuntos aqui discorridos, todos conduzidos pela SecexContas. Um deles se refere a estudo sobre a contabilização dos passivos do RGPS, conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas e que foi objeto de deliberação por meio do Acórdão 999/2023-Plenário. Outros três, conduzidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho, tratam da tempestividade para reconhecimento de direito no INSS (TC 006.389/2022-8), para compensações previdenciárias (TC 014.549/2021-2) e para recursos previdenciários (TC 014.283/2021-2).

Sendo assim, no próximo ciclo de monitoramento, os resultados desses processos devem ser considerados quando da análise do atendimento ou não da presente deliberação.

Conclusão

Considerar a presente deliberação como em atendimento. Monitorar no ano seguinte.

6.2. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2020

6.2.1. Deliberação original: CG2020 – 3.3

Ao Ministério da Economia, à Casa Civil e à Controladoria-Geral da União, na condição de componentes do Comitê Interministerial de Governança, que, na gestão do PPA 2020-2023, incorporem correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU neste relatório, a fim de que o PPA seja um instrumento de planejamento compatível com os planos institucionais, regionais e setoriais, útil na formulação e implementação de políticas públicas e na efetiva prestação de contas, e esteja dotado de instrumentos que permitam monitoramento e avaliação de desempenho, considerando os componentes: custos, entregas e efetividade, com fundamento no art. 51, inciso III, da Lei 13.844/2019 e nos arts. 3º, incisos III e V, 4º, inciso III e 5º do Decreto 9.203/2017. (Seção 3.3);

Análise

Conforme informações contidas no Sistema e-AUD acerca das informações de custos, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sublinhou a existência do projeto denominado "Custos dos Serviços Públicos", que visa desenvolver um modelo para apurar o custo de unidades e programas do governo, inicialmente tratando os custos de pessoal. A STN ressalta que a coordenação desse projeto deve ser conduzida pela Casa Civil da Presidência da República e pelo então Ministério da Economia, devido à natureza transversal do tema em relação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

No que se refere aos aprimoramentos do PPA, a Secretaria de Orçamento Federal, emitiu a Nota Técnica 41909/2022/ME, registrada no Sistema e-AUD - código 101409, por meio da qual esclarece que o plano plurianual tem passado por processo “contínuo de aprimoramento”, notadamente considerando-se as atualizações ocorridas nos exercícios de 2021 e de 2022, oportunidade em que alega que “várias recomendações do TCU foram incorporadas”. Nesse sentido, vale destacar (parágrafos 7 a 11 da Nota Técnica):

7. Primeiramente, no tocante à compatibilidade do PPA com os planos institucionais, setoriais e regionais, a Lei 13.971/2019, art. 22, § 2º, dispõe que: *“Os órgãos e as entidades de que trata o caput elaborarão ou atualizarão seu planejamento estratégico institucional de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais, setoriais e regionais, no prazo de:” (...).*

8. Tendo isso em vista, o Decreto 10.321/2020, em seu Anexo, previu o instituto dos Resultados Intermediários (RI). De acordo com o Manual Técnico do PPA - MTPPA 2020-2023 (seção 4.4.2): Resultado Intermediário – é um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo ou meta do Programa. Os resultados intermediários no PPA 2020-2023 são escolhas prioritárias do órgão para o período e devem estar compatíveis com a capacidade operacional e a disponibilidades orçamentária e financeira do órgão.

9. Visando ao alinhamento entre os planos de governo, empreendeu-se o esforço de que tais RIs fossem obtidos a partir dos atributos dos Planos Estratégicos Institucionais (PEI) dos órgãos. Ou seja, os mesmos atributos constariam dos dois planos. Entretanto, só figurariam no PPA os atributos do PEI que se enquadrassem no conceito acima previsto no MTPPA. Uma vez definidos os RIs do PPA, estes passaram a constituir a camada gerencial do Plano.

10. Ademais, o PPA sempre buscou o alinhamento com os planos setoriais, fazendo-se as devidas adequações, tais como: i) ajustar as metas tendo em vista os horizontes diferentes dos Planos (por exemplo, há planos decenais, como o Plano Nacional de Educação – 2014-2024); e ii) adequar o nível de ambição das entregas às condições fiscais do Governo como um todo.

11. Os RIs são atributos essenciais à qualidade do PPA 2020-2023. Eles orientam a atuação dos Estados, explicitando os compromissos assumidos pelo Governo e as respectivas metas. Conferem assim transparência à ação da Administração Pública. Também proporcionam melhor monitoramento, ao favorecer a rastreabilidade dos resultados do programa.

Em que pesem os esforços empreendidos pelo Poder Executivo federal, no sentido de incorporar as melhorias propostas pelo TCU, entende-se que ainda há espaço para aperfeiçoamento na formulação e implementação do PPA, para que este constitua, efetivamente, instrumento de planejamento compatível com os planos institucionais, regionais e setoriais, útil na formulação e implementação de políticas públicas e na efetiva prestação de contas.

Todavia, entende-se que o exame mais efetivo da implementação das propostas de aperfeiçoamento formuladas por este Tribunal pode ser realizado em trabalho específico, a ser realizado no ano de 2023 pelo TCU, o qual terá como objetivo acompanhar a formulação do Plano Plurianual válido para os exercícios de 2024 a 2027.

Conclusão

Em implementação. Não monitorar no ano seguinte. Será objeto de acompanhamento específico.

6.2.2. Deliberação original: CG2020 – 3.11

À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

a) quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9);

b) quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal e com os arts. 3º da Lei 12.527/2011 e 48 da Lei Complementar 101/2000. (seção 4.1.4);

Análise

Em resposta à presente recomendação, o então Ministério da Economia se manifestou por meio da Nota Informativa SEI 32706/2022/ME, na qual, em suma, noticia que os Ministérios deverão registrar as informações das emendas de relator-geral (RP 9) no campo descritivo do programa, na Plataforma +Brasil. A esse respeito, vale destacar que o Decreto 11.271, de 5/12/2022, instituiu o Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar), com o objetivo de criar sistema estruturado para tratar das parcerias da União, e definiu que o Transferegov.br seria o sistema a ser utilizado para isso. Desse modo, a Plataforma +Brasil passou a existir com a nova denominação de Transferegov.br.

A nota referenciada pontua que a transparência das informações quanto à execução de emendas parlamentares é viabilizada por meio do Painel de Transferências Abertas +Brasil e o Painel Parlamentar +Brasil. Por oportuno, registra-se que a unidade responsável pela gestão da Plataforma +Brasil, no âmbito do então Ministério da Economia, era o Departamento de Transferências da União.

Por intermédio do *link* <https://parceriasgov.paineis.gov.br/extensions/home/home.html>, é possível acessar a diversos painéis criados para facilitar o acesso livre ao cidadão. De acordo com o exposto na Nota 32706/2022/ME, informações de emendas parlamentares, inclusive as provenientes de RP 9, podem ser acessadas pelo Painel Parlamentar +Brasil, disponível no já referido *link*.

Em consulta ao referido portal (em 11/5/2023), verifica-se que o “Painel Parlamentar” apresenta alguns avanços, mas ainda há significativo espaço para melhoria. À guisa de exemplo, no campo “Parlamentar” do citado painel não há individualização do autor da emenda ou “usuário externo” que a indicou, no caso das dotações de RP 9. Apresenta-se apenas o seguinte resultado: “Nome: RELATOR GERAL”. Ademais, os aprimoramentos devem considerar sobretudo as informações delineadas pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) ocorrida ao final do exercício de 2022, a seguir detalhada.

Em 19/12/2022, o STF realizou análise de mérito das Arguições de Descumprimento de Princípio Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1.014, que questionavam a constitucionalidade da prática do relator-geral do Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) propor emendas para inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações já previstas na proposta orçamentária.

As emendas de relator-geral do PLOA, marcadas com o identificador de resultado primário RP 9, não possuem previsão constitucional. Não obstante, em 2020 e em 2021, o montante de recursos empenhados em tais emendas superou a soma dos valores empenhados nas emendas

individuais e de bancada. Nos pareceres prévios às Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2020 e 2021, as emendas RP 9 foram objeto de tópico específico, assim como neste parecer prévio, relativo ao exercício de 2022, em que são tratadas no tópico 4.2.1.

A decisão adotada pelo STF foi no caminho de reconhecer a inconstitucionalidade das emendas RP 9, conforme análise pormenorizada naquele tópico.

Além de declarar a inconstitucionalidade das emendas RP 9, o STF expediu determinações à Administração Pública no sentido de: i) balizar a eventual continuidade de execução dos montantes alocados por meios daquelas emendas - item “c” e ii) prover transparência aos recursos aplicados, com a publicação de dados referentes aos valores – item “d”.

Após a decisão do STF, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União expediu parecer no âmbito do processo TC 014.379/2021-0, Relator: Ministro Aroldo Cedraz, que trata de possíveis irregularidades na aplicação de recursos oriundos de emendas RP 9, no sentido que de esta Corte de Contas avalie os procedimentos dos órgãos responsáveis destinados ao cumprimento da decisão do Pretório Excelso, sugestão que foi acolhida pelo relator. Assim, o TCU realizará o exame do cumprimento da decisão do STF, em conjunto com as demais informações que ensejaram a abertura daquele processo.

Em que pesem os esforços empreendidos pelo Poder Executivo no exercício de 2022, os quais atendem apenas parcialmente à deliberação em exame, entende-se que a recomendação expedida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 não se encontra integralmente implementada. Adicionalmente, as eventuais soluções apresentadas pelo Poder Executivo devem, sobretudo, atender à decisão exarada pelo STF, ocorrida ao final do exercício de 2022.

Desse modo, ainda que exista processo de controle externo específico tratando do tema no TCU, dada a relevância da matéria, entende-se que a deliberação deva também ser monitorada no âmbito das contas do Presidente da República, tendo em vista que ainda remanescem pendentes de pagamentos vultosos valores inscritos em restos a pagar, cujas dotações são provenientes de RP 9 (conforme detalhado no item 4.2.1 deste relatório), e sobre os quais a gestão de 2023 deverá prestar contas.

Conclusão

Recomendações 3.11, itens “a” e “b”, em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.2.3. Deliberação original: CG2020 – 3.12

À Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que realizem estudos, normatizem e orientem oportunamente os demais órgãos da Administração Pública Federal, com a antecedência necessária à implementação de controles internos efetivos, acerca da nova perspectiva de orientação normativa, relacionada ao reconhecimento das Transferências Voluntárias com obrigação de performance como ativo, o que implicará a necessidade de análise oportuna das prestações de contas e de constituição de ajustes para perdas estimadas. (seção 5.3.1.3)

Análise

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Nota Técnica SEI 1.484/2023/ME, esclarece que ainda não é possível editar uma norma acerca do tema, uma vez que não há, em âmbito internacional, uma regulamentação consolidada pelo *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) a respeito do assunto.

Salienta-se que, nas Contas do Presidente de 2021, a Secretaria também ressaltou essa impossibilidade de atender a recomendação do Tribunal tendo vista a ausência de normatização internacional.

Conclusão

Deliberação não implementada dado que existe pendência de regulamentação contábil ainda no âmbito internacional. Esse item vem recebendo respostas semelhantes ao longo dos ciclos de monitoramento anteriores. Sendo assim, pelo princípio da racionalidade processual e da economia administrativa, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, a presente deliberação pode ser dispensada de monitoramento até que a referida regulamentação seja estabelecida.

6.2.4. Deliberação original: CG2020 – 3.13

À Casa Civil da Presidência da República e ao Ibama:

a) (Implementado no ano anterior).

b) (Implementado no ano anterior).

c) (Implementado no ano anterior).

d) definir procedimentos gerenciais e roteiro contábil que permitam reconhecer adequadamente as inscrições e as baixas dos créditos de Dívida Ativa no período, em especial as diferentes modalidades de baixas dos créditos;

e) reconhecer os créditos a receber provenientes da constituição definitiva das multas decorrentes de autos de infração emitidos pela Autarquia, bem como eventual conta de ajuste para perdas, procedendo à conciliação periódica entre os créditos a receber com os créditos inscritos na conta de dívida ativa não tributária;

f) (Implementado no ano anterior) e

g) adotar estratégia para assegurar a transferência, aos seus servidores, do conhecimento relativo ao modelo de dados do sistema Sicafi, suas respectivas regras de negócio, entre outros aspectos da solução, visando a internalização desse conhecimento à própria Autarquia, para mitigar o risco de dependência excessiva da contratada, em atenção ao art. 35, inciso III, da IN 01/2019. (seção 5.3.1.7)

Análise

Em relação ao item “d”, o Ibama informa que a implementação automatizada será realizada por meio do novo Sistema de Cobrança e Arrecadação (Siac). No entanto, considerando ainda o longo tempo estimado para a operacionalização do sistema, a Coordenação de Cobrança e Arrecadação (CCOB), por meio do Despacho CCOB/ CGFIN/DIPLAN 13.632.397/2022, de 16/9/2022, esclareceu que havia um estudo para a implementação de procedimento gerencial no âmbito do Sicafi, que envolveria a elaboração de um novo relatório capaz de demonstrar os valores inscritos em dívida ativa, discriminados por motivo de baixa.

Houve manifestação positiva por parte do Serpro quanto à viabilidade de implementação do novo procedimento pelo Sicafi. Assim, seria possível a geração de relatório, por meio de ferramenta específica, no módulo Jurídica, e a apresentação dos valores baixados e discriminados por motivo de baixa. O referido relatório será então encaminhado à área contábil mensalmente para fins de registro nas contas contábeis específicas.

Diante da implementação do novo procedimento, entende-se que a deliberação do item “d” foi atendida, sendo que em futuras auditorias financeiras o Tribunal pode, se for o caso, recomendar aperfeiçoamentos na rotina.

Quanto ao item “e”, o Ibama afirma que o orçamento e a proposta técnica referente à ordem de serviço aberta para implementação do novo módulo de arrecadação no Sistema Siac foram aprovados. O prazo para a primeira fase de implementação foi estipulado em 83 dias úteis. Desse modo, entende-se que a recomendação se encontra em fase de implementação.

Por fim, no que tange ao item “g”, o Ibama estabeleceu um cronograma de caráter preliminar para atendimento à recomendação, discriminado em quinze ações, sendo que quatro já se encontram concluídas. A finalização de todo o processo está prevista para julho de 2024. Assim, entende-se que a recomendação se encontra em fase de implementação.

Conclusão

Deliberações dos itens “d”, “e” e “g” em implementação. Monitorar itens “d”, “e” e “g” no ano seguinte.

6.2.5. Deliberação original: CG2020 – 3.14

À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que realizem estudo sobre a natureza e a necessidade de reconhecimento e consolidação das informações patrimoniais, orçamentárias, financeiras e atuariais do Fundo de Assistência ao Pessoal (Faspe) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) no Balanço Geral da União.

Análise

A Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio da Nota Técnica 1.484, de 13/1/2023, informa que, em relação ao Faspe, a Procuradoria-Geral do Bacen manifestou-se no sentido de que os recursos devem ser administrados na órbita privada. A PGFN concorda com este entendimento, mas também indica a possibilidade de tais recursos terem natureza pública.

Quanto ao Proagro, a Secretaria assevera que os trabalhos de avaliação ainda não estão concluídos. Já o Bacen, por meio da Nota Técnica BCB/DEAFI 60, de 4/2/2022, informou que o tema foi objeto de análise pelo Ministério da Economia, pela STN e pela PGFN, sendo que ainda não foi alcançado um consenso sobre o assunto, inclusive, há estudos em andamento a fim de elaborar propostas legislativas para solucionar a questão.

No que se refere ao Faspe, em que pese as manifestações da PGFN e da Procuradoria-Geral do Bacen no sentido de a gestão de recursos dever se dar no âmbito da órbita privada, há abertura, por parte da PGFN, para que o fundo possa ter natureza pública. Percebe-se que, embora tenham sido realizados dois estudos, não houve uma decisão final quanto ao tema, qual seja, a necessidade ou não de consolidar as informações no BGU.

No que tange ao Proagro, a STN e o Bacen se manifestam no sentido de que a recomendação se encontra em implementação.

Conclusão

Deliberação não implementada. Monitorar no ano seguinte.

6.2.6. Deliberação original: CG2020 – 3.15

À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central do Brasil:

a) registrar no Siafi, em unidade vinculada ao OFSS, todos os créditos inscritos em dívida ativa (incluindo os parcelados) que não sejam relacionados ao Orçamento de Autoridade Monetária;

b) instituir metodologia para o cálculo de ajuste para perdas relacionado aos créditos inscritos em dívida ativa, que considere, minimamente:

b.1) o fluxo de recebimento (valores, duração dos pagamentos, tempo da cobrança etc.), as perspectivas de sucesso das cobranças, a situação do devedor, a existência de garantias e a inadimplência, procedendo à revisão dos valores contabilizados; e

b.2) controle das ações judiciais relacionadas aos créditos inscritos em dívida ativa, para permitir a obtenção de informações sobre todas as ações relacionadas a um crédito, bem como os impactos sobre a sua recuperabilidade;

c) (implementada); e

d) revisar e implementar a metodologia adotada pela Procuradoria-Geral do Banco Central para avaliação da recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa e aplicá-la sobre todo o estoque. (seção 5.4.1)

Análise

Quanto aos itens “a” e “b.1”, o Bacen assevera que, tendo em vista a decisão prolatada no Acórdão 2.705/2022-TCU-Plenário, posteriormente retificada pelo Acórdão 2.759/2022-TCU-Plenário, houve a instauração de processo com o fim de definir os procedimentos necessários para atendimento das recomendações, ressaltando a necessidade de que a decisão final seja tomada em conjunto pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Gestão.

Acrescenta que, em até 120 dias, serão comunicadas as providências ao TCU conforme exigido pela decisão da Corte. Portanto, as deliberações dos itens “a” e “b.1” ainda não foram atendidas.

No que tange ao item “b.2”, a unidade informou, por meio do Despacho 23632/2022-BCB/ PGBC, de 15/9/2022, que implementou campo específico no BCJUR2 para incluir vinculação aos processos judiciais que questionem os respectivos créditos. Quanto à questão da recuperabilidade dos créditos, a área técnica informa que o fator que melhor indica se é recomendável empenhar esforços na sua recuperação são as garantias patrimoniais existentes.

Em relação ao item “d”, o Bacen aduz, por meio do Despacho 23631/2022-BCB/PGBC, de 15/9/2022, que todos os créditos pendentes de marcação da recuperabilidade foram saneados, recebendo a marcação devida.

Conclusão

Deliberações dos itens “b.2” e “d” implementadas. Deliberações dos itens “a” e “b.1” não implementadas. Monitorar itens “a” e “b.1” no ano seguinte.

6.2.7. Deliberação original: CG2020 – 3.16

À Casa Civil da Presidência da República e à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

a) (implementada);

b) (Implementada);

c) promovam o registro, no SPIUNet, das Terras Indígenas Kulina do Médio Juruá, Paumari do Lago Marissuã, Rio Biá, Morro Branco, Tereza Cristina e Mangueirinha e Xapécó no Sistema Indigenista de Informações, referentes a suas áreas, atentando para a correção de informações;

d) aprimorem os critérios de reavaliação das terras indígenas, definindo e formalizando os parâmetros e variáveis a serem adotados;

e) regularizem as informações sobre as propriedades junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, especialmente no que se refere à propriedade da União e à harmonização do tamanho dos imóveis, bem como corrijam ou atualizem as informações cadastradas no SPIUNet; e

f) promovam a revisão e conciliação das informações do Sistema Indigenista de Informações, a fim de que sua base de dados seja confiável e fidedigna. (seção 5.4.2)

Análise

Em relação ao item “c”, a Funai, por meio da Informação Técnica 71/2022/CORI/CGAF/DPT-FUNAI, de 10/10/2022, informa que foram incluídas no SPIUnet as terras mencionadas na deliberação, fato confirmado por meio de manifestação da Controladoria-Geral da União. Assim, a deliberação do item “c” foi implementada.

Quanto ao item “d”, a Funai afirma que a SPU informou a respeito da publicação da Instrução Normativa SPU/ME 67, de 20/9/2022. Essa IN traz importantes inovações acerca das avaliações de imóveis da União, inclusive uma forma mais simplificada, e menos onerosa, de reavaliação dos imóveis, em atendimento ao que foi solicitado pela Fundação. Dessa forma, restam claros os critérios para reavaliação das terras indígenas. Portanto, deve ser considerada implementada a deliberação objeto do item “d”, conclusão também corroborada pela CGU.

Quanto ao item “e”, a Funai expõe que ainda continuam os trabalhos de busca junto aos registros de imóveis para fins de atualização das informações sobre as terras indígenas. Assim a recomendação ainda não foi completamente implementada.

Por fim, no que tange ao item “f”, a referida Fundação ressalta que a revisão e a conciliação das informações no Sistema Indigenista de Informações estão sendo executadas conforme são finalizadas as atualizações dos respectivos registros cartorários. Portanto, a deliberação do item “f” ainda não foi integralmente implementada.

Conclusão

Deliberações dos itens “c” e “d” implementadas. Deliberações dos itens “e” e “f” em implementação. Monitorar itens “e” e “f” no ano seguinte.

6.2.8. Deliberação original: CG2020 – 3.17

À Casa Civil da Presidência da República e ao Fundo de Compensação das Variações Patrimoniais:

a) reavaliar, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, (a.1) o momento da ocorrência do fato gerador para reconhecimento dos contratos sob responsabilidade do Fundo, na conta 2.2.8.9.1.24.01 - Resíduos de Contratos Liquidados (longo prazo); (a.2) a pertinência de utilização de conta de provisão para contabilização da dívida relativa aos contratos ainda não validados pelos agentes financeiros; e (a.3) os requisitos a serem observados para classificação da dívida no curto prazo, objetivando melhor representar a obrigação no circulante;

b) revisar a rotina contábil mensal e a documentação de suporte adotadas para movimentação de saldo entre as contas contábeis “Provisão Riscos Expirados” e “Resíduo de Contratos Liquidados FCVS”, de forma que a movimentação contábil reflita efetivamente o aumento e redução da dívida do Fundo;

c) (implementada);

d) aprimorar e reformular os campos do Relatório FCVS344201 da Dívida Bruta, a fim de possibilitar: (d.1) a uniformização, para a Dívida Vincenda e a Dívida Vencida, do procedimento de composição da Dívida Bruta Total; (d.2) um melhor entendimento quanto aos valores das colunas “Exercício Anterior”, “Exercício Atual” e “Total”; d.3) discriminação somente das transações que, de fato, alterem o saldo da dívida, ou seja, inclusões e exclusões que representem, respectivamente, novas obrigações e baixa de dívida; e (d.4) discriminação dos valores de principal, juros e atualização monetária, segregados por prazo da quitação da dívida, para subsidiar os registros mensais;

e) (excluído); e

f. (implementada)

Análise

Conforme exposição da Controladoria-Geral da União, os itens “a.1” e “a.2” foram atendidos, uma vez que a NT SEI 3.293/2022/ME, de 18/2/2022, consolidou o entendimento acerca do fato gerador para fins de reconhecimento da obrigação nas demonstrações contábeis do FCVS, bem como do momento adequado para transferência desse passivo para as demonstrações contábeis da União. Além disso, foi reclassificado o montante referente aos contratos que ainda não foram validados pelos agentes financeiros e da provisão para contratos em RNV.

O item “a.3” não foi atendido, pois o FCVS não se manifestou acerca do assunto, portanto o item deve ser novamente objeto de monitoramento no ciclo de auditorias seguintes.

Quanto aos itens “b” e “d”, a Caixa Econômica Federal asseverou que ainda está em andamento a revisão da rotina contábil para registro nas rubricas de “Provisão Riscos Expirados” e “Resíduo de Contratos Liquidados FCVS”, bem como do Relatório FCVS344201 da Dívida Bruta.

Conclusão

Deliberações dos itens “a.1” e “a.2” implementadas. Deliberação do item “a.3” não implementada. Deliberação dos itens “b” e “d” em implementação. Monitorar itens “a.3”, “b” e “d” no ano seguinte.

6.2.9. Deliberação original: CG2020 – 3.19

À Casa Civil da Presidência da República, à Fundação Nacional de Assistência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, a adoção de medidas para aprimoramento dos controles internos administrativos relacionados à gestão de transferências realizadas por Termos de Execução Descentralizada e a inclusão, em notas explicativas, de informações detalhadas acerca da natureza do saldo das contas contábeis 1.1.3.8.2.38.00 – “Adiantamento - Termo Execução Descentralizada” e 2.1.8.9.2.06.00 – “Transferências Financeiras a Comprovar”. (seção 5.4.5)

Análise

O Ministério das Cidades informou que foram incluídas, nas notas explicativas, informações detalhadas a respeito do saldo das contas contábeis 1.1.3.8.2.38.00 - “Adiantamento - Termo Execução Descentralizada” e 2.1.8.9.2.06.00 - “Transferências Financeiras a Comprovar”.

Já o INSS apresentou a publicação da Portaria PRES/INSS 1.487, de 29/8/2022, que estabelece critérios e procedimentos para a formalização e prestação de contas de Termo de Execução Descentralizada. Dessa forma, entende-se que a recomendação foi atendida, sendo que futuras fiscalizações do TCU podem sugerir aperfeiçoamentos na evidenciação das informações.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.2.10. Deliberação original: CG2020 – 3.20

À Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia que envie Plano de Ação para implementação da Unidade Gestora Única, no prazo de 90 dias, informando as etapas, o cronograma e as ações a serem realizadas para mitigar as limitações identificadas no decurso da elaboração do plano.

Análise

O Ministério do Trabalho e Previdência, por meio da NT 1.236/2022/MTP, de 27/9/2022, informou que o projeto de lei para criação da Unidade Gestora Única já se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Informa, ainda, que a centralização das atividades do RPPS da União está dividida entre o Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos/Secretaria de Gestão de Pessoas (Decipex/SGP) e o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). O Decipex/SGP possui a atribuição de centralizar a concessão e manutenção das

aposentadorias e pensões no âmbito da Administração Pública Federal direta desde a edição do Decreto 9.498, de 10/9/2018.

Essa situação não foi alterada com a publicação do Decreto 10.620/2021, que delegou ao INSS a competência para centralizar as aposentadorias e as pensões da administração indireta. De forma sucinta, para concluir a centralização da administração direta, o Decipex ainda precisa centralizar 275 mil vidas.

Já a centralização da administração indireta foi iniciada em outubro de 2021, conforme cronograma estabelecido pela Portaria PRES/INSS 1.365, de 13/10/2021. Posteriormente, a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS) e o Decipex apresentaram manifestação reiterando que já foi apresentado projeto de lei (PLP 189/2021) ao Congresso Nacional. O INSS, por sua vez, informou que não houve alterações quanto à evolução do cronograma de centralizações das autarquias e fundações da administração indireta do Poder Executivo Federal (Decreto 10.620/2021).

Conclusão

Deliberação não implementada. Monitorar no ano seguinte.

6.3. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2019

6.3.1. Deliberação original: CG2019 – 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.

Análise

A Casa Civil alegou, inicialmente, com base na Nota SAG 158/2022/Safin/SAG, que sua atuação está adstrita à análise de mérito dos atos a ela submetidos, considerando os aspectos de conveniência, oportunidade e compatibilidade em relação às diretrizes de governo, não alcançando a aferição dos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, afetas às instâncias de assessoramento jurídico.

Por sua vez, a Secretaria da Orçamento Federal reiterou que a matéria escapa de suas competências, sugerindo que o tema seja discutido com a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, *“uma vez que esses órgãos atuam diretamente com a administração dos tributos e suas respectivas especificidades jurídicas”*.

Pelo exposto, verifica-se que o Poder Executivo, assim como registrado nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2020 e 2021, não encaminhou o indicado demonstrativo comprobatório ao TCU, bem como as retromencionadas argumentações foram insuficientes para justificar a não apresentação da documentação em apreço.

Ademais, como evidenciado na seção 4.1.2.9 deste Relatório, o Poder Executivo também não demonstrou o atendimento, de forma integral, das exigências constitucionais e legais para concessão e prorrogação de benefícios tributários em 2022, tanto no momento da instituição e sanção dos respectivos atos normativos, quanto da sua implementação, como já detectado, também, em outros Pareceres Prévios, notadamente em relação aos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2021.

Conclui-se que a recomendação não foi implementada.

Conclusão

Não implementada. Monitorar no ano seguinte.

6.3.2. Deliberação original: CG2019 – 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 o 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 (seção 5.3.1.2);

b) (Implementado no ano anterior).

Análise

No que diz respeito ao item “a”, a Secretaria do Tesouro Nacional informou que foi implementado um novo modelo de ajuste de perdas, denominado “Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios (MAPHEM)”.

O Tesouro destaca que o MAPHEM representa uma evolução do modelo Capacidade de Pagamento (Capag Plus), a partir dos apontamentos registrados em auditorias anteriores realizadas pelo TCU, e das próprias análises da equipe da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros/Secretaria do Tesouro Nacional (Coafi/STN), contemplando ainda contribuições da Coordenação-Geral de Contabilidade da União/Secretaria do Tesouro Nacional (CCONT/STN).

Asseverou que o modelo é calculado por meio de planilhas eletrônicas, e teve o primeiro lançamento contábil realizado em dezembro/2022, com os valores relativos à posição de novembro/2022. Assim, entende que a deliberação do item “a” da recomendação em questão já foi atendida, uma vez que foi formalizada a política para constituição de ajuste para perdas para os haveres da União com Estados e Municípios, sob gestão da STN.

Acrescenta, por fim, que há tratativas para implementação do sistema para cálculo do ajuste de perdas, face à mudança do modelo para o MAPHEM, com a expectativa de que o módulo seja implementado até o final do exercício de 2023.

Recorda-se que, no final do exercício de 2020, a Coafi/STN passou a adotar metodologia para constituição de ajuste para perdas estimadas denominada Capag Plus, detalhada, sob o ponto de vista operacional, no Manual de Atualização do Ajuste de Perdas – Devedores Duvidosos.

Em síntese, a metodologia consistia na utilização de informações do indicador Capacidade de Pagamento (Capag), desenvolvido pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (Corem) da STN, as quais eram convertidas para *ratings* e, em seguida, consideradas informações desenvolvidas pela própria Coafi/STN no que diz respeito às pendências jurídicas – ações judiciais – relacionados aos contratos de refinanciamento, bem como a adesão, ou não, do ente federativo ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

A partir disso, eram obtidos *ratings* finais que variavam de “AA” – alocação de percentual de ajuste para perdas estimadas de 0% do valor do saldo devedor do contrato – a “H” – alocação de percentual de perdas de 100% do saldo devedor do contrato.

No relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2021, a equipe de auditoria afirmou que, apesar de ter ocorrido a implementação da metodologia Capag Plus, os estudos realizados pela STN previam a realização de novas atividades para implementação de uma outra metodologia, bem como a análise de viabilidade, por parte das áreas de tecnologia da STN, para

adoção de solução definitiva. Tais estudos resultaram na nova metodologia, o denominado “Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios (MAPHEM).

Mais ainda, no âmbito da auditoria financeira – integrada com conformidade – nos haveres financeiros da União referente ao exercício de 2021 (Acórdão 1.833/2022-TCU-Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz), já havia sido confirmada a formalização da política para constituição de ajuste para perdas estimadas para os haveres administrados pela Coafi, incluindo parâmetros diferenciados para aqueles entes subnacionais que aderiram ao RRF ou tiveram seus pagamentos suspensos em razão de ação judicial.

Na oportunidade, verificou-se que, até abril de 2021, as perdas estimadas calculadas com base na metodologia Capag Plus eram lançadas somente no longo prazo. A partir de maio de 2021, a STN passou a contabilizar os ajustes também no curto prazo (conta 112940401), utilizando um critério proporcional com relação à conta de empréstimos (conta reduzida pelos ajustes) para alocar os valores entre curto e longo prazo.

Dessa forma, entende-se que a recomendação foi atendida.

