

# PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E SÍNTESE DO RELATÓRIO

Ministro Vital do Rêgo, **Relator**



EXERCÍCIO  
**2017**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Raimundo Carreiro (Presidente)  
José Múcio Monteiro (Vice-presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz de Oliveira  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

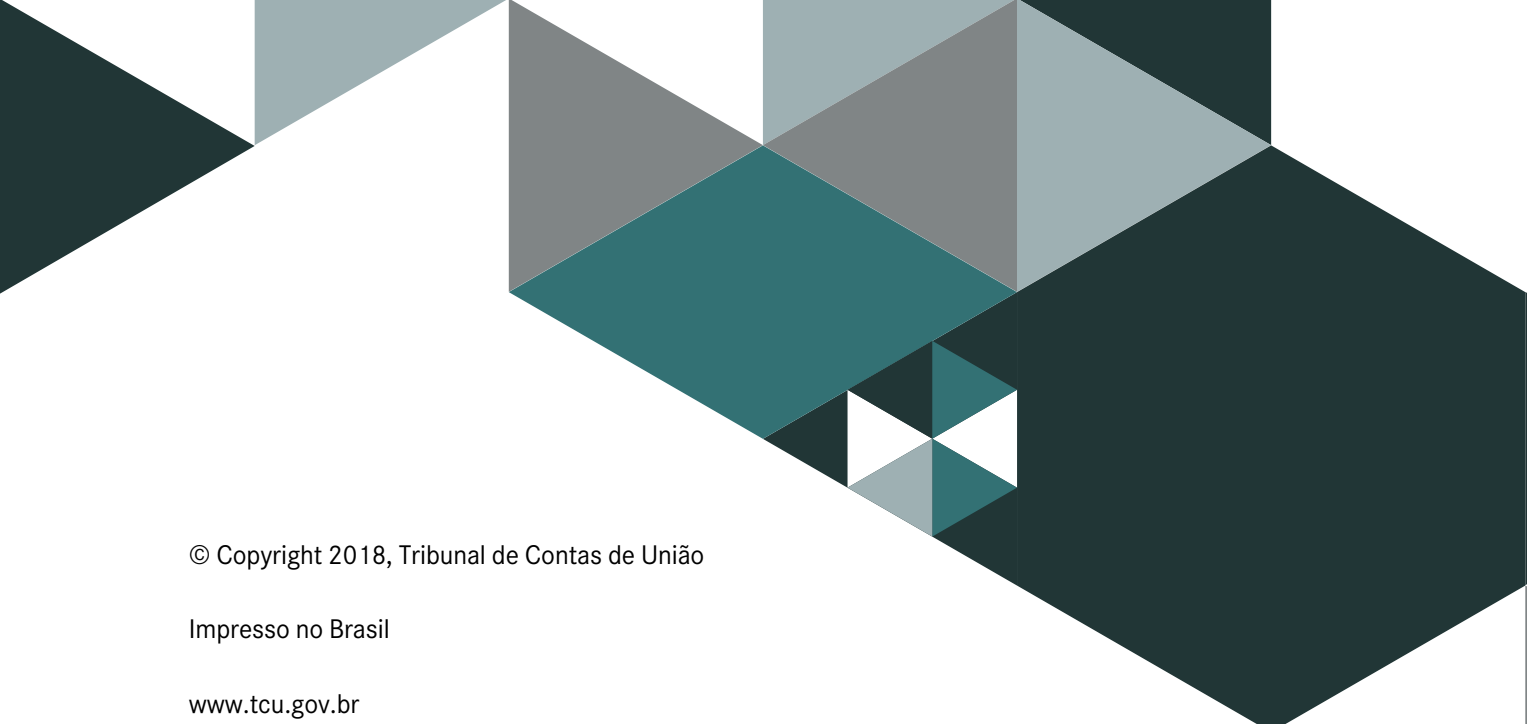
MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-Geral)  
Marinus Eduardo De Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)





© Copyright 2018, Tribunal de Contas de União

Impresso no Brasil

[www.tcu.gov.br](http://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.

Síntese do relatório sobre as contas do presidente da República / Tribunal de Contas da União. - (2018)- . - Brasília : TCU, 2018- .

v.

Anual.

Exercício 2017 sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

Continuação de: Síntese, conclusão e projeto de parecer prévio sobre as contas do governo da República (1995); Síntese do relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da República (2004-2006); Síntese do relatório sobre as contas do governo da República (2007-2008).

1. Contas do governo – Brasil. I. Tribunal de Contas da União (TCU).

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

# PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E SÍNTESE DO RELATÓRIO

**EXERCÍCIO 2017**

Ministro Vital do Rêgo, **Relator**

# SUMÁRIO



PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2017

**6**

**SÍNTESE DO RELATÓRIO**

INTRODUÇÃO

**20**

CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

**22**

RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

**34**

CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

**40**

AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

**52**

MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
DE 2014, 2015 E 2016

**58**

CONCLUSÃO

**62**

DECLARAÇÕES DE VOTO

**68**

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

**100**

MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**104**

ACÓRDÃO N° 1322/2018 - TCU - PLENÁRIO

**110**

# PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2017

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 2017, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU, 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 do Ministério da Transparência e 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. 68, inciso V, da Lei 13.502/2017.

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. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

## Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o caput e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2017;
- 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 destas 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 uma segurança razoável de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

Cabe ressaltar, contudo, que as Contas do Presidente representam a consolidação das contas individuais de ministérios, órgãos e entidades federais dependentes do orçamento federal. Considerando que essas contas individuais são certificadas e julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Feitas essas ponderações, o Tribunal considera que as evidências obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as opiniões de auditoria que compõem o presente Parecer Prévio.

## 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 2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, estão em condições de serem aprovadas com ressalvas pelo Congresso Nacional.

## 1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas constatadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

## 2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

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

Ministro Presidente Raimundo Carreiro

Ministro Relator Vital do Rêgo

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro José Múcio Monteiro

Ministra Ana Arraes

Ministro Bruno Dantas

# Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

## 1. Fundamentos para a opinião acerca do relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 3 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressaltadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

1. Utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), comprometendo o acompanhamento efetivo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.2);
2. Não cumprimento, no exercício de 2017, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplicará, durante quarenta anos, 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);
3. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (seção 4.1.1.7);
4. Falta de comprovação, na Prestação de Contas do Presidente da República, acerca da aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no exercício de 2017, em projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);
5. Existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, comprometendo a transparência perante à sociedade relativa aos benefícios tributários, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º da

Lei de Responsabilidade Fiscal) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);

6. Ausência dos requisitos definidos pelo art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como pelos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, quando da edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como da sanção das Leis 13.485/2017, 13.496/2017 e 13.586/2017 (seção 4.1.2.9);
7. Falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.2);
8. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no Plano Plurianual

2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 3.2).

## 2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório. A seguir estão elencadas as distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

1. Abstenção de opinião acerca do crédito tributário registrado na Secretaria da Receita Federal do Brasil (seção 5.3.1.1);
2. Superavaliação do ativo, estimada em R\$ 3,2 bilhões, pela ausência de baixa dos registros referentes à antecipação de 13º salário (seção 5.3.1.2);
3. Distorções no ativo, em valor estimado de R\$ 226 milhões, decorrentes das seguintes inconsistências nas contas de créditos a receber (seção 5.3.1.3):
  - a. Superavaliação, estimada em R\$ 214 milhões, tendo em vista o registro de juros a receber de forma antecipada;
  - b. Subavaliação, em valor não estimado, decorrente do não registro de créditos a receber de títulos de domínio relativos à regularização fundiária no âmbito do Programa Amazônia Legal;
  - c. Subavaliação, estimada em R\$ 7,2 milhões, tendo em vista a não

- atualização de direitos a recuperar de valores honrados pela União contra os entes subnacionais;
- d. Superavaliação, de R\$ 6,55 milhões, decorrente da manutenção de direitos que não satisfazem os critérios de reconhecimento como ativo.
4. Distorções no ativo, estimadas em R\$ 890 milhões, e no passivo, estimadas em R\$ 445 milhões, em virtude de inconsistências no cálculo da equivalência patrimonial de participação da União em empresas (seção 5.3.1.4):
    - a. Subavaliação do ativo, estimada em R\$ 473 milhões, em virtude de inconsistência no cálculo da equivalência patrimonial;
    - b. Subavaliação do ativo, no montante líquido de R\$ 417 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados;
    - c. Superavaliação do passivo, no montante de R\$ 445 milhões, decorrente de erros no cálculo da equivalência patrimonial ou de cálculo baseado em demonstrativos defasados.
  5. Subavaliação do ativo imobilizado, em valor estimado de R\$ 150 bilhões, decorrente da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou da sua contabilização a valores abaixo dos de mercado (seção 5.3.1.5);
  6. Superavaliação do passivo circulante, estimada em R\$ 1,8 bilhão, decorrente de registros de obrigações com gratificação natalina que não satisfazem os critérios de reconhecimento (seção 5.3.1.6);
  7. Subavaliação do passivo, em pelo menos R\$ 13,85 bilhões, pelo não provisionamento de obrigação decorrente de avais concedidos pela União ao estado do Rio de Janeiro (seção 5.3.1.7);
  8. Subavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 101,7 bilhões, tendo em vista registro a menor de provisão para riscos fiscais por classificação indevida de ação judicial e defasagem nas estimativas de valor (seção 5.3.1.8);
  9. Superavaliação do patrimônio líquido, em pelo menos R\$ 17,9 bilhões, em virtude do não registro adequado da variação patrimonial diminutiva de 13º salário (seção 5.3.1.9);
  10. Classificação indevida de bens dominiais em conta de bens especiais, no valor de R\$ 30,7 bilhões (seção 5.3.2.1);
  11. Classificação e registro indevidos da obrigação a pagar de férias (seção 5.3.2.2);
  12. Erro de classificação dos direitos a recuperar de valores honrados pela União nas contas de consolidação, no montante de R\$ 1,7 bilhão (seção 5.3.2.3);
  13. Superavaliação dos atos potenciais decorrente de divergências nos valores de operações de crédito de entes subnacionais garantidas pela União (seção 5.3.3.2);
  14. Ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber (seção 5.4.1).

# Recomendações e alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

## 1. Recomendações

- 1.1. Ao Ministério da Fazenda que, na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), exclua o valor referente à complementação da União ao Fundeb que não esteja limitada a 30% do valor total da complementação, conforme disposto no art. 5º, § 2º, da Lei 11.494/2007, no cálculo do valor mínimo de 18% a ser aplicado pela União, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) (seção 4.1.1.3);
- 1.2. Ao Poder Executivo Federal, com base no inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que adote medidas para assegurar que, dos recursos destinados anualmente à irrigação, a União aplique 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);
- 1.3. Ao Poder Executivo Federal que, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal), inclua na Prestação de Contas do Presidente da República comprovação: de que a aplicação dos recursos destinados à irrigação na Região Nordeste ocorreu preferencialmente no semiárido, conforme determina o inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal; e de que a aplicação de no mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT foi destinada a projetos de irrigação que beneficiam agricultores familiares que atendem aos requisitos previstos em legislação específica, conforme determinado no parágrafo único daquele dispositivo constitucional (seção 4.1.1.7);
- 1.4. Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, com fulcro nos arts. 4º, inciso I, e 8º, inciso IV, da Lei 10.180/2001, que encaminhe ao Tribunal de Contas da União, no prazo de sessenta dias, estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União (seção 4.1.1.8);
- 1.5. À Secretaria da Receita Federal do Brasil que mantenha atualizadas as informações publicadas no site alocado na rede mundial de computadores (internet) relativas à instituição de desonerações tributárias por exercício, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal), da transparência (art. 1º, § 1º,

- da Lei de Responsabilidade Fiscal) e do acesso à informação (art. 7º da Lei 12.527/2011) (seção 4.1.2.9);
- 1.6. Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que crie um campo no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para que os órgãos responsáveis pelas metas do Plano Plurianual 2016-2019 explicitem qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não (seção 3.2).
  - 1.7. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e o inventário do saldo registrado na conta contábil de Adiantamento de 13º Salário, a fim de que o saldo registrado no Balanço Patrimonial represente, tão somente, o adiantamento realizado e ainda não descontado do servidor/empregado, por questões de competência ou outras devidamente justificadas, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.2);
  - 1.8. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que informe ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as medidas adotadas para que todas as Coordenações-Gerais da Secretaria de Tesouro Nacional realizem a contabilização de juros a receber na forma constante do item 9.3.3 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3a);
  - 1.9. À Casa Civil da Presidência da República que adote providências para que sua Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário proceda tempestivamente ao registro contábil dos créditos a receber oriundos dos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Amazônia Legal (seção 5.3.1.3b);
  - 1.10. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes contábeis pertinentes, a fim de que os créditos a serem recuperados de valores honrados pela União reflitam a devida atualização prevista nos contratos (seção 5.3.1.3c);
  - 1.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Câmara dos Deputados e com a Secretaria do Tesouro Nacional, que analise a natureza dos itens registrados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber e 1.2.1.1.1.03.08 – Financiamentos Concedidos a Receber e adote as providências necessárias para seu adequado registro, de acordo com as normas de contabilidade prescritas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp (seção 5.3.1.3d);
  - 1.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que aprimore os processos de trabalho e os controles internos relacionados ao cálculo e lançamento da equivalência patrimonial de participações da União em empresas, a fim de dar cumprimento ao disposto no item 3.2.4 do Manual de Contabilidade



Aplicada ao Setor Público e sanar as distorções detectadas na auditoria do Balanço Geral da União de 2017 (seção 5.3.1.4);