Conclusão

Considerar a deliberação do item “a” como implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.3.3. Deliberação original: CG2019 – 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:

a) 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 de valores pelas empresas investidas, considerando, nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019- 8; e

b) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de “Adiantamento para Futuro Aumento de Capital” realizados pelas UG 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. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018). (seção 5.3.1.4)

Análise

No que tange ao item “a”, a STN esclarece, conforme o Ofício SEI 249.534/2022/ME, de 16/9/2022, que a Empresa de Planejamento e Logística S.A (incorporada pela Valec) possui saldo a ser consolidado e existem outras três empresas investidas (Codern, CDP e Ebserh), cujo processo de consolidação encontra-se em fase de estudo e levantamento de informações.

No caso da Codern e da CDP, a STN afirma que há grandes divergências de informações e, existe maior complexidade no caso da primeira empresa, uma vez que houve transferência de recursos em datas antigas e ainda existem balanços pendentes de aprovação, sendo a última demonstração aprovada relativa ao exercício de 2020.

Já a Ebserh tem uma situação peculiar: recebe recursos tanto do Ministério da Educação quanto do Ministério da Saúde. No entanto, a rotina de transferência de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Afac) de empresas dependentes está desenhada apenas para transferências originadas do Ministério Supervisor, no caso o MEC. Por esse motivo, todos os repasses oriundos do Ministério da Saúde são realizados em rotina diversa e não impactam a UG da Copar/STN.

Quanto ao item “b”, a STN aduz que foi instituída rotina com vistas a apurar periodicamente a consistência dos saldos de Afac registrados no Siafi, com procedimentos específicos, conforme a empresa investida seja independente ou não.

Pelas informações prestadas, conclui-se que a deliberação do item “a” ainda resta em implementação, haja vista que a STN não consolidou totalmente os saldos de algumas empresas investidas. Já em relação ao item “b”, entende-se que a deliberação foi atendida, uma vez que houve a instituição de nova rotina para atualização dos saldos de Afac no Siafi, fato esse que não elimina a possibilidade de que futuras auditorias do Tribunal recomendem aperfeiçoamentos em tal rotina.

Conclusão

Deliberação do item “a” em implementação. Deliberação do item “b” implementada. Monitorar item “a” no ano seguinte.

6.3.4. Deliberação original: CG2019 – 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:

a) 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

b) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa 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)

Análise

O exame desse item tem relação com a análise estabelecida para o item 3.13 da CG2019, feita no tópico anterior. A STN afirma que as providências de conciliação e as rotinas de acompanhamento descritas no item anterior se aplicam integralmente à presente recomendação.

Conforme pontuado no item “b” da deliberação 3.13, foi estabelecida nova rotina para consolidação dos saldos de Afac no Siafi, com procedimentos específicos, conforme a empresa investida seja independente ou não, de forma que a recomendação do referido item foi dada como atendida, o que não afasta a possibilidade de emissão de recomendações de aperfeiçoamento em futuras auditorias no Tribunal.

Entende-se que a nova rotina criada pelo Tesouro atende também a recomendação deste item 3.14.

Conclusão

Considerar os itens “a” e “b” da deliberação 3.14 como implementados. Não monitorar no ano seguinte.

6.3.5. Deliberação original: CG2019 – 3.16

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que (item 3.16):

a) 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)

b) 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)

c) 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)

d) (Atendido em anos anteriores)

e) (Atendido em anos anteriores)

f) 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; e (seção 5.4.8)

g) (Atendido em anos anteriores)

Análise

Em relação ao item “a”, a STN ressaltou, por meio do Ofício SEI 249.534/2022/ME, de 16/9/2022, que quanto aos controles internos, o processo atual para atualizar as participações societárias da União, avaliadas pelo método de equivalência patrimonial, é realizado por meio de dupla verificação, em que um analista realiza o levantamento documental e os cálculos para, em seguida, serem revisados por outro analista. Já em relação ao sistema informatizado destinado a substituir as planilhas atualmente em uso, ainda não foi possível sua implementação, considerando a complexidade do assunto, bem como a limitação de pessoal ante ao volume de trabalho.

Conforme monitoramento realizado no relatório das Contas do Presidente da República de 2021, foram verificadas incorreções nos valores das participações societárias da União evidenciadas no ativo do BGU em relação a algumas empresas investidas.

Entende-se que o controle atual estabelecido, qual seja, a análise documental e recálculo e posterior revisão por outro analista se mostra adequado para mensuração e registro dos investimentos, dada as limitações para desenvolvimento de um sistema informatizado, conforme salientado pelo Tesouro Nacional. Ademais, futuras auditorias financeiras podem apontar aperfeiçoamentos que se mostrem necessários. Assim, considera-se o item como atendido.

Quanto ao item “f”, a STN assevera que houve alteração na Macrofunção 02123 para a correção da rotina de contabilização de dividendos e juros sobre capital próprio. Além disso, foram emitidas duas notas técnicas para orientar a contabilização de resultados e a atualização dos investimentos do balanço.

Neste ponto, considera-se que o item foi atendido, sendo que futuras auditorias financeiras podem apontar eventuais aperfeiçoamentos que se mostrem necessários.

Quanto ao item “b”, ressalta-se que ele se refere a problema detectado em ciclo de auditoria anterior, que permanece gerando distorções nas demonstrações contábeis da União. Contudo, o assunto foi objeto de grupo de trabalho específico, que realizou o estudo requisitado na deliberação. Um dos resultados alcançados com tal iniciativa foi a previsão de implementação da metodologia da taxa interna até 2024 (Despacho SEI/ME 27845213). Sendo assim, o presente item deve permanecer em deliberação.

Quanto ao item “c”, não houve manifestação específica do Tesouro Nacional sobre as ações realizadas no presente ciclo de auditoria, dessa forma esse item deve ser monitorado no ano seguinte.

Conclusão

Deliberações dos itens “a” e “f” implementadas. Deliberações dos itens “b” e “c” em implementação. Monitorar os itens “b” e “c” no ano seguinte.

6.3.6. Deliberação original: CG2019 – 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.

Análise

Quando da apreciação das Contas de 2019, verificou-se que o Poder Executivo havia contraído obrigações junto a organismos internacionais em montante superior às respectivas dotações, gerando passivos não lastreados por empenho, em desacordo com o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição Federal. Com efeito, no âmbito do processo TC 038.365/2019-7 (Relator: Ministro Bruno Dantas), a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), unidade do então Ministério da Economia responsável por executar as despesas com organismos internacionais, foi categórica ao afirmar que o reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores em 2019 derivou de insuficiência orçamentária em anos pretéritos.

No referido processo, deliberou-se, por meio do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, em determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil que, no prazo de sessenta dias, estabeleçam plano de ação para compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais.

Por meio do Acórdão 495/2023-TCU-Plenário, os prazos para apresentação do aludido plano de ação foram prorrogados por sessenta dias, a contar de 4/2/2023. No âmbito do TC 038.365/2019-7 (peça 235), em 7/4/2022, o plano de ação foi apresentado ao TCU pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), órgão que, na nova estrutura governamental, é responsável pela interlocução com os organismos internacionais.

No que tange ao aspecto orçamentário, conforme consta da PCPR 2022 (p. 692), a Diretoria de Finanças e Contabilidade (DFC/SGC/SE/ME) informou que o Ministério da Economia envidou todos os esforços para buscar o equacionamento dos passivos junto aos organismos internacionais. O valor inicialmente destinado a esses pagamentos na LOA 2022 foi de R\$ 906,99 milhões. Entretanto, o Ministério da Economia solicitou valores adicionais para quitar os passivos existentes (vencidos até 21/12/2021) e os compromissos correntes de 2022.

A Junta de Execução Orçamentária (JEO) aprovou a abertura de crédito adicional no valor total de R\$ 4,64 bilhões (Portaria Seto/ME 11.033/2022) para pagamento das contribuições a organismos internacionais e integralização de cotas de capital em organismos financeiros internacionais. Considerando outras suplementações ao longo do exercício, da ordem de R\$ 102,56 milhões, os recursos autorizados na LOA totalizaram R\$ 5,65 bilhões em 2022.

Os valores pagos com recursos da LOA 2022 somaram R\$ 2,98 bilhões, sendo que outros R\$ 2,63 bilhões foram empenhados e inscritos em restos a pagar. Nesse sentido, a partir de 2023, não há mais expressivos valores de despesas de exercícios anteriores, sendo a estimativa orçamentária da LOA 2023 suficiente para quitar os compromissos internacionais estimados para o corrente exercício.

Observa-se, assim, que o equacionamento do passivo junto aos organismos internacionais está sendo realizado, tendo sido informado, também, no plano de ação apresentado, que todos os passivos e as despesas referentes ao exercício corrente estão com cobertura orçamentária.

Conclusão

Observado. Não monitorar no ano seguinte.

6.4. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2018

6.4.1. Deliberação original: CG2018 – 1.11

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que:

a) adote medidas para registrar no Siafi as parcelas de glebas públicas federais certificadas, consoante informado no Ofício 17207/2019/GABT1/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, conseqüentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no Siafi. (seção 5.3.1.7)

Análise

O presente item guarda relacionamento com o discorrido no item 3.1.17 da CG2016, mencionado adiante neste capítulo, e, da mesma forma, também foi posto com o *status* de em atendimento no ciclo de monitoramento passado.

Em relação ao item “a” da deliberação, cabe discorrer que, com a transferência de competências da antiga Serfal/MDS para o Incra, foi detectado lançamento global, sem os devidos detalhamentos por gleba no SPIUnet, conforme informações disponibilizadas na PCPR 2022.

Sendo assim, coube ao Incra o detalhamento desses lançamentos e a correção de eventuais duplicidades de registros relacionados a essas glebas. No lançamento global estavam envolvidas 1.740 glebas, correspondentes a R\$ 145.506.073.937.

Após a identificação das glebas já doadas e registradas em duplicidade, o grupo chegou a um resultado de 1.347 glebas nessa situação, com valor total de R\$ 53.097.770.874,30.

No momento da transferência de contas da Serfal para o Incra, constavam registrados R\$ 141.175.068.283,80 em glebas, sendo esse o valor contábil a ser baixado. O lançamento ocorreu da seguinte forma: i) baixa de ativos (bens imóveis) resultante de execuções no exercício financeiro de 2021 com variação patrimonial diminutiva de R\$ 53.097.770.874,30; ii) baixa de ativos (bens

imóveis) resultante de ajuste de exercício anterior de R\$ 88.077.297.409,50. Essas duas baixas totalizaram R\$ 141.175.068.283,80.

Em relação ao item “b”, consta no Sistema e-Aud que o Incra informou a extração detalhada e tabulada das áreas estimadas líquidas das glebas certificadas por município, durante as análises realizadas para seu registro. Nessa extração, foram separadas: i) as áreas de projetos de assentamentos, ii) os territórios quilombola, iii) os imóveis particulares certificados /registrados, iv) os imóveis requeridos para regularização, v) as áreas de interesse da SPU, vi) as unidades de conservação e as terras indígenas, v) os imóveis que foram detectados como doados para os seus respectivos Estados (Roraima e Maranhão) 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). Todo esse trabalho foi realizado com o auxílio de algoritmo inserido no banco de dados fundiários do Incra.

Diante do exposto, com as medidas implementadas pelo Incra, é possível considerar a presente deliberação como atendida.

Conclusão

Considerar a deliberação como implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.5. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2017

6.5.1. Deliberação original: CG2017 – 1.13

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/P49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União. (seção 5.3.1.5)

Análise

Em janeiro de 2023, o Incra manifestou-se no sentido de que vem tomando medidas para viabilizar e para estruturar uma análise qualificada do mercado e dos preços das terras rurais, objetivando assertividade nas tomadas de decisões públicas e privadas. Esse movimento vem ocorrendo desde 2016, a partir das recomendações do TCU. Uma das iniciativas é a adoção das Planilhas de Preços Referenciais de terras (PPR) como parâmetro para o Balanço Geral da União (BGU).

O Incra salientou que, especificamente em 2022, os dados estão em processamento para cálculo das PPR. Observa-se que, em 2022, 93% dos Mercados Regionais de Terras (MRT) possuem dados coletados para atualização das PPR. Destaca-se que o Incra tem evoluído no levantamento de dados e informações para elaboração das PPR e respectivos Relatórios de Análise dos Mercado de Terras (RAMT), trabalho esse de caráter sistêmico, regular e contínuo.

Por fim, o Incra registrou ser possível atingir um percentual de 100% de MRT com PPR atualizadas/válidas até o final de janeiro de 2023, já que se tinha referenciais de preço de terras atualizados disponíveis para todo o território nacional.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.6. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2016

6.6.1. Deliberação original: CG2016 – 3.1.13

À Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 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 (Incra) 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.

Análise

A Secretaria do Tesouro Nacional informa que, em que pese a recomendação tenha sido endereçada a ela e a outros órgãos/entidades, o atendimento da deliberação está a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), consoante relatado nos monitoramentos anteriores.

Por sua vez, o Incra informou que o atendimento da recomendação foi dividido em duas etapas. A primeira conjugada no desenvolvimento de metodologia de encargos incidentes sobre os créditos oriundos da regularização fundiária. A segunda se refere ao reconhecimento de tais encargos.

Quanto à primeira parte, o Relatório sobre as Contas de 2021 dispõe que “*a entidade parametrizou o sistema TDCalc com regras de negócio pertinentes, sendo possível a realização de registros de correção monetária, juros contratuais, juros de mora e descontos para títulos emitidos até 2018, conforme informações inseridas na PCPR 2020*”. Nesse ponto, o Incra considera a recomendação atendida.

Em relação à segunda etapa, o Relatório destacou que o “*o Incra avançou no registro contábil de encargos nas contas de crédito a receber de curto prazo (CP) e de longo prazo (LP), mas destacou que a atualização anual de registros somente ficará completa quando as bases de dados ficarem mais robustas, por conta da ampliação da série histórica, da automação e da compatibilização de sistemas em curso no órgão*”.

Neste ponto, em suma, o Incra assevera que:

a) as unidades gestoras foram orientadas quanto aos procedimentos de alterações na conta corrente contábil 12121.98.08 = “Créditos a Receber - Regularização Fundiária e Reforma Agrária” e foram concluídas as alterações na Unidade Gestora/Gestão 133088/37201 - unidade piloto;

b) padronizou que a execução dos procedimentos em Unidade Gestora/Gestão de uma minuta de orientação para a seguinte, depende da conclusão da anterior; de modo a se verificar a possibilidade de execução sem críticas nos sistemas Siafi e Siafi Web, e, ainda, da análise quanto a geração de inconsistência contábil; e

c) foram elaboradas minutas, que ainda estão em fase de execução, para orientar os procedimentos de ajustes (emissão, baixa, pagamento etc.) para cada um dos exercícios.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.6.2. Deliberação original: CG2016 – 3.1.17

Ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avaliem 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. (seção 5.3.1, vii)

Análise

No ciclo de monitoramento anterior, a presente deliberação foi considerada como em atendimento. À época, foram constatados avanços nos registros e nas avaliações de imóveis

destinados à reforma agrária por meio do esforço feito pelo Incra, consubstanciado na criação de força tarefa para avaliar seus imóveis com base em Planilhas de Preços Referenciais (PPR).

De acordo com as informações apresentadas na PCPR 2022 e de outras contidas no Sistema e-Aud da CGU, a deliberação foi atendida por completo em 2022.

Até 2021, foram registrados no SPIUnet o lançamento patrimonial e contábil de mais de 8,5 mil imóveis rurais. Esse registro foi fruto de trabalho anterior, a partir da Portaria Conjunta SPU/STN 703/2014 que definiu o cadastramento de imóveis rurais naquele sistema, e de posterior plano de ação definido pelo Incra para solução dos apontamentos do TCU.

Apesar da constituição da força tarefa, que teve concentração de seus trabalhos em 2018, ainda restaram algumas pendências de lançamentos, mais especificamente 214 imóveis. Esses imóveis foram sendo lançados ao longo de 2020 a 2021, sendo os últimos quatro imóveis lançados no final de 2021.

No que se refere às glebas públicas relacionadas à regularização fundiária, com a extinção da antiga Serfal/MDA, foi realizado lançamento global referente a esses imóveis. Com a absorção da obrigação do detalhamento dessas glebas pelo Incra no Sistema SPIUnet, foi editada a Portaria 1946, de 9/9/2019, instituindo Grupo de Trabalho para realizar o levantamento do quantitativo de glebas federais certificadas. Esse levantamento foi feito a partir das 1.740 glebas listadas no lançamento global realizado pela Serfal, no valor correspondente a R\$ 145.506.073.937,26.

Ao longo do processo de detalhamento dessas glebas, foram encontrados problemas de áreas já doadas e registradas em duplicidade, gerando valores que necessitavam ser baixados. Em que pese esse assunto não ter sido diretamente mencionado na deliberação original, as discussões travadas ao longo dos trabalhos de monitoramento seguintes permitiram sua inclusão no escopo das questões a serem resolvidas.

O saldo das glebas que deveriam ser baixadas e que foram transferidas para o Incra acabaram sendo regularizadas no final de 2021, com os lançamentos 2021NS000002 e 2021NS000006.

Informações inseridas no Sistema e-Aud pela CGU reforçam a solução das pendências relacionadas aos imóveis oriundos da obtenção de imóveis rurais e às glebas públicas oriundas da Regularização Fundiária.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no seguinte.

6.6.3. Deliberação original: CG2016 – 3.1.18

Ao Incra que corrija a divergência de dados entre o 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. (seção 5.3.1, vii)

Análise

Inicialmente, o Incra ressalta as dificuldades para compatibilizar as informações constantes do Sipra e do seu acervo fundiário e afirma que, em certos casos, a exatidão das informações não é possível ou é extremamente onerosa em termos de tempo e custo.

Para sanar as inconsistências verificadas, o Incra reconhece que não há uma medida única e de curto prazo que seja capaz de resolver essas divergências identificadas. Isso envolverá vários tipos de ações a serem executadas, especialmente no nível das unidades regionais da entidade, sendo necessário, no mínimo, a padronização da metodologia a ser adotada no cálculo das áreas, para que sejam corrigidas as bases de dados do Sipra e do acervo fundiário.

Assim, foi definido um plano de ação com sete atividades para corrigir as divergências de dados entre o Sipra e o acervo fundiário da autarquia federal, iniciado em novembro de 2022 e com previsão de término em agosto de 2023.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.6.4. Deliberação original: CG2016 – 3.1.29

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). (seção 5.4.2)

Análise

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, por meio do Despacho INMA_COADM SEI 10726377, afirma que os bens constantes de registro no Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads) estão devidamente lançados no Siafi, todavia, a conta de depreciação apresenta inconsistências. Foi solicitado, assim, auxílio da STN para implantar a sistemática para a correta contabilização da depreciação, mas ainda não foi obtido retorno dos responsáveis. Assevera que o pleno atendimento da recomendação não depende apenas do órgão, pois depende da correção de falhas no sistema Siads.

O Ministério da Cidadania afirmou que, com a recriação do Ministério do Esporte, antes absorvido pelo Ministério da Cidadania, houve a necessidade de promover um levantamento para verificar os materiais adquiridos à época pelo órgão recém recriado, e saber quais bens ainda pertencem à unidade gestora da Cidadania, de forma a promover o correto lançamento no Siafi. Sabe-se que, grande parte desses bens, decorrente da celebração de convênios, não foi incorporada ao patrimônio do órgão. Apenas ao final do levantamento será viável o correto registro contábil do encargo de depreciação.

Já o Ministério do Turismo, por meio do Relatório SEI 1897802, afirma que estabeleceu um plano de ação, com término previsto para 2023, para o correto lançamento da depreciação dos bens móveis de seu acervo patrimonial.

Por último, o Incra informa que estão sendo feitas as tratativas para a implantação do Siads no âmbito daquela autarquia. Após o que, as depreciações serão realizadas de forma automática junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

6.7. Recomendações e Alertas sobre as contas do Presidente da República de 2015

6.7.1. Deliberação original: CG2015 – 1.3.9

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.

Análise

A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), por meio do Ofício SEI 249.415/2022/ ME, em 28/9/2022, informou que todos os 609 laudos realizados pela empresa Geosolos, referentes aos imóveis funcionais localizados no Distrito Federal, foram

devidamente homologados pela SPU, sendo que todos os imóveis sob a gestão desta Secretaria tiveram os seus registros atualizados no SPIUnet.

A SPU ainda ressalta as seguintes melhorias na governança da administração dos imóveis funcionais: sincronização, pelo Serpro, das informações do Cadastro de Imóvel Funcional (CIF) com os registros do SPIUnet; envio trimestral à CGU de informações sobre a destinação dos imóveis funcionais da União, conforme a Portaria Interministerial ME/CGU 6.909, de 21/6/2021; criação do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário da Administração Pública Federal (Sipi),

Quanto aos imóveis sob a gestão de outras unidades gestoras, a SPU/DF solicitou que fossem atualizados no SPIUnet. Nesse caso, dos 61 imóveis nesta condição, 14 foram devidamente atualizados, restando pendentes 47 imóveis. Nesse grupo de pendentes, 11 foram objeto de atualização pela unidade gestora responsável, todavia, foi verificado algum tipo de erro, o que demandou a realização de ajustes.

A SPU acrescenta que, no caso dos imóveis pendentes, a SPU/DF tem monitorado a situação e enviado expedientes às unidades gestoras a fim de promover a devida atualização no SPIUnet.

Verifica-se que, quase a totalidade dos imóveis, tiveram seus cadastros atualizados, de forma que a deliberação pode ser considerada como implementada, sendo que futuras fiscalizações podem sugerir aperfeiçoamentos dos registros desses bens da União.

Conclusão

Deliberação implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.7.2. Deliberação original: CG2015 – 1.3.10

Ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU), 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.

Análise

A CGU informa que foi concluída a solução tecnológica Sistema de Transferência de Informações (STI) para a captação dos dados dos imóveis funcionais da União, tendo comunicado o fato a todos os Ministérios, por meio do Ofício Circular 217/2022/GM-CGU, de 1º/9/2022.

Desse modo, os órgãos e as entidades estão aptos a enviar os dados sobre seus imóveis funcionais, para fins de publicação no Portal da Transparência, além de estarem orientados em relação aos procedimentos operacionais para transferir à CGU os dados dos imóveis funcionais.

Em janeiro de 2023, a CGU informou que providenciou o cadastro de aproximadamente 140 servidores de 37 órgãos e entidades no Sistema de Transferência de Informações (STI), que contabiliza informações sobre 31.712 imóveis funcionais.

As próximas etapas envolvem a conferência e a homologação dos dados recebidos. Há previsão de que, até o final de 2023, ocorra a publicação das informações dos imóveis funcionais do Governo Federal.

Acrescenta, por fim, que a SPU encaminha trimestralmente à CGU os dados dos imóveis para publicação no Portal da Transparência.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

6.7.3. Deliberação original: CG2015 – 1.3.14

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.

Análise

A Diretoria de Finanças e Contabilidade assevera que os débitos remanescentes são irrisórios frente aos valores originais. Em 31/12/2021, os débitos eram em torno de R\$ 4,6 milhões, distribuídos em quatro unidades gestoras. O maior débito era do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, no montante de R\$ 2,8 milhões, junto ao Banco do Brasil. No entanto, a autarquia federal discorda do valor e tal questão é objeto de procedimento em curso junto à Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal.

Salienta que, a cada exercício, estão sendo tomadas as providências necessárias para garantir o crédito orçamentário suficiente na LOA para quitação desses passivos.

Quanto às medidas para impedir o surgimento de novos débitos, está sendo proposta a normatização da matéria, por meio de um novo decreto, para emitir orientações aos gestores públicos sobre o processo de contratação desses serviços. Essa minuta está finalizada, porém deverá ser validada pela nova gestão e, possivelmente, rediscutida em razão da edição de recentes normativos.

Conclusão

Deliberação em implementação. Monitorar no ano seguinte.

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 se encerrou.

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 julgamento pelo Congresso Nacional e prover a sociedade em geral com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 88ª 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 § 5º do art. 165 da Constituição Federal. As Contas ora analisadas se referem ao período de 1º/1 a 31/12/2022, 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, 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).

Entre os objetivos do Relatório estão:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;
- 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 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; e
- monitorar as deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores.

O ano de 2022 foi marcado pela promulgação de catorze Emendas Constitucionais (ECs), um recorde para a atual Carga Magna. Na área de finanças públicas, destaca-se a EC 123/2022, que reconheceu o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária dos preços do petróleo, combustíveis e derivados: autorizou a União a entregar auxílio financeiro relacionado ao ICMS para os Estados e o Distrito Federal; e instituiu ou expandiu auxílios, com destaque para o Programa Auxílio Brasil, que substituiu o Programa Bolsa Família.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R\$ 9,92 trilhões no exercício de 2022, resultado 2,9% superior, em termos reais, ao de 2021 (R\$ 9,64 trilhões). O PIB *per capita* de 2022 foi R\$ 46.154,56, variação real positiva de 2,18% em relação ao ano anterior.

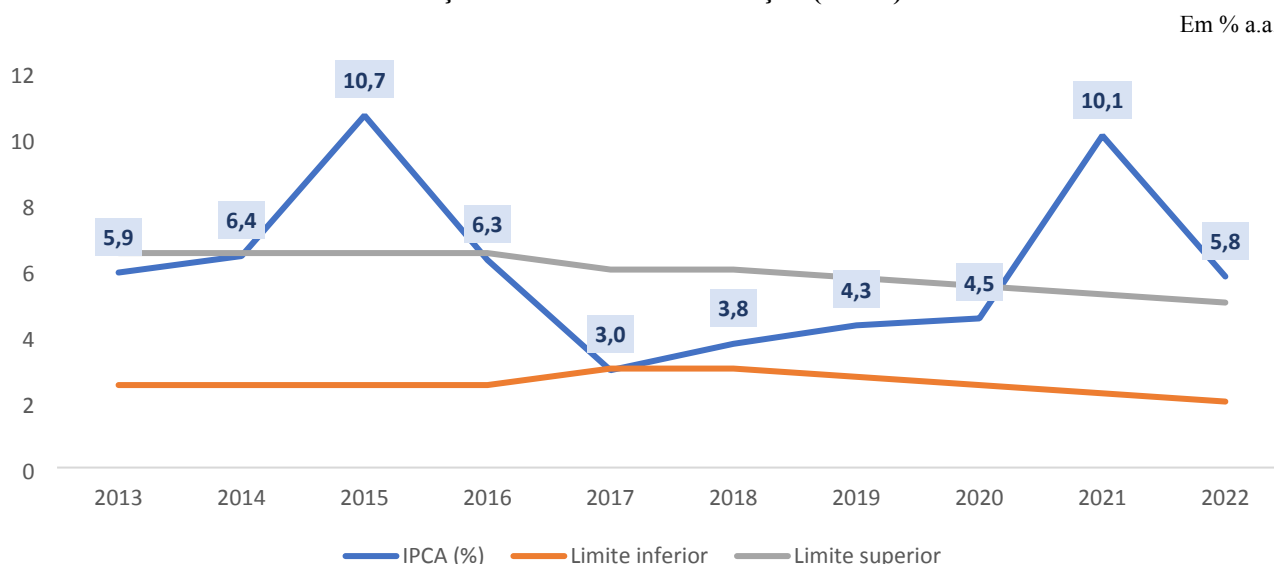
O consumo das famílias registrou 63,1% do PIB em 2022, acréscimo de 4,3% em relação a 2021, enquanto o consumo do governo (18% do PIB) subiu 1,5%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) chegou a 18,1% em 2022, um aumento de 0,9% se comparado ao ano anterior.

A carga tributária brasileira em percentual do PIB em 2022 foi de 33,71%, superior em 0,66 p.p. à do ano anterior e a maior do período analisado (2014 a 2022). A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 4,94% em comparação ao ano anterior, em virtude do crescimento real da arrecadação federal (6,91%) e municipal (9,42%), apesar da queda real (-1,01%) na arrecadação estadual.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 61,5 bilhões, resultado da diferença entre exportações (US\$ 334,1 bilhões) e importações (US\$ 272,6 bilhões). O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 324,7 bilhões em 2022, redução de 10,4% em comparação com o ano anterior.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2022 foi de 5,79%, acima do limite superior estabelecido (5%) pelo Conselho Monetário Nacional, mas muito inferior à variação acumulada do IPCA em 2021 de 10,06%. Os grupos de maiores impactos no índice foram: i) “Alimentação e Bebidas” (alta de 11,64% e impacto de 2,41 p.p. na taxa de inflação); ii) “Saúde e Cuidados Pessoais” (alta de 11,43% e impacto de 1,42 p.p.); iii) “Vestuário” (alta de 18,02% e impacto de 0,78 p.p.); e “Despesas Pessoais” (alta de 7,77% e impacto de 0,77 p.p.)

Evolução anual da taxa de inflação (IPCA)



Fonte: 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, havia caído de 14,15% em 2015 para 1,9% em 2020. Na sequência, houve crescimentos sucessivos para encerrar 2021 em 9,15% e 2022 em 13,65%. A taxa de juros real (*ex-post*) em 2022 foi de 7,43%, após registrar -2,51% em 2020 e -0,83 em 2021.

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta entre 2014 (6,9%) e 2017 (12,9%). Nos anos seguintes, foi caindo até fechar 2019 em 12,1%. No biênio 2020 e 2021, alcançou 13,5%, e em 2022 caiu para 9,5%. A evolução da taxa de desocupação mensal em 2022 caiu de 11,2% em janeiro para 7,9% em dezembro.

O rendimento médio real anual foi de R\$ 2.744 em 2022, menor valor desde 2014. Por outro lado, a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) ficou em R\$ 41,8 milhões, maior registro no período analisado (desde 2013).

Política fiscal (item 2.3)

Com relação à política fiscal, a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 14.303/2022 (LOA 2022), foi de R\$ 1.644,1 bilhões e a efetiva arrecadação totalizou R\$ 1.856,1 bilhões. Já as despesas primárias fixadas na LOA 2022 totalizaram R\$ 1.723,5 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R\$ 1.802,0 bilhões (R\$ 78,5 bilhões a mais que o valor fixado na LOA, ou 4,6%, em virtude, sobretudo, de aumento no item “outras despesas obrigatórias”).

Ao término de 2022, o resultado primário do Governo Central totalizou superávit de R\$ 54,9 bilhões (0,6% do PIB), após oito exercícios seguidos de déficit primário (desde 2014). No que tange ao resultado nominal do governo central, verificou-se déficit de R\$ 448,3 bilhões em 2022 (-4,5% do PIB).

As renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 581,5 bilhões em 2022, o que corresponde a 31,3% sobre a receita primária líquida e a 5,86% do PIB, sendo: R\$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R\$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Os gastos tributários em 2022 corresponderam a 22,58% da arrecadação total. A Receita Federal do Brasil voltou a considerar os valores concernentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e ao Microempreendedor Individual (MEI). Essas renúncias haviam sido excluídas do cálculo no ano anterior, em obediência ao disposto no § 2º do art. 136, c/c o art. 176 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), dispositivo não repetido na LDO 2023. Os sete maiores gastos representam 69,82% do total de gastos tributários no ano:

Ranking gastos tributários – projeções 2022

R\$ milhões				
Posição	Gasto Tributário	Valor	%	% acum.
1	Simples Nacional	103.992	22,56%	22,56%
2	Agricultura e Agroindústria	50.915	11,04%	33,60%
3	Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	43.872	9,52%	43,11%
4	Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	34.989	7,59%	50,70%
5	Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	31.367	6,80%	57,51%
6	Combustíveis	29.881	6,48%	63,99%
7	Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	26.895	5,83%	69,82%
8	Demais	139.139	30,18%	100,00%
TOTAL		461.051		

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, em 2022, foram beneficiados 45 fundos ou programas, sendo o Fies o maior beneficiado, com R\$ 41,4 bilhões, 34,4% do total de R\$ 120,4 bilhões.

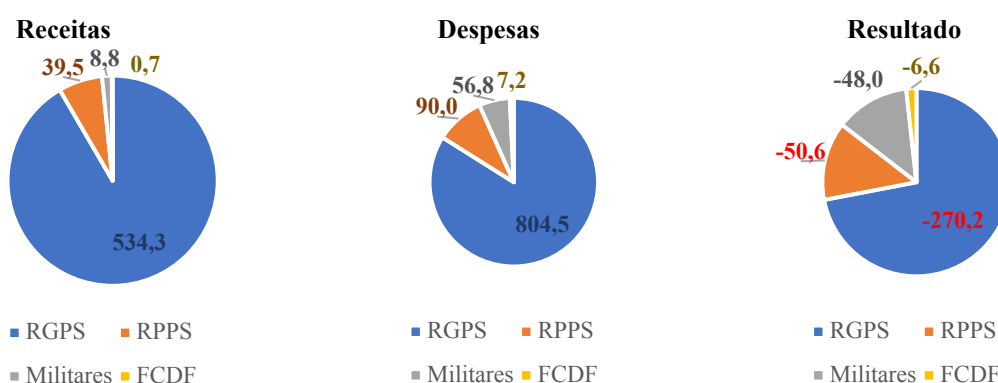
O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União. Os regimes previdenciários públicos

federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o regime dos militares) tiveram déficit de R\$ 375,3 bilhões em 2022. É o segundo ano consecutivo em que o resultado previdenciário melhora em relação ao ano anterior. O déficit em 2011 era de R\$ 146,7 bilhões, em valores atualizados, e subiu a uma taxa real média de 14,5% ao ano até atingir R\$ 422,7 bilhões em 2020.

Em 2022, 53,2% das despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 958,5 bilhões de um total de R\$ 1.802,0 bilhões). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R\$ 804,5 bilhões em 2022 (déficit de R\$ 270,2 bilhões). O resultado do RPPS, voltado aos servidores civis da União e dos ex-Territórios de Amapá e Roraima, por sua vez, foi deficitário em R\$ 50,6 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram déficit de R\$ 48 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve déficit de R\$ 6,6 bilhões.

Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2022

R\$ bilhões

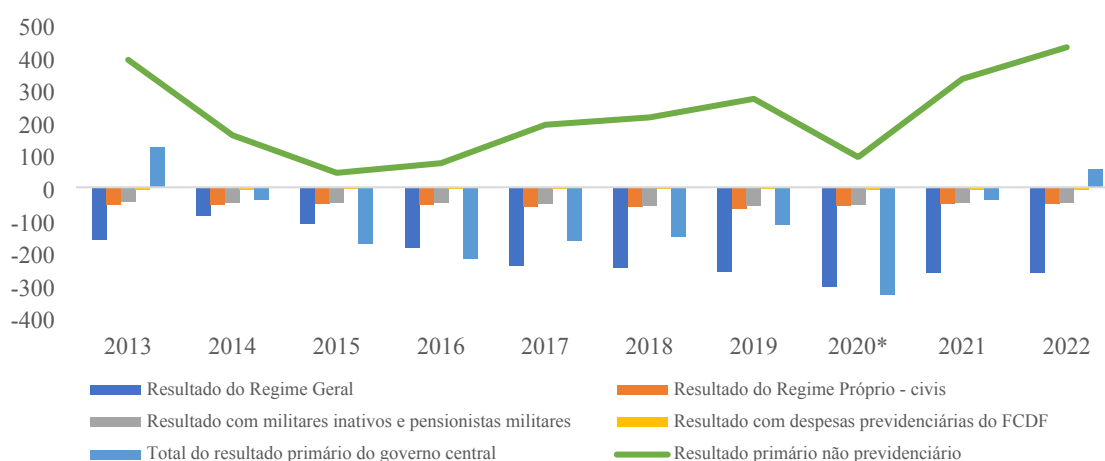


Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) - dez/2022.

O gráfico seguinte mostra o resultado financeiro dos regimes previdenciários, corrigido pela inflação, e seu impacto nas contas do Governo Central (excluída a despesa de R\$ 540,2 bilhões para o combate ao coronavírus em 2020):

Resultado dos sistemas previdenciários públicos federais

R\$ bilhões



Fonte: RREO (dez/2022), BEPS (dez/2022) e RTN (dez/2022).

O resultado primário, que foi positivo de 2009 a 2013, passou a apresentar déficits sucessivos de 2014 até 2021. Em 2022, pela primeira vez desde 2013, registrou-se superávit primário.

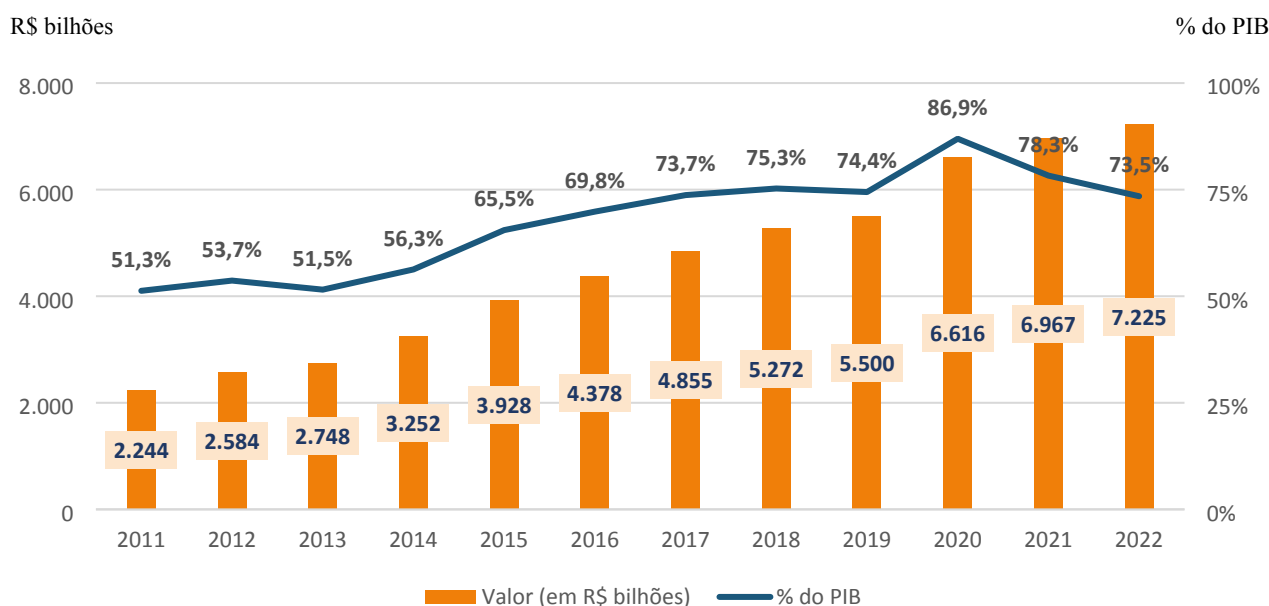
A curva contínua do gráfico demonstra o resultado primário sem considerar os regimes de previdência. Nota-se que esse resultado primário não previdenciário foi positivo em todo o

período, tendo alcançado R\$ 430,3 bilhões em 2022. 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 que o resultado primário global fosse negativo em quase todo o decênio, sob a influência do agravamento nas contas da Previdência.

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 Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange os governos federal, estaduais e municipais, atingiu R\$ 7.225 bilhões em 2022, chegando a 73,5% do PIB (era 78,3% do PIB em 2021).

Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG



Fonte: Bacen.

No exercício financeiro de 2022, a LOA autorizou o montante de R\$ 2.471,6 bilhões em despesas orçamentárias para os seguintes Grupos de Natureza de Despesa (GND): GND 2 – Juros e encargos da dívida e GND 6 – Amortização da dívida. Desse valor, foram empenhados cerca de R\$ 1.885,8 bilhões (76,3%) e deixaram de ser empenhados R\$ 585,9 bilhões (23,7%).

Em 2022, o percentual de receitas oriundas de emissão de títulos públicos aplicadas a despesas não relacionadas ao serviço da dívida foi o menor alcançado nos últimos oito anos (2,2% do valor emitido). O remanejamento de fontes após apuração do superávit financeiro possibilitou menor utilização de recursos de emissão de dívida para o financiamento de despesas primárias, resultando em despesas não relacionadas ao serviço da dívida pagas com emissão no valor de R\$ 37,3 bilhões, dos quais R\$ 18,3 bilhões foram destinados à transferência de renda do Auxílio Brasil. Outras despesas primárias relevantes pagas com emissão foram a aquisição de imunobiológicos, assistência financeira a estados e DF voltada à Educação Básica e o Auxílio Emergencial da Covid.

Além disso, R\$ 228,5 bilhões de recursos não originados de emissões foram aplicados em juros e amortização. Portanto, se por um lado recursos de endividamento pagaram despesas de custeio e investimentos, por outro, recursos não oriundos de emissão de títulos foram transferidos ao pagamento da dívida.

A maior parte (R\$ 167,94 bilhões) dos recursos não oriundos de emissão de títulos aplicados no serviço da dívida corresponde a valores que, embora não se originem de endividamento,

são legalmente destinados ao pagamento desse serviço. O exemplo mais relevante é o recurso oriundo do resultado do Banco Central, que custeou R\$ 97,79 bilhões do serviço da dívida. Outra parcela importante consiste nos valores de superávit financeiro de fundos públicos que foram desvinculados de sua destinação pela Emenda Constitucional 109/2021.

Portanto, os pagamentos da dívida com fontes não oriundas de emissões superaram em R\$ 191,2 bilhões os pagamentos de despesas não relacionadas ao serviço da dívida realizadas com receitas de endividamento. Desse modo, do ponto de vista agregado, não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2022.

Por fim, pela primeira vez, esta Corte de Contas realizou a análise de sustentabilidade da dívida pública brasileira por meio da metodologia *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries* (DSA-MAC), criada pelo FMI. Consideradas as adaptações conceituais realizadas pela equipe do TCU, as conclusões foram no sentido de que, segundo o modelo do DSA, a vulnerabilidade da dívida brasileira é moderada.

Orçamento público (item 2.5)

A LOA 2022 estimou receitas em R\$ 4.730 bilhões e fixou despesas de R\$ 4.726,9 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

As receitas arrecadadas somaram R\$ 4.327 bilhões (8,5% abaixo da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R\$ 2.403,0 bilhões) ficou 12,1% acima do estimado, e de receitas de capital ficaram 25,6% abaixo da previsão, notadamente devido ao refinanciamento da dívida pública, que teve arrecadação 75,4% abaixo do previsto, principalmente devido à utilização de receitas desvinculadas pela Emenda Constitucional 109/2021 (R\$ 46,8 bilhões) e pela menor necessidade de financiamento do governo federal.

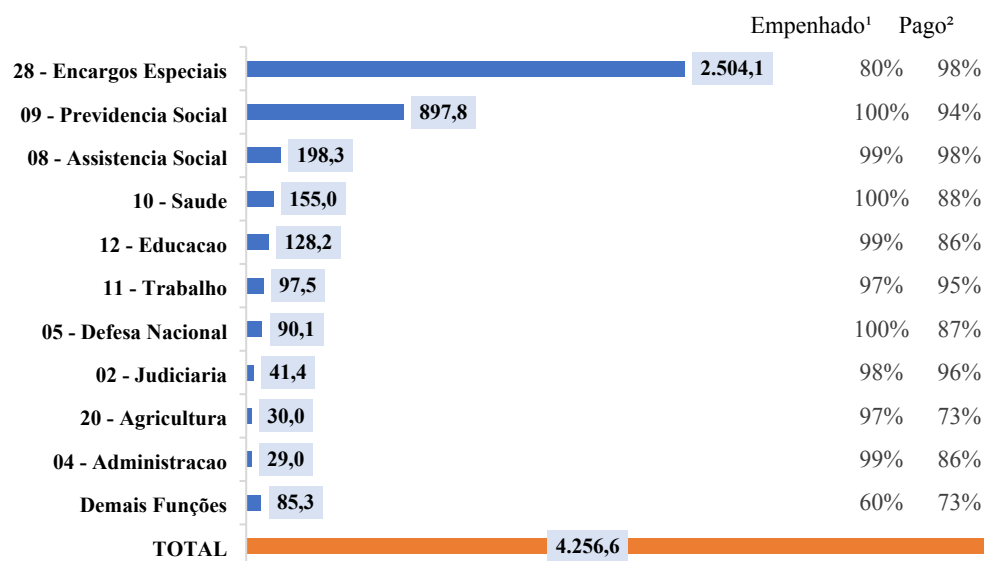
A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os OFSS foi de R\$ 4.939,5 bilhões, acréscimo de 4,5% (ou R\$ 212,6 bilhões) em relação ao fixado na LOA, dos quais foram empenhados R\$ 4.256,6 bilhões (86,2% da despesa autorizada).

Na ótica das funções de governo, 80% do valor empenhado foram destinados às funções Encargos Especiais (R\$ 2.504,1 bilhões) e Previdência Social (R\$ 897,8 bilhões), de acordo com os dados consignados no Demonstrativo de Despesas por Função (Anexo 2) do RREO/2021. A função Encargos Especiais engloba a dívida pública, as transferências constitucionais a estados e municípios e a cobertura de resultados negativos do Banco Central.

Na função Previdência Social, foram registrados gastos com benefícios previdenciários do regime geral de previdência social (RGPS), aposentadorias e pensões de servidores civis da União, pensões dos militares das Forças Armadas, benefícios previdenciários dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e antigo Estado da Guanabara, além de despesas previdenciárias decorrentes da organização e manutenção da segurança pública do Distrito Federal por meio do FCDF.

Execução da despesa por função

Valores em R\$ bilhões (empenhados)



Fonte: Siop.

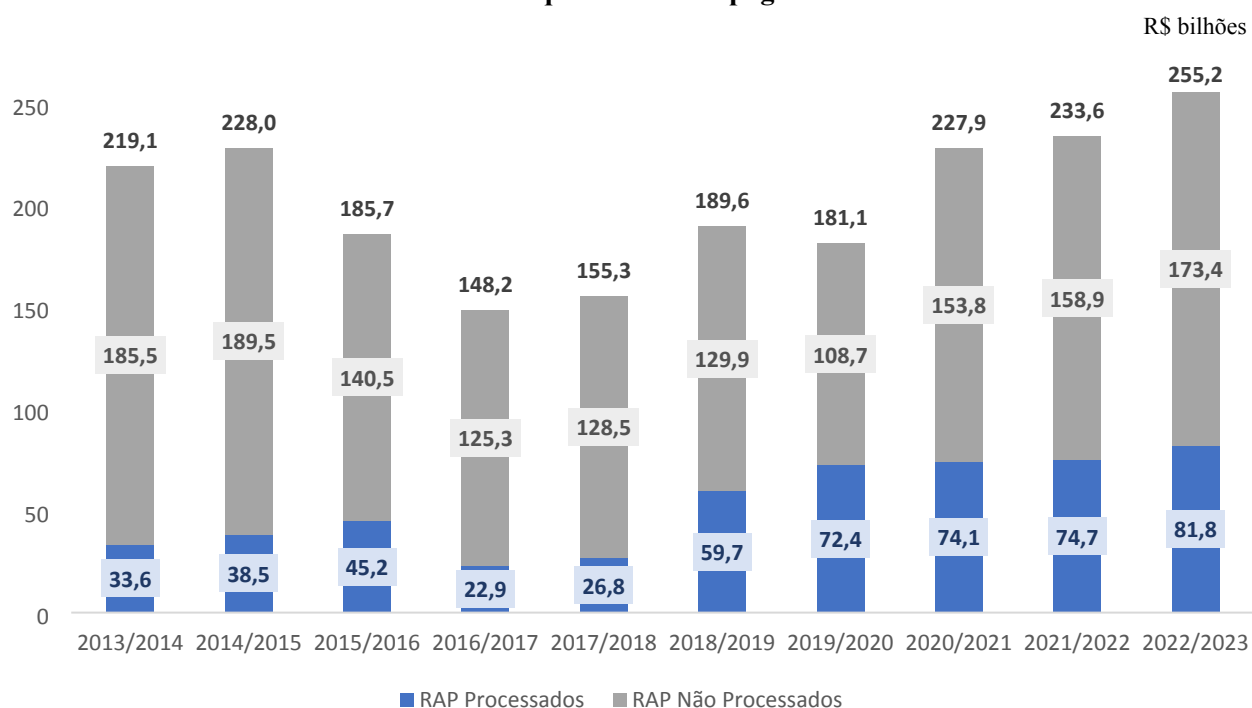
1. Despesa empenhada em relação à dotação atualizada (LOA + créditos adicionais).

2. Despesa paga em relação aos valores empenhados.

3. Na função 28 – Encargos Especiais está incluído o empenho de R\$ 1,4 trilhão na ação 0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna.

O montante de restos a pagar ao final de 2022 chegou a R\$ 255,2 bilhões, sendo 77,2% referente a despesas empenhadas em 2021 e 22,8% de valores empenhados em anos anteriores.

Estoque de restos a pagar



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 de Competitividade Mundial do *International Institute for Management Development* (IMD), em que são comparados 63 países com base em quatro pilares (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), cada um com cinco subfatores que, por sua vez, consolidam ao todo 334 critérios de competitividade. O Brasil ocupou a 59ª posição em 2022.

Plano Plurianual (item 3.2)

O PPA vigente (2020-2023) foi fiscalizado pelo TCU ainda quando de sua elaboração em 2019, gerando o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, que foi monitorado pelo Acórdão 3.090/2020-Plenário, ambos relatados pelo Ministro Vital do Rêgo. Embora algumas recomendações anteriores tenham sido, ao menos, parcialmente atendidas, permanecem pendentes várias oportunidades de melhoria, podendo ser destacadas as falhas na regionalização e na construção dos programas.

Há ainda duas importantes lacunas estruturais: o país não conta com uma lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º, da Constituição Federal), nem com uma lei complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (art. 165, § 9º, inciso I).

O Poder Executivo federal já iniciou a elaboração do projeto de lei (PL) do PPA 2024-2027, o qual deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/8/2023. O TCU realizará fiscalização sobre a elaboração do plano plurianual, abordando, entre outros quesitos, o atendimento aos requisitos constitucionais, os aspectos metodológicos e os atributos dos programas selecionados.

Análise setorial (item 3.3)

Quanto à ação setorial do governo, analisaram-se as informações de desempenho (metas e resultados intermediários), 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.

Em 2022, o TCU analisou 72 metas e resultados intermediários do plano (20,6% de um total de 350), pertencentes a quatorze programas finalísticos, selecionados por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, sete (9,7%) apresentaram problemas de confiabilidade e onze (19,4%) tiveram problemas de qualidade.

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 verificar a conformidade dessa atuação com as 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 2022 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à LDO 2022, à LOA 2022 e à LRF.

Os principais pontos de cada tópico estão sintetizados na sequência.

Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)

Em 2022, houve abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 212,6 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). Foram abertos R\$ 59,5 bilhões em créditos extraordinários, sendo R\$ 25,5 bilhões referentes à ação “21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil”.

Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)

Em 2022, a União aplicou R\$ 83,9 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cumprindo, portanto, o mínimo exigido pela CF/1988, que foi de R\$ 62,8 bilhões no ano.

Quanto ao mínimo constitucional da saúde, verificou-se que, em 2022, foram aplicados (empenhados) R\$ 151,9 bilhões pela União, montante R\$ 12,0 bilhões superior ao mínimo exigido para o exercício (R\$ 139,8 bilhões).

Houve ainda aplicação dos montantes mínimos destinados à irrigação, tanto na região Nordeste (62,6%, ante os 50% exigidos) quanto na região Centro-Oeste (21,5%, pouco mais que os 20% exigidos).

Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)

Em 2022, foram empenhados 100% do montante ajustado de execução obrigatória, tanto para as emendas individuais quanto para as emendas de bancada estadual, excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

A execução financeira das emendas individuais ultrapassou o montante exigido (100,3%), enquanto nas emendas de bancadas esse percentual foi de 97,9%, já incluindo os pagamentos de restos a pagar no exercício. Mesmo considerando as dificuldades operacionais do processo de execução das emendas, registrou-se impropriedade em virtude da ausência de justificativa para a execução financeira no montante determinado pela regra.

Regra de Ouro (item 4.1.1.5)

A Regra de Ouro prevista no art. 167, inciso III, da CF/1988, visa coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes, e deve ser observada 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.

O art. 22 da LDO 2022 dispôs que o PLOA e a LOA 2022 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional. A lei orçamentária anual foi aprovada com R\$ 125,7 bilhões de despesas condicionadas, as quais se referiam à ação 00SJ – Benefícios Previdenciários.

Ao longo do exercício, as fontes condicionadas foram substituídas por saldos de superávit financeiro, de modo que não se fez necessária a utilização de emissão de títulos da dívida pública federal para custear as despesas condicionadas. Dessa forma, a Regra de ouro foi cumprida.

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 2022.

Analizou-se, a partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG), se houve empresas que utilizaram aporte de capital para pagamento de despesa corrente. De acordo com as rubricas do PDG, identificou-se que dezesseis empresas tiveram déficit corrente.

Das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2022, apenas a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A (ENBPar) recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional, no valor R\$ 5,21 bilhões. Contudo, não foram encontrados indícios de utilização do aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente, pois os ingressos de capital, excetuando os aportes do Tesouro, foram suficientes para suprir o referido déficit.

A empresa Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB) passou da condição de dependente para não dependente. A sustentabilidade econômico-financeira da empresa, inclusive quanto à necessidade de receber recursos financeiros oriundos do controlador para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, está sendo tratada no processo 009.691/2022-7.

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.

A soma dos limites individualizados totalizou R\$ 1.681,2 bilhões e as despesas primárias realizadas atingiram R\$ 1.642,2 bilhões, o que representou 97,7% do limite total. Com amparo no art. 107, § 6º-B, do ADCT (EC 126/2022), excluíram-se para a formação desse montante R\$ 22,9 bilhões de despesas de investimento, correspondentes ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021, limitado a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021.

Verifica-se que todos os poderes e órgãos cumpriram os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT, alterado pelas ECs 113/2021 e 126/2022, bem assim considerando os acórdãos deste Tribunal e os ajustes da base de cálculo relacionados à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2022 (Lei 14.194/2021) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R\$ 170.5 bilhões, que representou – 1,92% do PIB projetado à época. Com efeito, na LDO 2022 foram registradas receitas primárias (líquidas de receitas por repartição de receitas) de R\$ 1.450,6 bilhões e despesas primárias de R\$ 1.621,0 bilhões.

Além disso, por meio de modificações na LDO 2022, estabeleceu-se que não seriam contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários alocados para as seguintes despesas: i) ações e serviços públicos de saúde, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia de Covid-19; ii) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e iii) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm). Complementarmente, a EC 123/2022 excluiu do cálculo da meta de resultado primário despesas com o enfrentamento ou mitigação dos impactos relacionados ao estado de emergência estabelecido em virtude da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais decorrentes.

Encerrado o exercício de 2022 e sem considerar quaisquer exclusões/deduções permitidas pela legislação, verificou-se que o Governo Federal atingiu superávit primário de R\$ 59,7 bilhões, composto de superávit do Governo Central de R\$ 54,9 bilhões e de superávit das empresas estatais federais de R\$ 4,8 bilhões.

Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)

Em relação a 2021, a Receita Corrente Bruta de 2022 apresentou acréscimo nominal de R\$ 391 bilhões, ou seja, cerca de 20%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R\$ 200 bilhões ou 20%. A Receita Corrente Líquida, assim, aumentou R\$ 191 bilhões, ou 18%. O aumento se deve aos acréscimos de R\$ 145 bilhões na receita tributária, R\$ 127 bilhões na receita de contribuições e R\$ 124 bilhões na receita patrimonial.

A variação positiva nas deduções que incidem sobre a receita corrente, por sua vez, deveu-se, principalmente, ao crescimento das transferências constitucionais e legais (R\$ 120 bilhões) e das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (R\$ 75 bilhões).

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2022, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, quando analisados de maneira consolidada, observaram 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. Além disso, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2021.

Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)

Em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) aumentou de forma extraordinária (muito acima dos índices inflacionários, a exemplo do IPCA), movimento este que se inverteu em 2021 e que normalizou em 2022, quando a DCL cresceu 7,33% (enquanto a inflação oficial foi de 5,79%). O acumulado do crescimento da DCL no biênio 2021-2022 (14,22%) se manteve inferior ao daquele índice inflacionário (16,43%).

A relação DCL/RCL ao final de 2022 ficou em 414,33%, sendo que em 2021 estava em 455,39%, enquanto em 2020 havia atingido a proporção recorde de 697,44%. Apesar de haver previsão constitucional para que o Senado Federal estabeleça um limite para a dívida consolidada, tal limite nunca foi efetivamente definido. Em 2000, o Presidente da República propôs o limite de 350% (DCL/RCL), mas o Projeto de Resolução do Senado somente tramitou até o final de 2018, sendo arquivado definitivamente.

Em relação à Dívida Mobiliária (DM), também houve significativa melhora no indicador DM/RCL, que recuou para 643,13% em 2022, abaixo do limite de 650% proposto no ano 2000, com evolução impactada pela melhora na arrecadação. Ao final de 2020 o indicador havia atingido a marca de 1.059,86%.

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. O cálculo permite a dedução dos valores refinanciados no exercício (R\$ 1,64 trilhão), os quais superaram o montante de operações de crédito realizado (R\$ 1,56 trilhão). Assim, o montante a ser considerado para fins de apuração foi zero, tendo sido cumprido o limite estabelecido pelo Senado.

O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União encerrou o exercício em R\$ 306 bilhões, com decréscimo de 9,4% em relação a 2021 e corresponderam a 24,4% da RCL, o que evidencia o cumprimento do limite estabelecido pelo Senado Federal. Ao final de 2020, esse indicador havia chegado a 51,08%, próximo ao limite de 54% para o alerta desta Corte de Contas.

Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)

O Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF nos dois critérios analisados. No primeiro critério, que não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações, verifica-se

se o órgão ou o poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Houve suficiência da ordem de R\$ 1,6 trilhão em 2022.

O segundo critério considera a vinculação dos recursos, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir eventuais valores negativos de recursos vinculados. Em 2022, a disponibilidade de recursos livres de R\$ 114 bilhões, montante suficiente para cobrir a disponibilidade líquida de caixa negativa no grupo de “Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)”.

Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2022 com relação ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 14 da LRF, 124 a 127 e 136 da LDO 2022. Foram instituídas 35 desonerações tributárias (por meio de 34 atos normativos), no montante estimado de R\$ 202,2 bilhões, distribuído em quatro exercícios, a saber: R\$ 56,6 bilhões para 2022, R\$ 74,5 bilhões para 2023, R\$ 53,5 bilhões para 2024 e R\$ 17,6 bilhões para 2025.

Os requisitos exigidos na legislação de regência não foram observados na totalidade das normas instituidoras de renúncias de receitas tributárias, bem como na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, já que nem todas as normas respeitaram aspectos 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.

Em razão disso, registra-se uma irregularidade e dois alertas relacionado à reincidência da prática de concessão ou prorrogação de renúncias sem o atendimento dos critérios legais necessários.

Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.2.10)

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.

Em vista da fragilidade dos mecanismos de governança e gestão da geração de DOCCs no âmbito federal, o Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, determinou, no item 9.1, que o Ministério da Economia e a Casa Civil elaborem plano de ação com medidas normativas e gerenciais com a finalidade de viabilizar a elaboração de um demonstrativo consolidado de DOCCs. Houve interposição de recurso, o qual foi parcialmente acolhido em 10/5/2023, pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), retificando aquela determinação apenas no que concerne à periodicidade da publicação do demonstrativo, que passou a ser anual.

A análise dos processos de criação de DOCCs em 2022 está sendo realizada no processo 043.192/2021-1, em fase de instrução, de modo que cumpre aguardar a conclusão de suas análises para que, no âmbito do referido processo, sejam formuladas eventuais propostas de deliberações. Ainda assim, pode-se afirmar que não houve mudanças significativas em relação ao quadro geral de deficiências apresentado no processo referente à geração de DOCCs em 2021.

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 2022, o montante de R\$ 4.466,21 bilhões em créditos com potencial recebimento, montante 4,4% menor em relação a 2021. Esse valor representa 45% do PIB de 2022. São R\$ 2.275,95 bilhões inscritos em Dívida Ativa, sendo R\$ 1.956,4 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R\$ 233,9 bilhões com exigibilidade suspensa em razão de parcelamento nas respectivas esferas.

A razão consolidada arrecadação/estoque da Dívida Ativa foi de 1,5%, índice superior à média simples dos últimos quatro exercícios (0,8%). Esse índice é usado para avaliar o desempenho da macrogestão na recuperação de créditos, mas isoladamente não traduz o desempenho dos setores envolvidos na arrecadação, em virtude das peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia dos órgãos.

Quanto ao grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em Dívida Ativa da União na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), destaca-se que: R\$ 284,5 bilhões (10,5%) estão na classe (*rating*) “a – alta perspectiva de recuperação”; R\$ 735,2 bilhões (27,1%) na classe “b – média perspectiva de recuperação”; R\$ 364,5 bilhões (13,4%) na classe “c – baixa perspectiva de recuperação”; e R\$ 1.329,9 bilhões (49,0%) na classe “d – créditos considerados irre recuperáveis”.

Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. O art. 4º da LDO 2022 estabeleceu um rol de metas e prioridades da administração pública federal para 2022, dentre as quais estão a agenda para a primeira infância, as despesas do Programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes, o Programa Nacional de Imunização (PNI) e investimentos plurianuais.

Houve veto na LDO a três incisos do referido artigo e à integralidade do Anexo VIII – Prioridades e Metas, o qual previa metas quantitativas para 279 ações orçamentárias. As razões apontadas para o veto dizem respeito à necessidade de evitar uma maior dificuldade para o alcance da meta de Resultado Primário e de afastar o agravamento da rigidez orçamentária, que adviriam da fixação de metas orçamentárias.

O estabelecimento de prioridades específicas na LDO 2022 mantém o avanço verificado em 2021, já que em exercícios anteriores, por vezes, a LDO apenas fazia uma remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo não previa prioridades.

Contudo, o rol fixado na LDO 2022 contém apenas prioridades específicas para a administração pública federal, sem previsão de metas operacionais para 2022, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações, razão pela qual registrou-se uma impropriedade sobre a insuficiências dessas informações, tema que já é objeto de monitoramento de recomendação constante do Parecer Prévio do ano anterior.

Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2022 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 31/12/2022.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Exceto pelas distorções identificadas, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

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 mostrado um importante mecanismo de aprimoramento dos registros da contabilidade pública. De forma exemplificativa, podem ser citadas a implementação de rotina automática para contabilização da remuneração das disponibilidades da conta única, bem como as melhorias que estão sendo implementadas no controle contábil das participações acionárias da União.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2021 (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 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 2022 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2015 a 2021.

Assim, conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 51 recomendações abrangidas pelo monitoramento: vinte foram consideradas implementadas, 23 em implementação e oito não implementadas. Das 31 recomendações não implementadas integralmente, 27 serão novamente monitoradas nas Contas presidenciais relativas ao exercício de 2023 e quatro tiveram seu monitoramento dispensado, pois serão tratadas em processo mais adequado.

Nível de atendimento das deliberações								
Recomendações	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Subtotal
Implementada	2	1	0	1	5	7	4	20
Em implementação	1	3	1	0	3	10	5	23
Não implementada	0	0	0	0	1	6	1	8
Total	3	4	1	1	9	23	10	51

Fonte: elaboração própria.

Em que pesem as oito recomendações não implementadas, o desempenho apurado revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para implementar as medidas sugeridas pelo TCU no âmbito dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República.

Com efeito, 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.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2022, 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.

No cenário macroeconômico, o PIB real aumentou 2,9% em relação ao ano anterior, enquanto o PIB *per capita* real subiu 2,2%. Já a carga tributária em percentual do PIB alcançou 33,71%, a maior do período analisado (desde 2014), aumento de 0,66 p.p. em relação ao ano anterior.