- 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/P 49/2017 (Regimento Interno do Incra), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5);
- 1.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que providencie a conciliação e inventário do saldo registrado na conta contábil 2.1.1.1.1.01.02 - Décimo Terceiro Salário, apresentando o resultado do trabalho ao TCU no prazo de 180 dias (seção 5.3.1.6);
- 1.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que efetue análise das obrigações assumidas pela União decorrentes de avais e garantias concedidas aos entes subnacionais, de modo a evidenciar e registrar o valor provável a ser desembolsado (seção 5.3.1.7);
- 1.16. À Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto a Advocacia-Geral da União, promova:
  - a. a atualização anual das estimativas de impacto fiscal para as ações judiciais que possuam classificação de risco provável e possível, conforme a Portaria-AGU 40/2015;
  - b. a inclusão do número da ação judicial na nota encaminhada para fins de atualização do Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em observância ao princípio da transparência (seção 5.3.1.8).
- 1.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para instituir controles efetivos e adequados com vistas a garantir que o registro do reconhecimento da variação patrimonial diminutiva com 13º salário seja feito no momento da ocorrência do fato gerador da gratificação, independentemente da emissão do empenho e pagamento da despesa (seção 5.3.1.9);
- 1.18. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote as providências necessárias para correção da sistemática de apropriação da despesa e de registro patrimonial das férias e para instituição de controles efetivos e adequados com vistas a garantir a correção desses registros (seção 5.3.2.2);
- 1.19. À Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, aprimore as rotinas de contabilização de honra de aval, de forma a permitir o correto controle e contabilização desses créditos (seção 5.3.2.3);

- 1.20.** À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, façam constar das notas explicativas do Balanço Geral da União projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos 75 anos, considerando critérios de cálculo relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, salvo se, no prazo máximo de 180 dias, seja finalizado estudo, com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, que apresente, com base em critério técnicos e considerando as especificidades da carreira militar, horizonte de projeção mais adequado para o cálculo de encargos futuros com os militares inativos, mantidos, entre outros, os critérios de cálculo aqui relacionados (seção 5.3.3.1);
- 1.21.** À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que proceda aos ajustes nas suas rotinas de conciliação dos saldos das operações de créditos dos entes subnacionais garantidas pela União, de forma a evidenciar e dar transparência do montante correto garantido pelo Governo Federal (seção 5.3.3.2);
- 1.22.** Ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que informe no âmbito das Contas do Presidente da República os valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, em atenção aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal) e considerando o disposto no art. 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção 2.3.5.4);
- 1.23.** Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no sentido de, ao realizar os trabalhos de formulação do PPA 2020-2023, aperfeiçoe a metodologia de planejamento de sorte a considerar, entre outras, as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo e trabalhos de fiscalização, a exemplo dos Acórdãos 782 e 948/2016-TCU-Plenário;
- 1.24.** Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, constitua grupo de trabalho com vistas à formulação de metodologia de análise custo-efetividade dos mecanismos de renúncias tributárias, financeiras e creditícias em vigor, com o objetivo de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos

quais se propõem, considerando, entre outros, a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios fiscais vis à vis os custos que geram à sociedade.

## 2. Alertas

- 2.1. Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como nos arts. 117 e 118 da Lei 13.408/2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017), acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias; além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de edição das Medidas Provisórias 778, 783, 793, 795, todas de 2017, bem como de sanção das Leis 13.586/2017, 13.485/2017 e 13.496/2017 (seção 4.1.2.9);
- 2.2. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);
- 2.3. Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016 e/ou de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos (seção 4.1.1.8);
- 2.4. Alertar o Ministério da Fazenda, com fundamento nos arts. 14 e 15 da Lei 10.180/2001, que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas (seção 5.3.1.1).

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

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Ministro

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Ministro

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Ministro

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Ministro

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Ministra

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Ministro



# SÍNTESE DO RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MINISTRO VITAL DO RÊGO, RELATOR  
EXERCÍCIO 2017

## INTRODUÇÃO

**P**ela 83ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República consistem nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central

do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Eunício Oliveira, no dia 26/4/2018, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2017 a 31/12/2017, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia.

A análise das Contas do Presidente da República constitui a mais nobre e complexa tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal, seja por se configurar em instrumento de accountability perante a sociedade quanto à atuação governamental, seja pela amplitude e relevância dos temas tratados no que se refere à gestão de recursos públicos na esfera da União.

Assim, o exame das Contas visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, compreendendo opiniões sobre: (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade acerca da execução dos orçamentos da União, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). 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.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados no relatório. Inicialmente, apresenta-se um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União no exercício de 2017. Em seguida, sintetiza-se a avaliação realizada pelo TCU acerca dos resultados da atuação do governo no que se refere à execução dos programas temáticos do PPA 2016-2019.

Logo após, apresentam-se os resultados dos exames realizados a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2017 às regras insculpidas na Constituição Federal, na LRF, na LDO e na LOA, fornecendo, assim, o fundamento para a opinião do TCU sobre a regularidade acerca da execução dos orçamentos da União.

Apresenta-se, ainda, o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Assim, 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 31/12/2017 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado nessa data.

Em seguida, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

# CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

## CENÁRIO MACROECONÔMICO BRASILEIRO

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

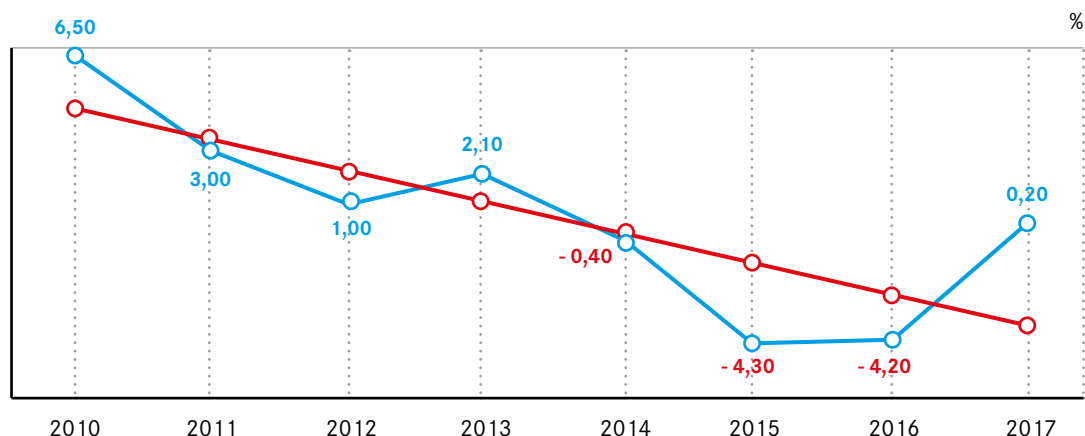
O Produto Interno Bruto (PIB) avançou, em 2017, 0,98% em termos reais, quando comparado ao exercício de 2016, passando de R\$ 6,26 trilhões para R\$ 6,56 trilhões, após dois períodos consecutivos de retração, com quedas de 3,54% e 3,46%, ao final dos anos de 2015 e 2016, respectivamente.

Observa-se que houve retração da taxa de crescimento do PIB real per capita em 2014, 2015 e 2016, nos percentuais equivalentes a -0,4%, -4,6% e -4,2%, respectivamente.







**Gráfico 1:** Taxa de Crescimento do PIB real per capita – 2010 a 2017

Fontes: Bacen e IBGE.

O consumo das famílias teve ligeira recuperação, passando de uma taxa negativa de 4,3% no encerramento de 2016, para taxa ainda negativa de 1,0% no 4º trimestre de 2017. O consumo da Administração Pública apresentou taxas inferiores às verificadas em 2016 (-0,1%), encerrando o exercício de 2017 em -0,6%.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) teve melhora significativa, apesar de continuar negativa, com a taxa passando de -10,3% em 2016 para -1,8% em 2017.

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

As exportações dos produtos brasileiros em 2017, no total de US\$ 217,7 bilhões, tiveram aumento de 17,55% se comparadas a 2016. As importações pelo Brasil, por sua vez, tiveram aumento de 9,6%, passando de US\$

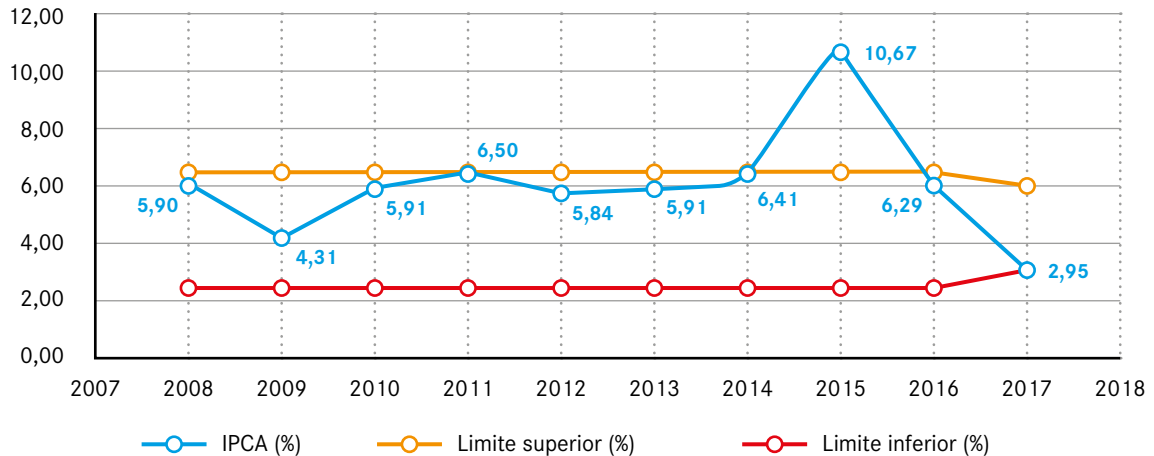
137,5 bilhões em 2016 para US\$ 150,7 bilhões. Assim, a balança comercial brasileira apresentou superávit de US\$ 67 bilhões no encerramento de 2017, maior valor da série desde 1989, e 40,5% superior ao saldo de US\$ 47,7 bilhões obtido em 2016.

O saldo das reservas internacionais atingiu US\$ 382 bilhões em 2017, com um crescimento da ordem de 2,6% sobre o saldo existente no final de 2016.

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

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

**Gráfico 2:** Evolução Anual da Taxa de Inflação (IPCA)



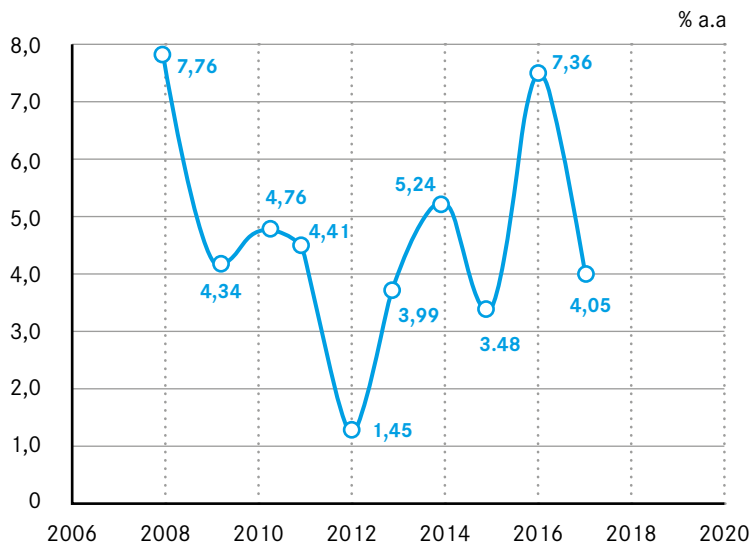
Fontes: IPEADATA / FGV / IBGE.

A inflação anual sofreu forte redução em 2017 (2,95%), depois de ter alcançado em 2015 o patamar de 10,67%, seu maior valor nos últimos dez anos, e 6,29% em 2016.

Observou-se, também, uma forte redução da taxa de juros real ex-post (Taxa Selic a.a. menos taxa do

IPCA a.a. observada) de 7,36% a.a. em 2016 para 4,05% a.a. em 2017.

**Gráfico 3:** Evolução Anual da Taxa de Juros Real (ex-post): 2008-2017



Fontes: Bacen.

A taxa de juros real mais baixa reflete uma política monetária crível no sentido de reduzir tanto a inflação corrente quanto as expectativas inflacionárias. Como a Selic responde a mudanças nas expectativas de inflação, uma vez que há uma queda consistente nessas expectativas, a autoridade monetária tem condições de reduzir de forma direta a taxa básica de juros (Selic), reduzindo de forma indireta a taxa de juros real.