A inflação do exercício atingiu 5,79%, maior que o limite superior de 5,0% da meta estabelecida, impactada principalmente pelos grupos “Alimentação e Bebidas”, “Saúde e Cuidados Pessoais”, “Vestuário” e “Despesas Pessoais”. A taxa de juros Over/Selic encerrou 2022 em 13,65%, resultado de sucessivas elevações após ter encerrado 2020 em 1,9%. Os anos de 2020 e 2021 tiveram taxa de juros real negativa, ou seja, a inflação foi maior que a taxa básica de juros.

Os níveis de emprego apresentaram melhora após dois anos consecutivos, fechando em 13,5%. A taxa de desocupação média anual de 2022 foi de 9,5%, enquanto o rendimento médio real anual de 2022 foi de R\$ 2.744, menor valor desde 2014.

Na área fiscal, pela primeira vez desde 2014, houve superávit primário em 2022, no valor de R\$ 54,9 bilhões. Já o resultado nominal, que inclui despesas financeiras, foi deficitário em R\$ 448,3 bilhões.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios foram estimados em R\$ 581,5 bilhões, equivalentes a 31,3% da receita primária líquida e a 5,86% do PIB. Foram R\$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R\$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Desonerações fiscais têm efeito fiscal similar à despesa direta, de modo que o país precisa avaliar os potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

O indicador Dívida Pública do Governo Geral em relação ao PIB (DBGG/PIB) diminuiu pelo segundo ano consecutivo, fechando 2022 em 73,5%, contra os 86,9% observados em 2020, ano do auge da pandemia, e 78,3% em 2021.

Houve o cumprimento da regra que exige a execução de despesas referentes aos chamados mínimos constitucionais da saúde, da educação e da irrigação. Entretanto, permanece a necessidade de aperfeiçoar a mensuração, a evidenciação, a transparência e a rastreabilidade das informações, a exemplo do uso das plataformas digitais já desenvolvidas para centralizar o registro das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva execução dos recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais, para que seja possível monitorar e avaliar a eficiência alocativa desses recursos aplicados de forma descentralizada e pulverizada. Faz-se necessário, ainda, avançar em aspectos relacionados à regionalização da despesa, tema transversal que afeta todas as etapas do ciclo de diversas políticas públicas.

Tendo em vista o seu impacto para a sustentabilidade das finanças públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O déficit previdenciário dos regimes públicos federais em conjunto alcançou R\$ 375,3 bilhões em 2022, segundo ano consecutivo em que as contas da previdência apresentam melhora.

O Teto de Gastos foi alterado por meio da EC 126/2022, que permitiu a exclusão de R\$ 22,9 bilhões de despesas de investimento, correspondentes ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021, limitado a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes de 2021. Todos os órgãos cumpriram os limites individuais em 2022.

A Regra de Ouro também foi cumprida em 2022, pois as despesas de capital executadas (R\$ 1.763,4 bilhões) superaram as operações de crédito realizadas (R\$ 1.699,7 bilhões). A finalidade da regra é que o país consiga honrar suas despesas correntes sem ter que recorrer a empréstimos, o que foi necessário, por exemplo, em 2020, por meio da autorização de maioria absoluta do Poder Legislativo, conforme exige da Constituição (art. 167, inciso III).

Em 2020, o país enfrentou o auge da pandemia, situação extrema que exigiu socorro governamental na forma de despesa pública para minimizar os impactos sociais da calamidade. Para atender essas necessidades extraordinárias sem romper as regras fiscais vigentes, houve alterações legislativas para permitir a destinação de recursos ao enfrentamento da pandemia, sem que tais despesas fossem convertidas em gastos permanentes, mantendo-se o compromisso com a austeridade fiscal.

Em 2021 e 2022, houve também alterações legislativas que flexibilizaram o Teto de Gastos. Alterações nas regras fiscais seguindo o rito normativo devido são um mecanismo legítimo para ajustar o compromisso fiscal do país a novas demandas. O importante é que o conjunto de regras fiscais seja suficiente para manter a trajetória da dívida pública em níveis controlados.

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2022, 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 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 das contas públicas e das entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para o pleno exercício do controle social pela sociedade. As políticas públicas devem ter, em todas as suas fases, suporte em avaliações, as quais exigem informações de desempenho produzidas a partir de dados atualizados e confiáveis, para que a alocação de recursos públicos resulte em prestação de serviços públicos efetivos, sobretudo no contexto de restrição fiscal e econômica.

Em atenção ao princípio universalidade, previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964, a LOA deve refletir adequadamente as obrigações assumidas para o exercício financeiro. A limitação imposta pelo Teto de Gastos exige que sejam feitas escolhas, pois as necessidades são naturalmente maiores do que os recursos disponíveis.

Nesse contexto, cumpre ressaltar os aperfeiçoamentos implementados nas áreas orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, verificados no monitoramento das recomendações emitidas no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2015 a 2021. Observou-se alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em avanços na transparência das

decisões de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2022, observaram-se três impropriedades e uma irregularidade 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 2022.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução-TCU 291/2017, exceto pelas distorções descritas anteriormente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

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 2022, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

VOTO

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 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022.

2. Esta é a 88ª vez que o TCU exerce sua missão de ofertar ao Congresso Nacional elementos técnicos para que o parlamento 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).

3. O sorteio para definição da relatoria deste processo ocorreu na sessão ordinária do Plenário de 7 de julho de 2021, nos termos do art. 155 do Regimento Interno-TCU. Conforme as disposições dos §§ 2º e 3º daquele dispositivo, o sorteio obedece ao princípio da alternatividade, de forma que os nomes dos relatores sorteados em anos anteriores são excluídos dos sorteios seguintes até que todos os demais ministros sejam contemplados em iguais condições, sendo ainda o ministro por último sorteado excluído do sorteio seguinte.

4. Esclareço que o processo de apreciação da prestação de contas do Presidente da República (PCPR) segue as normas e procedimentos estabelecidos pela Resolução-TCU 291/2017, que define o escopo das análises a serem realizadas e os critérios para emissão das opiniões do TCU sobre a gestão dos recursos públicos federais e sobre os balanços gerais da União.

5. Consoante art. 11 dessa norma, a conclusão do parecer prévio a ser emitido pelo TCU deve conter indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções detectadas.

6. Ainda a título de contextualização sobre este processo, destaco que o exame da unidade técnica responsável por instruir as contas presidenciais também serviu de base para a aprovação das diretrizes para elaboração do relatório e do parecer prévio sobre estas contas (Acórdão 67/2022-Plenário). Tais diretrizes, assim como as fiscalizações sugeridas para subsidiar a atuação do Tribunal, foram, em essência, semelhantes às implementadas em relação às contas referentes a 2021, tendo sido prontamente aprovadas por revelarem que a metodologia adotada tem sido eficiente e está aderente às melhores práticas internacionais.

7. Neste ano, os trabalhos realizados para cumprimento dessas diretrizes envolveram dez unidades de auditoria especializadas do Tribunal, mais a participação de equipes da Controladoria-Geral da União no caso da auditoria financeira. Ao todo, cerca de cinquenta auditores federais de controle externo atuaram nesses trabalhos, sendo que a instrução de mérito deste processo e a minuta de parecer prévio que ora apresento ao Plenário foi assinada por 31 auditores desta Casa. Trata-se, portanto, de trabalho conduzido com alto nível de profissionalismo e aderência às normas de auditoria.

8. Para além disso, vale mencionar 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, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Apesar disso, o relatório contempla informações sobre todos os poderes, traduzindo-se em detalhado panorama das contas públicas da União.

I – INTRODUÇÃO

9. 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.
10. Por seu turno, o art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), 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.
11. Nesse contexto, o exame das contas feito 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 quanto 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).
12. Dessa forma, a apreciação da PCPR pelo TCU se constitui (i) do parecer prévio, no qual são explicitadas as opiniões 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.
13. 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.
14. Cumpre esclarecer que a deliberação do Tribunal, consubstanciada no parecer prévio, deve conter a conclusão e as opiniões com a respectiva fundamentação, além de eventuais alertas e recomendações direcionadas à Presidência da República e demais órgãos.
15. Na sequência, passo a comentar as questões centrais tratadas no relatório que subsidia a emissão do parecer prévio. O material servirá de subsídio para gestores, agentes públicos e demais estudiosos interessados na avaliação das finanças públicas.

II - CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Desempenho da Economia Brasileira

16. A análise das contas anuais do Presidente da República deve ser efetuada levando-se em conta obrigatoriamente a base normativa de regência, mas não pode ser dissociada do contexto e das variáveis macroeconômicas, para a devida compreensão quanto ao desempenho da gestão pública.
17. Em linhas gerais, o exercício de 2022 se caracterizou pela continuidade na melhoria do desempenho da economia observada em 2021, após as grandes dificuldades vivenciadas em 2020, sobretudo em face da pandemia de covid-19.
18. A **taxa de inflação**, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), alcançou **5,79% em 2022**, sendo menor que a de 2021, de 10,06%, mas ambas maiores que os limites superiores da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (de 5% e 5,25%, respectivamente). As reduções do preço da energia elétrica residencial (grupo Habitação) e da gasolina (grupo Transportes) foram preponderantes para a queda da inflação no último exercício.

19. O **Produto Interno Bruto (PIB)** do país foi de R\$ 9,9 trilhões em 2022, **2,9% superior**, em termos reais, ao de 2021 (de R\$ 9,6 trilhões). O PIB *per capita* também foi acrescido em 2,18% comparado ao registrado em 2021, já descontada a inflação.
20. A **taxa de desocupação** de 2022 apresentou queda em relação a 2021, saindo de 13,5% para **9,5%**, em virtude do reaquecimento da economia. O índice, a despeito de ser o menor desde 2016, é ainda superior àqueles observados no período de 2013 a 2015.
21. Também como fator positivo, tem-se que, em 2022, ocorreu o ápice do **emprego formal** no período posterior a 2013, com 41,8 milhões de pessoas ocupadas, após cinco anos de volume de pessoas ocupadas abaixo de 38 milhões (2016 a 2020).
22. Por outro lado, o **rendimento médio real** anual foi de R\$ 2.744 em 2022, inferior aos de 2020 (R\$ 2.889 – o maior da série desde 2013) e 2021 (R\$ 2.780).
23. Sob a ótica da **demanda**, a despesa de consumo das famílias – componente com maior participação no PIB (63,1%) – teve expansão de 4,3% relativamente ao ano anterior. Ainda tiveram variação positiva: o consumo do governo (1,5%), a formação bruta de capital fixo (0,9%) e as exportações e as importações de bens e serviços (5,5 e 0,8%, respectivamente). Já a **taxa de poupança** nacional bruta sofreu redução, passando de 17,4% do PIB em 2021 para 15,9% do PIB em 2022.
24. A **carga tributária brasileira** bruta em percentual do PIB foi de 33,71% em 2022, superior em 0,66 p.p. à de 2021 e a maior do período analisado (2014 a 2022). Registro, todavia, que a carga tributária disponível à União como proporção do PIB apresentou, no período de 2014 a 2022, queda de 1,44 p.p., enquanto a disponível aos estados e municípios teve crescimento de 2,17 p.p. no mesmo intervalo.
25. A **balança comercial brasileira** manteve-se superavitária em US\$ 61,5 bilhões, com exportações de US\$ 334,1 bilhões e importações de US\$ 272,6 bilhões, de acordo com demonstrativos da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e serviços (MDIC).
26. O **saldo das reservas internacionais**, por sua vez, atingiu US\$ 324,7 bilhões, com redução de 10,4% quanto ao final de 2021. Também houve recuo significativo na **taxa de câmbio real**, interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras, acompanhando o movimento iniciado em 2020.
27. A **taxa de risco-país**, representada pelo indicador EMBI+ (Índice de Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo Banco JP Morgan, variou sensivelmente durante o exercício de 2022, alcançando 376 pontos em 15 de julho, mas melhorou no final do ano, caindo para 260, valor bem menor do que o do final de 2021 (equivalente a 326).

Política Monetária

28. A política monetária segue o regime de metas para a inflação definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de crucial relevância para a estabilidade do poder de compra da moeda, o que impacta o ambiente econômico e a qualidade de vida da população.
29. No relatório, foi destacado o conjunto de medidas de capital, de liquidez e de crédito adotadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) para evitar o empocamento da liquidez decorrente dos efeitos da pandemia de covid-19 sobre a economia, dentre as quais a redução da taxa Selic em 2020.
30. Entretanto, a recuperação da atividade econômica nos anos seguintes veio acompanhada de aumento de preços (10,06% em 2021 e 5,79% em 2022), com os efeitos defasados da política monetária.

31. Entre as providências implementadas pela Autoridade Monetária para o retorno da inflação à faixa de tolerância da meta estão os fortes aumentos nas **taxas de juros**, tendo a taxa Over/Selic alcançado 9,15% em 2021 e 13,65% em 2022.

32. Quanto à **base monetária**, o saldo teve aumento de R\$ 10,4 bilhões em relação ao ano anterior, saltando de R\$ 409,2 bilhões para R\$ 419,6 bilhões em 2022.

33. No que diz respeito à **política creditícia**, destaco que, em 2022, o saldo total das operações de crédito como proporção do PIB foi idêntico ao dos exercícios de 2020 e 2021 (53,8%), com queda do crédito às pessoas jurídicas compensada pelo aumento do crédito às pessoas físicas, bem como diminuição do crédito ao setor público contrabalançada por igual aumento de crédito ao setor privado.

Política Fiscal

34. Consoante registrado no relatório, 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.

35. A **meta fiscal** de resultado primário fixada pela LDO para 2022 (Lei 14.194/2021) foi de déficit primário do governo federal em R\$ 174,9 bilhões, composta de déficit dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social no valor de R\$ 170,5 bilhões e de déficit de empresas estatais federais de R\$ 4,4 bilhões.

36. A partir da publicação da LOA 2022 (Lei 14.303/2022), de forma geral, as reavaliações bimestrais de receitas e de despesas primárias indicaram sistematicamente a possibilidade de ampliação das despesas discricionárias em expressiva margem, afastando a necessidade de contingenciamento, respeitado, em todo caso, o teto de gastos.

37. Pontualmente, é relevante mencionar que ocorreram bloqueios de dotações do Ministério da Educação (MEC), assim como de outros entes, das despesas discricionárias, sendo que, em relação ao MEC e suas unidades vinculadas, a edição do Decreto 11.216/2022 ensejou representação ao TCU por parte de membro do Congresso Nacional questionando a retenção de R\$ 2,4 bilhões do orçamento da área, processo da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que resultou no Acórdão 9.382/2022-TCU-1ª Câmara. Consoante apurado, tal orçamento foi recomposto poucos dias após a edição do referido decreto.

38. Finalizado o exercício, verificou-se, conforme apuração feita pelo Bacen, que o resultado primário foi superavitário em R\$ 59,7 bilhões, composto do superávit do governo central de R\$ 54,9 bilhões e do superávit das empresas estatais federais de R\$ 4,8 bilhões, com folga de R\$ 234,6 bilhões.

39. Esse sucesso no cumprimento da meta fiscal deveu-se, principalmente, ao aumento de arrecadação da receita primária líquida (total de R\$ 2.313,31 bilhões) em relação ao previsto na LOA 2022 (aumento de 13,9%), pois esse aumento foi superior ao da despesa total (R\$ 1,8 trilhão, com aumento de 4,6%).

40. A expansão das despesas foi viabilizada por meio de excepcionalidades de determinados gastos da aferição do cumprimento do teto de despesas primárias. De todo modo, considerando-se as exclusões decorrentes da Emenda Constitucional 123/2022 (R\$ 36,5 bilhões) e das Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$ 4 bilhões), a meta fiscal ajustada de déficit primário seria cumprida com a folga de R\$ 275,1 bilhões.

41. É preciso reconhecer a importância de, após oito exercícios seguidos de déficit primário (desde 2014), o governo central ter atingido superávit no resultado primário, especialmente considerando o impacto devastador da pandemia de covid-19, tanto do ponto de vista social quanto econômico, o que gerou a necessidade de forte intervenção estatal com a expansão significativa das despesas públicas em 2020, com efeitos ainda em 2021 e em 2022.

42. No entanto, saliento que é necessária especial atenção quanto à qualidade do indicador no que diz respeito à demonstração do real esforço fiscal do governo durante o ano. Ou seja, a exclusão de certas despesas do cálculo do resultado primário, embora com respaldo legal, pode modificar a compreensão acerca do resultado fiscal que o governo está de fato perseguindo.

43. Deve-se sempre ter em mente o real objetivo das metas fiscais que é o controle da expansão da despesa pública, de forma a preservar a percepção de solvência do setor público, fator crucial para a formação da confiança e das expectativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento público e ao compromisso com a estabilidade macroeconômica. Em outros termos, conforme registrado pelo relator das contas presidenciais referentes ao exercício de 2012, Ministro José Jorge: “no âmbito das finanças públicas, o realismo deve sempre prevalecer sobre o formalismo, sob pena de se comprometer a credibilidade do governo”.

44. Decerto, o Tribunal deve permanecer atento no acompanhamento da gestão fiscal, no intuito de contribuir para a manutenção do equilíbrio das contas públicas em anos vindouros em atenção aos preceitos da responsabilidade fiscal, que requerem ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º da LRF.

45. Observou-se resultado favorável no que tange à evolução da dívida pública, já que a **dívida bruta do governo geral** – um dos indicadores destinados a avaliar as condições do endividamento público – continuou, em 2022, a trajetória de queda observada no ano anterior, chegando a 73,5% do PIB. Isso depois da alta expressiva decorrente do impacto econômico da pandemia de covid-19, que levou a dívida bruta do governo geral a atingir o maior percentual desde 2011, de 86,9% do PIB.

46. No ano, o endividamento público foi utilizado principalmente para pagar o próprio serviço da dívida, sendo o percentual de receitas oriundas de emissão de títulos públicos aplicadas a despesas não relacionadas a esse serviço o menor alcançado nos últimos oito anos (2,2% do valor emitido), com destaque para o fato desses recursos terem sido usados, em parte, em dispêndios ainda relacionados às consequências daquela pandemia.

47. Na prática, tendo em vista que pagamentos da dívida com fontes não oriundas de emissões de títulos públicos superaram esses dispêndios não relacionadas ao serviço da dívida realizadas com receitas de endividamento, efetivamente não houve financiamento de outras despesas públicas com recursos da dívida em 2022.

48. Verificou-se que as diretrizes previstas no Plano Anual de Financiamento da dívida pública federal para 2022 foram observadas e os principais indicadores associados à dívida apresentaram resultados positivos, embora o custo da dívida tenha sido acentuado.

49. Sobre o assunto, ainda destaco que, pela primeira vez, o TCU realizou análise da sustentabilidade da dívida brasileira por meio da metodologia *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries* (DSA-MAC), criada pelo Fundo Monetário Internacional.

50. Segundo o cenário-base adotado, a dívida apresenta tendência de queda até 2028, mas os seus níveis e a necessidade de financiamento são elevados em comparação com os parâmetros de referência adotados no modelo (quais sejam: em economias emergentes como o Brasil, dívida de até 70% do PIB e necessidade de financiamento de até 15% do PIB).

51. Ainda assim, as conclusões foram no sentido de que a vulnerabilidade da dívida brasileira é moderada, diante de fatores que, conjuntamente, mitigam os riscos de financiamento, como a acentuada base doméstica de investidores (90,6% do total dos detentores de títulos da DPF), a pequena proporção da dívida em moeda estrangeira (3,1% da DBGF), a magnitude da reserva de liquidez (11,9% do PIB em dez/2022) e a quantidade substancial de títulos da dívida do Tesouro Nacional de posse do Bacen (aproximadamente 21,7% do PIB em 2022).

52. Porém, mesmo que existam fatores mitigadores dos riscos à sustentabilidade da dívida, reafirmo ser imperioso continuar a busca e o aprimoramento de mecanismos que fortaleçam a cultura da responsabilidade fiscal, tão necessária para fomentar a credibilidade de que o país precisa para alcançar maiores níveis de desenvolvimento econômico e social.

53. A aplicação de metodologias como essa é favorável para sinalizar a necessidade de o governo instituir mecanismos mais rigorosos de controle do endividamento, além de ampliar a transparência sobre uma questão tão relevante das contas públicas do país e subsidiar a discussão no Congresso Nacional sobre o assunto, de forma que enalteço a iniciativa da unidade especializada.

Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

54. Em 2022, os benefícios tributários, financeiros e creditícios atingiram o montante projetado de R\$ 581,5 bilhões, correspondentes a 31,3% da receita primária líquida (RPL) e a 5,9% do PIB. Foram R\$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R\$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

55. Observou-se uma elevação do total de subsídios, que saltou de 4,66% do PIB em 2020 para 5,86% do PIB em 2022, sendo que os benefícios tributários, componente mais relevante entre os subsídios, representaram 4,65% do PIB no último exercício, elevação de 0,47% do PIB com relação ao observado em 2021. O aumento nominal desses benefícios foi de 23,8%, bem acima da inflação de 2022 medida pelo IPCA (5,79%).

56. Os benefícios financeiros e creditícios também aumentaram nos últimos anos como decorrência da elevação do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, em virtude do aperto monetário que resultou em substancial elevação das taxas de juros. Em percentual do PIB, tais benefícios alcançaram 1,21% em 2022, frente a 0,31% em 2018, menor valor observado na série histórica desde 2016.

57. Nesse contexto, apesar de se tratar de mecanismos alternativos para o financiamento de políticas públicas em várias funções relevantes do governo, é preciso lembrar que o TCU, há vários anos, reiteradamente aponta problemas desde a instituição desses instrumentos, como a não observância de requisitos previstos nas normas constitucionais e legais e a falta de análises acerca da eficiência, eficácia ou efetividade dos institutos.

58. Também tem sido indicado que, em geral, os benefícios tributários representam distorções ao livre mercado; tornam o sistema tributário mais complexo, ampliando o custo de conformidade do setor privado; comprometem a neutralidade do sistema tributário, afetando as decisões dos agentes econômicos; frequentemente possuem caráter regressivo, beneficiando mais as camadas de renda média e alta da sociedade; resultam em sobrecarga fiscal para os setores não beneficiados; e geram impacto representativo nas contas públicas.

59. Com isso, várias recomendações foram efetuadas pelo Tribunal, tanto no âmbito da apreciação das Contas do Presidente quanto em processos de auditoria específicos, na tentativa de contribuir para a melhoria da estrutura de governança das renúncias de receitas e para a solução dos diversos problemas de desenho, implementação, controle e, em especial, da transparência dessas políticas públicas.

60. Contudo, em 2022, não houve avanço na implementação de ações efetivas para resolvê-los, ainda que os poderes da República tenham ciência da importância de efetuar estudos técnicos detalhados sobre a utilidade dos instrumentos para o desenvolvimento econômico do país e para a melhoria da qualidade de vida da sociedade. Registro, ainda, que o Poder Executivo encaminhou, em 2021, projeto de lei ao Congresso Nacional a fim de atender a previsão contida no art. 4º, § 4º, da Emenda Constitucional 109/2021 e, em consequência, estabelecer:

“I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

*III - redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o **caput** deste artigo.”*

61. Não obstante a situação de restrição fiscal experimentada pelo país, ocorreu aumento dos benefícios, inclusive em termos de quantidade, uma vez que foram instituídas 35 desonerações tributárias em 2022, contra 24 em 2021, sendo estimado o montante total de R\$ 202,2 bilhões para essas desonerações no período de 2022 a 2025, contra R\$ 54,0 bilhões do período de 2021 a 2024.

62. Esse incremento nos gastos tributários projetados nos próximos anos vai de encontro ao “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, previsto no inciso III do art. 4º da EC 109/2021, acima reproduzido.

63. Além disso, os números apurados nestas contas revelam que não há evidências de que os benefícios estão contribuindo para reduzir as disparidades regionais e sociais, mas, ao contrário, estão acentuando as diferenças, considerando, por exemplo, que a região Sudeste ainda concentra a maior parte dos benefícios (46,4% do total) e as regiões Norte e Nordeste – detentoras dos piores indicadores socioeconômicos – ainda recebem os menores valores *per capita* de benefícios tributários de natureza social.

Regimes de Previdência Pública e o Sistema de Proteção Social dos Militares

64. Consta do relatório o resultado deficitário dos regimes de previdência e do Sistema de Proteção Social dos militares mantidos pela União. Os dados indicam que 72% do déficit previdenciário (R\$ 270,2 bilhões) concentram-se no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto 28% do déficit (R\$ 105,1 bilhões) referem-se a benefícios previdenciários do setor público, assim distribuídos: 48% - relativos aos servidores civis da União e dos ex-Territórios de Amapá e Roraima; 46% associados ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA); e 6% concernente aos policiais e bombeiros do Distrito Federal, por intermédio da previdência mantida pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

65. Entretanto, após nove anos de aumentos sucessivos do déficit, 2022 foi o segundo exercício consecutivo em que as contas da previdência apresentaram melhora em relação ao ano anterior, com destaque para o maior crescimento das receitas (7,7%) que o das despesas (5%).

66. Quanto às despesas, o aumento se concentrou no regime geral de previdência de trabalhadores urbanos e rurais (variação real de 6,17%). Os gastos com a previdência de servidores civis e com o sistema de proteção social dos militares federais tiveram queda (2,92%).

67. Em 2022, a participação da despesa previdenciária no total das despesas primárias da União (53,2%, equivalentes a R\$ 958,5 bilhões de um total de R\$ 1.802,0 bilhões) também apresentou ligeira queda quanto ao ano anterior.

68. Em certa medida, as melhorias refletem as novas regras aprovadas em virtude da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) e nas alterações promovidas na legislação infraconstitucional afeta aos militares.

69. Contudo, não há como deixar de considerar que a participação dos gastos com os regimes previdenciários e com o sistema de proteção social dos militares ainda supera mais da metade das despesas primárias do governo central, situação desconfortável em face da tendência de se manter o

achatamento dos demais dispêndios públicos, com prejuízo para o desenvolvimento de outras políticas governamentais, ante as restrições impostas pelas regras fiscais necessárias para garantir a sustentabilidade do endividamento público.

70. Nesse sentido, a análise dos dados fiscais desde 2013 revela que caso não existisse déficit previdenciário, o governo central teria alcançado vultosos superávits primários ao longo de todo o período.

71. O panorama futuro merece atenção, haja vista que, pelas projeções do anexo de metas fiscais das leis de diretrizes orçamentárias, espera-se, com fundamento nas dinâmicas demográficas – de aumento da expectativa de vida e baixa taxa de fecundidade –, que os gastos previdenciários continuem a responder por cerca de 50% da despesa primária da União nos próximos anos, com propensão para seu acréscimo tendo o salário-mínimo como parâmetro básico dos benefícios.

72. Decerto, diante de circunstâncias apontadas nestas contas, como o caráter assistencialista da previdência rural e a necessidade de diminuição das “filas” de pedidos de benefícios pendentes de análise, como destacou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, “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”.

Orçamento Público

73. 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 da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

74. Quanto aos dois primeiros orçamentos (OFSS), a LOA 2022 estimou receitas de R\$ 4.730 bilhões e fixou despesas de R\$ 4.726,9 bilhões. Já a dotação final do orçamento de investimentos (OI) foi de R\$ 97,74 bilhões, sendo executados R\$ 51,39 bilhões.

75. Em vista das restrições fiscais atuais, o Orçamento de Investimentos assume especial relevância para o governo federal, já que o montante nele executado foi 2,6 vezes maior do que o total de investimentos pagos pela União via OFSS em 2022. Entretanto, em termos reais, a execução do OI foi 15,5% menor do que a de 2021, resultado, em parte, explicado pela liquidação, privatização ou incorporação de 26 empresas estatais durante o último exercício.

76. Quanto aos OFSS, em particular, foram efetivamente arrecadadas receitas no montante de R\$ 4,3 trilhões, cerca de 8,5% abaixo da previsão da LOA. Isso se deveu à dinâmica das receitas de capital, que ficaram 25,6% abaixo do estimado. Já as receitas correntes superaram a previsão da LOA em 12,1%.

77. As receitas correntes tributárias e de contribuições foram favorecidas pela recuperação econômica, inclusive do mercado de trabalho, com aumento na arrecadação dos impostos vinculados à renda e ao lucro e também das contribuições atreladas ao crescimento do nível de emprego.

78. Para a elevação das receitas patrimoniais, destaca-se o recebimento de dividendos, de royalties e de participações pela produção de petróleo, além da outorga de serviços de exploração de petróleo e de concessões de geração, transmissão ou distribuição de energia. A União recebeu apenas da Petrobras o montante de R\$ 56,37 bilhões em dividendos.

79. Destaco que o aumento na arrecadação de receitas correntes sustentou elevados saldos na conta única e levou à diminuição na necessidade de realização de operações de crédito, seja para o custeio das obrigações assumidas e das políticas públicas desenvolvidas pela União, seja para o refinanciamento da dívida pública.

80. Relativamente às receitas de capital, a arrecadação alcançou R\$ 663,02 bilhões (25,63%) abaixo da prevista na LOA, com realce para as operações de crédito, cuja arrecadação foi 34,57% inferior à estimada.
81. Em “amortização de empréstimos”, houve liquidações antecipadas de R\$ 72,31 bilhões de empréstimos concedidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além do recebimento de R\$ 10,94 bilhões daquele banco a título de amortizações ordinárias e juros.
82. Da dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais), de R\$ 4.939,5 bilhões, foram empenhados R\$ 4.256,6 bilhões (86,2%).
83. Não há dúvidas de que a despesa pública está em patamares mais elevados após a pandemia de covid-19, pois a média de empenhos no triênio 2020 a 2022 foi 16,5% acima do valor empenhado em 2014 – ano em que houve o maior dispêndio antes de 2020. No entanto, observa-se perfil distinto dos dispêndios entre os exercícios, pois, em 2020, 60,4% dos gastos se referiram a despesas primárias, enquanto em 2022 tal proporção foi de 53,52%. Isso se deve ao menor volume de gastos extraordinários no biênio 2021/2022, sopesados, por outro lado, por maiores despesas financeiras, em função da crescente necessidade de recursos para amortização e refinanciamento da dívida pública, dado o encurtamento de seu perfil.
84. Relativamente à concentração dos gastos governamentais, a função “encargos especiais” se destaca novamente em 2022, representando grande parte das despesas empenhadas (59%), por contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública. Em segundo lugar estão as despesas relativas à previdência social, cujos empenhos representaram 21% da despesa total.
85. Quanto às demais despesas, vale ressaltar a manutenção de elevados dispêndios nas funções: assistência social, com 5% da despesa total; saúde, com percentual de 4%; e educação, cujos empenhos representaram 3% do total. Quanto à assistência social, o valor empenhado em 2022 (R\$ 198,3 bilhões) – apesar de menor do que o de 2020 – cresceu, em termos reais, 116,8% (R\$ 106,85 bilhões) em relação à média dos empenhos no período de 2006 a 2019, antes da pandemia, sendo impactado pela criação do programa de transferência de renda denominado Auxílio Brasil (empenhos de R\$ 113,03 bilhões).
86. As despesas obrigatórias continuam a representar a maior parcela das despesas públicas federais, percentual de cerca de 91,5% das despesas primárias em 2022, situação que sabidamente traz dificuldades na gestão financeira da União, ao apertar a margem de flexibilidade na alocação de recursos frente às necessidades que surgem ao longo do ano.
87. Além disso, o alto volume de despesas obrigatórias reduz, por exemplo, a capacidade do Estado de realizar investimentos para a melhoria da infraestrutura do país e para o fomento à ciência, tecnologia e inovação, questões estruturantes para a elevação da competitividade. E, cabe dizer, até mesmo as despesas relativas à manutenção da máquina pública ficam prejudicadas.
88. Nesse contexto, pontuou-se que, enquanto o gasto médio em despesas discricionárias de 2009 a 2016 foi de 2,4% do PIB, entre 2017 e 2021, a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB. Como reiteradamente apontado por este Tribunal, embora a redução de despesas possa ser positiva para as finanças públicas em determinado contexto, a compressão de despesas discricionárias pode impactar negativamente a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.
89. É salutar que sejam empreendidos esforços visando a redução das despesas obrigatórias, especialmente quanto a eventuais desperdícios causados por ineficiências, focalização inadequada das políticas públicas de natureza obrigatória ou, até mesmo, irregularidades na concessão de benefícios, de forma a permitir maior capacidade de investimento ao Estado, sem prejuízo ao equilíbrio e à sustentabilidade das contas públicas.

90. Em 2022, também houve aumento expressivo de despesas executadas a título de exercícios anteriores, fato explicado, por exemplo, pela execução de despesas na ação abono salarial em atendimento a recomendação da Controladoria-Geral da União (CGU) em auditoria nas demonstrações contábeis do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

91. O estoque de restos a pagar chegou a R\$ 255,2 bilhões ao final de 2022, sendo 77,2% referentes a despesas empenhadas em 2021 e 22,8% de valores empenhados em anos anteriores. Cerca de R\$ 15,3 bilhões desse montante decorre de emendas de relator-geral de projeto de lei orçamentária anual (RP 9), incluídos R\$ 11,9 bilhões derivados de restos a pagar de exercícios anteriores reinscritos em 2022.

92. Sobre esse ponto, destaco a necessidade de aprimoramento da gestão orçamentária dos órgãos da União visando melhor gerenciamento do estoque de restos a pagar. Isso porque o alto volume de restos a pagar embarça a gestão financeira do exercício seguinte ao competir por recursos financeiros com as despesas fixadas no orçamento anual.

93. O relatório precedente apresenta histórico relevante da atuação do Tribunal sobre esse tema, o que gerou efeitos concretos com a redução significativa do estoque de RP no período de 2016 a 2019. No entanto, a partir de 2020, verificou-se novamente a elevação desse estoque, fortemente impactado pelas despesas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19, por mudanças metodológicas quanto ao pagamento de algumas despesas obrigatórias e pelo reduzido índice de execução de despesas com investimentos.

III – AÇÃO SETORIAL DO GOVERNO

94. Neste tópico, teço comentários sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil em comparação com outros países, por meio da análise de indicadores internacionais, e apresento as conclusões da análise do TCU sobre os resultados da atuação governamental, com base nas informações de desempenho relacionadas ao Plano Plurianual (PPA).

95. A trajetória do principal indicador econômico, o Produto Interno Bruto (PIB), demonstra que o Brasil se encontra em desvantagem em comparação, por exemplo, com China, Índia e países da zona do euro, que tiveram crescimento significativo do PIB nos últimos doze anos. O PIB *per capita* brasileiro, em dólares americanos, apresentou declínio desde 2013, ficando abaixo da média mundial, da China e da América Latina e Caribe.

96. Quanto à produtividade, fator preponderante para o crescimento econômico no médio e no longo prazo, destaca-se que o desempenho brasileiro também não é satisfatório, já que a produtividade do trabalho no país cresceu menos do que nos países avançados e emergentes nos últimos vinte anos. Já a produtividade total dos fatores teve crescimento negativo.

97. Em complemento, analisou-se índice atinente à inovação, tendo em vista sua importância para melhorias de produtividade, sendo considerada como a força motriz do desenvolvimento econômico pelo economista Joseph Schumpeter. Tal análise fez uso do Índice Global de Inovação (GII), produzido pela *World Intellectual Property Organization* (WIPO).

98. Conforme a edição de 2022 do referido índice, que contou com a participação de 132 países, o Brasil alcançou a 54ª posição na comparação geral. Os piores desempenhos foram nas categorias “instituições” (102º lugar) e “infraestrutura” (65º lugar). Além disso, o Brasil ocupa a 20ª posição em “gasto com educação em percentual do PIB”, mas apenas o 68º lugar no indicador referente ao resultado da avaliação do PISA em leitura, matemática e ciência.

99. O Índice de Competitividade Mundial, elaborado pelo *International Institute for Management Development* (IMD), avalia a competitividade dos países com base em quatro pilares (desempenho econômico, eficiência do governo, eficiência dos negócios e infraestrutura). Na edição

de 2022, que contou com a participação de 63 países, o Brasil ficou na 59ª posição, caindo duas posições em relação ao ano anterior.

100. Diante desse cenário desfavorável, partindo para a análise dos resultados da atuação governamental, com o objetivo inclusive de avaliar as medidas que estão sendo adotadas para alavancar áreas em que o Brasil apresenta deficiências, destaco inicialmente que o planejamento é ferramenta imprescindível para o alcance do objetivo fundamental da República de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II, da Constituição Federal). Nesse sentido, o art. 174 da Carta Magna atribui ao Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, o exercício da função de planejamento, “sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

101. Na esfera federal, o principal instrumento de planejamento de médio prazo é o Plano Plurianual (PPA). No entanto, conforme registrado no relatório que embasou o Acórdão 3.090/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), uma das falhas desse modelo é a inexistência de critérios gerais para a elaboração do PPA, cuja fixação incumbe à lei complementar, por força do art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal. Com isso, a estrutura do PPA está sujeita a mudanças acentuadas a cada novo plano.

102. O Tribunal de Contas da União já realizou diversas fiscalizações sobre planejamento governamental e, em especial, sobre os planos plurianuais, visando contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento como direcionador de esforços da atuação estatal e, também, para a melhoria da transparência e da prestação de contas à sociedade sobre os resultados almejados e efetivamente alcançados pelo governo durante a vigência de cada plano.

103. No âmbito do relatório sobre as contas do Presidente da República, desde 2013, o TCU tem aplicado metodologia para avaliar a qualidade e a confiabilidade das informações de desempenho vinculadas aos programas do PPA, no intuito de subsidiar o julgamento do Congresso Nacional no que se refere à condução de ações finalísticas do Estado.

104. Neste ano, foram analisados catorze programas do PPA 2020-2023, selecionados com base em critérios de materialidade e relevância, cujos gastos alcançaram aproximadamente 35% do total de despesas empenhadas pela União, excetuando-se o programa Nova Previdência.

105. Anoto que, no relatório que acompanha este voto, é feita análise detalhada do desempenho de cada um dos programas selecionados, com a apuração das metas e resultados intermediários relativos ao exercício de 2022.

106. Os objetivos dessa análise foram: verificar a qualidade e a confiabilidade das informações de desempenho de cada programa; e avaliar o desempenho dos programas, seja em comparação com as metas e resultados intermediários projetados no PPA, seja por meio de indicadores e parâmetros externos ao plano.

107. As metas dos programas do PPA representam os compromissos firmados com o Congresso Nacional e a sociedade para o período de vigência do plano no que diz respeito às entregas esperadas para as políticas públicas. Nesse sentido, para que sejam úteis ao acompanhamento dessas políticas, os atributos de desempenho devem ser lastreados em informações fidedignas, confiáveis e relevantes. Assim, metas que não sejam específicas, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano ou realistas perdem a capacidade de contribuir com a gestão e a avaliação das políticas públicas.

108. As unidades técnicas do Tribunal examinaram setenta e duas metas presentes no PPA 2020-2023, o que representa 20,6% da quantidade total. Em suma, dezesseis metas foram rejeitadas em virtude da relevância dos problemas identificados, sendo: nove metas (12,5%) com relação à qualidade, duas metas (2,8%) quanto à confiabilidade e cinco metas (6,9%) reprovadas em ambos os critérios.

109. Para ilustrar, cito dois dos problemas encontrados que levaram à rejeição da qualidade das metas. No programa “Educação Básica de Qualidade”, o resultado intermediário “fomento de novas matrículas na educação de jovens e adultos e na educação profissional e tecnológica” utiliza como indicador a quantidade de vagas ofertadas, o que não é apropriado já que a mera oferta de vagas não assegura o aumento efetivo de alunos matriculados. Já o programa “Saneamento Básico” contém resultados intermediários que mensuram apenas a quantidade de empreendimentos concluídos, sem considerar em que medida isso concorre para a melhoria do índice de atendimento adequado em saneamento básico.

110. Com relação aos problemas relacionados à confiabilidade das metas e resultados intermediários, menciono, a título de exemplo, a meta estabelecida para o programa “Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano”, que é “concluir 2.271 empreendimentos no âmbito do desenvolvimento regional e urbano”. A unidade de medida dessa meta é “empreendimento concluído”. Porém, a fórmula de cálculo para fins de apuração do resultado considera apenas informações sobre a execução financeira dos empreendimentos. Ou seja, não há exigência quanto à atestação da conclusão da execução física do objeto para que ele seja computado na meta.

111. No que se refere ao desempenho, cabe citar o programa “promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de políticas públicas”, que, em 2022, alcançou 21,5 milhões de famílias beneficiárias da transferência de renda do governo federal, frente a 14,5 milhões em 2021. Isso foi viabilizado pelo aporte orçamentário de R\$ 26 bilhões proporcionado pela Emenda Constitucional 123/2022.

112. Destaco, ainda, o programa “Brasil Moderniza”, no qual estão inseridas iniciativas com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos e modernizar o ambiente de negócios, com ênfase na transformação digital. Além do alcance de cerca de 3.714 de serviços públicos totalmente digitais no portal *gov.br*, o que corresponde a 79% dos serviços digitalizados, cito a implementação do *login* único, por meio do qual o cidadão passou a ter acesso a serviços de qualquer órgão público a partir de um único cadastro e senha. Cerca de 68% da população brasileira (142 milhões de pessoas) já está cadastrada. Ressalta-se, também, que ao longo do período do PPA, houve redução do tempo médio para abertura de empresas, alcançando a meta desse resultado intermediário para 2022. Tais iniciativas facilitam sobremaneira a vida do usuário dos serviços públicos.

113. Em virtude das oportunidades de melhoria identificadas nas informações de desempenho dos programas do PPA 2020-2023, o TCU emitiu recomendações nos pareceres prévios relativos aos exercícios de 2020 e 2021. Conforme analisado no Capítulo 6 do relatório, tais deliberações foram consideradas em implementação, razão pela qual não se propõe nova medida no parecer prévio que apresento ao Plenário.

114. De todo modo, as análises conduzidas pelo Tribunal contribuem para o aprimoramento do plano plurianual em vigor, além de fornecer elementos para a elaboração do PPA 2024-2027, cujo anteprojeto de lei deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31/8/2023.

IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

115. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a conformidade da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2022 em relação às leis e normas pertinentes, em especial no que diz respeito às regras estabelecidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA.

116. Destaco que o resultado da 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.

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

118. Do mesmo modo, verificou-se a observância dos dispositivos constantes da LRF relativos aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para metas fiscais, receita corrente líquida, despesas com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa, inscrição em restos a pagar e ações de recuperação de créditos.

119. Por outro lado, foram identificadas falhas na gestão orçamentária, financeira e contábil em 2022, que ensejam a expedição de recomendações e alerta necessários para regularizar os problemas e evitar sua repetição, com amparo nas análises contidas no relatório precedente.

120. A seguir, passo a tecer considerações sobre pontos que considero mais relevantes.

Aplicação de Valores Mínimos

121. A União aplicou os valores mínimos previstos na Constituição para determinadas despesas, tendo em vista que empenhou:

a) R\$ 83,9 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do **ensino** (mínimo de R\$ 62,8 bilhões);

b) R\$ 151,9 bilhões em despesas com ações e serviços públicos de **saúde** (mínimo de R\$ 139,8 bilhões);

c) R\$ 127,9 milhões em despesas com **irrigação** na região Nordeste (73% do montante global empenhado em projetos dessa natureza, sendo o mínimo fixado na Constituição de 50%) e R\$ 37,9 milhões na região Centro-Oeste (21,5% do montante global, sendo o mínimo de 20%).

122. Sobre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (**MDE**), foram identificadas dotações e execuções incorretas de parcela residual de despesas com benefícios do RGPS no identificador orçamentário exclusivo para ações de MDE, em desacordo com o disposto no art. 212, § 7º, da Constituição Federal e no art. 70, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Entretanto, após a realização de diligências, constatou-se a regularização tempestiva da maior parte das falhas antes do fechamento do exercício.

123. Relativamente ao excedente de gastos em ações e serviços públicos de saúde (**ASPS**), de forma semelhante ao que ocorreu no exercício de 2021, contribuiu para o resultado o grande volume de dispêndios ainda necessários em decorrência da emergência de saúde pública ocasionada pela pandemia de covid-19.

124. Do montante empenhado pela União em ASPS (R\$ 152 bilhões), 63% foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes subnacionais (48% em favor dos municípios brasileiros e 15%, dos estados e do Distrito Federal).

125. Nesse contexto, impõe-se destacar o fato de a União ainda não dispor de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa dos recursos transferidos. Considerando a recomendação contida no parecer prévio sobre a PCPR de 2021, apreciado pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), o assunto foi objeto de monitoramento nestas contas, com detalhamento de várias decisões do TCU que o abordaram e de medidas adotadas para resolver a questão, constatando-se que ainda não foi possível se chegar a solução definitiva, inclusive pela própria complexidade dos procedimentos necessários para tanto.

126. Assim, concordo com as conclusões da AudFiscal de que não é a hipótese de se expedir novos comandos neste processo, até porque o tema está sendo tratado por este Tribunal (TC 044.681/2021-6, relator: Ministro Benjamin Zymler, que se encontra pendente de deliberação) e a referida recomendação continuará sendo monitorada até sua efetiva implementação.

127. Quanto às despesas com **projetos de irrigação**, foram alcançados os resultados indicados no início deste tópico, destacando-se que, passados 34 anos de validade do dispositivo constitucional que trata do assunto, o cumprimento da aplicação mínima na região Centro-Oeste ocorreu pela primeira vez em 2022, contudo, dois problemas antigos se repetiram:

a) houve o registro de algumas despesas executadas na Região Nordeste no localizador “Nacional”, situação que pode comprometer a precisa identificação da localidade em que o recurso foi aplicado; e

b) não foi possível ao Tribunal assegurar, a partir das informações da LOA 2022 e de dados gerenciais disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, se o Poder Executivo observou com rigor a destinação mínima de, pelo menos, 50% do montante aplicado na Regiões Nordeste e Centro-Oeste para projetos de irrigação voltados para a agricultura familiar, conforme exigência da Carta Magna.

128. Todavia, como bem justificado no relatório, também não estão sendo propostos comandos específicos sobre esses pontos, tendo em vista que:

a) recentemente, o Tribunal efetuou determinações ao Ministério do Planejamento e Orçamento visando ao aprimoramento da regionalização no orçamento, de forma que a sociedade disponha de informações precisas acerca do local de aplicação do recurso público, o que inclui despesas relacionadas à irrigação (Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz); e

b) a última recomendação do TCU com o objetivo de solucionar o segundo problema, em específico, constante no parecer prévio sobre a PCPR 2021, igualmente continuará a ser objeto de monitoramento por este Tribunal, além da Controladoria-Geral da União.

129. Também merece atenção a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2022 das ações na região Centro-Oeste. Do total empenhado (R\$ 37,9 milhões), houve liquidação de apenas R\$ 106 mil e foram inscritos R\$ 37,8 milhões em restos a pagar.

Regra de Ouro

130. Houve cumprimento formal da **regra de ouro** – regra 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) – tanto no processo de elaboração e aprovação da LOA 2022, como na sua execução.

131. No entanto, as projeções de médio prazo indicam montantes preocupantes para a margem de suficiência dessa regra, com significativa piora nas expectativas em relação a todos os exercícios do período 2024-2027, em especial quanto à inversão de sinal das margens de suficiência a partir de 2026, em virtude principalmente da expectativa de elevação na conta de juros derivada do perfil dos títulos da dívida pública federal, destacando-se os pagamentos decorrentes do vencimento de letras financeiras do Tesouro (LFT) emitidas em 2020 e 2021 para atender despesas referentes à pandemia.

132. Destarte, diante das dificuldades de previsão das variáveis que podem afetar o cumprimento da regra em anos vindouros, a situação deve demandar atento monitoramento dos agentes públicos, assim como deste Tribunal.

Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

133. Especificamente quanto aos acompanhamentos dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União relativos aos cinco primeiros bimestres do exercício de 2022, foram proferidos os Acórdãos 1.482/2022, 2.557/2022, 2.618/2022, 2.789/2022 e 96/2023 (todos de minha relatoria), com expedição, quando necessário, de comandos para promover melhorias nas estimativas e projeções contidas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) e no acompanhamento da programação e da execução orçamentária e financeira.

134. Neste ponto, entretanto, constata-se mais uma oportunidade de melhoria, haja vista que, com a edição do Decreto 11.190/2022, passou-se a autorizar a realização de bloqueios e desbloqueios de dotações antes da reavaliação bimestral ou de eventual avaliação extemporânea, desde que estivessem em conformidade com decisão da Junta de Execução Orçamentária.

135. Em tese, poder-se-ia considerar o novo procedimento como medida de aperfeiçoamento do desempenho operacional, na medida em que permitiria a pronta aplicação de bloqueios e desbloqueios em razão dos efeitos gerados por uma nova lei que alterasse o fluxo das despesas primárias e fosse capaz de definir uma nova margem em relação ao teto de gastos.

136. Entretanto, como os bloqueios de dotação devem ser colocados em prática quando a totalidade das despesas primárias estimadas para o exercício ultrapassam o limite anual imposto pelo teto de gastos, eles precisam ter por base levantamento da situação fiscal da forma mais realista e ampla possível, levando em conta todo o conjunto de fatores que possam afetar a valoração do montante estimado de despesas primárias para o exercício, o que é feito por meio dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP).

137. Nesse contexto, de fato, a permissão para se realizar bloqueios ou desbloqueios com fundamento em atos legais que não tenham sido refletidos nas avaliações bimestrais não se coaduna com os pressupostos da ação planejada e transparente para a responsabilidade na gestão fiscal, diretriz expressa da LRF.

138. Desse modo, ainda que a ocorrência não tenha apresentado efeito concreto nas contas em exame, é pertinente **recomendar** ao Poder Executivo que os ajustes na programação orçamentária e financeira considerem a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento das regras fiscais vigentes, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

139. Com relação às regras instituídas pela LRF sobre a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), ressalto que as fragilidades nos mecanismos de governança e gestão relatadas em 2021 ainda não foram superadas, mas deixa-se de estender a análise nestas contas, pelo fato de as ocorrências relativas ao exercício de 2022 estarem sendo examinadas em processo específico que tramita neste Tribunal (TC 028.797/2022-1, de minha relatoria).

140. Além disso, por meio do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, também da minha relatoria, o Tribunal manteve determinação aos órgãos competentes do Poder Executivo para a elaboração de plano de ação visando a publicação anual de um demonstrativo consolidado das DOCCs criadas no exercício, o que certamente exigirá tratamento adequado dos entraves existentes para o efetivo cumprimento da LRF.

Achados das fiscalizações

141. Dito isso, registro a conclusão de que, de forma geral, 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, exceto quanto às seguintes ocorrências:

a) **Irregularidade:** não observância de requisitos constitucionais e legais para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, em desatenção às regras de planejamento e responsabilidade fiscal, como já verificado de igual modo em exercícios anteriores.

b) **Impropriedades:**

b.1) ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2022;

b.2) falta de informações referentes às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício; e

b.3) insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal.

142. A última ocorrência não constou das conclusões dos trabalhos da unidade especializada, mas, pelas razões que indicarei neste voto, entendi adequado classificá-la como impropriedade.

143. Passo a detalhar cada um dos encaminhamentos.

Renúncias Tributárias

144. Quanto à instituição de renúncias tributárias, o cenário recorrente em vários exercícios revela o não atendimento das normas preconizadas no ordenamento jurídico por parte dos agentes públicos, não obstante as diversas recomendações expedidas pelo TCU sobre o ponto, inclusive algumas direcionadas a órgãos do Congresso Nacional.

145. Decerto, é preciso reconhecer o esforço do Poder Executivo em passar a cumprir as regras, tendo, inclusive, enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.203/2021, com o “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais”, em cumprimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021.

146. Ademais, verificou-se que as Leis 14.291 e 14.301/2022 e a Lei Complementar 193/2022, originárias do Poder Legislativo, e as Leis 14.374, 14.421 e 14.440/2022, resultantes de projetos de conversão das Medidas Provisórias 1.095/2021, 1.104 e 1.112/2022, respectivamente, foram objeto de veto pelo Presidente da República em virtude da incompatibilidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis à criação de renúncias de receitas, conforme documentado nas respectivas Mensagens daquela Autoridade ao Presidente do Senado Federal. No entanto, tais vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional, com a publicação das referidas leis, instituindo esses benefícios tributários em desconformidade com as normas regentes, notadamente quanto à prévia demonstração de adequação fiscal dessas medidas.

147. Com relação ao tema, cabe trazer à baila trecho do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

9.2. alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que:

(...)

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República, conforme disposto no parecer prévio das contas presidenciais do exercício de 2018 apreciado pelo Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, que analisou o alerta proferido no parecer prévio das contas presidenciais de 2017;

(...)

9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas; (grifos acrescentados)

148. Desse modo, a irregularidade indicada pela AudFiscal quanto à atuação do Poder Executivo diz respeito à sanção das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022 em desconformidade com as normas mencionadas. No caso da Lei 14.440/2022 a incompatibilidade reside especificamente no art. 22, o qual não foi objeto de veto pelo Presidente da República.

149. Além disso, é exigível demonstração clara sobre as medidas adotadas pelo Poder Executivo visando adequar os mecanismos de renúncia fiscal criados ou ampliados pelas Leis 14.291, 14.301, 14.366, 14.374 e 14.421/2022 e pela Lei Complementar 193/2022 ao arcabouço normativo previamente à efetiva concessão de tais benefícios, conforme entendimento do Tribunal acima reproduzido.

150. Assim, considerando que algumas dessas normas seriam implementadas apenas em 2023, cabe alertar o Poder Executivo federal de que medidas legislativas sem adequação orçamentária e financeira somente podem ser implementadas se forem satisfeitos os requisitos previstos no arcabouço normativo fiscal.

151. Outrossim, entendo pertinente recomendar ao Poder Executivo federal que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas por ele adotadas concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao referido marco normativo fiscal.

152. Com relação aos demais normativos (Decretos 11.149, 11.321 e 11.323 e Portaria-ME 11.017/2022), a análise técnica desta Corte concluiu que não houve atendimento ao art. 14 da LRF quando da instituição desses benefícios, uma vez que não houve a demonstração de que os montantes desonerados foram considerados na estimativa de receita orçamentária e de que não afetariam as metas fiscais ou a indicação de medidas de compensação.

153. Embora nesta oportunidade esteja se propondo apenas alertar o Poder Executivo acerca da irregularidade, por fugir ao escopo destas contas examinar a responsabilidade de outros agentes públicos, enfatizo a importância de todos os envolvidos cumprirem as exigências postas em nosso ordenamento jurídico para o adequado controle e a boa gestão fiscal, porquanto a principal finalidade das regras é preservar o equilíbrio fiscal, que é fundamental para a estabilidade macroeconômica, transmitindo credibilidade à sociedade e garantindo ambiente favorável a negócios no país.

154. A propósito, é oportuno citar que o assunto é objeto de outro processo sob a minha relatoria ainda pendente de instrução de mérito (TC 028.797/2022-1), o qual trata de acompanhamento sobre a conformidade das renúncias de receitas tributárias instituídas ou ampliadas no exercício de 2022 perante o arcabouço normativo pertinente. No âmbito desse processo, serão analisados com maior profundidade esses fatos visando tratar os entraves ao completo atendimento do arcabouço normativo sobre o tema.

155. Desse modo, acolho com ajustes pertinentes os encaminhamentos propostos pela unidade especializada.

Emendas

156. Quanto às **emendas individuais** e de **bancada estadual**, verificou-se que foram empenhados 100% do montante de execução obrigatória, excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

157. No que diz respeito à regra constitucional de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que foi empenhado valor equivalente a 52,9% da dotação atualizada, cumprindo-se o mínimo requerido.

158. Porém, apesar de a execução financeira das emendas individuais (100,3%) ter ultrapassado o montante exigido, a das emendas de bancada (97,9%) – destinadas prioritariamente a projetos em andamento – ficou aquém do mínimo, sem que conste desta prestação de contas ou de sistemas informatizados estruturantes do Poder Executivo justificativas para a não execução da totalidade das emendas.

159. Por essa razão, registra-se a **impropriedade** mencionada no início deste tópico do voto, em que pese a execução financeira das emendas de bancada em 2022 ter sido superior à ocorrida em 2021 (74,9%) ante esforços do Poder Executivo em cumprir o mandamento constitucional.

160. Diante das medidas adotadas e da existência de recomendação sobre o assunto no parecer prévio relativo à PCPR de 2021, acompanho a unidade instrutiva e deixo de propor ao Colegiado a expedição de novo comando, sem prejuízo de registrar que as medidas adotadas para cumprimento daquela recomendação continuarão sendo monitoradas por este Tribunal.

161. Um aparte deve ser feito quanto às emendas do **relator-geral do PLOA**, as quais tiveram empenhos de R\$ 7,17 bilhões (99,75% do autorizado) e pagamentos de R\$ 6,81 bilhões (94,98% do empenhado) em 2022, mas foram extintas ao final do exercício, em virtude de declaração de sua incompatibilidade com a ordem constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

162. Da decisão da Suprema Corte, cabe ressaltar o comando para que os ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com os recursos passassem a orientar a execução dos montantes derivados dessas emendas em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastando-se o caráter vinculante das indicações.

163. Essa orientação representa medida importante para solucionar problema verificado notadamente a partir da criação pelo Congresso Nacional das emendas de relator-geral em 2020, concernente à redução da capacidade de o Poder Executivo determinar a alocação dos investimentos com recursos públicos.

164. Para ilustrar a situação, destaco que, entre 2017 e 2019, os poderes Executivos e Legislativo controlavam programações que corresponderam, em média, a 83% e 17%, respectivamente, dos valores empenhados, passando esses percentuais, em 2020 e 2021, para 58% e 42%, na mesma ordem.

165. Ainda que a Emenda Constitucional 126/2022 tenha aumentado o montante das emendas individuais de 1,2% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, há que se ponderar a premissa básica, em termos de eficiência alocativa, de que qualquer aplicação de recursos do orçamento deve se alinhar ao planejamento governamental.

166. Nesse cenário, destaco a assertiva contida no relatório precedente de que a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a destinação dos investimentos pode impactar a eficiência alocativa do orçamento, em especial quanto às alocações destinadas à consecução de políticas públicas estruturantes, que, em geral, transcendem questões locais, porquanto devem ser pensadas para a solução de dificuldades que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

167. Tramita neste Tribunal processo específico autuado para tratar de possíveis irregularidades na aplicação de recursos oriundos das emendas de relator-geral (TC 014.379/2021-0, relator: Ministro

Aroldo Cedraz) – no qual também serão avaliadas as ações dos órgãos responsáveis destinadas a cumprir a decisão do STF.

168. Outro aspecto dessas emendas refere-se ao grande volume de inscrição em restos a pagar, observando-se que, nos anos de 2020 a 2022, em que vigoraram as emendas de relator-geral, foram efetivamente pagos R\$ 28,95 bilhões e inscritos em restos a pagar R\$ 24,11 bilhões, de modo que, em tese, restariam R\$ 15,61 bilhões a serem pagos em 2023.

169. Além disso, constatou-se que, após o referido julgamento do STF, o Poder Executivo emitiu 185 empenhos, no total de R\$ 39 milhões, valendo-se de dotações derivadas dessas emendas.

170. Contudo, ainda existe indefinição, a partir da mencionada decisão do órgão máximo do Poder Judiciário, sobre a possibilidade de ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com esses recursos determinarem a aplicação das verbas com execução já iniciada.

171. O desfecho das questões deve se dar no citado TC 014.379/2021-0 e ser objeto de monitoramento na próxima PCPR, motivo pelo qual considero acertada e acompanho a posição da unidade técnica de não propor a este Colegiado qualquer providência no âmbito destas contas, a par da grande relevância dos problemas, sobretudo diante possibilidade de haver valores empenhados para empreendimentos que não se encontram tecnicamente preparados para execução.

Prioridades na LDO

172. No que se refere às metas e prioridades estipuladas na LDO, observou-se que, apesar do avanço verificado em 2022 e em 2021, quando prioridades foram efetivamente estabelecidas – ao contrário do ocorrido em outros exercícios –, ainda não foram previstas metas operacionais quantitativas na referida lei, ante o veto integral do Anexo VIII do respectivo projeto de lei, sob a justificativa principal de se evitar maior dificuldade para o alcance da meta de resultado primário e de afastar o agravamento da rigidez orçamentária.

173. Assim, sem prejuízo de se consignar **impropriedade** nestas contas, como indicado no início deste tópico, ressalto novamente a importância de se adotarem medidas efetivas a fim de cumprir as recomendações feitas pelo TCU em anos anteriores sobre o assunto, porquanto essas medidas têm potencial de induzir melhorias nas políticas públicas, uma vez que fornecem meios para que se possa avaliar a efetiva entrega de bens e serviços.

174. Especificamente quanto às prioridades dispostas na LDO 2022, elas não foram uniformemente observadas na execução do orçamento, pois, de um lado, os investimentos plurianuais prioritários e o Programa Nacional de Imunização (PNI) tiveram substancial dotação e alto percentual de execução, mas, de outro lado, o Programa Casa Verde e Amarela para municípios de até 50.000 habitantes teve alocação orçamentária bastante inferior à de exercícios pretéritos e a agenda transversal da primeira infância, execução pouco superior a R\$ 2 bilhões, embora com elevado grau de aplicação dos recursos (superior a 99%).

175. Mesmo que a recomendação sobre o tema contida no parecer prévio sobre as Contas de 2021 não se encontre integralmente implementada, considerando que, neste ano de 2023, o TCU realizará acompanhamento da elaboração do plano plurianual para os exercícios de 2024 a 2027, julgo apropriado que o desenrolar da questão seja verificado na futura fiscalização.

Ações de Recuperação de Créditos

176. O montante de R\$ 4.466,21 bilhões em créditos com potencial recebimento (45% do PIB de 2022) é expressivo, e a razão consolidada entre arrecadação e estoque da dívida ativa importou em apenas 1,5%. Esse índice, embora seja superior à média simples dos últimos quatro exercícios (0,8%), revela a baixa recuperação de créditos.

177. Não se desconhece, porém, que tal índice, por si só, não é capaz de traduzir o desempenho dos setores envolvidos na arrecadação, em virtude das peculiaridades que relativizam a capacidade ou autonomia dos órgãos.

178. Nesse sentido, cumpre notar as variações positivas no exercício de 2022, em relação ao ano anterior, nas arrecadações da dívida ativa da União sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN (27,9%), da Procuradoria Geral Federal - PGF (1,8%) e do Bacen (163%).

179. O aumento significativo na arrecadação de créditos parcelados inscritos na dívida ativa sob administração da PGFN reflete, em grande parte, a adoção do instituto da transação tributária previsto na Lei 13.988/2020, medida permitida quando presente o interesse público, desde que observados princípios como os da isonomia, capacidade contributiva, transparência, moralidade, razoável duração dos processos, eficiência e publicidade, resguardadas obviamente as informações protegidas por sigilo.

180. Sobre os créditos administrados pela PGF, ressalto a celebração, em maio de 2022, após alteração normativa promovida pela Lei 14.112/2020, de repactuação e transação com o Grupo Oi, que prevê o ingresso do total de R\$ 9,1 bilhões aos cofres públicos, sendo que já se obteve a conversão em dinheiro de R\$ 1,7 bilhão depositados em ações judiciais que discutiam os débitos objeto do ajuste.

181. De outra sorte, houve repetição de **impropriedade** detectada em contas anteriores quanto à insuficiência de informações consolidadas relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal, situação que, além de impactar o controle e a transparência, pode trazer resultados prejudiciais às ações de recuperação dos créditos. Destarte, em vista da imprescindibilidade de pronta solução do problema, acrescento proposta de nova recomendação ao Poder Executivo Federal sobre o tema.