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

## Política Fiscal

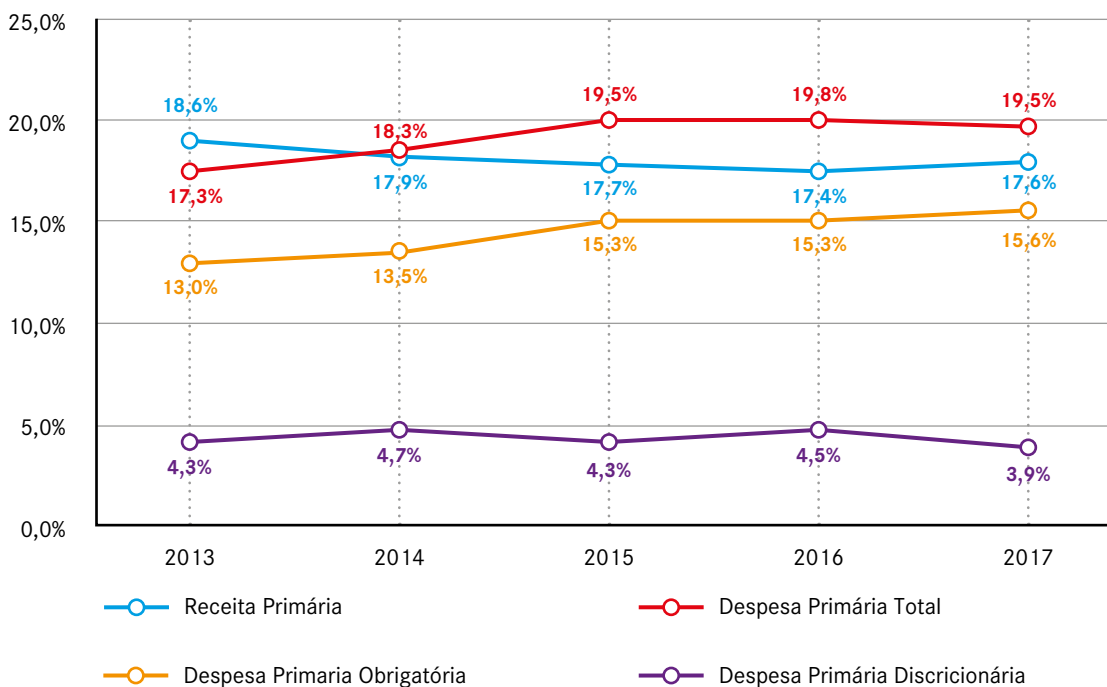
A política fiscal visa garantir a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, com vistas a assegurar estabilidade e crescimento econômico, bem como uma trajetória sustentável da dívida pública.

Destacou-se que a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 13.414/2017 (LOA 2017) foi de R\$ 1.187.458 milhões e a efetiva arrecadação totalizou R\$ 1.154.746 milhões (97,2% da previsão da LOA). Já as despesas primárias previstas na LOA 2017 totalizaram R\$ 1.326.450 milhões, enquanto o total de execução de despesas primárias (pagas) foi de R\$ 1.279.008 milhões (96%).

Conforme demonstrado no gráfico a seguir, desde 2014 há um descolamento significativo entre receitas e despesas primárias em percentual do PIB, que se justifica tanto pela elevação das despesas primárias obrigatórias no período analisado, quanto pela queda da arrecadação federal em virtude da crise econômica.

Observa-se que a participação das receitas primárias, em relação ao PIB, decresceu entre os anos

**Gráfico 4:** Receitas e Despesas Primárias em percentual do PIB – 2013 a 2017

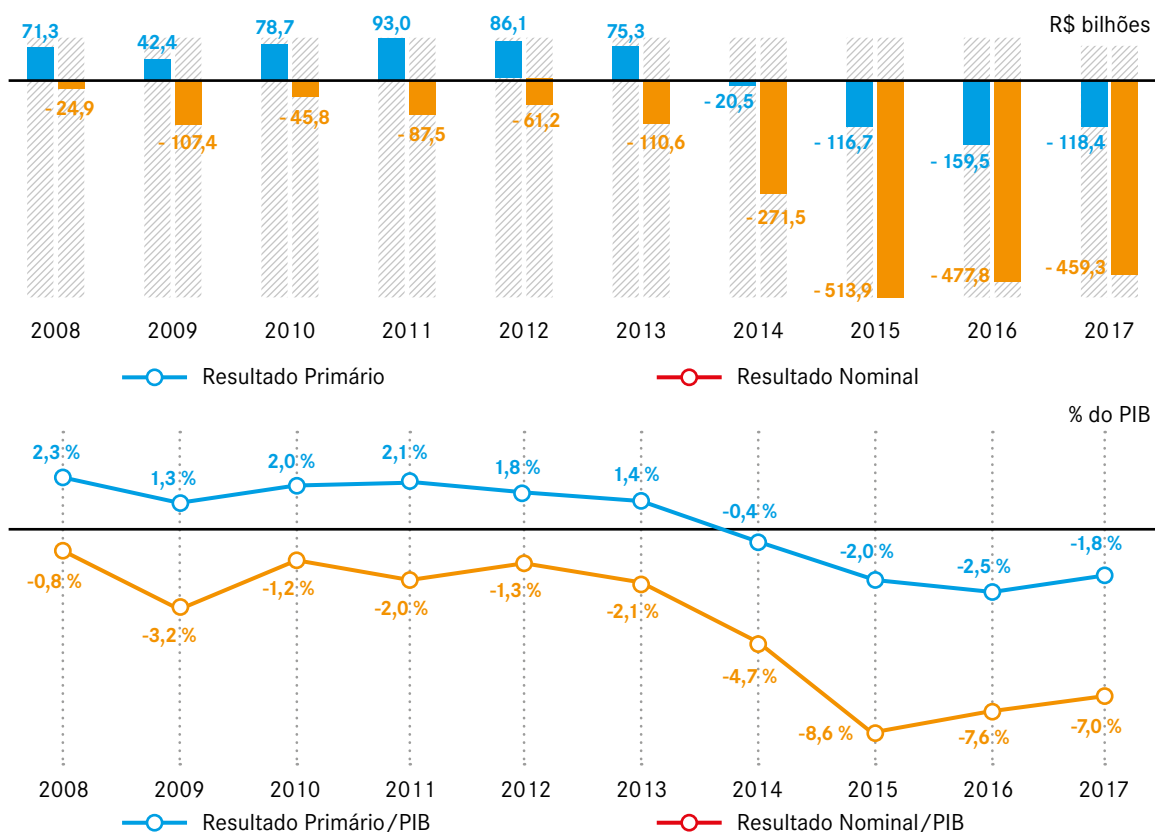


de 2013 e 2016, mas apresentou leve alta no exercício de 2017, enquanto as despesas obrigatórias apresentaram crescimento em todo o período. As despesas primárias discricionárias apresentaram certa estabilidade entre 2013 e 2016, e se reduziram de forma significativa em 2017.

Ao término de 2017, o resultado primário totalizou um déficit de R\$ 119,4 bilhões, composto de déficit do governo central de R\$ 118,4 bilhões e de déficit das estatais federais de R\$ 952 milhões.

Destacou-se, também, a trajetória do resultado primário do governo central de 2008 a 2017, passando de um resultado superavitário de R\$ 71,3 bilhões para um resultado deficitário de R\$ 159,5 bilhões em 2016, o qual diminuiu para R\$ 118,4 bilhões em 2017. No que tange ao resultado nominal do governo federal, verificou-se um déficit de R\$ 459,3 bilhões em 2017, ante a um déficit de R\$ 513,9 bilhões em 2015, e déficit de R\$ 24,9 bilhões em 2008.

**Gráfico 5:** Resultado Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2017



Fontes: STN e Bacen.

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

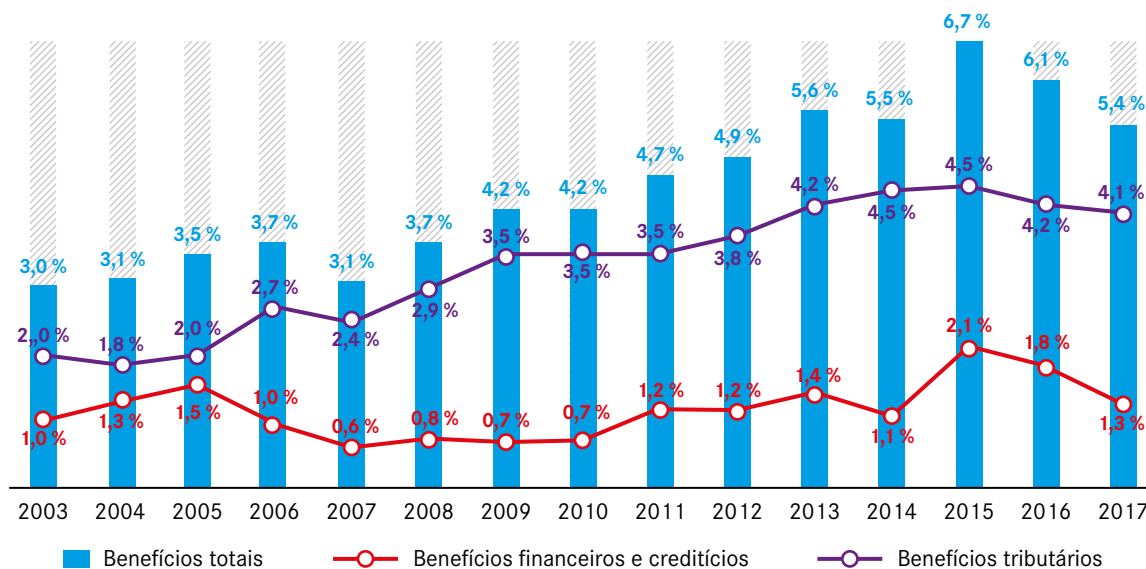
## Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios tendem a impactar o resultado fiscal, pois

reduzem a arrecadação de receitas pelo Estado. Considerando o atual contexto de restrição fiscal enfrentado pela União, os valores associados a esses benefícios devem ser sopesados em virtude do seu impacto nas contas públicas e na capacidade do Estado para financiar as políticas públicas inseridas no orçamento da União.

Em 2017, as renúncias de receitas federais alcançaram o montante projetado de R\$ 354,72 bilhões, o que corresponde a 30,72% sobre a receita primária líquida e a 5,4% do PIB, sendo: R\$ 270,4 bilhões de benefícios tributários e R\$ 84,3 bilhões de benefícios financeiros e creditícios

**Gráfico 6:** Evolução dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em % do PIB



Fontes: IMF/Sefel e MF/RFB.

No período de 2003 a 2017, os benefícios totais passaram de 3,0% do PIB, em 2003, para 5,4% em 2017, atingindo o máximo de 6,7% em 2015. Vale ressaltar que o atual patamar observado de renúncia fiscal é de tal magnitude que pode ter afetado o equilíbrio das contas públicas em 2017. No período de 2003-2008, as renúncias fiscais alcançaram em média 3,4% do PIB, percentual que, por hipótese, replicado para o ano de 2017, corresponderia a uma

renúncia de R\$ 223 bilhões, ou seja, R\$ 131 bilhões a menos do que o montante observado em 2017. Tal economia, em 2017, seria suficiente para cobrir o déficit primário registrado de R\$ 118,4 bilhões ou para suprir praticamente a metade do déficit previdenciário agregado.

Com relação à regionalização das renúncias de receitas federais em 2017, a distribuição seguiu

o mesmo padrão de anos anteriores, com maior participação da Região Sudeste, a qual ficou com 48,7% do total das renúncias, enquanto a Região Centro-Oeste teve a menor participação no total dos benefícios, no percentual de 11,2%.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, após relevante alta no exercício de 2014 para 2015 (de R\$ 43,9 bilhões para R\$ 128,8 bilhões), os anos de 2016 e 2017 apresentaram redução nos montantes (R\$ 115,3 bilhões e R\$ 84,3 bilhões, respectivamente).

Em 2017, foram beneficiados mais de trinta fundos ou programas. A instituição que recebeu o maior valor foi o BNDES, com 27,96% do total, sendo 18,58% referentes a empréstimos da União ao banco e 9,38% referentes ao Programa de Sustentação do Investimento. Os fundos sociais que mais receberam benefícios foram o Fundo de Amparo ao Trabalhador, com R\$ 15,0 bilhões, apresentando uma pequena queda de 5,2% em relação a 2016, e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com R\$ 7,6 bilhões, apresentando redução de 33,7% em relação a 2016.

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

Verificou-se, na PCPR 2017, que foi registrado a menor o valor de R\$ 576 milhões relativamente ao Fies. Desse modo, o Tribunal recomendou ao governo federal que passe a informar, na PCPR, os

valores de todas as rubricas (amortização, juros, multas e outras) referentes à restituição ao Tesouro Nacional dos recursos do Fies e demais fundos ou programas anualmente decorrentes de empréstimos e financiamentos.

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

## Resultado Previdenciário e Despesas com Militares Inativos

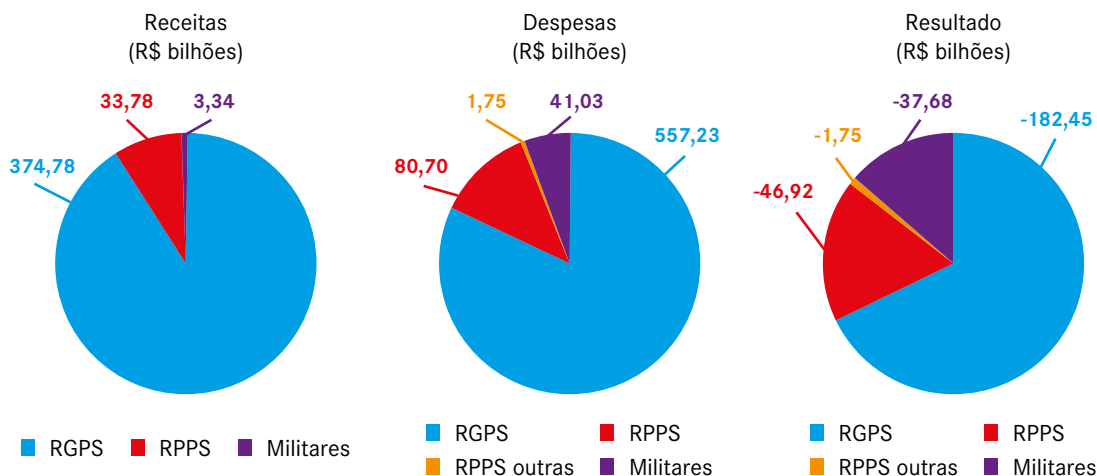
O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário da União.