182. Com isso, concluo este tópico, destacando que a análise aqui efetuada foca no princípio da legalidade (art. 37, **caput**, da nossa Carta Magna), o qual deve nortear a atuação de todo agente público. Porém, é pertinente lembrar que as regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas, mas consistem em garantias à população de que recursos sejam aplicados da forma que lhe proporcione os maiores benefícios econômicos e sociais.

183. As normas que regem a gestão orçamentária e financeira visam zelar pelo bom funcionamento das políticas governamentais e pela sustentabilidade das contas públicas, exigindo-se prudência e realismo na gestão orçamentária, considerando que eventuais desvios terminam por comprometer não apenas o equilíbrio das contas públicas, como também refletem no bem-estar dos cidadãos.

184. Isso porque, primeiramente, situações de descontrole fiscal comprometem a execução de políticas públicas fundamentais para a sociedade, ou seja, comprometem o funcionamento dos serviços públicos, que nada mais são do que a justa contraprestação do governo aos impostos pagos pelos cidadãos. Em segundo lugar, o desequilíbrio das contas públicas amplia o endividamento público, impactando vários indicadores econômicos, como inflação, PIB e taxa de juros, o que, por sua vez, acarreta prejuízos à qualidade de vida da população. Assim, a entrega de resultados efetivos para a sociedade depende diretamente da boa e regular administração dos recursos orçamentários e financeiros.

V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

185. Em atenção ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e no art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União, conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), com o intuito de emitir opinião no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição

patrimonial e financeira em 31/12/2022 e a execução orçamentária da União o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e com o marco legal e regulatório aplicável.

186. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

187. Com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, a auditoria incidiu sobre os componentes significativos do BGU, abrangendo oito ministérios e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, que, em conjunto, representam 94,5% do orçamento da União e 89,6% do ativo, sendo o então Ministério da Economia o principal deles, com participação de 61,6% do orçamento total. Importa destacar que os trabalhos realizados individualmente nos referidos componentes são objeto de processos específicos, da minha relatoria, alguns deles já apreciados pelo Tribunal, cujas deliberações contemplaram recomendações e determinações aos órgãos competentes para adoção de medidas visando à correção das distorções identificadas.

188. No que se refere à formação da opinião sobre o BGU, foram consideradas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, realizados os procedimentos de auditoria, verificaram-se trinta distorções de valor e três distorções de classificação, sintetizadas a seguir, antecipando que acolho as conclusões da unidade especializada, na forma detalhada no relatório e minuta de parecer prévio.

189. Em suma, as distorções de valor acarretaram impacto nas demonstrações contábeis consolidadas em:

- R\$ 542,6 bilhões no Ativo Circulante;
- R\$ 14,2 bilhões no Ativo Não Circulante;
- R\$ 118 bilhões no Passivo Circulante;
- R\$ 13,2 bilhões no Passivo Não Circulante;
- R\$ 88,6 bilhões no Patrimônio Líquido;
- R\$ 383,8 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas;
- R\$ 151 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas.

190. Destaco, pela materialidade, o montante de R\$ 330 bilhões de Créditos Tributários a Receber reconhecidos indevidamente nas demonstrações contábeis do Ministério da Economia de 2022, distorcendo, de maneira relevante, o saldo das contas “Créditos Tributários a Receber”, do Ativo, e Impostos, das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), com reflexos no resultado patrimonial do exercício. Conforme detalhado no relatório que integra essa decisão, em julho de 2022, a RFB detectou erro no preenchimento de declarações do Imposto de Renda Pessoa Física (IPRF), por parte de contribuintes, o que gerou os créditos ativos em montante incorreto. A RFB iniciou, então, processo de tratamento para corrigi-los e retirá-los das demonstrações contábeis, o que só foi concluído em 6/2/2023. Medidas corretivas foram endereçadas na prolação do Acórdão 1112/2023-Plenário.

191. Vale mencionar, também, o reconhecimento indevido de cerca de R\$ 240,74 bilhões na conta de “Ajuste para Perdas”, do Ativo, e na conta “Reavaliação, Redução ao Valor Recuperável e

Ajustes para Perdas”, da Variações Patrimoniais Diminutivas. Essa distorção decorre da anterior, já que o valor de ajustes para perdas é calculado por meio da aplicação de determinado percentual sobre o saldo de créditos tributários.

192. Além das diversas distorções de valor, as auditorias identificaram também três distorções de classificação contábil. Cito, a título de exemplo, o montante de R\$ 73 bilhões classificado incorretamente como Despesa Corrente (Juros e Encargos da Dívida), quando deveria ter sido contabilizado como Despesa de Capital (Amortização da Dívida).

193. Ressalto que as recomendações decorrentes das auditorias financeiras anteriores do TCU e as ações adotadas pela administração pública federal no sentido de implementá-las têm contribuído para o aperfeiçoamento dos registros contábeis da União, o que amplia a credibilidade, a fidedignidade e a transparência das contas públicas.

194. Diante das análises efetuadas, o Tribunal tem condições de emitir a opinião de que, exceto quanto às distorções apontadas no relatório precedente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2022 **representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes**, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

195. Proponho ao Tribunal, desse modo, a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2022 no que tange ao **Balanço-Geral da União**.

VI – ATENDIMENTO A DELIBERAÇÕES PROFERIDAS NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE ANOS ANTERIORES

196. De um total de cinquenta e uma recomendações objeto de monitoramento realizado acerca do atendimento às deliberações exaradas por ocasião da emissão dos pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República de 2015 a 2021, tem-se que: vinte foram consideradas implementadas; vinte e três, em implementação; e oito, não implementadas. Dessas trinta e uma recomendações do Tribunal ainda não implementadas integralmente, vinte e sete serão novamente monitoradas no âmbito das contas relativas ao exercício de 2023 e as quatro restantes serão analisadas em processos específicos.

197. Esse quadro demonstra que, não obstante haver recomendações não implementadas, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para solucionar os problemas identificados pelo TCU nos processos de apreciação das contas do Presidente da República.

198. Nesse sentido, importa considerar que algumas das medidas sugeridas pela Corte envolvem aspectos muito complexos da gestão orçamentária, financeira e contábil da União, exigindo esforço significativo e tempo para seu devido tratamento. Por essa razão, é fundamental o monitoramento contínuo das providências adotadas pelo Poder Executivo, de forma que o necessário aperfeiçoamento da gestão das contas públicas da União seja acompanhado e seus resultados sejam devidamente evidenciados ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira.

199. Assim, até mesmo para sinalizar aos novos gestores que assumiram o governo neste ano de 2023 providências que ainda precisam ser implementadas para promover melhorias na gestão e na governança pública a partir de achados constantes das contas presidenciais, é pertinente acrescentar recomendação ao Poder Executivo a fim de que atente para a necessidade de dar efetivo cumprimento às medidas pendentes.

VII - CONCLUSÃO

200. Diante do exposto, a minuta de parecer prévio que submeto à consideração do Plenário é no sentido de que **as contas atinentes ao exercício de 2022 estão em condições de serem aprovadas, com ressalvas, pelo Congresso Nacional.**

201. Tendo em vista os critérios de materialidade, gravidade e repercussão negativa sobre a gestão governamental associadas à irregularidade e às impropriedades e distorções detectadas (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017), conclui-se que a totalidade da gestão aqui examinada não ficou comprometida, tanto com relação à execução dos orçamentos (art. 14, § 1º, incisos I e II) quanto no que se refere à opinião a respeito do Balanço Geral da União (art. 13, § 1º, incisos I e II).

202. Como indicou a conclusão do relatório, o ano de 2022 foi, em muitos aspectos, atípico, com recorde na promulgação de emendas constitucionais – catorze no total –, as quais dispuseram sobre assuntos de extrema relevância, como o reconhecimento do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária dos preços do petróleo, combustíveis e derivados que originou várias ações, a exemplo da instituição ou expansão de auxílios (EC 123/2022).

203. De fato, no contexto marcado por vários atos que ainda se fizeram necessários para superar os efeitos da crise sanitária iniciada em 2020 sobre as finanças públicas, a economia e o bem-estar da população, ganha relevância a competência constitucional do TCU de evidenciar a situação das contas públicas e dos atos e fatos da gestão e fornecer os elementos técnicos imprescindíveis para que o Poder Legislativo realize o julgamento das contas do Presidente da República.

204. Nesse sentido, os objetivos deste trabalho foram atingidos. Além de contribuir para a transparência das ações governamentais e fornecer panorama do cenário econômico no exercício de 2022, as análises sobre a atuação setorial, a conformidade da execução dos orçamentos e da gestão fiscal, bem como das demonstrações contábeis consolidadas da União, enfatizaram aspectos estruturantes da atuação do governo, com vistas a ampliar a confiabilidade e a credibilidade das informações prestadas.

205. Todavia, cumpre registrar que os produtos correlacionados à apreciação destas contas presidenciais não se esgotam neste relatório e no respectivo parecer prévio.

206. Em relação aos achados incorporados ao trabalho, resalto que os apontamentos indicam correções de rumo a serem 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.

207. É fato que a pequena quantidade de recomendações e alertas que se extrai deste trabalho deriva, em grande medida, de sua proposição ou realização em processos específicos, bem como do aperfeiçoamento dos atos de gestão e de governança pública, inclusive como consequência de comandos consignados em pareceres prévios anteriores sobre as prestações de contas presidenciais.

208. Mas, ainda que se dispense renovar parte das recomendações para problemas que se repetiram em 2022 e que o presente trabalho contemple algumas impropriedades pendentes de exame de mérito em processos em trâmite neste Tribunal, é mister que os agentes públicos busquem soluções para as deficiências e estejam sempre vigilantes para que as falhas não voltem a ocorrer.

209. Nesse cenário, a continuidade do monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores e do que será expedido nesta sessão, além das proferidas em outros processos, revela-se relevante.

210. O presente relatório tem papel relevante para mostrar à população, não só como o Poder Executivo geriu os recursos em 2022, mas como se deu todo o processo orçamentário, com a

participação dos demais poderes, e como foram conduzidos programas públicos essenciais para cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil, a exemplo da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais.

211. Por fim, cumpre destacar o papel relevante que o Tribunal de Contas da União desempenha no controle da gestão fiscal, principalmente com o advento da LRF, o que traz consigo a responsabilidade de apontar os desvios identificados e oportunidades de melhoria de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão e das informações relacionadas às contas públicas brasileiras.

212. Com essas considerações, e ao agradecer a excelência técnica dos mais de 50 auditores envolvidos neste trabalho, em especial da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), na pessoa do Auditor-chefe Alessandro Caldeira, da Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas (AudFinanceira), na pessoa do Auditor-chefe Antonio Carvalho bem como de meu gabinete pessoal, com destaque aos Auditores de Controle Externo Diogo Lima, Andreia Bello e Maria Rosângela Andrade, 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, em 7 de junho de 2022.

Ministro JORGE OLIVEIRA

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Gostaria de cumprimentar o E. Ministro Jorge Oliveira, Relator das Contas do Governo, relativas ao exercício de 2022, pela profundidade e qualidade do trabalho, a par de também parabenizar, a um tempo, todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para a excelência do Relatório das Contas do Governo Federal, ora submetido ao prudente descortino deste Colegiado.

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

A elaboração do presente relatório entremostra um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas da União, uma vez que sintetiza e organiza dados importantes da ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, desempenhando a missão 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 relevantes para os destinos do País. Nessa esteira, na qualidade de relator de plúrimos processos relativos à previdência social, gostaria de retornar ao tema, por verificar que as contas, referentes ao exercício de 2022, trazem números alvissareiros, ainda que tímidos.

A título de contextualização, tendo como base as informações analisadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) no presente relatório, destaca-se a sensível melhora do resultado das contas públicas em 2022, seja porque o resultado primário deficitário de 2021, de R\$ 35,9 bilhões, foi sucedido por superávit de R\$ 54,1 bilhões, em 2022, seja porque, em relação ao PIB, após déficit de 0,41% em 2021, registrou-se superávit de 0,6%, em 2022.

Essa melhoria do cenário fiscal também se reflete nas despesas de natureza previdenciária, evidenciando avanço nos resultados dos regimes de previdência mantidos pela União, incluídos 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, o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), e a 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).

Em que pese o ainda gigantesco déficit da previdência, de cerca de R\$ 375,33 bilhões em 2022 (receitas arrecadadas de R\$ 583,2 bilhões e despesas empenhadas de R\$ 958,5 bilhões), trata-se de montante 1,3% menor do que o observado em 2021.

Como bem anotou a AudFiscal, o resultado previdenciário de 2022 corresponde ao **segundo ano consecutivo** em que as contas da previdência apresentaram melhora, em relação ao ano anterior, **após nove anos de aumentos sucessivos** do déficit da Previdência. Tal fato é deveras significativo e deve ser objeto de atenção por parte do Congresso Nacional.

Evidentemente, os números apurados em 2022 já refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da EC 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários, e da Lei 13.954/2019, que incidiu sobre o regime jurídico das pensões militares, resultando em aumento da arrecadação de 168% nesse sistema.

Na verdade, as despesas com a previdência de servidores civis e militares federais tiveram queda real em 2022, variando -2,92%. Em sentido oposto, os gastos do RGPS, com trabalhadores do setor privado, cresceram 6,17% em relação ao exercício de 2021.

Como variável agravante da minha preocupação com o Regime Geral de Previdência Social, relembro que a transição demográfica brasileira aumentará significativamente o número de pessoas em idade de aposentadoria no Brasil, nas próximas décadas, o que impactará de forma desproporcional esse regime.

Isso ocorrerá, em essência, por três motivos: primeiro, o regime geral, atualmente com 36,3 milhões de beneficiários (segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social), realiza o pagamento de benefícios na ordem de R\$ 712 bilhões anuais, sendo que existem atualmente cerca de 52,3 milhões de contribuintes que passarão a receber os benefícios em futuro breve; segundo, a aposentadoria rural, por ter caráter assistencial, não exige contribuição dos segurados, ou seja, além dos atuais contribuintes, alguns milhões adentrarão no sistema previdenciário sem nunca ter realizado nenhuma contribuição; e terceiro, pela baixa taxa de fecundidade atual do Brasil, que impede a necessária reposição da força de trabalho, para fazer frente ao regime de financiamento por repartição, impedindo o ingresso de contribuintes em atividade laboral suficientes para financiar os inativos.

Feito esse breve quadro do risco fiscal referente ao Regime Geral da Previdência Social, repiso a declaração que proferi, na sessão plenária do dia 24/6/2022, no âmbito do TC 030.739/2021-7, referente à auditoria financeira nas demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), exercício de 2021. Naquela ocasião, expressei minha opinião de que estamos em face de uma verdadeira “bomba atômica”, em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Infelizmente, o país ainda não deu a necessária atenção à questão.

Ressalto esse ponto, em primeiro lugar, porque estamos em cenário de incertezas, em relação às regras fiscais que deverão ser aplicadas em substituição ao regime de teto de gastos, não havendo clareza sobre o comportamento futuro desses gastos.

O contínuo crescimento dessas despesas, seja por elevação dos gastos e/ou dos juros, ou simplesmente sua manutenção em patamares elevados, compromete sobremaneira a capacidade de investimento do país em infraestrutura e capital humano.

Sem investimentos maciços nessas duas áreas, nenhum país jamais logrou sair das amarras cruelíssimas do subdesenvolvimento, nem tampouco conseguirá fazer frente a alguns dos principais desafios desse século, como aproveitamento da mão de obra, em cenário de automatização de processos e de emprego de **inteligência artificial**; transposição da economia nacional para modelo com descarbonização das matrizes energéticas; utilização racional dos recursos naturais, em especial da água; redução da pobreza; e garantia da igualdade de oportunidades.

Por ocasião da apreciação das contas do governo referentes ao exercício de 2021, defendi que o INSS fosse objeto prioritário dos programas do governo federal de modernização e de transformação digital, como, por exemplo, os atuais Programa Finalístico 2201-Brasil Moderniza e Estratégia de Governo Digital (EGD), ou outros que venham a sucedê-los.

Além disso, considerei indispensável que o INSS, com apoio da Dataprev, melhorasse a qualidade das bases de dados que compõem o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), atualmente incompletas e desatualizadas. Essas bases são essenciais para implementar cruzamentos de bases de dados e controles finalísticos efetivos, para agilizar as concessões, revisões, combater e evitar as fraudes no Regime Geral de Previdência Social.

Reitero, assim, a sugestão que apresentei no sentido de que os órgãos envolvidos enviassem plano de ação a este Tribunal, definindo a programação dos trabalhos para: apurar o passivo atuarial do RGPS; reduzir, com a segurança necessária, o estoque de pedidos de concessão

digitalizados a níveis aceitáveis; e garantir a adequada gestão e apuração dos processos físicos de benefícios fraudados que atualmente se encontram nas agências da autarquia.

Saliento, por fim, que a situação de descalabro ora retratada vem ocorrendo em sucessivas administrações, ao longo de décadas, impondo a tomada de posição, por parte do Poder Executivo, no sentido de definitivamente resolver os problemas mencionados.

Enfim, reitero minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo E. Relator, Ministro Jorge Oliveira.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Registro minha participação na apreciação das contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2022, atuando em substituição ao Ministro Aroldo Cedraz, conforme Portaria-TCU nº 36-Seae, de 6/6/2023.

2. Congratulo, desde logo, o Ministro Jorge Oliveira, relator da matéria, estendendo os cumprimentos aos servidores de seu gabinete e a todos os auditores e unidades deste Tribunal que, direta ou indiretamente, participaram da análise das presentes contas.

3. Registrou S. Exa. a existência de relevantes riscos fiscais que certamente merecerão a atenção das autoridades públicas nos próximos anos.

4. Em especial, (i) a permanência de altos volumes de benefícios fiscais, muitos sem as devidas adequações financeiras, da ordem de 5% do PIB; (ii) juros e serviço da dívida representando aproximadamente 59% da despesa governamental; e (iii) despesas previdenciárias da ordem de 21% do total.

5. Há, portanto, um caminho árduo à frente no endereçamento desses riscos, de modo a minimizar ou evitar as consequências danosas aos brasileiros.

6. Inúmeras são as questões relevantes abordadas no relatório apresentado por Sua Excelência. Gostaria de destacar, no entanto, e considerando que o ano em referência coincidiu com o término do mandato presidencial, a atuação e o esforço governamental, durante o exercício de 2022, na (i) melhoria dos resultados econômicos, (ii) na condução de política fiscal austera; (iii) na redução dos níveis de desemprego e (iv) de pobreza no Brasil, em que pese dificuldades decorrentes dos períodos precedentes, nos anos de 2020 e 2021, face os intensivos desafios encontrados em ações governamentais de enfrentamento à Pandemia de Covid-19.

7. **Em termos de resultados econômicos**, releva mencionar a constatação de que durante o ano de 2022 o PIB real aumentou 2,9% em relação ao ano anterior, elevando-se de R\$ 9,64 trilhões para R\$ 9,92 trilhões, enquanto o PIB per capita real subiu 2,2%, segundo dados constantes do relatório produzido pela competente equipe técnica deste Tribunal. O resultado é significativo.

8. Consoante dados levantados pela unidade técnica, a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 61,5 bilhões em 2022, com exportações de US\$ 334,1 bilhões e importações de US\$ 272,6 bilhões, de acordo com os demonstrativos da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

9. Apurou-se ainda que o saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US\$ 324,7 bilhões em 2022, apresentando uma variação negativa de US\$ 37,5 bilhões (-10,4%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2021, de US\$ 362,2 bilhões. Todavia, registrou-se no relatório que essa redução do valor das reservas internacionais no encerramento do ano de 2022, de US\$ 37,5 bilhões, corresponde, principalmente, à diminuição do valor, marcado a mercado, das aplicações em títulos do mercado norte americano, em função das contínuas elevações das taxas de juros praticadas pelo Federal Reserve (FED), uma vez que em torno de 80% das reservas internacionais brasileiras estão investidas em títulos do FED e em outros valores em dólares, de modo que é também um bom resultado.

10. Ainda segundo reportado, a inflação do exercício atingiu 5,79%. Conquanto pouco maior que o limite superior de 5,0% da meta estabelecida, e impactada principalmente pelos grupos “Alimentação e Bebidas”, “Saúde e Cuidados Pessoais”, “Vestuário” e “Despesas Pessoais”, representou percentual muito inferior à variação acumulada do IPCA em 2021, que foi de 10,06%.

O resultado é notável. No ranking G20 de taxa de inflação acumulada em 12 meses, em dezembro de 2022, o Brasil restou entre as sete menores taxas¹, em melhor posição do que Reino Unido, Alemanha, França, Estados Unidos e Canadá, o que demonstra a qualidade da atuação da Autoridade Monetária brasileira.

11. Na **área fiscal**, observa-se que, pela primeira vez desde 2014, após um período de 9 anos, houve superávit primário, registrado em 2022 no valor de R\$ 54,9 bilhões. O resultado chega a ser inacreditável, diante de um ambiente pós-pandemia, de altíssimos desembolsos extraordinários, superando a meta prevista em R\$ 225,4 bilhões.

12. Sobre esse tema, destaco o registro constante do relatório segundo o qual *“As avaliações bimestrais ao longo do exercício indicaram o cumprimento com folga da meta de déficit primário de R\$ 170,5 bilhões para o Governo Central, havendo, mesmo, a inversão para superávit a partir do 4º bimestre, culminando no resultado primário de R\$ 54,9 bilhões, ou seja, a meta prevista na LDO 2022 foi suplantada em R\$ 225,4 bilhões. Entretanto, considerando-se as citadas exclusões (R\$ 40,5 bilhões) – EC 123/2022 (R\$ 36,5 bilhões) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (R\$ 4,0 bilhões) –, obtém-se a meta fiscal ajustada de déficit primário de R\$ 211,0 bilhões, com a folga passando a ser de R\$ 266,0 bilhões”*.

13. Outro registro relevante constante do relatório foi de que *“As empresas estatais, por sua vez, apresentaram superávit primário de R\$ 4,8 bilhões, ante a meta de déficit de R\$ 4,4 bilhões, cumprindo-a com folga de R\$ 9,2 bilhões, de modo que o Governo Federal alcançou superávit de R\$ 59,7 bilhões, cumprindo a meta de déficit primário (R\$ 174,9 bilhões) com folga de R\$ 275,1 bilhões, considerando-se as deduções totais de R\$ 40,5 bilhões. Em suma, sob todas as composições, as metas de resultado primário foram alcançadas com larga margem, a despeito da possibilidade de deduções de algumas despesas”*.

14. Com isso, segundo dados do relatório, merece relevo o indicador Dívida Pública do Governo Geral em relação ao PIB (DBGG/PIB), que diminuiu pelo segundo ano consecutivo, fechando 2022 em 73,5%, ante a 86,9% em 2020, ano do auge da pandemia, e 78,3% em 2021. Num ambiente em que a perspectiva inicial de mercado era que essa relação superasse 90%². Há de se louvar o enorme esforço do governo na contenção dos gastos públicos.

15. De outro lado, os **níveis de emprego** indicados no relatório da unidade técnica apresentaram melhora após dois anos consecutivos fechando em 13,5%, devendo ser destacado que a taxa de desocupação média anual de 2022 foi de 9,5%, indicando que a economia apresentou um sinal significativo de recuperação no exercício financeiro de 2022. O dado é relevante, de impacto significativo na vida dos brasileiros. Se considerarmos que cada decréscimo de ponto percentual no índice corresponde a aproximadamente 1,0 a 1,2 milhão de pessoas, o resultado importa 4 a 4,8 milhões de saldo de novos empregos.

16. Cabe mencionar que os resultados econômicos e fiscais alcançados não relegaram a segundo plano esforço governamental em adotar ações de **combate à pobreza**, segundo se depreende de informações carreadas pela unidade técnica desta Corte.

17. Afinal, consoante consta registrado no relatório, na parte final do tópico que cuidou do **Programa 5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas**, *“Como medida do esforço do Governo, em 2022 ocorreu a maior concessão de benefícios da história das políticas de transferência de renda do governo federal, com o total de famílias beneficiárias saltando de 14,5 milhões para mais de 21,5 milhões”*. A imprensa tem divulgado que a desigualdade de renda caiu a menor nível em 11 anos, de acordo com o índice Gini divulgado pelo IBGE.

¹ Segundo levantamento realizado pela Agência Austin Rating (www.austin.com.br), replicado pelos meios de comunicação.

²Vide projeção realizada pelo Tesouro Nacional no Auge da Pandemia: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33480#:~:text=A%20expectativa%20%C3%A9%20que%20a,2019%20\(75%2C8%25\)](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33480#:~:text=A%20expectativa%20%C3%A9%20que%20a,2019%20(75%2C8%25).).

18. Também consta lá registrado que essa extensão do programa às famílias elegíveis e a concessão de benefícios para 2,1 milhões de famílias adicionais, com o benefício médio superior a R\$ 600,00, somente foi possível em razão do aporte orçamentário de R\$ 26 bilhões, proporcionado pela Emenda Constitucional 123/2022.

19. Evidenciado, pois, o esforço do Governo Central em ações de combate à pobreza conjuntamente a resultados econômicos melhores e ao bom desempenho na área fiscal, comparativamente a anos anteriores.

Com esses registros, concluo reafirmando meus louvores ao distinto trabalho levado a efeito nesta ocasião, sob direção do eminente Ministro Jorge Oliveira, e VOTO pela aprovação do Parecer Prévio apresentado por Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Substituto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Com muita honra e orgulho, participo, pela primeira vez como integrante deste Tribunal, da solene sessão de apreciação de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, que servirão de subsídio para julgamento posterior pelo Congresso Nacional.

2. Preliminarmente, cumprimento o ilustre relator, Ministro Jorge Oliveira, pela profundidade, seriedade, dedicação, esmero e qualidade do trabalho apresentado, parabenizando-o por tal, ao mesmo passo que estendo meus elogios a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a excelência do que se submete ao descortino deste Colegiado.

3. Como é amplamente conhecido por todos, a apreciação das contas do Presidente da República é atribuição que esta Corte vem desempenhando com percuciência, rigor e minudência desde a Carta de 1934 e configura procedimento da mais ativa matiz republicana e democrática que proporciona a toda a sociedade brasileira oportunidade singular de conhecer valiosos dados e preciosas informações relacionadas à gestão das finanças públicas do nosso País.

4. É, de igual modo, momento único de reflexão sobre o momento atual e sobre o que desejamos às nossas gerações futuras.

5. E Sua Excelência, com sólida experiência como administrador público e raro conhecimento sobre a Administração Pública brasileira, brinda-nos com farta, competente e acurada análise, fruto de extremo rigor técnico e diligente labor.

6. Desde já expresso, assim, em conjunto com esse justo registro sobre a importância da presente assentada e sobre a capacidade singular do Excelentíssimo Relator, minha integral concordância com as suas irretocáveis análises, conclusões e proposições.

7. Como tradição associada à nobreza deste momento, esta Corte faculta a cada integrante aduzir suas considerações sobre tópicos que mais merecem destaque.

8. São diversos, relevantes e valiosos os temas apresentados nesta sessão, um rico panorama das finanças públicas federais.

9. Além da avaliação contábil e financeira, cada dia mais robusta, nos últimos anos realizada com base em rigorosas auditorias financeiras, o relatório apresenta elementos da conjuntura macroeconômica, resultados da atuação governamental em políticas públicas, brilhantemente selecionadas por Sua Excelência, e exame sobre a conformidade financeira e orçamentária.

10. Vou me permitir, dado ser minha primeira participação neste tipo de sessão, pincelar brevemente certos dados que me pareceram destacáveis.

11. Em um país de tamanha desigualdade social, recebi com muita alegria a informação sobre a diminuição da taxa de desocupação para 9,5%, depois de haver alcançado 13,5% nos dois anos anteriores. De igual modo, foi possível constatar o ápice do emprego formal, ocorrido no exercício anterior, com aproximadamente 41,8 milhões de pessoas ocupadas, após cinco anos de volume abaixo de 38 milhões. Outrossim, em virtude da inflação no período, houve decréscimo no rendimento real médio anual.

12. A variação positiva do PIB deve ser sempre comemorada, com evidente destaque para o setor de serviços, tradicional atividade catalisadora do crescimento nacional, mas lamentando que a taxa de investimento tenha permanecido praticamente a mesma.

13. Nesse contexto, chamo a atenção dos meus pares para o crescimento da carga tributária nacional, a maior no período analisado, fato que enseja atuação cada dia mais atenta e minuciosa deste Tribunal na avaliação do gasto por ela financiado.

14. De igual modo, louvo o alcance do resultado primário superavitário de 0,6% do PIB e da ligeira queda da dívida bruta do governo geral para 73,5% do PIB, importantes sinalizadores da sustentabilidade das nossas finanças públicas.
15. Sustentabilidade essa, aliás, que foi profundamente examinada por Sua Excelência com base em conjunto de indicadores relacionados aos riscos, à solvência e à liquidez da dívida pública e comparada com outros países integrantes do Brics.
16. Em particular, contudo, gostaria de destacar o tema dos benefícios tributários, financeiros e creditícios. Como é cediço, tais benefícios objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do País, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais.
17. Em 2022, esses benefícios atingiram o montante projetado de R\$ 581 bilhões, correspondendo a 31% da receita primária líquida e a 6% do PIB. Foram R\$ 461 bilhões em benefícios tributários e R\$ 120 bilhões em benefícios financeiros e creditícios.
18. Todos aumentaram no período.
19. Em 2022, foram instituídas 35 novas desonerações tributárias, cuja estimativa de impacto na arrecadação do exercício, conforme cálculos da Receita Federal do Brasil, alcançou R\$ 57 bilhões. Para os exercícios subsequentes, as projeções são: R\$ 74 bilhões para 2023, R\$ 53 bilhões para 2024 e R\$ 18 bilhões para 2025.
20. Os benefícios tributários, apesar de sua importância, volume e impacto no resultado primário, não são explicitados no orçamento como despesa ou deduções da estimativa de receita, embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual.
21. A 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 na própria Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.
22. No que concerne a essa regionalização, os números estimados demonstram, assim como em anos anteriores, maior participação da Região Sudeste, concentrando 46% do total desses benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 16% cada.
23. Como segundo ministro desta Corte oriundo da Região Norte, preocupam-me certas análises críticas que me deparo, por exemplo, em relação à atuação da Zona Franca de Manaus. A minha região é apenas a quarta no recebimento de renúncias de receitas federais, tecnicamente empatada com a Centro-Oeste; é, portanto, a região que menos recebeu recursos financeiros e creditícios.
24. Considerando-se exclusivamente os benefícios tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde, as Regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores gastos per capita do País.
25. O Relatório de Sua Excelência é categórico ao afirmar a existência de “forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste e no Centro-Oeste em detrimento das regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam os piores indicadores econômicos e sociais do país”.
26. E conclui, de forma cristalina, que “a distribuição por natureza social dos benefícios tributários indica que não estão contribuindo para a redução das disparidades regionais e sociais, mas sim agravando tais diferenças”.
27. Urgem, portanto, com base nessas informações, a necessidade de iniciativas e a continuidade de esforços para aperfeiçoamento das políticas de gestão das renúncias de receitas com

vistas a alinhá-las aos nobres propósitos de redução das desigualdades regionais. Tais políticas deveriam estar contempladas em qualquer iniciativa de regulação da gestão fiscal.

28. Reitero, por fim, que o Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República constituem momento valioso de reflexão sobre os rumos da nação e abrangente subsídio ao aperfeiçoamento da gestão governamental, além de fonte de informações úteis às pesquisas acadêmicas e ao controle social.

Com esses breves comentários, renovo os elogios ao ilustre Relator e aos técnicos da unidade responsável e do gabinete de Sua Excelência que atuaram neste processo e VOTO pela adoção da minuta de Parecer Prévio submetida a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

JHONATAN DE JESUS
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

O Tribunal de Contas da União examina neste ano, pela 88ª (octogésima oitava) vez, as Contas do Presidente da República, a primeira e mais relevante competência atribuída pela Constituição Federal a esta Corte de Contas.

2. Mais relevante em razão não apenas de sua abrangência, que perpassa o exame das finanças públicas de toda a administração federal, mas também — e principalmente — pelos inúmeros elementos técnicos que são produzidos e que permitem ao Congresso Nacional exercer sua atribuição de julgar as contas do Presidente da República.

3. Esses elementos abrangem as informações financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da União e de suas entidades, inclusive quanto à observância dos mínimos constitucionais para saúde, educação e irrigação.

4. Dada a extensão e a profundidade da análise, que é precedida por um exame panorâmico da economia brasileira, o relatório anual das contas do Presidente da República é de interesse geral da população e, em especial, daqueles que lidam cotidianamente com as finanças públicas ou se preocupam com seu impacto na atividade econômica.

5. Daí a importância de se produzir uma peça técnica e imparcial, orientação da qual as unidades técnicas envolvidas não se descuidaram, em especial a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), e a Unidade Especializada de Auditoria Financeira (AudFinanceira), com as quais me congratulo, nas pessoas de seus Auditores-Chefes, Alessandro Aurélio Caldeira e Antônio Alves de Carvalho.

6. A qualidade do trabalho técnico elaborado permitiu ao relator, Ministro Jorge de Oliveira, examinar detalhadamente a atuação do governo federal no ano de 2022, de molde a verificar a observância das normas de direito financeiro, o resultado das políticas públicas e a fidedignidade das demonstrações contábeis — Balanço Geral da União (BGU), dentre outros importantes aspectos abordados nestas contas.

I - Do cenário econômico

7. Felizmente, 2022 foi um ano de recuperação, após as graves consequências da pandemia da covid-19, tanto na saúde da população quanto na atividade econômica e nas finanças públicas.

8. O Produto Interno Bruto (PIB) de 2022 apresentou crescimento real de 2,9% e um crescimento **per capita** real de 2,2%, em relação ao exercício anterior.

9. A renda **per capita** real, estimada em R\$ 46.154,56, em que pese sua elevação, ainda não atingiu os patamares observados em 2013, quando somou R\$ 48.470,95.

10. A taxa de desocupação caiu de 13,5%, em 2021, para 9,5%, o que reflete a retomada econômica, com impacto, inclusive, na elevação das ocupações formais, que chegaram a 41,8

milhões, ante 37,2 milhões em 2020 e 39,3 milhões em 2021. Contudo, a renda média do trabalhador caiu, em termos reais, de R\$ 2.889,00 em 2020 para R\$ 2.744,00 em 2022.

11. A Receita Corrente Líquida (RCL), denominador comum de vários limites fiscais estabelecidos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), subiu 18% em termos nominais, ante uma inflação de 5,79% medida pelo IPCA. Apesar desse crescimento, o resultado nominal foi negativo em R\$ 460,4 bilhões, como vem ocorrendo nas últimas décadas.

12. O **deficit** nominal representou 4,68% do PIB em 2022, ante R\$ 383,7 bilhões (4,31% do PIB) em 2021, a despeito do resultado primário (receitas menos despesas não financeiras) de R\$ 54,9 bilhões, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional pelo critério “acima da linha”. Basicamente, esse resultado acompanha o pagamento dos juros da dívida, um dos mais relevantes itens de despesa corrente. E, sendo a taxa de juros o principal instrumento de que dispõe o Banco Central para controle da inflação — que sofreu notável redução em 2022 em relação a 2021 (de 10,06% para 5,79%, medidos pelo IPCA) —, há um impacto direto da política monetária sobre a política fiscal e, conseqüentemente, sobre o endividamento público.

13. Já o resultado primário das empresas estatais federais foi de R\$ 4,8 bilhões.

14. A dívida bruta do governo geral (DBGG), que engloba as dívidas das três esferas de governo, apresenta tendência crescente em relação ao PIB ao longo dos últimos anos. Essa dívida, que não considera as empresas estatais e os passivos do Banco Central (exceto as operações compromissadas, registradas como dívida do governo geral), representava 53,7% do PIB em 2011. Em 2022, 73,5%. Contudo, é de salientar que o país logrou reduzir a relação DBGG/PIB para os patamares anteriores à pandemia, quando atingiu 86,9% do PIB.

15. Apesar da melhora, é um percentual elevado, que gera restrições fiscais importantes e capazes de afetar a capacidade do governo de implementar suas políticas públicas e de realizar os investimentos necessários para suportar o desenvolvimento econômico do país. Patamares elevados de endividamento podem gerar incertezas nos agentes econômicos quanto à capacidade do governo de honrar seus compromissos no longo prazo, o que eleva a taxa de risco cobrada pelo mercado para a rolagem da dívida, num círculo vicioso.

16. Felizmente, contudo, trabalho realizado pela AudFiscal e apreciado recentemente pelo Plenário (Acórdão 985/2023) concluiu que, apesar da tendência crescente da DBGG, o risco da sustentabilidade da dívida pode ser considerado moderado no médio prazo (até o ano de 2028), graças à acentuada base doméstica de investidores detentores de títulos da dívida pública federal (DPF), à pequena proporção da dívida em moeda estrangeira, à suficiência da reserva de liquidez para a cobertura dos vencimentos dos títulos da DPF e à quantidade substancial de títulos da dívida do Tesouro Nacional de posse do Banco Central (aproximadamente 27,44% da dívida pública mobiliária federal).

II – Dos investimentos

17. A formação bruta de capital fixo (FBCF), que, juntamente com a variação de estoques, compõe os investimentos no país, representou 18,8% do PIB, dos quais 2,9 pontos percentuais foram financiados pela poupança externa. A taxa de poupança interna, de 15,9%, é inferior à da média dos países da OCDE, que foi de 23% em 2021, segundo o Banco Mundial (<https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNS.ICTR.ZS>, consulta realizada no dia 3/6/2023).

18. No orçamento fiscal e da seguridade social, foram empenhados cerca de R\$ 125 bilhões como despesas de investimento (R\$ 51,2 bilhões) e inversões financeiras (R\$ 73,8 bilhões), o que não impacta na mesma proporção a capacidade produtiva do país, haja vista que parte desses investimentos é voltada para o funcionamento da própria máquina pública.

19. É de ressaltar que se trata de despesa empenhada e não necessariamente paga ou liquidada. Segundo informado pela unidade técnica com base em informações constantes do Sistema

Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), apenas R\$ 19,6 bilhões dos R\$ 51,2 bilhões empenhados como despesas de investimento no OFSS foram efetivamente pagos. O restante foi inscrito em restos a pagar, cujo estoque, atingiu R\$ 255,2 bilhões em 2022, a maior parte dos quais (R\$ 173,4 bilhões) não foi liquidada (restos a pagar não processados).

20. Dadas as restrições fiscais severas por que vem passando o governo federal, que enfrentou sucessivos **deficits** primários nos últimos anos, o Orçamento de Investimentos (OI), que abrangeu 65 empresas estatais não dependentes em 2022, é peça-chave para a execução da política pública de investimentos.

21. De acordo com as informações constantes do relatório, foram efetivamente investidos no OI R\$ 51,4 bilhões, dos quais R\$ 2,8 bilhões, aproximadamente, pelas estatais do setor financeiro e R\$ 48,6 bilhões pelas do setor produtivo estatal (SPE), especialmente pelo grupo Petrobras, que respondeu por 87% dos investimentos do SPE. De mencionar que esses números desconsideram as inversões financeiras.

22. Como seria de esperar, no contexto da privatização, os investimentos do grupo Eletrobras sofreram forte redução em 2022 frente a 2021: passaram de R\$ 4,3 bilhões (atualizados pelo IPCA) para apenas R\$ 0,9 bilhão. De mencionar que, no exercício passado, 26 empresas foram extintas por liquidação, incorporação ou privatização, com destaque para o grupo Eletrobras, num total de 17 empresas privatizadas.

23. Contudo, os investimentos realizados por essas empresas até o momento de sua extinção (enquanto estatais), ou seja, até 17/6/2022, é considerado na análise.

24. Houve redução significativa dos investimentos das estatais como um todo, pois passaram de R\$ 60,8 bilhões em 2021 para R\$ 51,4 bilhões em 2022, em valores constantes. Mas, ainda assim, os principais investimentos do governo federal provieram OI, uma vez que os do OFSS efetivamente pagos foram de somente R\$ 19,6 bilhões, segundo dados do Siop, aí consideradas despesas voltados para a própria máquina administrativa.

25. Não se pode ignorar, entretanto, que o governo federal dispõe de mecanismos para estimular os investimentos do setor privado, por meio de programas de fomento, dos quais decorrem benefícios financeiros e creditícios para diversos setores. Dentre eles, merece destaque o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), criado inicialmente pela Lei 12.096/2009, que autorizou o Tesouro Nacional a conceder subvenção econômica, na modalidade equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento contratadas junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com os seguintes objetivos:

BNDES

- a) *“à aquisição, produção e arrendamento mercantil de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados, e o capital de giro associado; à produção de bens de consumo para exportação; ao setor de energia elétrica, a estruturas para exportação de grãos líquidos; a projetos de engenharia; à inovação tecnológica; a projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia; a projetos e equipamentos de reciclagem e tratamento ambientalmente adequados de resíduos; e a investimentos no setor de armazenagem nacional de grãos e açúcar”* (Redação dada pela Lei nº 13.043/2014); e
- b) *“a projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo governo federal”* (redação dada pela Lei 12.814/2013).

Finep

- a) Exclusivamente para inovação tecnológica.

26. Essas operações geram encargos para o Tesouro Nacional, classificados como subsídios explícitos (benefícios financeiros) e implícitos (benefícios creditícios). Explícitos são os subsídios decorrentes do pagamento de taxas de equalização às instituições, equivalentes à diferença entre a taxa de captação dos recursos, acrescida dos custos administrativos de cada instituição. Implícitos são os subsídios decorrentes do custo fiscal dos empréstimos concedidos pelo Tesouro ao BNDES, para que dispusesse de capital para a concessão de empréstimos no âmbito do PSI.

27. Da leitura desses relatórios, tem-se uma visão do gigantesco impacto financeiro representado pela capitalização do BNDES por meio de empréstimos concedidos pelo Tesouro, em termos de benefícios creditícios, que decorrem da diferença entre o custo de captação do Tesouro no mercado e a remuneração acordada com o BNDES (TJLP e, posteriormente, também TLP).

28. Em virtude dos debates nesta Corte acerca da eventual irregularidade das emissões diretas do Tesouro junto ao BNDES, que configurariam financiamento vedado pelo art. 36 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o BNDES vem antecipando a amortizações dos empréstimos feitos pelo Tesouro Nacional, de mais de R\$ 400.000.000,00, em valores históricos, para capitalizar a instituição financeira e permitir a execução dos financiamentos no âmbito do PSI.

29. Desses empréstimos resultam elevadas despesas de subsídio implícito, não explicitadas na lei orçamentária, motivo pelo qual a STN elabora bimestralmente o “Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no Âmbito do PSI e dos Empréstimos ao BNDES”.

30. No boletim do 6º bimestre de 2022, foi estimado o custo total dos subsídios do PSI, até o término da vigência das operações de crédito concedidas pelo BNDES (2041), em R\$ 330,9 bilhões, a preços de dezembro de 2022:

R\$ milhões					
Subsídios explícitos concedidos de 2008 a 2022	Subsídios implícitos concedidos de 2008 a 2022	Custo total já incorrido	Valor presente dos subsídios explícitos de 2023 a 2041	Valor presente dos subsídios implícitos de 2023 a 2041	Total
95.538,1	229.385,2	324.923,3	1.244,2	4.721,1	330.888,6

Fonte: STN, Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no Âmbito do PSI e dos Empréstimos ao BNDES do 6º bimestre de 2022.

31. As despesas com subsídios implícitos seriam significativamente maiores caso o BNDES não houvesse iniciado o processo de amortização antecipada, bem assim se a Lei 13.483/2017 não houvesse autorizado, em seu art. 11, a União a repactuar as condições contratuais dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES, que tinha a TJLP como remuneração. Em consequência, essa renegociação logrou, para além de substituir a TJLP pela TLP como índice de remuneração do Tesouro, reduzir o prazo da dívida em 20 anos.

32. A tabela seguinte, elaborada com base em dados extraídos da mesma série de publicações (**vide** o sítio eletrônico tesourotransparente.gov.br), revela a economia potencial dessas medidas, a preços constantes de dezembro de 2022 (IPCA):

Ano	Amortização antecipada	Redução Esperada dos benefícios creditícios a preços de 31 de	Redução Esperada dos benefícios creditícios a preços de dezembro de
-----	------------------------	---	---

		dezembro respectivo ano	do	2022
2016	R\$ 113,22 bilhões	R\$ 24,8 bilhões		R\$ 33,6 bilhões
2017	R\$ 50 bilhões	R\$ 7,0 bilhões		R\$ 9,2 bilhões
2018*	R\$ 130 bilhões	R\$ 47,4 bilhões		R\$ 60,2 bilhões
2019	R\$ 30 bilhões**	R\$ 5,0 bilhões		R\$ 6,1 bilhões
2020				
2021	R\$ 3,5 bilhões	R\$ 0,4 bilhão		R\$ 0,4 bilhão
2022	R\$ 45 bilhões	R\$ 5,3 bilhões		R\$ 5,3 bilhões
Total		R\$ 89,9 bilhões		R\$ 114,8 bilhões

Fonte: STN

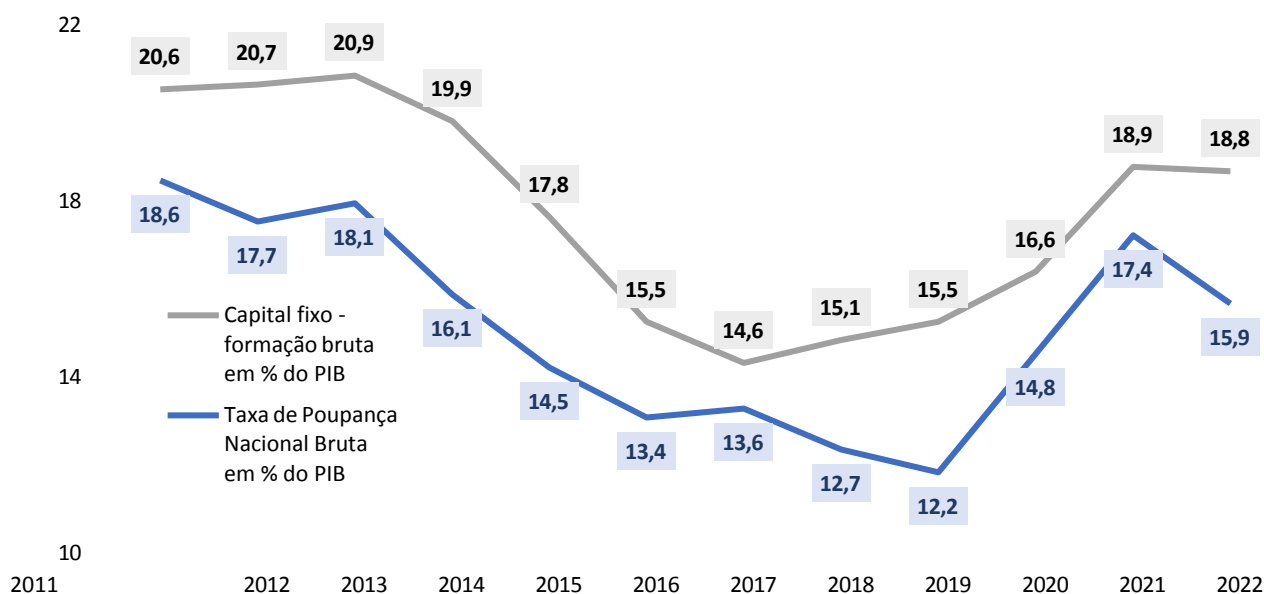
* Abrange o impacto da renegociação dos contratos autorizada pela Lei 13.483/2017.

** O boletim do 6º bimestre de 2019 estimou a economia apenas com base na amortização antecipada de R\$ 30 bilhões, e não dos R\$ 100 bilhões devolvidos no período. Portanto, o impacto calculado naquela oportunidade está possivelmente subestimado.

33. Evidentemente, essas estimativas são função da taxa de juros aplicada à dívida pública e, por isso mesmo, podem variar ao longo do tempo.

34. Aparentemente, em que pese o elevado impacto orçamentário, o PSI não foi suficiente para assegurar o incremento dos investimentos nacionais ou atuar de forma contra-cíclica, como revela o gráfico seguinte, extraído do relatório destas contas, que evidencia a piora da formação bruta de capital fixo a partir de 2013.

Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo – 2011 a 2022



35. Um programa dessa dimensão, que impõe elevadas despesas intergeracionais, deve ser precedido de cuidadoso planejamento e criteriosa avaliação, de molde a quantificar não apenas as despesas públicas dele decorrentes como também seu impacto no desenvolvimento econômico, uma

vez que sua execução onera consideravelmente o OFSS e limita ainda mais a capacidade de financiamento do setor público federal. Nessa linha, cumpre mencionar que o § 8º do art. 1º da Lei 12.096/2009, com a redação conferida pela Lei 12.453/2011, estabelece:

“8º O BNDES deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subsequente de cada trimestre, relatório pormenorizado sobre as operações realizadas, indicando, entre outras informações, a quantidade e o valor das operações de financiamento realizadas, detalhadas por modalidade do investimento, setor produtivo beneficiado, localização dos empreendimentos e estimativa dos impactos econômicos dos projetos, inclusive em termos de geração de emprego e renda, resguardado o sigilo bancário.”

36. É de se esperar que o gestor do programa o avalie continuamente para quantificar o seu real impacto econômico e social, especialmente no cenário de graves restrições fiscais e diante da necessidade de melhorar os índices de desenvolvimento econômico e social do país. Porém, não se sabe se o PSI foi ou tem sido devidamente acompanhado e avaliado pelo Poder Executivo.

37. Nessa toada, o relatório traz a preocupante, mas não surpreendente, informação de que o Brasil foi classificado em 59º lugar, de um total de 63 países estudados, no Índice de Competitividade Mundial do **International Institute for Management Development** (IMD), com significativa piora frente ao ano inicial da série (2011), momento no qual ocupava o 44º lugar.

38. O índice considera quatro pilares: desempenho econômico, eficiência do governo, eficiência dos negócios e infraestrutura, cada um com cinco subfatores, compostos, em seu conjunto, por 334 critérios de competitividade.

III – Das demonstrações contábeis

39. Por fim, chama a atenção o fato de o então Ministério da Economia ter publicado suas demonstrações contábeis de 2023 com distorções de dimensões nunca antes vistas, ainda que tivesse ciência desses fatos.

40. Trata-se de superavaliação da conta do ativo circulante “créditos tributários a receber”, no montante de R\$ 330 bilhões, já identificado como erro de lançamento relativo ao imposto devido por contribuinte pessoa física. Contudo, mesmo diante das evidências de que se tratava de erro de preenchimento da declaração de imposto de renda da pessoa física (IRPF), não corrigido tempestivamente pela Receita Federal do Brasil, o órgão decidiu publicar as demonstrações contábeis com esse erro grosseiro. A opção foi fazer uso de notas explicativas para apontar as possíveis inconsistências.

41. Isso gerou significativas distorções nas demonstrações contábeis, com variação, no exercício de 2022 **vis a vis** o de 2021, de 882% no item “créditos tributários a receber”, do ativo circulante, e de 230% no saldo de “ajuste para perdas de créditos tributários”. Considerando apenas os créditos a receber relativos ao IRPF, essa variação anual foi de 1.384%.

42. Era de se esperar que os responsáveis técnicos do Ministério da Economia, diante da patente inverossimilhança da informação — surgimento de obrigação tributária de pessoa física no montante de R\$ 330 bilhões, que equivalente a 3,3% do PIB do país ou a 50% de toda a arrecadação anual do imposto de renda, aí incluída a arrecadação das pessoas jurídicas — observassem o item 46 da NBC TSP 23 (grifos acrescidos):

“Erros

*46. Erros podem ocorrer no reconhecimento, na mensuração, na apresentação ou na divulgação de elementos das demonstrações contábeis. **As demonstrações contábeis não estarão em conformidade com as normas se contiverem erros materiais ou erros imateriais cometidos intencionalmente para enviesar determinada apresentação da situação patrimonial, do desempenho ou dos fluxos de caixa da entidade. Os potenciais***

erros do período corrente descobertos nesse período devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação. Contudo, os erros materiais por vezes não são descobertos até período subsequente, sendo então corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis desse período subsequente.”

43. Portanto, o BGU não reflete a situação patrimonial da União, dadas as relevantes distorções não corrigidas (R\$ 330 bilhões de crédito tributário a receber e R\$ 240,4 bilhões de ajustes para perdas). Contudo, o relator deixou de propor recomendação por ter sido a matéria objeto de deliberação no TC 020.653/2022-0 (Acórdão 1.112/2023-Plenário, também de sua relatoria), nos seguintes termos:

“9.1. dar ciência ao Ministério da Fazenda que:

9.1.1. os erros materiais do exercício corrente descobertos nesse período devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação, conforme dispõe a NBC TSP 23 - Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, item 46, e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 9ª edição, 2022), item 22.4, de maneira a conferir representação fidedigna, verificabilidade e comparabilidade às referidas demonstrações;

9.1.2. as notas explicativas às demonstrações contábeis não devem ser usadas para fins que extrapolem as suas finalidades, conforme previstas na NBC TSP, em especial a NBC TSP 11 - Apresentação das Demonstrações Contábeis, não devendo ser utilizadas, por exemplo, para dar divulgação de erros presentes nas próprias demonstrações, em vez de corrigi-los tempestivamente, de forma a não prejudicar a apresentação adequada e a representação fidedigna dos efeitos das transações, outros eventos e condições”.

44. Espera-se que esse tipo de erro não torne a ocorrer e que o BGU possa manter sua credibilidade.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator Ministro Jorge de Oliveira e, mais uma vez, louvo a qualidade do trabalho apresentado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **JORGE OLIVEIRA**, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabênizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e das demais unidades da Segecex, bem como todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2022, que se configura na mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal.

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

3. Trata-se de competência gestada em berço constitucional, de aspiração antiga nunca concretizada sob o Império, materializada no período republicano. A primeira Constituição promulgada após o advento da Proclamação da República estabeleceu, em 1891, no art. 34, § 1º, que era competência do Congresso Nacional “*tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro*”.

4. Por diversas razões históricas, essa importante competência conferida pela primeira Constituição republicana do país permaneceu por longos anos sem ser plenamente exercida. O Tribunal de Contas sempre se esforçou em contribuir para que a Constituição fosse cumprida. Até 1910, embora não houvesse diploma legal que regulamentasse o texto constitucional, o Tribunal, com base em seus próprios registros, efetuava avaliação da administração financeira do exercício findo e enviava os dados ao Congresso Nacional para apreciação.

5. Em 1911, operou-se tentativa de regulamentação no plano infraconstitucional, com instituição de expressa determinação legal para que houvesse apresentação das contas e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

6. Durante os 23 anos seguintes, porém, o envio dos dados ao Congresso Nacional continuaria a ser realizado nos moldes anteriores, isto é, sem a tomada de contas propriamente dita. Como alternativa, o Presidente do Tribunal de Contas – autoridade que pela praxe era incumbida de relatar anualmente as contas – mandava incluir no relatório de atividades da Corte os dados sobre escrituração da receita e despesas públicas, sendo esses os únicos elementos de que dispunha o

Tribunal de Contas para tornar realidade, ainda que de forma incompleta, a competência constitucional.

7. Com a promulgação de nova Constituição, em 1934, a competência seria expressamente atribuída no art. 102, que previa a emissão de parecer prévio sobre as Contas do Governo. Encerrado, então, o primeiro exercício após a promulgação da nova Carta Política, em sessão realizada em 30 de abril de 1935, aos 44 anos de existência, o Tribunal de Contas conseguiu, pela primeira vez, exercer plenamente a relevante missão, que é hoje a primeira das atribuições que lhe confere a atual Constituição Federal.

8. Naquele ano de 1935, as Contas de 1934 foram apreciadas e o então Presidente do Tribunal, Ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, proferiu palavras que se tornariam um vaticínio, no sentido de que, daquele ano em diante, *“dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte”*.

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

10. Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 88ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo ilustre Ministro Jorge Oliveira, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

11. No exercício do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União desde 20 de setembro de 2005, tenho cumprido meu dever neste Colegiado com honra e satisfação em dezoito dessas 88 oportunidades em que a Casa apreciou as Contas do Presidente da República.

12. Em dois exercícios atuei como Relator: nas Contas de 2008, apreciadas em 2009; e nas memoráveis Contas de 2014, apreciadas em 2015.

13. Nos anos de 2013 e 2014 exercia o cargo de Presidente quando as Contas foram relatadas, respectivamente, pelos Ministros José Jorge (Contas de 2012) e Raimundo Carreiro (Contas de 2013).

14. Nas demais oportunidades, atuei proferindo declaração de voto, como faço agora, depois de analisar com atenção e profundidade o Relatório oferecido pelo Ministro-Relator do respectivo exercício sob apreciação.

15. Assim, na sessão de hoje, ao apresentar minha declaração de voto, manifesto desde logo minha integral aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República. Não obstante, peço vênias a Sua Excelência e a meus Nobres Pares para tecer considerações a respeito de algumas questões que considero cruciais para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos, análise que é fruto do exame que empreendi sobre o Relatório que ora é apresentado perante este Colegiado.

- II -

16. No ano de 2022, como acabamos de constatar pelos dados inseridos no Relatório apresentado pelo Ministro Jorge Oliveira, o Brasil emergiu da crise ocasionada pela pandemia de Covid-19 com sua economia ainda bastante fragilizada, apesar de ostentar resultados melhores do que os do ano anterior, em muitos aspectos, e de estarmos, em muitos indicadores, à frente de nações mais ricas e desenvolvidas do planeta.

17. O panorama traçado sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União, apresentado nos capítulos iniciais, demonstra alguns desses resultados. O PIB cresceu em termos reais 2,9% em relação ao ano de 2021.
18. Esse crescimento do PIB representa continuidade na recuperação econômica verificada em 2021, quando o crescimento, já revisado, foi de 5%.
19. O PIB *per capita* de 2022 foi R\$ 46.154,56, variação real positiva de 2,18% em relação ao ano anterior.
20. A melhora no desempenho econômico teve reflexos diretos na arrecadação das receitas correntes da União, que, como observado, ficaram 12,13% acima do previsto.
21. A arrecadação tributária bruta total em 2022 aumentou, em termos reais, 4,94% em comparação com 2021. Nossa carga tributária corresponde a 31,8% do PIB, situada em posição intermediária em comparativo realizado pelo FMI, conforme apresentado pelo Relator.
22. A exportação dos produtos brasileiros em 2022 alcançou o total de US\$ 334,1 bilhões, elevação de 19,1% quando comparada a 2021, sendo que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 61,5 bilhões.
23. A taxa de desocupação média anual recuou de 13,5% para 9,5%, sinal também de recuperação no exercício de 2022. O nível de emprego formal aumentou em relação ao ano anterior.
24. Em compensação, mesmo com melhoria no nível de atividade econômica, houve queda no rendimento real médio do trabalhador, que apresentou sinais de recuperação em dezembro de 2022, mas não foi capaz de impactar positivamente no resultado do ano inteiro, de modo a ostentar melhora em comparação com 2021.
25. Os resultados só não foram mais promissores porque em 2022 a questão social se impôs na agenda governamental de maneira absolutamente incontornável. Infelizmente, os bons indicadores alcançados em setores pontuais da economia não foram acompanhados de transformações sociais capazes de assegurar equidade social.
26. Verifica-se que a despesa pública se apresenta em patamares mais elevados após a pandemia de Covid-19. Observa-se no ano de 2022 a manutenção de elevados dispêndios na função Assistência Social, que abriga despesas relevantes relacionadas ao enfrentamento da pandemia, como a concessão de auxílio emergencial e o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda.
27. No final do exercício, Emenda Constitucional instituiu e expandiu auxílios, com destaque para o Programa Auxílio Brasil, que substituiu o Programa Bolsa Família.
28. Para o atual exercício de 2023, ainda se observam inúmeros grupos sociais que demandam atenção do governo, sérios problemas de disparidades de renda, má distribuição de riqueza e disseminada sensação de injustiça social, quadro conjuntural que exigirá do novo governo a manutenção de medidas rígidas para controle de gasto e adoção de novas ferramentas de proteção e de assistência social, com impactos sobre o desempenho das finanças públicas.
29. Como vimos no capítulo 3 do Relatório, o esforço da atuação governamental na execução dos programas finalísticos revela o quadro resultante das intervenções governamentais realizadas e das que serão necessárias em exercícios futuros, assunto que abordo com um pouco mais de detalhes na seção a seguir.

- III -

30. Tenho destacado em minhas manifestações nas Contas do Presidente da República a importância da Governança Pública para que tenhamos melhores políticas públicas, com reflexos positivos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico e social do país. Venho ponderando, em todas essas oportunidades, que o TCU, como instância externa de Governança, tem o relevante papel de conferir mais confiança e credibilidade às contas e aos **resultados** governamentais divulgados.

31. A história da governança pública e sua importância para a geração de **resultados** perenes e duradouros, capazes de provocar transformações palpáveis na vida das pessoas, teve um importante capítulo na edição do Decreto 9.203/2017. Editado após amplo debate com o TCU, o decreto dispôs sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e definiu “valor público” com sendo um conjunto de 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.

32. Com relação à capacidade dos governantes e gestores públicos de gerar valor com suas atividades, temos insistido em nossas palestras pelo país que essa é a finalidade que se pretende com uma boa governança. Assim como ocorre nos diversos Referenciais desta Casa, defendemos que para direcionar, avaliar e monitorar as atividades dos gestores e de suas equipes, responsáveis pela entrega de valor à população, os governantes devem observar as melhores práticas de liderança, estratégia e controle, utilizadas pelos governos de sucesso, em todo o mundo.

33. Minha preocupação, portanto, com a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e serviços públicos tem sido o móvel da luta que travo pela melhoria da governança pública brasileira, seja pela atuação nos processos desta Casa, seja por meio de uma rede voluntária de governança, que hoje já se ramifica pelos mais distantes rincões do nosso país e do nosso continente.

34. Essa preocupação, com a efetividade das entregas (além da eficiência e eficácia), com o valor dos **resultados** gerados, tem sido objeto também das avaliações meritórias de nossos técnicos, nas análises das Contas do Presidente, ano após ano, e foi tratada no relatório disponibilizado pelo Relator, Ministro Jorge Oliveira, no capítulo 3, que versa sobre os “Resultados da atuação Governamental”.

35. Nesse capítulo, o Relator destaca avanços e preocupações com relação aos resultados apresentados pelo Governo Federal. Um avanço meritório, tratado no tópico 3.2, sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, é representado pela maior institucionalização do Planejamento de Longo Prazo no Brasil. Da proposta formulada por este Tribunal, em 2017, de um Modelo de Governança para o país, o Governo Federal de então remeteu ao Congresso Nacional o Projeto de Lei PL-9.163/2017, que ainda está em tramitação. No referido projeto de lei, a dimensão estratégica, de longo prazo, mais simplificada, baseia-se nos eixos estratégicos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes).

36. Apesar de não ter sido ainda apreciado no Congresso, para ser aplicada a todos os níveis de governo, no âmbito federal, o Poder Executivo institucionalizou a ideia, de resultados de longo prazo, por meio da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), contemplada no Decreto 10.531/2020, que estabeleceu indicadores, desafios e metas para o país, de 2020 até 2031.

37. Assim, para gerar valor e apresentar resultados, a cada ano, o Presidente da República e sua equipe devem estar atentos a esse horizonte maior da EFD, que se traduz e se desdobra, no PPA, em uma visão agora tática, por meio de doze diretrizes (que refletem o programa de trabalho do

Presidente eleito) e quinze temas (que espelham as pastas governamentais à época da elaboração do plano).