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

Em 2017, 53% de todas as despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência. Sobressai o RGPS, que atende aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R\$ 557 bilhões em 2017, um crescimento de 9,8% em relação ao ano anterior. Dessa forma, o RGPS teve um déficit de R\$ 182,45 bilhões. O resultado do Regime Próprio (RPPS), voltado aos servidores

civis da União, por sua vez, foi deficitário em R\$ 48,7 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram déficit de R\$ 37,7 bilhões. Assim, o resultado consolidado atingiu um déficit de R\$ 268 bilhões, o que representa 4,1% do PIB (ante a 3,6% em 2016, 2,6% em 2015 e 2,1% em 2014).

**Gráfico 7:** Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2017



Fontes: RREO e BEPS.

Nota: O item "RPPS outras" se refere a gastos não estritamente direcionados a servidores civis da União, diz respeito a rubricas como: Fundo Constitucional do Distrito Federal, inativos de ex-territórios, Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), pensões especiais e complementação da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Não houve Receitas sob a rubrica "RPPS outras".

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

A previdência urbana do regime geral apresentou resultados superavitários no período 2009-2015. Entretanto, ainda em 2015, a arrecadação registrou redução de 6,75%, em relação ao ano anterior, tendência de queda

que foi mantida nos exercícios seguintes de 2016 e 2017, em vista de elevadas taxas de desemprego, associado ainda ao crescimento das despesas. Tal cenário modificou o equilíbrio entre receitas e despesas até então existente no âmbito da previdência urbana, passando a registrar déficits em 2016 e 2017, respectivamente de R\$ 47,3 bilhões e R\$ 71,7 bilhões, comprometendo ainda mais o equilíbrio das contas previdenciárias.



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

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

## Dívida Pública

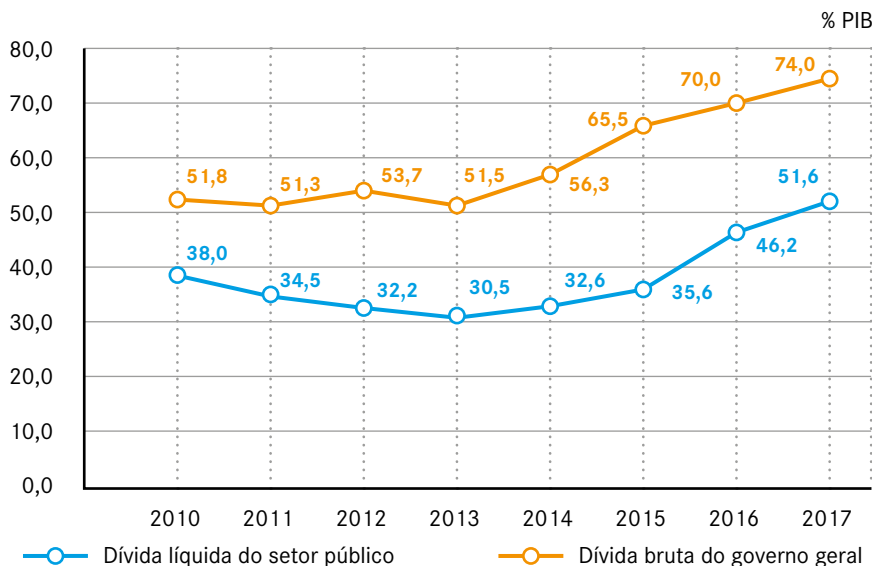
A dívida pública representa o montante de recursos levantado pelo governo junto ao setor privado e às agências multilaterais para financiar suas ações, inclusive as pretéritas, cuja mensuração restringe-se ao setor público não financeiro.

Durante o exercício de 2017, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que abrange as dívidas da

União, estados, Distrito Federal e municípios, aumentou em R\$ 476,2 bilhões, alcançando o montante de R\$ 4,85 trilhões, passando de 69,8% para 74% do PIB. Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) alcançou o montante de R\$ 3,38 trilhões (51,6% do PIB).

A Dívida Consolidada Líquida, indicador previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, atingiu R\$ 3,05 trilhões ao final de 2017, aumentando R\$ 493,8 bilhões em relação ao ano anterior.

**Gráfico 8:** Dívidas Bruta do Governo Geral e Líquida do Setor Público



Fontes: Bacen.

Tanto a DBGG quanto a DLSP apresentaram expansão acelerada desde o ano de 2014, quando, respectivamente, passaram de 56% para 74% do PIB, e de 32,6% para 51,6% do PIB, notadamente, em razão dos elevados déficits fiscais e da retração do PIB observados no período.

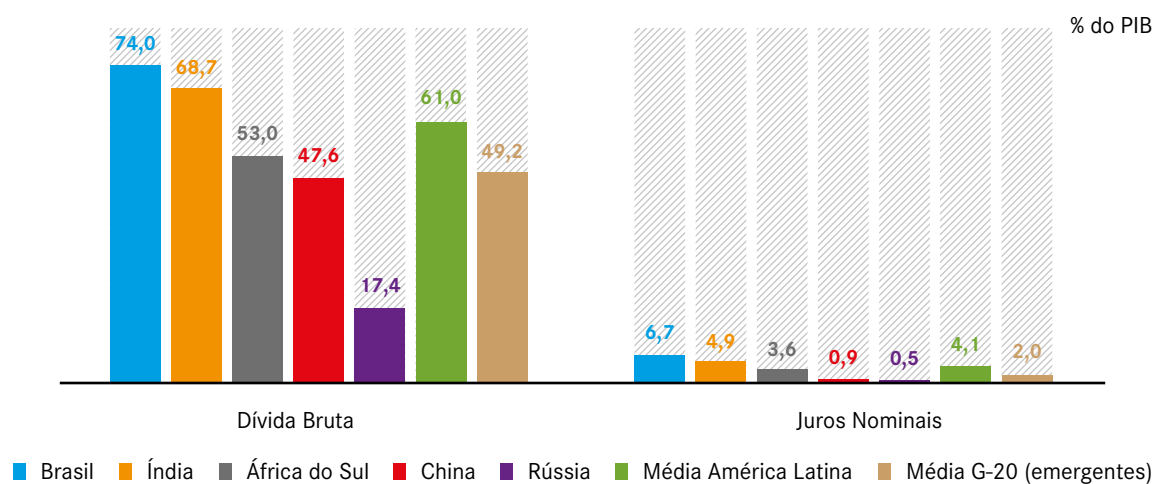
Especificamente em relação ao endividamento bruto, o seu incremento decorreu, principalmente e em maior medida, da elevação da dívida mobiliária do

Tesouro Nacional, com a emissão de títulos, que, apenas entre os anos de 2016 e 2017, passou de R\$ 2,97 trilhões para R\$ 3,42 trilhões.

O expressivo endividamento nacional é fortemente pressionado pelas altas taxas de juros nominais pelas quais o Brasil remunera seus credores. Os juros nominais do governo geral pagos em 2017 alcançaram o montante de R\$ 439,8 bilhões, o que equivale a 6,7% do PIB. O Brasil apresentou assim, em termos de proporção do PIB, o segundo maior

percentual de juros nominais entre os países emergentes e de renda média, ficando atrás apenas do Egito. O gráfico seguinte mostra os percentuais de dívida bruta e juros nominais em proporção do PIB dos países integrantes do grupo Brics e a média dos países emergentes integrantes do G-20 e da América Latina.

**Gráfico 9:** Dívida Bruta e Juros Nominais – 2017



Fontes: Monitor Fiscal do FMI - Outubro/2017 e Notas para Imprensa do BACEN - Janeiro/2018.

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

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

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

## Orçamento Público

A Lei Orçamentária Anual (Lei 13.414/2017) fixou despesas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) em R\$ 3,415 trilhões. As despesas empenhadas ao final do exercício corresponderam a 76% da dotação atualizada. Do total empenhado, em 96% houve o efetivo desembolso de recursos financeiros (valores pagos). As demais despesas foram inscritas em restos a pagar processados e não processados.

No tocante às receitas federais contidas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, verificou-se uma arrecadação de R\$ 2,58 trilhões, cerca de 24,3% abaixo do previsto. Apesar disso, houve um aumento de 0,29% em relação ao exercício de 2016, em valores atualizados pelo IPCA, cujo principal fator foi a elevação de 6,4% em relação a 2016 na arrecadação das receitas de contribuições, responsáveis por 31,7% do total arrecadado.

Com relação ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, a LOA 2017 aprovou despesas no montante de R\$ 90 bilhões, valor que, após créditos adicionais, foi reduzido para R\$ 85,4 bilhões. Os investimentos realizados pelas estatais alcançaram R\$ 50,4 bilhões, correspondentes a 59% da dotação final autorizada.

Com relação aos restos a pagar, observa-se que o montante ao final de 2017 teve elevação de cerca de 5% em relação a 2016, após dois anos consecutivos de expressiva queda, totalizando R\$ 155 bilhões. Destaca-se que a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, também limita os pagamentos de restos a pagar, ao estabelecer que tais pagamentos serão incluídos para fins de verificação do cumprimento dos limites impostos (exceto os pagamentos de restos a pagar inscritos até 31/12/2015).



## RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

O atual Plano Plurianual (PPA), denominado “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, com vigência no período 2016–2019 (Lei 13.249/2016). Na dimensão estratégica, o plano delinea uma visão de futuro, que se desdobra em quatro eixos estratégicos (educação de qualidade, redução das desigualdades, ampliação da produtividade econômica e fortalecimento das instituições públicas). Para esses quatro eixos, concorrem 28 diretrizes estratégicas, que, por sua vez, desdobram-se nos 54 programas temáticos, 304 objetivos e 1.132 metas.

Integram o PPA os programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos compreendem tanto matérias identificadas claramente com uma





função de governo específica (e.g. “educação de qualidade para todos” e “fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)”), como assuntos de natureza transversal, a exemplo de “desenvolvimento regional e territorial” e “recursos hídricos”. Do total de recursos previstos no PPA (R\$ 7,9 trilhões), 84% correspondem aos programas temáticos. Os valores restantes dirigem-se aos programas de gestão, manutenção e serviços, que dizem respeito ao custeio dos órgãos públicos federais.

A cada programa temático do PPA associam-se indicadores, que são selecionados com a finalidade de permitir o acompanhamento da evolução dos resultados nas diferentes áreas. Além disso, as intervenções governamentais no escopo dos programas temáticos são explicitadas pelos objetivos – conceitos mais delimitados de atuação, iniciados por um verbo no infinitivo. Por exemplo, os cinco objetivos do programa temático atinente à educação cuidam de “ampliar o atendimento de qualidade na educação básica”, “fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação”, e “ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade”.

Cada objetivo tem um órgão responsável por sua execução, e um rol de metas e iniciativas esperadas para todo o período. As metas são entregas, qualitativas ou quantitativas, que o governo deverá realizar, como medida do alcance do objetivo. As iniciativas são “meios e mecanismos de gestão que viabilizam os objetivos e suas metas, explicitando a lógica da intervenção”, como, por exemplo, a aquisição de veículos para transporte escolar.

O PPA contém valores globais esperados para as despesas com cada programa. Nas leis orçamentárias anuais, as ações orçamentárias, que representam os bens e serviços ofertados pelo estado, vinculam-se aos objetivos do plano plurianual. No

entanto, não é possível associar as dotações orçamentárias às metas do PPA, o que prejudica a análise de custos e da eficiência associada à implementação do plano.

Todo o Orçamento Geral da União se reflete no PPA, salvo as ações orçamentárias vinculadas aos programas por operações especiais, voltadas especialmente para o refinanciamento e o serviço das dívidas externa e interna. Quanto às fontes de recursos previstos, 66% provêm de receitas orçamentárias, 28%, de créditos subsidiados (subsídios implícitos) e 6%, de gastos tributários.

O TCU tem acompanhado a evolução do PPA ao longo dos anos, pugnando por maior clareza e coerência com programas de governo, efetiva definição de prioridades e incremento da transparência quanto à lógica que norteia o planejamento. Com vistas a aperfeiçoar o atual PPA, o Tribunal veiculou, mediante o Acórdão 782/2016-TCU-Plenário, ministro José Múcio Monteiro, recomendações para que o Ministério do Planejamento passe a disponibilizar valores de referência para as metas, apresentar os valores esperados para os indicadores ao final do plano, estabelecer indicadores para monitorar a dimensão estratégica, apresentar maior detalhamento com relação aos valores globais dos programas, e fornecer parâmetros de qualidade e validade dos indicadores.

A análise da ação setorial do governo no Relatório sobre as Contas do Presidente da República busca fortalecer a transparência e a comunicação entre governo e sociedade. Para isso, analisaram-se as informações de desempenho (metas), que demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no PPA, pois tais instrumentos destacam as realizações do governo e os efeitos da atuação estatal para a sociedade. O exame empreendido pelo TCU em 2017 buscou

aferrir a qualidade e a confiabilidade das informações relacionadas às metas.

Do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas 91 (8%) neste trabalho, conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 13% das metas analisadas apresentaram problemas de confiabilidade, e, em 43%, verificaram-se falhas na qualidade.

A partir de 2017, os órgãos responsáveis informam se as metas estão com andamento adequado. Em 78% das metas analisadas, os órgãos afirmaram que havia parâmetros objetivos definidos para analisar o seu andamento em 2017 (embora em alguns casos, as respostas não detalharam de forma suficiente o que seria considerado andamento adequado). Nos demais 22%, não foram fornecidas informações que demonstrassem a existência dos referidos parâmetros. Registrou-se a falta de transparência acerca de tais parâmetros, mesmo nos casos em que os órgãos afirmam possuí-los.

As informações de desempenho devem ser confiáveis e úteis à: tomada de decisão por parte dos gestores; prestação de contas; realimentação do ciclo de políticas públicas; alocação de recursos públicos. Os problemas apontados implicam restrições aos potenciais benefícios dos instrumentos de desempenho, bem como prejudicam a transparência e o acompanhamento dos compromissos pactuados pelo PPA.