38. Apesar desse avanço institucional, no longo prazo ainda há questões que merecem atenção, para que esse direcionamento estratégico seja cumprido no plano tático e operacional. Segundo reportado no Relatório do Ministro Jorge Oliveira, há diversos trabalhos desta Casa onde se registram falhas na concepção dos programas do PPA, com grande dificuldade para traduzir os resultados esperados por meio de indicadores de desempenho confiáveis e de qualidade.

39. Sobre a qualidade e confiabilidade dos indicadores e metas, destaquei, na declaração de voto das Contas de 2020, que inconsistências em sua formulação e mensuração comprometem a capacidade dos governos de avaliar, direcionar e monitorar o sucesso dos gestores em criar valor para a população, a partir de suas atividades. Destaquei ainda que essas questões deveriam estar sendo acompanhadas e sanadas pelos Comitês Internos de Governança (composto pelo Ministro e principais lideranças de cada pasta), em conjunto com o Comitê Interministerial de Governança (CIG).

40. Em seu Relatório, o Ministro Jorge Oliveira complementa que a LDO, no plano operacional, e por imposição constitucional, deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. Informa ainda, o Relatório, que o art. 4º da LDO 2022 estabeleceu um rol de metas e prioridades da administração pública federal para 2022, dentre as quais estão a agenda para a primeira infância, as despesas do Programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes, o Programa Nacional de Imunização (PNI) e investimentos plurianuais.

41. No entanto, ainda segundo o Relatório, houve veto na LDO à integralidade do Anexo VIII – Prioridades e Metas, o qual previa metas quantitativas para 279 ações orçamentárias. As razões apontadas para o veto dizem respeito à necessidade de evitar uma maior dificuldade para o alcance da meta de Resultado Primário e de afastar o agravamento da rigidez orçamentária, que adviriam da fixação de metas orçamentárias.

42. Conclui o Relator que o estabelecimento de prioridades específicas na LDO 2022 mantém o avanço verificado em 2021, já que em exercícios anteriores, por vezes, a LDO apenas fazia uma remissão às prioridades definidas no PPA, ou mesmo não previa prioridades. Contudo, segundo o Relatório, o rol fixado na LDO 2022 contém apenas prioridades específicas para a administração pública federal, sem previsão de metas operacionais para 2022, que teriam o papel de balizar a elaboração do orçamento pela indução de bens e serviços a serem efetivamente entregues por meio das alocações.

43. Ao registrar a insuficiência dessas informações como uma impropriedade, o Relator destaca que o tema já é objeto de monitoramento de recomendação constante do Parecer Prévio do ano anterior. Trata-se da recomendação 3.3 das Contas de Governo de 2020 - CG2020, formulada com os ajustes propostos em minha declaração de voto, naquela oportunidade, para que o Ministério da Economia, Casa Civil e Controladoria-Geral da União, na condição de componentes do Comitê Interministerial de Governança, na gestão do PPA 2020-2023, incorporassem correções e aperfeiçoamentos apontados pelo TCU, a fim de que o PPA seja um instrumento de planejamento compatível com os planos institucionais, regionais e setoriais, útil na formulação e implementação de políticas públicas e na efetiva prestação de contas, e esteja dotado de instrumentos que permitam monitoramento e avaliação de desempenho, considerando os componentes: custos, entregas e efetividade, com fundamento no art. 51, inciso III, da Lei 13.844/2019 e nos arts. 3º, incisos III e V, 4º, inciso III e 5º do Decreto 9.203/2017.

44. Apesar de reportar os esforços empreendidos pelo Poder Executivo federal, no sentido de incorporar as melhorias propostas pelo TCU, o Relatório destaca que ainda há espaço para aperfeiçoamento na formulação e implementação do PPA, a fim de que este constitua, efetivamente,

instrumento de planejamento compatível com os planos institucionais, regionais e setoriais, útil na formulação e implementação de políticas públicas e na efetiva prestação de contas.

45. Todavia, conclui que o exame mais efetivo da implementação das propostas de aperfeiçoamento formuladas por este Tribunal pode ser realizado em trabalho específico, a ser realizado no ano de 2023 pelo TCU, o qual terá como objetivo acompanhar a formulação do Plano Plurianual válido para os exercícios de 2024 a 2027.

46. Ainda que concorde com essas conclusões do Relator, devo destacar que me resenti, nas análises do Relatório das Contas, especialmente no capítulo que versa sobre os resultados e o alinhamento de longo, médio e curto prazo, de menções e análises sobre o Guia Técnico de Gestão Estratégica, editado pelo Governo Federal em 2020. Assim, entendo que a área técnica desta Casa, ao realizar eventual acompanhamento da formulação do Plano Plurianual, deve levar em consideração os termos deste Guia, bem como analisar o papel dos Comitês instituídos pelo Decreto 9.203/2017 para o alcance dos resultados propostos no longo, médio e curto prazos.

- IV -

47. Com essas breves considerações, reiterando mais uma vez minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Jorge Oliveira, novamente saúdo e parabenizo Sua Excelência pela excepcional relatoria hoje aqui demonstrada e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

Ante todo o exposto, considerando que o Relatório e o projeto de Parecer Prévio concluem que as demonstrações contábeis, exceto pelas distorções descritas no Relatório, representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2022 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de junho de 2023.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2022)

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

Uma das tradições mais sedimentadas e profícuas desta Corte de Contas, construída desde a Constituição de 1934, é a elaboração do Relatório e do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

Com sucessivos aprimoramentos ao longo das últimas décadas, esse tão nobre mister do controle externo vem contribuindo ao aperfeiçoamento da macrogestão pública da União, especialmente quanto à eficiência e à confiabilidade orçamentária e contábil, à responsabilidade fiscal e à aderência das políticas públicas às diretrizes constitucionais.

Ao registrar meus elogios à riqueza e à precisão do Relatório apresentado pelo Excelentíssimo Ministro Jorge Oliveira, produzido com a valiosa colaboração dos auditores da Secretaria Geral de Controle Externo e dos servidores de seu Gabinete, endosso suas análises e conclusões, externando meu voto favorável à aprovação da minuta de Parecer Prévio ora submetida a este Plenário.

A par disso, registro alguns apontamentos sobre as informações coligidas no Relatório em análise, com o fito de enriquecer o debate, com enfoque mais detido nas renúncias de receitas tributárias.

GASTOS TRIBUTÁRIOS

Trata-se de tema iterativamente enfrentado nas ações de controle deste Tribunal, figurando nos relatórios da espécie ora apreciada há mais de dez exercícios consecutivos.

O achado mais recorrente tem sido o não cumprimento das regras de responsabilidade fiscal associadas às renúncias das receitas de tributos.

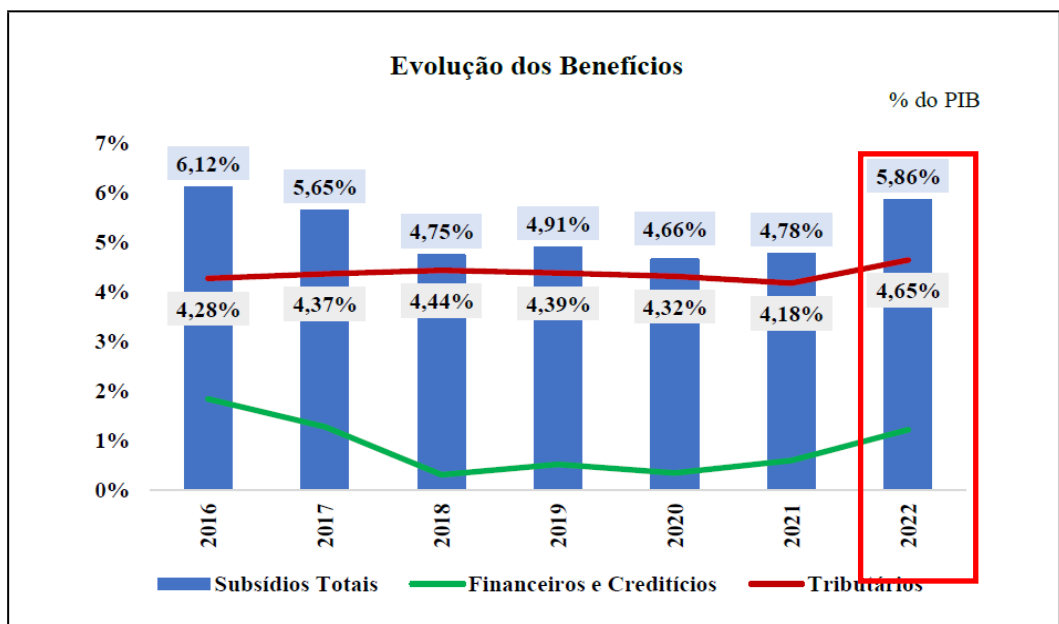
Desde o exercício de 2016, têm sido identificadas irregularidades sobre o tema em questão, mais precisamente o não atendimento adequado aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs, em proposições de atos normativos ou sanções de projetos de lei para concessão ou ampliação de benefícios tributários.

No exercício em exame, o problema se repete, o que motivou a única anotação de irregularidade na minuta de Parecer Prévio ora apreciada, o que comentarei mais adiante.

Em 2022, as renúncias tributárias alcançaram a **R\$ 461,1 bilhões**, equivalentes a 79,2% de total de renúncias de receitas, que engloba também os benefícios financeiros e creditícios.

Embora o período de 2016 a 2018 tenha revelado uma tendência de crescimento dos benefícios tributários em comparação com o PIB (de 4,28% a 4,44%), iniciou-se, a partir de 2019, um breve ciclo declinante, até 2021 (de 4,39% a 4,18%).

Porém, **em 2022**, ano seguinte à promulgação da Emenda Constitucional 109, que instituiu metas de redução desse tipo de despesa, a relação “benefícios tributários/PIB” **subiu para 4,65%**, conforme destacado no gráfico seguir, compilado do subitem 2.3.5 do Relatório em análise:



Fonte: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos e RFB.

O Relatório em análise informa que, em 2022, foram criadas 35 novas desonerações tributárias, com impacto estimado de R\$ 56,6 bilhões. Para 2023, essa projeção é maior: R\$ 74,5 bilhões; com posteriores reduções graduais em 2024, R\$ 53,5 bilhões, e 2025, R\$ 17,6 bilhões.

NÃO ATENDIMENTO À DIRETRIZ DO ART. 4º DA EC 109/2021

Tais evidências denotam, no exercício de 2022, o não atendimento à diretriz posta no art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, que prevê o estabelecimento de um “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária”.

Em conformidade com a EC 109, o Poder Executivo chegou a enviar o PL 3.203/2021 ao Congresso Nacional, prevendo redução de renúncias tributárias no montante de R\$ 22,6 bilhões até 2026. Porém, sua tramitação está paralisada na Câmara dos Deputados deste novembro de 2021.

Rememoro que o prognóstico de não cumprimento da meta constitucional de redução dos gastos tributários já foi pontuado em minha declaração de voto referente às Contas do Presidente da República de 2021, ao registrar que “essa previsão de aumento decorrente das novas renúncias instituídas em 2021 recomenda atenção mais detida quanto ao alcance das metas de redução exigidas pela Emenda Constitucional 109”.

Tal conjuntura continua a merecer atenção, tendo em vista o cenário atual, em que o Poder Executivo revela a intenção de criar novas renúncias tributárias de impacto, a exemplo da redução de impostos sobre a venda de veículos automotores, inicialmente anunciada como incidente apenas sobre os automóveis ditos populares, e, mais recentemente, estendida a outros setores, como o de transporte coletivo e de cargas, materializada na Medida Provisória 1175, publicada ontem.

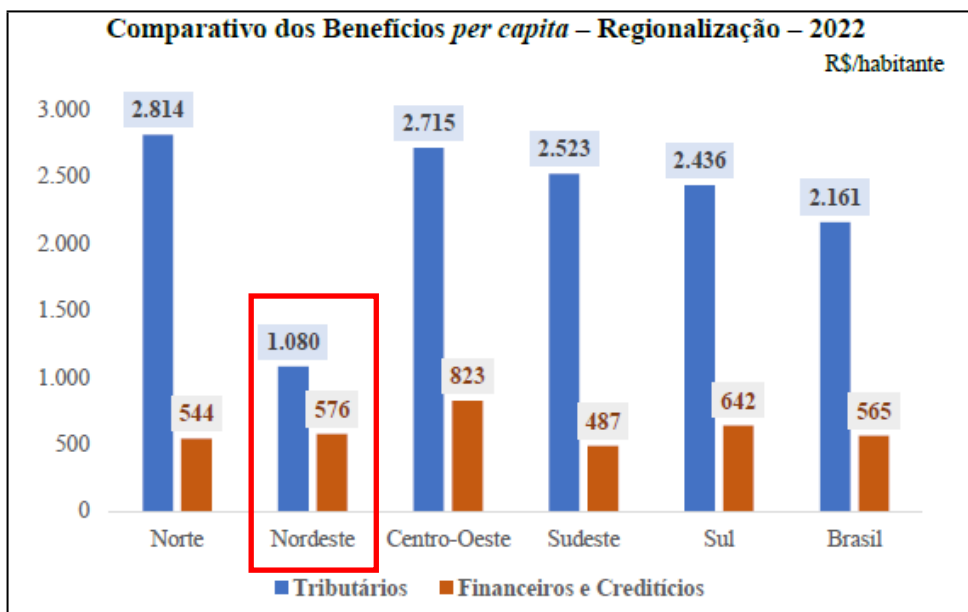
Sem embargos dessas considerações, alinho-me às conclusões do Relatório no sentido de não incluir tal ocorrência entre as ressalvas assinaladas na minuta de Parecer Prévio.

REGIONALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Nos termos do art. 165, § 6º, da Constituição Federal, a gestão das renúncias de receitas (tributárias, financeiras e creditícias) impõe a demonstração de impactos nas regiões brasileiras, com objetivo de redução das desigualdades regionais.

Nesse sentido, apurou-se, em 2022, a permanência do quadro verificado em exercício anteriores, de maior concentração desses recursos na Região Sudeste, a mais rica do País, com 46,4% dos benefícios, restando, para as demais regiões, “parcelas iguais ou inferiores a 16,4%” cada.

Essa desigualdade na distribuição de recursos é mais evidente se analisada sob o critério *per capita*, conforme revela o gráfico do subitem 2.3.5.3 do Relatório:



Fonte: Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos e RFB.

Vê-se que a distribuição regionalizada da renúncia de receitas continua dissonante da diretriz constitucional, especialmente no caso dos incentivos tributários para Região Nordeste, com R\$ 1.080,00/habitante, 50% inferior à média nacional.

Essa distorção fica mais evidente para os benefícios tributários de natureza social, afetos aos setores de Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde. Segundo o Relatório, “as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores gastos *per capita*”, conforme a distribuição a seguir: Sudeste: R\$ 915; Centro-Oeste: R\$ 844; Sul: R\$ 643; Nordeste: R\$ 262; Norte: R\$ 224.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 41/2019, DO SENADO FEDERAL

Nesse passo, chamo atenção ao Projeto de Lei Complementar 41/2019, do Senado Federal, de autoria do Senador Esperidião Amin, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), de modo a estabelecer “critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências”.

No exercício de 2021, ainda no mandato de Senador da República, tive a honra de relatar a matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ocasião em que, ao manifestar-me favoravelmente a sua aprovação – nos termos do substitutivo apresentado pela Comissão de Assuntos Econômicos –, assim consignei as principais justificativas do Senador Esperidião Amin sobre a relevância do projeto:

Na justificação do projeto, o Senador Esperidião Amim chama atenção para a evolução do gasto tributário, que saltou de R\$ 116 bilhões em 2009 para R\$ 275 bilhões em 2017. Para 2019, a estimativa atinge R\$ 306 bilhões. São os recursos que passaram a ser conhecidos pejorativamente como “bolsa empresário”. De acordo com o autor, o problema não é

conceder incentivos, benefícios ou desonerações. Há situações em que essas concessões são justificáveis, mas é necessário que sejam apresentados resultados reais, ou seja, que o esforço da sociedade, ao abrir mão de recursos públicos, seja recompensado por meio de políticas que retornem tais benefícios para a população.

Ainda segundo o autor, o arcabouço jurídico atual enfatiza os efeitos financeiros e orçamentários dos diferentes benefícios concedidos, mas é pouco eficaz para obrigar que os recursos sejam corretamente utilizados. O PLP, ao obrigar a avaliação dos impactos dos benefícios concedidos, fortalecerá a atribuição fiscalizadora do Parlamento e contribuirá para maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Também argumenta o autor que, mesmo reconhecendo que a aprovação do PLP irá requerer exaustivo esforço da administração pública para elaborar as metas e conduzir as avaliações de desempenho, é inconcebível que, na atual situação de fragilidade fiscal, o governo continue criando, prorrogando ou ampliando incentivos e benefícios sem avaliar seus impactos.

Em meu relatório, salientei alguns pontos adicionais para demonstrar a importância do projeto, assim resumidos:

- as lacunas das regras sobre a matéria, inclusive quanto ao art. 14 da LRF, “que apenas enuncia um princípio geral de avaliação de impactos e medidas de compensação para um subconjunto desses incentivos (aqueles que define e denomina “renúncia de receitas” e, mesmo nesse contexto, reduz-se às de natureza tributária)”;

- o contraste entre essa escassez normativa e o “enorme grau de detalhamento com que é regulada a despesa pública” na mesma LRF e em outros normativos correlatos.

- “é inadmissível que o ordenamento jurídico nacional não concretize uma regulação muito mais precisa e completa sobre o tema de incentivos e benefícios”;

- nesse passo, o PLP 41/2019 contempla dois núcleos principais: “a obrigação de avaliar os benefícios e incentivos, por um lado, e, por outro, as determinações quanto à fixação de metas para os benefícios e à sua não-renovação, em caso de não atingimento dessas metas”;

- o PLP é compatível com as peculiaridades do Simples Nacional e de outros regimes de tributação favorecida a microempresas, ao prever, por exemplo, a “dispensa genérica de metas individuais para tais benefícios”, sem prejuízo de normalização da matéria nas leis específicas desses benefícios;

- o Projeto compatibiliza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a Lei Complementar 160/2017, que, ao disciplinar a remissão, pelos Estados e o Distrito Federal, de créditos tributários decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais e a reinstituição das isenções, afasta, nos casos que regula, as restrições do art. 14 da LRF (*cf* art. 4º da LC 160); isso porque o PLP 41/2019 disciplina com maior precisão o tema específico dos incentivos fiscais, eliminando o aparente conflito entre as duas leis complementares, ao prever “de forma minudente quais as exceções que se deve abrir para abrigar os casos específicos que são objeto da Lei Complementar nº 160/2017”;

Outro ponto a destacar no PLP 41/2019 é a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização do cumprimento das disposições postas na lei, a exemplo do atingimento das metas de desempenho e da detecção de falhas ou lacunas metodológicas, estatísticas ou em outra informação necessária à fidedignidade das avaliações, prevendo-se a submissão das apurações ao Poder Legislativo competente.

Ressalto que esse projeto de lei antecipou o comando inserido no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, a prever “lei complementar com vistas a estabelecer critérios, metas e

procedimentos para concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios”, além de regras “para avaliação periódica dos impactos econômicos desses incentivos tributários, com divulgação dos respectivos resultados, bem como de redução gradual dos incentivos”.

O PLP 41/2019 chegou a ser incluído em pauta de sessão deliberativa do Plenário do Senado Federal em 30/5/2023, porém foi retirado, o que recomenda ampliação de esforços para sua concretização.

RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS *VERSUS* TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA

Em face da importância do tema, reпрiso, nesta assentada, as mesmas considerações que expendi em minha declaração de voto por ocasião do Parecer Prévio alusivo ao exercício de 2021, referente aos estudos já realizados por este Tribunal e outros entes igualmente idôneos acerca do custo de oportunidade das renúncias fiscais em comparação com os programas de transferência direta de renda, com as devidas atualizações para o exercício de 2022.

Em 2022, a União deixou de arrecadar R\$ 461,1 bilhões com as renúncias tributárias, cifra aproximadamente quatro vezes superior à despesa liquidada no Programa Auxílio Brasil, de R\$ 113,48 bilhões (subitem 3.3.1 do Relatório), voltado à transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Nesse contexto, rememoro que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.956/2020-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), referente a Solicitação do Congresso Nacional para avaliação dos impactos dos benefícios fiscais concedidos a empresas do setor de proteína animal, realizou estudos sobre a eficiência e a efetividade das políticas de renúncia fiscal sobre produtos da cesta básica e de transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza (Bolsa Família, à época, e, atualmente, Auxílio Brasil).

As análises trouxeram evidências de maior efetividade e eficiência ao segundo grupo de política pública: a transferência direta de renda. Seguem-se algumas conclusões do acórdão assinalado:

- o Programa Bolsa Família [“Auxílio Brasil” em 2022] é mais efetivo e eficiente que a política de desoneração tributária;
- em 2016, o então Bolsa Família ensejou redução de 1,7% na desigualdade de renda, enquanto a desoneração da cesta básica gerou uma redução de apenas 0,1% nesse indicador;
- a realocação de recursos da desoneração da cesta básica para a transferência direta de renda pode reduzir os índices de pobreza absoluta e de desigualdade de renda 5,4 vezes e 2,4 vezes mais, respectivamente;
- segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para cada real acrescido às transferências diretas de renda, seu consumo aumenta R\$ 2,40;
- os benefícios da desoneração tributária da cesta básica concentram-se nas regiões mais ricas - Sul e Sudeste -, enquanto a política de transferência direta de renda concentra 60% dos benefícios nas Regiões Nordeste e Norte, e pouco mais de 30% no Sudeste e Sul.

Embora essa questão específica não tenha sido suscitada nas análises que orientam o Parecer Prévio em exame, renovo essas ponderações para enriquecer o debate e reiterar a importância não apenas do cumprimento das regras de responsabilidade fiscal na criação e prorrogação de renúncias tributárias, mas também das avaliações de custo de oportunidade quanto aos objetivos republicanos desse gênero de despesa pública, haja vista a demonstrada existência de alternativas mais eficientes.

ANOTAÇÃO DE RESSALVA ÀS CONTAS POR INOBSERVÂNCIA DE REQUISITOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS NA INSTITUIÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS

Conforme anotei de início, o Relatório e a minuta de Parecer Prévio pontuam como irregularidade motivadora de ressalva às contas em análise a inobservância de requisitos constitucionais e legais para a instituição de renúncia de receitas, em face da ausência dos seguintes procedimentos:

- 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.

Esse conjunto de exigências foi bem resumido no subitem 4.1.2.9 do Relatório em foco:

- *art. 150, § 6º, da Constituição Federal: “exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo”.*
- *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”;*
- *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 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”.*

Conforme assinali de início, esse tipo de incorreção tem sido identificado repetidamente desde o exercício de 2016, a revelar a natureza crônica da deficiência. No exercício em exame, a impropriedade foi verificada em dez leis, três decretos e uma portaria ministerial, a justificar a ressalva proposta.

CARGA TRIBUTÁRIA

Outro aspecto digno de nota nas contas em exame é a elevação da carga tributária nacional em 2022, que alcançou **33,71%** em relação ao PIB, **a maior proporção desde 2014**, início da série histórica analisada. O aumento real da carga tributária bruta, em relação a 2021, foi 4.94%, nas seguintes proporções: arrecadação federal (+6,91%), arrecadação municipal (+9,42%) e arrecadação estadual (-1,01%).

Nota-se que o incremento na arrecadação tributária bruta não foi equânime entre as esferas da Federação, a revelar uma discreta mudança no equilíbrio da equação de receitas tributárias nacionais em favor dos municípios e da União.

Conquanto as análises empreendidas não tenham perquirido sobre as possíveis causas desse decréscimo no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, deve-se considerar a redução do ICMS sobre combustíveis havida em 2022, que motivou medidas legislativas compensatórias dessa perda de receitas, conforme evidenciado no art. 3º da Lei Complementar 194/2022, *verbis*:

Art. 3º A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional,

independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021.

Tal fato vincula-se, em certa medida, ao achado descrito no subitem 5.2.1.21 do Relatório em análise, que reportou um passivo não reconhecido, de “R\$ 23 bilhões, pelo menos”, decorrente da obrigação prevista no mencionado art. 3º da LC 194/2022. Conquanto o achado não tenha gerado anotação específica na opinião sobre o Balanço Geral da União, ele já foi objeto de ciência ao Ministério da Fazenda por meio do Acórdão 753/2023-TCU-Plenário.

REGRA DE OURO, RESULTADO PRIMÁRIO E GASTOS PREVIDENCIÁRIOS.

Para finalizar, destaco três aspectos positivos de alta relevância nas contas sob exame: o superávit do resultado primário, o cumprimento da Regra de Ouro e a redução do déficit previdenciário.

Em 2022, o resultado primário da União foi superavitário em R\$ 54,9 bilhões (0,6% do PIB), após oito anos seguidos de déficit, desde 2014. Porém, o resultado nominal foi deficitário em R\$ 448,3 bilhões em 2022 (-4,5% do PIB).

No que tange à Regra de Ouro as despesas de capital executadas (R\$ 1.763,4 bilhões) superaram as operações de crédito realizadas (R\$ 1.699,7) bilhões, em aderência com a regra de responsabilidade fiscal assentada no art. 167, inciso III, da Carta Constitucional.

E o déficit dos regimes previdenciários públicos federais (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e o regime dos militares), ao totalizar R\$ 375,3 bilhões em 2022, repete, pelo segundo ano consecutivo, a tendência de redução. Entre 2011 e 2020, o déficit previdenciário cresceu a uma taxa média real de 14,5% ao ano, passando de R\$ 146,7 bilhões a R\$ 422,7. Tal evidência confirma a efetividade da Emenda Constitucional 103/2019 sobre o até então crescente déficit previdenciário da União, em que pese o sacrifício imposto aos usuários do sistema.

Não posso concluir sem reiterar meus elogios à excelente qualidade do Relatório e da minuta de Parecer Prévio apresentados pelo Excelentíssimo Ministro Jorge Oliveira, extensivos a todos os servidores que colaboraram para tão exitoso trabalho, com destaque para sua assessoria e os servidores da Secretaria deste Tribunal, manifestando-me, no mérito, por sua aprovação.

É como Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de junho de 2023.

ANTÔNIO ANASTASIA
Ministro

ACÓRDÃO Nº 1126/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.383/2023-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Unidade: Presidência da República
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral)
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2022, 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/TCU, em aprovar o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 22/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/6/2023 – Contas do Presidente da República.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1126-22/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Dignas Autoridades que prestigiam esta Sessão,

Inauguro minha manifestação com cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Jorge Oliveira, pelo qualificado relatório e parecer prévio submetidos à apreciação deste Plenário.

Vossa Excelência apresenta informações e conclusões com fundamentação e rigor técnico, demonstrando apreço pelos princípios da Administração Pública. Estendo minhas congratulações a todos os servidores da Casa que contribuíram para o resultado deste trabalho que ora é apresentado à sociedade brasileira.

Neste ano em que celebramos os 130 anos da instalação do Tribunal de Contas da União, gostaria de expressar o orgulho cívico desta Corte em exercer o controle externo da Administração Pública, uma aspiração antiga que nasceu com a promulgação da Constituição de 1891.

Foi há quase 90 anos, com o advento da Constituição de 1934, entretanto, que nos foi conferida a competência para emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República.

Desde então, o Tribunal tem cumprido com zelo essa que é a primeira e mais nobre competência outorgada pela Carta Magna, assegurando a confiabilidade das informações prestadas pelo Governo Federal perante o Congresso Nacional, os agentes econômicos e a sociedade.

Foi com esse objetivo que selecionei como diretriz da nossa gestão na Presidência do Tribunal o incentivo à transparência da administração pública, para que os cidadãos possam melhor acompanhar o uso dos recursos públicos, e o reforço do controle da responsabilidade

fiscal, promovendo a supervisão da eficiência das despesas públicas por meio da revisão periódica dos gastos.

Entendo que, devido ao avanço da transparência e à tempestividade do controle que esta Corte exerce, podemos hoje conhecer a situação fiscal do país em toda a sua inteireza, conforme os aspectos econômicos e fiscais delineados no trabalho do eminente Relator.

A esse respeito, é preciso reconhecer os indicadores macroeconômicos positivos apresentados, os quais demonstram a capacidade de nosso país finalmente se recuperar dos efeitos econômicos gerados pela crise sanitária da covid-19.

Por outro lado, não posso deixar de fazer breve menção a uma questão que, em meu entendimento, merece destaque.

Segundo o Relatório, em 2022, todos os poderes e órgãos cumpriram os limites financeiros e orçamentários estabelecidos nos dispositivos constitucionais, considerando que o Teto de Gastos para o ano totalizou R\$ 1,68 trilhão e as despesas primárias realizadas atingiram R\$ 1,64 trilhão, ou 97,7% do limite total.

Apesar do cumprimento dos limites, observo que durante o exercício ocorreram diversas ampliações na base de cálculo do Teto de Gastos, no valor aproximado de R\$ 87,6 bilhões.

O limite estabelecido para o ano também foi alterado mediante aprovação da Emenda Constitucional 126/2022 (PEC da Transição), que excluiu do somatório de gastos do Poder Executivo o montante de R\$ 22,9 bilhões referentes a despesas de investimento.

Além disso, de acordo com as normas constitucionais, as despesas decorrentes de créditos extraordinários, entre outras, devem ser excluídas para fins de verificação do cumprimento do Teto de Gastos.

Nesse sentido, durante o exercício de 2022, o total de créditos extraordinários abertos e reabertos foi de R\$ 59 bilhões, dos quais 85% por medida provisória e 15% por portaria ministerial.

Ocorre que, nos termos da Carta Magna, a abertura desses tipos de créditos somente é admitida para atender a despesas imprevisíveis e

urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Não restou claro, portanto, se esse preceito foi materialmente observado em 2022, já que foram usados créditos extraordinários para custear gastos com ações diversas, como o auxílio gás (R\$ 1 bilhão), auxílio a caminhoneiros (R\$ 5,1 bilhões) e auxílio para taxistas (R\$ 2 bilhões), todos criados por força da Emenda Constitucional 123/2022 (PEC dos Auxílios).

Essas informações demonstram que, caso não tivesse havido alteração na base de cálculo do Teto de Gastos ou o uso indistinto de créditos extraordinários, o Governo Federal poderia não ter cumprido o limite estabelecido pela Constituição Federal.

Entendo que a situação continuará a merecer olhar cuidadoso por parte desta Corte, considerando que o Poder Executivo e o Congresso Nacional atualmente discutem sobre um mecanismo de controle do endividamento para substituir o Teto de Gastos, conhecido como Novo Arcabouço Fiscal (Projeto de Lei Complementar 93/2023).

Não há dúvidas de que 2023 será um ano de ajustes em nossas finanças públicas. No entanto, esta Corte de Contas permanecerá atenta à aderência formal e material das práticas fiscais ao ordenamento jurídico, buscando o equilíbrio das contas públicas e, sobretudo, o atendimento aos anseios da sociedade.

Atento a esse ponto, tenho defendido a busca do equilíbrio das finanças públicas por meio do aperfeiçoamento da governança e da criação de um Comitê de Controle Fiscal com o objetivo de contribuir para o processo de avaliação periódica das políticas e dos gastos públicos.

Por fim, reitero minhas congratulações ao Ministro Relator e a todos os envolvidos na elaboração do relatório, pela qualidade e profundidade das análises. Também gostaria de parabenizar meus caros colegas, Senhores Ministros e a Senhora Procuradora-Geral, pelo apoio permanente que têm prestado para o desempenho dessa missão constitucional.

Muito obrigado pela presença de todos nesta solenidade.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 07 de junho de 2023.

Ministro BRUNO DANTAS
Presidente

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.463/2023-GABPRES

Processo: 008.383/2023-5

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 15/06/2023

(Assinado eletronicamente)

Fernanda Melo e Silva Moraes

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.