Como resultado das análises, registrou-se a existência de falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República de 2017 referentes às metas previstas no PPA.

O fato de o PPA 2016-2019 não definir metas anuais não deve impedir que haja mecanismos

que permitam o gerenciamento do seu desempenho anualmente. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão tem desenvolvido ações para acompanhar o desempenho das metas constantes do PPA.

Com relação ao desempenho acumulado (2016 e 2017), os órgãos classificaram cada meta entre as opções: “Andamento adequado”; “Meta prevista ao final do PPA já alcançada”; e “Medidas a serem adotadas”. Assim, 55% das metas tiveram o andamento considerado adequado pelos gestores. A opção “medidas a serem adotadas” permite selecionar uma ou mais medidas pré-definidas, sendo que o órgão deve preencher o campo “detalhamento das providências a serem tomadas”, informando as correções de rumos necessárias para que seja possível atingir a meta até o final do período (2019).

Para verificar a efetividade desses avanços, o TCU questionou aos órgãos responsáveis qual o critério para considerar o andamento da meta como adequado ou não, notadamente quanto à existência de parâmetros objetivos definidos em 2017, para fins de comparação com a meta executada no exercício. Concluiu-se que não há uniformidade no tratamento da questão por parte dos órgãos responsáveis:

- Em 78% das metas selecionadas, esses órgãos informaram que havia parâmetros objetivos definidos para analisar o andamento da meta em 2017, a exemplo do Ministério da Saúde, que indicou os parâmetros esperados para 2017 em cada uma das 19 metas analisadas;
- Em alguns casos, embora os órgãos tenham informado que havia parâmetros objetivos esperados, as respostas não detalharam de forma suficiente o que seria considerado andamento adequado;

- Em 22% das metas questionadas, os órgãos responsáveis não forneceram informações que demonstrassem qual parâmetro foi utilizado em 2017 para classificar o andamento da meta como adequado ou não.

Quanto à qualidade, foram apontadas deficiências em 39 metas (43%). Seguem algumas falhas encontradas:

- metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar (Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos);
- meta não realista, pois não considera histórico de realização, limitações existentes ou o prazo de execução (Programa 2049 – Moradia Digna);
- ausência de linha de partida e de ponto de chegada objetivamente definidos (Programa 2077 – Agropecuária Sustentável).

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados, em 12 metas (13%) foram encontradas falhas. Exemplos de problemas verificados:

- precariedade na coleta e no monitoramento dos dados, processo cadastral realizado por meio físico, gestão dos processos realizada por e-mail e correio (Programa 2015 – Fortalecimento do SUS);
- divergência no critério de contabilização da meta – moradias contratadas X moradias disponibilizadas (Programa 2049 – Moradia Digna).

Apesar dos avanços no monitoramento e na avaliação de resultados, o PPA 2016-2019 continua não apresentando metas anuais, o que implica restrições aos potenciais benefícios dos instrumentos de medição de desempenho. Isso constitui um obstáculo ao alcance da prestação de contas, reduz a accountability e restringe o acompanhamento

tempestivo por parte sociedade dos compromissos pactuados no PPA.

Como resultado das análises, o TCU registrou em seu Parecer Prévio a existência de falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na PCPR 2017 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 e emitiu recomendações ao Poder Executivo com o objetivo de corrigir as distorções identificadas.





# CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

**A**lém 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 às normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da PCPR, 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 2017 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017 (LDO 2017), à Lei Orçamentária Anual 2017 (LOA 2017) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).





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

Desse modo, não foram identificadas impropriedades ou irregularidades na gestão com relação aos seguintes pontos: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; execução do Orçamento de Investimento; “Regra de Ouro” das finanças públicas; limites do Novo Regime Fiscal (“Teto de Gastos”); limites e parâmetros estabelecidos pela LRF (metas fiscais, contingenciamento, despesas com pessoal, operações de crédito, garantias e contragarantias, disponibilidades de caixa, restos a pagar, ações de recuperação de créditos); e, por fim, execução de metas e prioridades do exercício previstas na LDO 2017.

## Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

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

No entanto, observou-se a utilização de despesas com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de

Educação (Fundeb) em valor superior aos 30% máximos autorizados pelo inciso VIII do art. 60 do ADCT na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constante do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o que compromete o acompanhamento efetivo dessas despesas. Assim, o Tribunal emitiu recomendação ao Ministério da Fazenda, para que exclua os valores considerados indevidamente quando da elaboração do demonstrativo.

## Mínimo Constitucional da Irrigação

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

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

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

Restou evidenciado, portanto, que não foi cumprida a destinação mínima ao Centro-Oeste (mesmo no cenário em que todo o valor denominado

“nacional” fosse considerado como alocado nessa região), bem como não foi possível averiguar, em razão da ausência de informações para tanto, se o semiárido foi preferencialmente contemplado e se o mínimo de 50% foi efetivamente direcionado à agricultura familiar.

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

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

Assim, considerando o descumprimento do mínimo exigido para a Região Centro-Oeste e a ausência de informações sobre se o semiárido foi preferencialmente contemplado na Região Nordeste e se o mínimo 50% dos percentuais previstos nos incisos I e II do art. 42 do ADCT tiveram como público-alvo os agricultores familiares, foram consignadas no Parecer Prévio três irregularidades e duas recomendações com o objetivo de dar transparência aos números e possibilitar o controle sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional.

## Teto de Gastos

A Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência por

vinte exercícios financeiros, fixou limites individualizados para os diversos órgãos da Administração e estabeleceu como teto de gastos, para 2017, as despesas primárias pagas no exercício de 2016, corrigidas em 7,2%.

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

No exercício de 2017, as despesas primárias realizadas se situaram abaixo dos limites individuais de gastos instituídos pela EC 95/2016. Destaca-se, entretanto, que o teto de gastos foi cumprido em vista do contingenciamento de despesas discricionárias ao longo de 2017, notadamente para compensar a elevação das despesas com o pagamento de benefícios previdenciários.

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

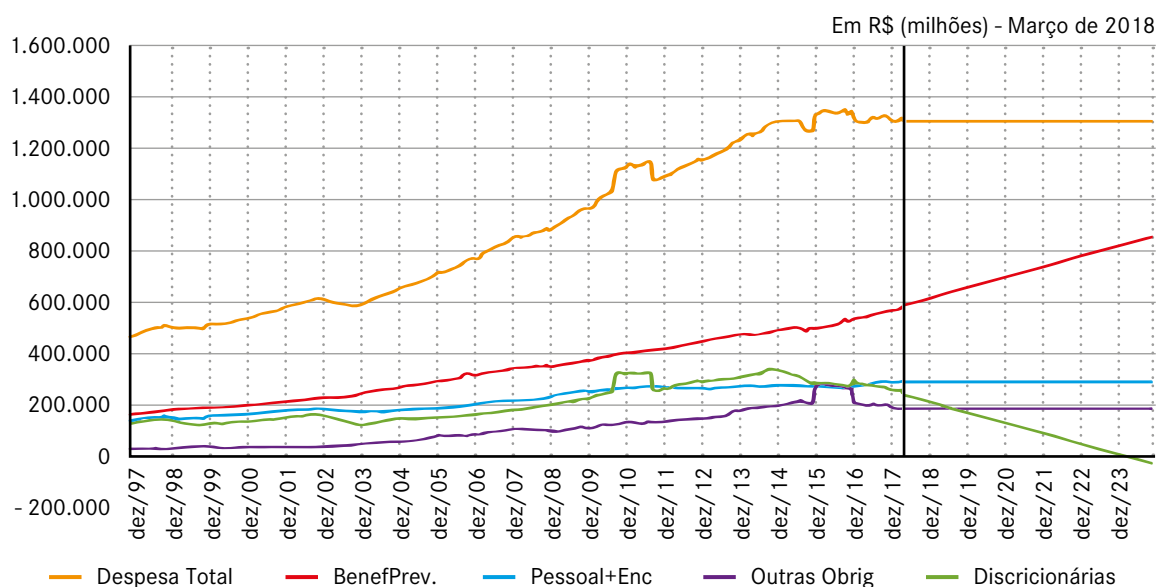
Somem-se ainda os já mencionados impactos orçamentários e financeiros ocasionados pelos aumentos salariais escalonados concedidos aos servidores públicos federais em 2016, que acabam pressionando significativamente o limite da despesa.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas primárias em valores deflacionados, supondo fixas as despesas relativas a pessoal e encargos e as demais despesas obrigatórias. Nesta projeção, as

despesas com benefícios previdenciários crescem no ritmo observado ao longo de 2016. As despesas

discricionárias foram estimadas por diferença em relação ao teto da EC 95/2016.

**Gráfico 10:** Projeção das despesas primárias limitadas ao teto da EC 95/2016



Fontes: RTN de março de 2018.

Por essa projeção, as despesas discricionárias teriam que ser eliminadas até março de 2024 para que o teto seja cumprido, o que acarretaria a total paralização das atividades da administração federal. Antes disso, já em 2020, as despesas discricionárias deveriam ser reduzidas à metade do realizado em 2017 para atender o teto de gastos.

Destacou-se, também, que as despesas com pessoal do Poder Executivo apresentaram, em 2017, um crescimento nominal de 12,5%, o qual decorreu dos aumentos salariais para servidores do Poder Executivo, concedidos em 2016 e escalonados até 2019, oriundos de diversas leis aprovadas pelo Congresso Nacional. A maioria dessas leis foi aprovada no 2º semestre de 2016 e quase a totalidade dos servidores do Poder Executivo foi beneficiada. Pelas estimativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o efeito

dessas leis até 2019 será de R\$ 52 bilhões, sendo que o acumulado previsto para 2017 era de R\$ 26 bilhões, valor bastante próximo à variação das despesas com pessoal daquele Poder no exercício, que foi de R\$ 23 bilhões.

Assim, embora em dezembro de 2016 tenha sido aprovada a EC 95/2016 buscando estabilizar o crescimento da despesa primária, esses aumentos salariais concedidos pressionam significativamente o limite da despesa. Isso faz com que os gastos com pessoal tomem uma parcela cada vez maior do limite de gastos, em paralelo às despesas previdenciárias, que vêm apresentando significativos crescimentos reais nos últimos anos.

Buscando agregar à análise as informações relativas aos demais poderes e Ministério Público da União, o TCU recomendou ao Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão, na qualidade de órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que encaminhe ao Tribunal as estimativas dos impactos orçamentário e financeiro, acumulados

até o exercício de 2019, decorrentes dos reajustes salariais concedidos no exercício de 2016 às diversas carreiras dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União.

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

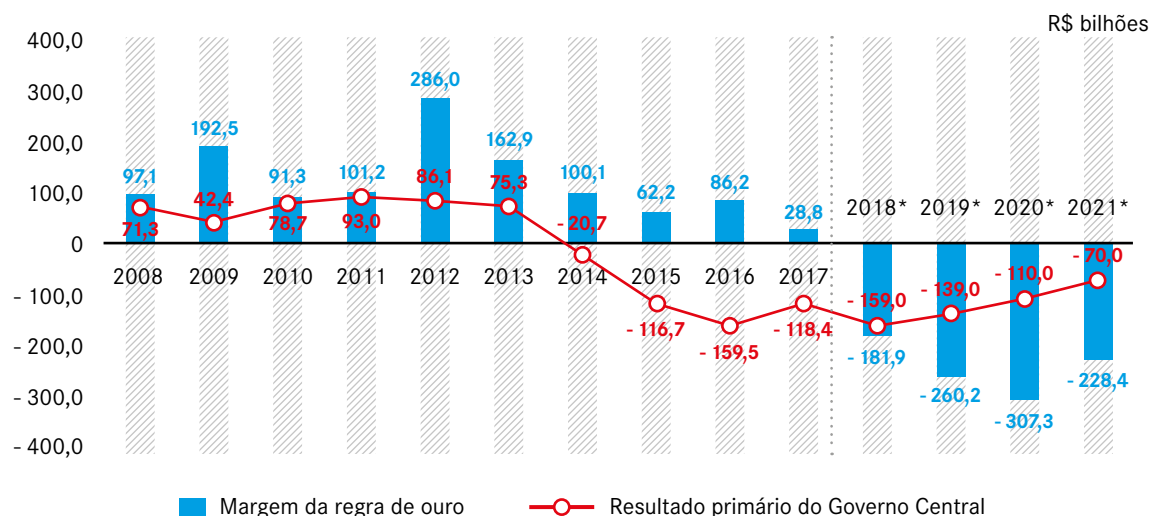
Assim, o Tribunal emitiu alerta ao Poder Executivo Federal de que a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas obrigatórias, em especial das despesas previdenciárias e das despesas com pessoal, acarreta riscos iminentes e significativos de descumprimento dos limites estabelecidos pela EC 95/2016 e/ou grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

## Regra de Ouro

A regra de ouro das finanças públicas, amparada no art. 167, inciso III, da CF/1988, de forma bastante sintética, estabelece a proibição de o governo se endividar para custear despesas operacionais. Assim, é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital no mesmo período.

Em 2017, o montante de receitas de operações de crédito, no valor de R\$ 870,18 bilhões, foi inferior aos R\$ 898,98 bilhões relativos às despesas de capital realizadas. Dessa forma, conquanto a regra de ouro tenha sido cumprida no exercício, foi constatada a menor margem de suficiência dos últimos dez anos, de apenas R\$ 28,8 bilhões, número que chegou a alcançar R\$ 286 bilhões no ano de 2012.

**Gráfico 11:** Margem de Suficiência da Regra de Ouro x Resultado Primário do Governo Central – 2008 a 2021



Fontes: RTN de março de 2018.

Obs.: a margem de suficiência corresponde ao montante de despesas de capital que supera as receitas de operações de crédito consideradas para apuração em um determinado período (ou seja: margem de suficiência = despesas de capital - receitas de operações de crédito).

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

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

Essa situação decorre, especialmente, dos sucessivos déficits primários do governo central, que vêm ocorrendo desde 2014 e com previsão de que perdurem, pelo menos, até 2021. Os déficits impõem ao Tesouro Nacional a necessidade de realização de operações de crédito para custear despesas primárias correntes, inclusive, para pagamentos de pessoal, benefícios previdenciários e juros da dívida. A dotação para o financiamento de despesas dessa natureza, com fontes de recursos provenientes da emissão de títulos passou de R\$ 179,3 bilhões, em 2014, para R\$ 418,9 bilhões, em 2018, conforme se verifica nas respectivas leis orçamentárias anuais.

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

Assim, o atual cenário econômico e fiscal imporá ao Estado enormes desafios ao cumprimento da

“Regra de Ouro” nos próximos anos. Nesse contexto, o PLDO/2019 já sinaliza que o Poder Executivo deverá utilizar a excepcionalização à “Regra de Ouro” prevista na Constituição (parte final do inciso III do art. 167). Para tanto, há previsão de que o PLOA/2019 e a respectiva LOA/2019 poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Eventual violação do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, pode acarretar sanção ao Presidente da República, além de ensejar potenciais consequências de caráter econômico e fiscal, como o cancelamento de operações de crédito e a falta de recursos para pagamento de despesas correntes. Diante disso, [o TCU emitiu alerta ao Poder Executivo Federal acerca do risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, em face do ambiente de sucessivos déficits primários e da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão.](#)

## Metas fiscais

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2017 (Lei 13.408/2016) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R\$ 139 bilhões, que representou -2,05% do PIB projetado à época, de R\$ 6.780 bilhões. Foram estimadas receitas primárias de R\$ 1.182,5 bilhões (17,4% do PIB) e despesas primárias de R\$ 1.321,5 bilhões (19,5% do PIB). Consequentemente, o resultado primário do Governo Central deficitário alcançaria R\$ 139 bilhões, o qual, acrescido do déficit das empresas estatais federais de R\$ 3,0 bilhões, resultaria em déficit primário do governo federal de R\$ 142 bilhões (-2,1% do PIB).



Posteriormente, a Lei 13.480/2017 alterou as metas fiscais da LDO 2017, estabelecendo meta fiscal do setor público consolidado de déficit de R\$ 163,1 bilhões, composto de déficit dos OFSS de R\$ 159 bilhões, déficit do Programa de Dispêndios Globais das empresas estatais federais de R\$ 3 bilhões e pelo déficit de estados, Distrito Federal e municípios de R\$ 1,1 bilhão.

Em obediência ao art. 8º da LRF e ao art. 57 da LDO 2017, foi publicado o Decreto 8.961/2017, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2017, tendo como referência os valores fixados na LOA de 2017.

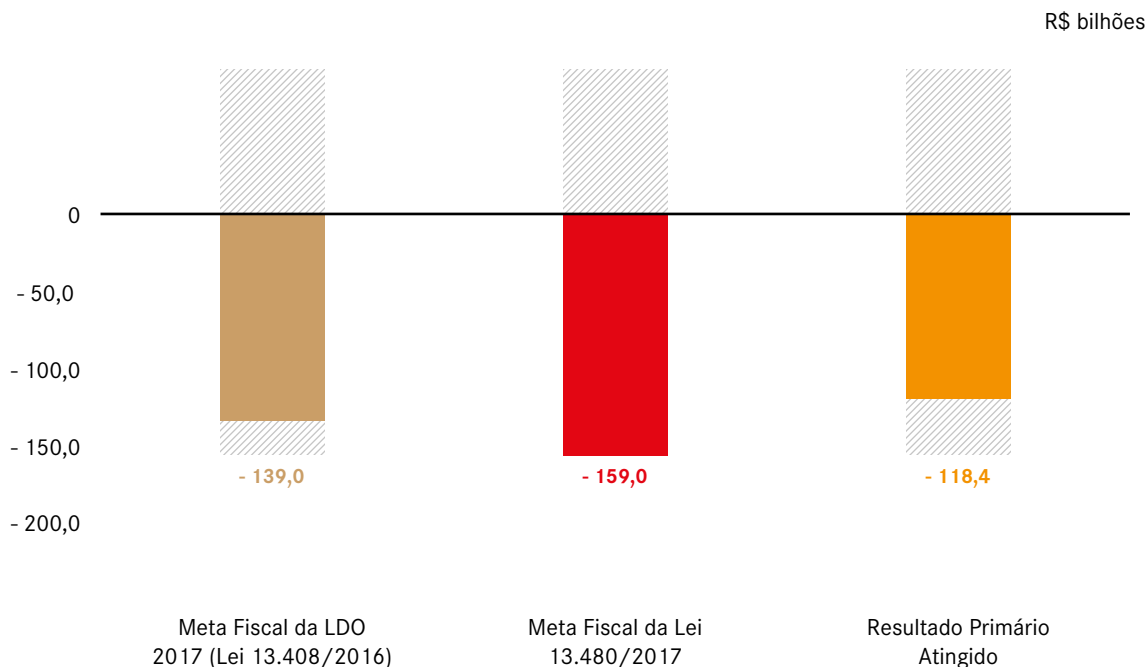
Há que se registrar a atuação tempestiva desta Corte de Contas, que, ainda em julho de 2017, emitiu alerta ao Poder Executivo relativamente ao

risco de não alcance da meta fiscal anual, em razão da possibilidade de frustração de receitas de concessões no valor de R\$ 19,3 bilhões.

Ao longo do ano, o Decreto 8.961/2017 sofreu alterações como resultado das reavaliações realizadas bimestralmente. Dessa forma, foram realizadas restrições e ampliações nos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias, em consonância com a meta de resultado primário estabelecida. Ao final do exercício, verificou-se um contingenciamento acumulado de R\$ 19,3 bilhões no âmbito do Poder Executivo.

Assim, verificou-se o cumprimento da meta de resultado primário tanto do setor público consolidado não financeiro quanto do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social do Governo Central estabelecidas para 2017, como demonstrado a seguir:

**Gráfico 12:** Meta Fiscal do Exercício de 2017



Fontes: LDO 2017 e Bacen.

## Despesas com Pessoal

Com relação aos limites de despesas com pessoal, verificou-se que, em 2017, todos os órgãos individualmente cumpriram os limites prudencial e máximo estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF. A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação, em termos correntes, de R\$ 25 bilhões em relação aos gastos em 2016, ou seja, de 11%. Com os valores deflacionados, tem-se que a DLP cresceu, em termos reais, 8% em 2017. As informações obtidas revelaram que os motivos para esse aumento são decorrentes dos reajustes salariais aprovados em 2016 e 2017.

## Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2017 com relação ao disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF e nos arts. 117 e 118 da LDO/2017.

O dispositivo constitucional exige que os benefícios tributários sejam concedidos somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, sendo que o art. 13 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

A LRF, por sua vez, acrescenta que a concessão ou ampliação desses benefícios deve: conter estimativa

do impacto orçamentário-financeiro; atender ao disposto nas LDOs; demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou, alternativamente, conter indicação de medidas de compensação tributárias.

Adicionalmente, a LDO/2017 exige: estimativa dos efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da memória de cálculo e correspondente compensação; consignação de objetivo; e vigência máxima do benefício concedido de cinco anos.

Após as verificações pertinentes, detectou-se o descumprimento das exigências previstas nos dispositivos supramencionados no exercício de 2017 quando da:

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

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

Assim, o Tribunal registrou essa irregularidade no Parecer Prévio e emitiu alerta ao Poder Executivo acerca da ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, conforme contactado nos atos acima mencionados.

Ainda no que se refere à renúncia de receitas, observou-se a existência de divergências na divulgação das informações concernentes às desonerações tributárias instituídas em 2017 pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, comprometendo a transparência relativa aos benefícios tributários perante à sociedade. Destarte, o Tribunal emitiu recomendação ao Ministério da Fazenda para correção dessa impropriedade.

## Recuperação de créditos

Um dos aspectos importantes da gestão fiscal da receita evidenciado na PCPR é o conjunto de ações voltadas à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, em observância ao art. 58 da LRF. Verificou-se que o montante de créditos ainda não recuperados pela União alcançou R\$ 3,5 trilhões ao final de 2017, compreendendo: R\$ 146,2 bilhões em créditos parcelados não inscritos em dívida ativa, R\$ 2,1 trilhões em créditos inscritos em dívida ativa e R\$ 1,3 trilhão em créditos com

exigibilidade suspensa. Assim, o montante total de créditos a recuperar equivale a 54,2% do PIB de 2017 e representa um crescimento de 7,1% em relação ao ano anterior.

Observa-se, ao longo dos últimos exercícios, uma deterioração da capacidade de realização dos créditos inscritos em dívida ativa. No entanto, o grau de realização da receita da dívida ativa aferido em 2017, de 1,05%, apresentou uma leve recuperação frente ao observado no exercício anterior, que foi de 0,77%. Isso decorreu, principalmente, do crescimento da arrecadação da dívida ativa provocado pelos programas de parcelamento especiais instituídos no exercício.

Instituídos com o propósito de estimular o contribuinte a quitar espontaneamente suas obrigações tributárias, mediante condições diferenciadas para pagamento, e, por consequência, promover o incremento da arrecadação, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais.

Os parcelamentos especiais editados em 2017, à semelhança dos demais, exigem, entre as opções de adesão, o pagamento de parcela significativa do débito consolidado. Isso resulta num súbito incremento da arrecadação durante o período de adesão aos programas, que tende a diminuir nos períodos subsequentes. Observa-se um baixo índice de quitação dos parcelamentos, seja pela inadimplência ou descumprimento das regras pelo optante, seja pela opção do contribuinte de incluir a dívida parcelada em outro programa superveniente. Essa opção de migração de um parcelamento para outro evidencia

uma estratégia do contribuinte que pretende promover a rolagem das suas dívidas. Assim, o grande número de parcelamentos surgidos disseminou a cultura de não pagamento de dívidas na expectativa de criação de novos programas.

Assim, a leve recuperação da capacidade de arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União, em 2017, decorreu principalmente do crescimento da arrecadação provocada pelo aporte significativo de contribuintes, no momento da adesão, aos programas de parcelamentos especiais instituídos no exercício. Esses programas, no entanto, por exigirem do contribuinte parcelas menores nos períodos subsequentes, tendem a reduzir sua participação na arrecadação da dívida nos exercícios seguintes, deixando uma incerteza quanto à efetiva recuperação da dívida ativa no médio e no longo prazo.

Baseado nessas constatações, conjugado ao aumento expressivo do passivo tributário administrado pela RFB, concluiu-se que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

## Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Conforme disposto na Constituição Federal, a LDO deve definir as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de sua vigência. Relativamente às prioridades definidas na LDO 2017, constatou-se que as prioridades restringiram-se ao seu anexo de prioridades e metas, tendo ocorrido redução com relação às prioridades constantes da LDO 2016, que contemplava também prioridades e metas do PPA 2016/2019. Assim, na

LDO 2017, a priorização da administração pública federal compreendeu as programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e as demais programações prioritárias constantes da Seção II desse mesmo anexo.

No caso das emendas parlamentares de bancada, no exercício de 2017, a execução orçamentária das ações decorrentes dessas emendas atingiu o percentual de 95,8% do limite de empenho estabelecido após o contingenciamento da despesa, o que se mostrou condizente com a prioridade dada a essas emendas. Ressalte-se, entretanto, que 64,3% do valor empenhado foi inscrito em restos a pagar não processados. Quanto às demais programações prioritárias, constatou-se, por meio de consultas ao Tesouro Gerencial, que a execução orçamentária das referidas programações foi de 99,28% da dotação atualizada, percentual condizente com a prioridade que lhes foi conferida.



## AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO (BGU)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2017 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 31/12/2017.

O escopo da análise foi a verificação da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas do governo federal. Frise-se que as constatações referem-se somente ao aspecto contábil das transações e saldos auditados.

A auditoria foi conduzida de acordo com as normas de auditoria do Tribunal de Contas da União, com o





Manual de Auditoria Financeira e, no que aplicável, com as normas internacionais de auditoria.

Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.

Cabe destacar que, de acordo com as normas de auditoria financeira, o auditor tem a responsabilidade de emitir uma opinião modificada sobre as demonstrações consolidadas auditadas quando concluir que a evidência de auditoria obtida não lhe permite afirmar que as demonstrações financeiras como um todo estão livres de distorção relevante.

A seguir, são descritas as principais ocorrências que motivaram a opinião com ressalva.

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

Em que pese a abstenção de opinião não ter trazido impacto significativo na emissão do parecer prévio, dado que as desconformidades observadas nas contas de créditos a receber a cargo da RFB não são suficientes para comprometer a confiabilidade das informações integrantes do BGU, o TCU emitiu

alerta ao Ministério da Fazenda, a despeito de eventuais medidas já adotadas, de que a obstrução dos trabalhos de auditoria financeira do TCU em suas demonstrações contábeis, com a finalidade de trazer subsídios à apreciação das contas do Presidente da República, pode comprometer a emissão de opinião por parte desta Corte de Contas.

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

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

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



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

Cabe citar a distorção relacionada à deficiência na projeção das despesas futuras com militares inativos, ocorrência apontada nos relatórios das contas prestadas pelo Presidente da República desde o exercício de 2013 e considerada pendente de resolução nas contas do ano de 2016, o que ensejou recomendação à Casa Civil e ao Ministério da Defesa no sentido da elaboração das projeções dessas despesas no horizonte de 75 anos, devendo ser registradas nas notas explicativas das demonstrações contábeis. Essa recomendação foi parcialmente atendida, porquanto a projeção da despesa foi realizada para o prazo de vinte anos, sem considerar, as especificidades e premissas próprias desse tipo de avaliação de despesa futura.

A discussão acerca da natureza jurídica das despesas relacionadas à proteção social dos militares, travada no âmbito do TC 034.660/2014-3, encontra-se pendente de decisão final no âmbito desta Corte de Contas. Desse modo, apesar de entender necessária a realização de previsão e respectivo registro dos dispêndios futuros com militares inativos, o Tribunal julgou mais adequado aguardar o deslinde da questão para que se promovam, no momento adequado, os registros contábeis devidos, considerando a natureza jurídica que se descortinar para tal tipo de despesa.

Assim, reiterou-se a recomendação das Contas de 2016 de manter nas notas explicativas das demonstrações contábeis a projeção da despesa com militares inativos para os próximos 75 anos, mesmo

prazo aplicável aos servidores civis, com a observação adicional de que, nessa projeção, sejam considerados, entre outros, critérios relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, sem que isso implique qualquer prejulgamento acerca da natureza jurídica desse tipo de despesa, a ser decidida por esta Corte em processo específico.

Assim, a opinião modificada apresentada advém de distorções identificadas, tanto quantificáveis quanto não quantificáveis, cujos possíveis efeitos sobre as demonstrações financeiras consolidadas representam ou poderiam representar uma parcela substancial do total de ativos e passivos da União, bem assim de suas receitas e despesas.

Nesse sentido, de acordo com as normas de auditoria financeira, as evidências relatadas no Relatório apontaram para a existência de distorções das informações contábeis constantes nas demonstrações financeiras consolidadas da União, respaldando de forma inequívoca a opinião de auditoria consignada no Relatório e no Parecer Prévio.

Cabe ressaltar que, em decorrência da comunicação das principais distorções identificadas na auditoria do exercício, que poderiam comprometer a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas, a Casa Civil, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, promoveu diversas ações para corrigir os problemas apontados.

Como resultado desses esforços, foram feitos os seguintes lançamentos contábeis em maio de 2018: registro dos imóveis destinados à reforma agrária, no montante de R\$ 111,8 bilhões; registro de provisão para riscos fiscais, no montante de R\$ 101,7 bilhões, referente à ação judicial sobre a base de cálculo do PIS/Cofins; e registro de provisão para garantias concedidas ao estado do Rio de Janeiro, no montante de R\$ 13,85 bilhões.

Com isso, as principais distorções identificadas na auditoria do BGU, conquanto tenham afetado as informações apresentadas no Balanço Geral da União de 2017, foram contabilmente ajustadas no exercício de 2018, influenciando a opinião da equipe de auditoria.

Além das distorções identificadas, foi constatada também deficiência nos controles internos contábeis, decorrente da ausência de critério uniforme para a apropriação e contabilização de juros a receber. Conforme o Pronunciamento Técnico CPC 23 e a NBC TSP Estrutura Conceitual, devem ser aplicadas políticas contábeis uniformes para transações semelhantes.

Após a análise das evidências obtidas na auditoria, considerando o conjunto das constatações identificadas na auditoria das Demonstrações Consolidadas da União de 2017, bem como as correções procedidas posteriormente, conclui-se que os Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido de 2017 refletem a situação patrimonial, em 31/12/2017, e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício de 2017, exceto pelas ressalvas apresentadas no capítulo 5 deste Relatório e no Parecer Prévio.

Dessa forma, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de elaboração e divulgação do Balanço Geral da União, foram emitidas recomendações destinadas a diversos órgãos e entidades da administração pública federal.



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

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 2017 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2014 a 2016.

Assim, de um total de 43 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: dezenove foram consideradas plenamente





atendidas; quatro, parcialmente atendidas; e vinte, em atendimento. Quanto aos três alertas, o monitoramento consistiu em verificar a sua observância, com base no relato das providências tomadas pelo Poder Executivo.

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

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

Embora tecnicamente careçam do denominado caráter cogente, todas as recomendações e todos os alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de medidas preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.



## CONCLUSÃO

**A**s informações trazidas no âmbito da PCPR 2017 descortinam uma delicada situação das contas públicas federais, com reflexos nos demais entes federativos. A trajetória de crescimento das despesas primárias obrigatórias da União, especialmente das despesas previdenciárias, comprime a capacidade de investimento do governo, o que dificulta a implantação de infraestrutura necessária para o aquecimento da economia do país. Além disso, políticas públicas sociais importantes para o cidadão podem também sofrer prejuízos, em virtude da necessidade de achatamento das despesas de natureza discricionária para atender as disposições constantes da EC 95/2016.

Por outro lado, a solução do desequilíbrio fiscal por meio da expansão da arrecadação também é







tarifa árdua, seja em razão do efeito econômico negativo decorrente do aumento de tributos, seja em decorrência da aversão da sociedade perante esse tipo de medida.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes visando 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 própria Constituição Federal.

Nesse sentido, deve-se interpretar as disposições constitucionais e legais relativas às finanças públicas não apenas como meras regras formais. Deve-se buscar o sentido e o objetivo almejados pelo legislador ao estabelecer tais limites e condicionantes na gestão orçamentária e financeira pública. Em um cenário econômico favorável, por vezes perde-se de vista a importância dos valores resguardados pelas normas em tela para o bem-estar da sociedade. É possível também que se advogue certa flexibilização desses princípios com base na ideia de que não são tão necessários no momento em virtude da fartura de recursos disponíveis. Ainda, não é incomum transferir para o futuro o tratamento das consequências negativas decorrentes de decisões atuais nesse campo das finanças públicas, evitando a discussão com a sociedade a respeito de questões cruciais para o equilíbrio intertemporal das contas.

Com muita propriedade a Lei Complementar 101/2000 estatui 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.

Ocorre que diversas escolhas de política fiscal nos últimos anos, adotadas sem privilegiar os princípios do planejamento e da transparência, resultaram no quadro atual de profundo desequilíbrio fiscal, retratado bem neste Relatório, especialmente nas seções que tratam de dívida pública, resultado fiscal, resultado previdenciário, “Regra de Ouro” e Teto de Gastos.

Associada às referidas escolhas, encontra-se a forte crise econômica com retração do PIB, em termos reais, nos anos de 2015 e 2016, de 3,54% e 3,46%, respectivamente.

Além disso, há que se mencionar o elevado grau de rigidez do orçamento público federal, que insere dificuldades significativas para a correção de rumos via redução de despesa pública.

Nesse contexto, destaca-se que o Novo Regime Fiscal não é suficiente para conter a tendência de crescimento das despesas primárias. Na prática, há riscos significativos de descumprimento dos limites estabelecidos naquele dispositivo ou, alternativamente, riscos de grave comprometimento da capacidade operacional dos órgãos federais para prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Com relação à “Regra de Ouro”, a análise demonstrou que a situação também é crítica, especialmente nos próximos exercícios. Em outros termos, a União estará se endividando para arcar com as suas despesas de custeio de manutenção e funcionamento dos órgãos da administração pública, ao mesmo tempo em que reduz suas despesas de investimento para atender a regra do Teto de Gastos.

Observa-se que o cumprimento dos dois dispositivos constitucionais nos próximos anos depende da adoção de medidas estruturantes no campo das finanças públicas para corrigir a tendência de

crescimento das despesas primárias obrigatórias, medidas estas que naturalmente trarão impacto em toda sociedade.

Vale ressaltar, por fim, que, apesar de eventual custo para a sociedade decorrente dessas medidas de ajuste, a retomada do equilíbrio fiscal e da trajetória sustentável da dívida pública é condição fundamental para que o Estado seja capaz de implementar suas políticas públicas para atender as necessidades dos cidadãos em todas as áreas, como educação, saúde, segurança pública, etc. Destarte, conforme mencionado anteriormente, não se trata de regras com um fim em si mesmo. Ao contrário, a observância dessas normas tem o potencial de trazer benefícios concretos em termos de recursos para a consecução dos programas governamentais e, assim, oferecer condições para a melhoria da qualidade de vida da população.

Em que pese esse contexto de crise, cumpre ressaltar as melhorias relevantes ocorridas na condução da política fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, especialmente no âmbito dos pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2014 a 2016. Isso resultou em evidente aperfeiçoamento da transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão e das estatísticas fiscais e demonstrações financeiras.

Ademais, destaca-se que ao longo do exercício de 2017 o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar a gestão fiscal no âmbito da União. Por meio dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir recomendações, determinações e alertas para o Poder Executivo de forma a evitar riscos de descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório resultam em grande parte desses

acompanhamentos, o que robustece os achados e conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas da União é condição fundamental para que a sociedade possa compreender os desafios enfrentados e, assim, tenha condições de demandar com propriedade de seus representantes opções de soluções para enfrentar e superar tais desafios. Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas da União é de suma importância ao fornecer evidências ao Congresso Nacional e à sociedade para embasar tecnicamente essas decisões políticas.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2017, constataram-se impropriedades e irregularidades na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com fulcro no §1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017 e com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise, o Tribunal de Contas da União emitiu 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 2017.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme disposto no art. 13 da Resolução-TCU 291/2017, após a análise das evidências obtidas na auditoria do Balanço Geral da União, considerando o conjunto das distorções identificadas,

concluiu-se que 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 consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2017 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

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

Os dados registrados de forma detalhada por esta Corte no relatório e no parecer prévio permitem ao Congresso Nacional o pleno exercício de sua competência constitucional relacionada ao julgamento das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, mister da mais alta relevância para o fortalecimento das bases de um Estado Democrático de Direito.



# DECLARAÇÕES DE VOTO

## Ministro Augusto Nardes

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

Esta importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento,





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

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

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

Com efeito, desde então a competência desta Casa tem sido aperfeiçoada e hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, compete a este Tribunal a missão constitucional de

assegurar que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados, arrecadados, guardados, geridos ou administrados com a máxima eficiência e eficácia, mas também circunscritos dentro da mais absoluta e rígida moldura de legalidade e conformidade, tudo, sempre, em benefício da população brasileira.

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

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

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

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

Trata-se do que dispõe a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade



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

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

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

Consoante exposto no Relatório, há enormes desafios ao cumprimento da “Regra de Ouro” nos

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

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

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

Ademais, os parcelamentos especiais oferecem longos prazos de pagamento e, em alguns casos, abatimentos de até 100% de multas, juros e encargos

legais. Desde a edição do Programa de Recuperação Fiscal pela Lei 9.964/2000, foram criados cerca de 28 novos parcelamentos especiais, todos oferecendo significativas reduções de multas, juros e encargos legais. No entanto, concluiu-se que o parcelamento, além de não ser um instrumento eficaz para recuperação do crédito tributário, causa efeitos danosos de longo prazo na arrecadação tributária.

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

No Relatório ora apresentado a este Colegiado, o Relator, Ministro Vital do Rêgo, reporta que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão informou que, conjuntamente com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, elaborou minuta de projeto de lei de governança, cujo objetivo é estabelecer para os poderes da União regras de governança que possam garantir que as ações planejadas sejam executadas com vistas a atingirem

seus objetivos e resultados de forma transparente, além de estabelecer regras para o planejamento e desenvolvimento nacional, de forma a orientar e organizar o planejamento nacional para o longo, médio e curto prazos.

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

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

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

O Relatório de Sua Excelência noticia ainda que o Ministério informou também que tem realizado reuniões periódicas com os representantes dos

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

A Casa Civil, por seu turno, informou sobre a assinatura do Decreto 9.203/2017 e da Mensagem 468/2017, que encaminhou o projeto de lei 9.163/2017, que busca aprovar a lei sobre governança. Por fim, a Casa Civil ressaltou a elaboração, em conjunto com o Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento; a Controladoria-Geral da União e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Guia de Orientação para Análise *Ex Ante* de Políticas Públicas, que tem o objetivo de fortalecimento e disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo Federal.

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

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

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

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

## Ministro Aroldo Cedraz

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

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

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

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

Começo, pelo assunto de maior visibilidade e interesse para a sociedade: a formulação e a execução de políticas públicas. Conforme se verifica no relatório, nossas equipes avaliaram dez programas

temáticos do Plano Plurianual (PPA), todos com impacto significativo na prestação de serviços e no desenvolvimento social.

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

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

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

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

Trata-se, portanto, de impropriedade que considero da maior relevância e que, infelizmente, não constitui novidade, visto que o assunto já havia sido

abordado em termos semelhantes quando da análise das Contas do Governo relativas ao ano de 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Ministro Benjamin Zymler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

para 6,9 % em 2017, bem assim da taxa implícita da dívida líquida do setor público (DLSP), que passou de 29,7% em 2015 para 13,7% em 2017.

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

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

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

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

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

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

Contudo, a situação é ainda mais grave quando se verifica que, num cenário de frustração de arrecadação em decorrência da recessão pela qual passou

o Brasil, houve aumento da participação desse tipo de despesa, que passou de 12,99% do PIB em 2013 para 15,64%, em 2017.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

aumento da produção nacional e do nível de renda da população como um todo.

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

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

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

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

E tão grave quanto a falta de avaliação é a inexistência de prazo de vigência para cerca de 85% dos gastos tributários. Ou seja, além de desconhecerem os impactos da renúncia de receita, elas tendem a

se perenizar no tempo, o que consolida a concessão de privilégios a determinados grupos sem justificativa técnica.

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

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

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

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



## Ministra Ana Arraes

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

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

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

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

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

Destaco as irregularidades identificadas nas auditorias sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) na área de saúde, educação e assistência social, que podem levar a concessão de incentivos fiscais sem realização de estudos que

demonstrem se os benefícios sociais ou econômicos esperados justificam a perda de arrecadação.

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

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

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

Outro tema que reputo de extrema relevância, em face da grave crise fiscal vivida pelo País, refere-se ao alerta emitido ao Poder Executivo quanto ao risco iminente e significativo de descumprimento do limite de gastos criado pela Emenda Constitucional 95/2016.

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

A análise feita pela Semag concluiu que, caso os dispêndios continuem a evoluir no ritmo atual, as despesas discricionárias, que incluem programas da

saúde e da educação, investimentos e manutenção dos serviços públicos, entre outros itens, teriam que ser completamente anuladas até março de 2024 para que o teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional fosse respeitado. Como tal condição não pode ser atendida sem total paralisação das atividades da Administração Pública Federal, o limite poderá ser ultrapassado já em 2020, quando as despesas teriam que ser reduzidas à metade das realizadas em 2017.

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

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

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



## Ministro Bruno Dantas

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

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

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

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

Já quanto aos números apresentados em 2018, o presente trabalho revela que foram alcançados importantes avanços, sendo desnecessária ressalva

específica quanto à matéria (item 2.13 do Parecer Prévio). As notas explicativas dos balanços passaram a apresentar projeção orçamentária das despesas com militares inativos para o prazo de vinte anos. Naturalmente, ainda há espaço para aprimoramento da metodologia, em especial no que tange ao prazo e às premissas de cálculo adotadas.

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

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

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

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

O tema também tem sido recorrente nas últimas Contas de Governo, que destacaram, apenas a título de exemplo: (i) a falta de conexão entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do PPA; (ii) a inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica do PPA; (iii) a ausência de

valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma a avaliar a dimensão tática do PPA; (iv) a ausência de valores anuais de referência para as metas; e (v) que o PPA exerce papel meramente indicativo e políticas previstas no plano não são priorizadas no momento da elaboração da LOA.

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

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

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

Não por acaso, a dimensão estratégia nacional encontra-se relegada ao acaso e o país parece não saber em que direção navega, isto é, quais são seus reais objetivos de longo prazo, os meios e as etapas

intermediárias para alcançar as grandes diretrizes nacionais. Por outro lado, a oportunidade de modificar esta realidade se avizinha, pois em 2019 serão desempenhados os trabalhos preparatórios do novo ciclo de PPA com vigência de 2020 a 2023.

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

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

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

Desse modo, enquanto não for capaz de realizar verdadeiras reformas estruturais, é imperioso que o Poder Executivo trabalhe com determinação e

sinceridade na revisão e extirpação de benefícios fiscais indiscriminados.

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

Quando relatei as Contas de Governo de 2016, neste Plenário há cerca de um ano, fiz questão de tratar das novas renúncias de receitas, pois, em que pese o preocupante cenário fiscal, mais benesses seguiam sendo aprovadas por meio de leis e medidas provisórias. E mais, com o agravante de não cumprirem as regras de responsabilidade fiscal.

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

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

editadas seis normas concessivas de benefícios fiscais, sendo que **nenhuma** cumpriu os artigos aplicáveis da LRF e da LDO.

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

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

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

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

Diante desse contexto, é imperativo que joguemos mais luz sobre essas operações, tanto para dar-lhes maior transparência quanto para podermos verificar

se, de fato, estão sendo alcançados os resultados que foram projetados.

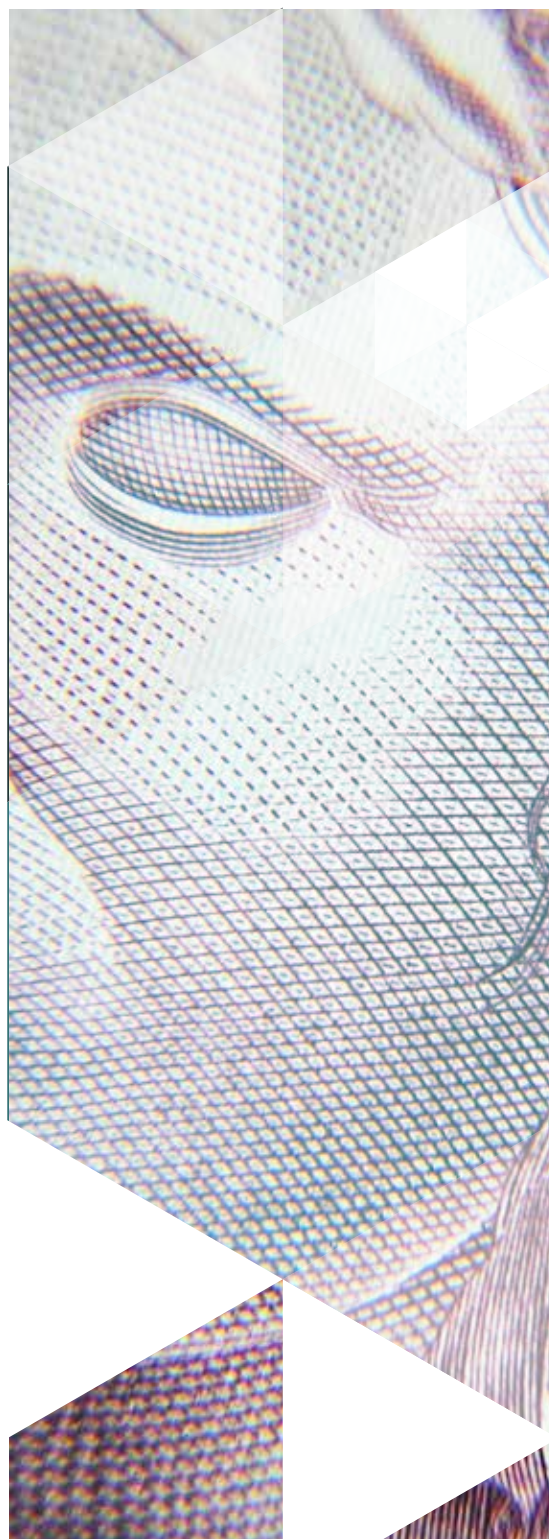
Faço esta ponderação como estímulo para que o Tribunal comece a meditar sobre providências mais contundentes sobre o tema renúncia de receitas em breve, caso a situação não se reverta.

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

Encerro frisando o nível de independência, tecnicismo e postura construtiva dos servidores e autoridades que trabalharam nesta Prestação de Contas do Presidente da República de 2017, o que honra a existência desta Corte e justifica a confiança que o povo brasileiro precisa depositar nas instituições. Sinto-me convicto de estar contribuindo para o incremento dessa credibilidade.

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

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





## Ministro José Múcio Monteiro

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

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

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

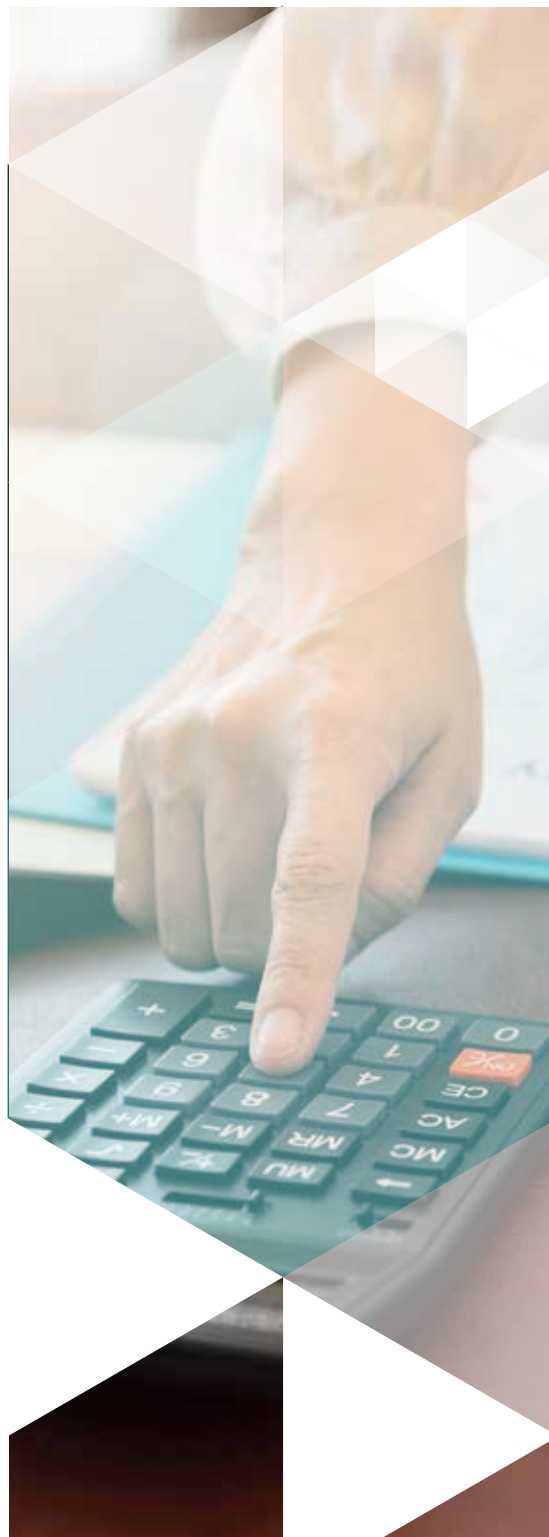
Neste cenário, destaco a existência de oportunidades para a redução dos déficits públicos a partir do aperfeiçoamento dos mecanismos relacionados ao acompanhamento e à avaliação de renúncias tributárias. O Demonstrativo de Gastos Tributários relativo a 2017, encaminhado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, projeta o valor de R\$ 270,4 bilhões como renúncia tributária, para uma arrecadação de R\$ 1,34 trilhão, ou seja, uma renúncia equivalente a 20,15% da receita arrecadada. No entanto, apesar da indiscutível materialidade, auditorias realizadas por este Tribunal identificaram fragilidades na

estrutura da gestão das políticas públicas financiadas mediante a renúncia de receitas, que vão da ausência de normatização de seu processo de instituição até a ausência de acompanhamento e de avaliação dos resultados advindos da renúncia. Quase a metade destes gastos tributários se refere a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos, ou seja, o governo deixa de arrecadar mais de uma centena de bilhão de reais sob o pretexto de alavancar políticas para as quais sequer cogita mensurar sua repercussão. Repito, nesta ocasião, a afirmação que fiz recentemente em processo de minha relatoria, de que as renúncias de receitas permanecem como uma face obscura da política fiscal, que pode albergar práticas anacrônicas em prol de segmentos específicos, não necessariamente associadas ao interesse público, em vista da quase completa ausência de avaliações que possibilitem afirmar a existência de impactos positivos advindos de sua implementação.

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

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

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



## Ministro Walton Alencar Rodrigues

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

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

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

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

A situação de grave crise fiscal vivida por diversos estados e municípios bem evidencia o cuidado que

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

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

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

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

No caso, 110 municípios do Estado do Maranhão firmaram contratos de advocacia, com apenas três escritórios, por inexigibilidade de licitação, por notória especialização, para pleitear diferenças da complementação do Fundef, devidas pela União, referentes ao período de 1998 a 2006,

estipulando honorários contratuais correspondentes a 20% do montante dos valores a ser recebido pelos municípios (ad exitum), valores que perfariam, aproximadamente, R\$ 7 bilhões de reais, sendo que, desse valor, R\$ 1,4 bilhão seria, então, destinado ao pagamento dos honorários dos três escritórios contratados.

Os escritórios contratados, porém, não intentavam pleitear tais diferenças em juízo, mas buscavam, tão somente, se aproveitar do trânsito em julgado da Ação Civil Pública 1999.61.00.050616-0, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em São Paulo, cuja sentença já havia reconhecido o direito dos municípios à complementação dos valores pagos, à época, a menor, pela União.

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

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

Assomava-se, assim, a tempestade perfeita. Em cenário de restrições fiscais, acenava-se para a possibilidade de livre utilização dos recursos por parte

de gestores ansiosos por gastar. E assim aconteceu. Houve diversos relatos de casos em que, assim que depositados, os recursos foram prontamente dissipados ou distribuídos por diversas contas correntes. As destinações foram as mais diversas, asfaltamento, realização de obras, pagamento de pessoal, enfim um sem número de empregos que pouco ou nada tinham a ver com a destinação constitucional desses recursos, muitas vezes sem sequer transitar pelo sistema de execução orçamentária ou pela conta única municipal.

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

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

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

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

Outra questão a merecer comentários, em razão de ter sido mencionada no relatório, diz respeito ao monitoramento do Acórdão 2.915/2016-TCU-Plenário, efetuado no TC 023.679/2017-4, que teve por objetivo avaliar as medidas propostas para

garantir a sustentabilidade econômico-financeira da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) após a concessão dos aeroportos de Natal/RN, Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Brasília/DF, Galeão/RJ e Confins/MG.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

São essas as considerações que tinha a fazer.

## Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Primeiramente devo louvar o competente trabalho do Ministro Vital do Rêgo, apoiado pelos servidores de seu gabinete, e de todos os auditores e unidades do TCU que, direta ou indiretamente, participaram da análise das presentes contas.

Digno de louvor, também, o competente trabalho da equipe econômica do governo, em relação aos avanços da política fiscal, da política monetária e da gestão orçamentária. O país teve sua inflação reduzida a 2,95% e a taxa Selic diminuída de 13,65%, em 2016, para 7%. Observamos um crescimento da receita primária líquida de R\$ 28,1 bilhões, em relação a 2016, e, no mesmo sentido, redução da despesa primária de R\$ 13,2 bilhões, além da redução do déficit nominal de 7,6%, em 2015, para 7% do PIB em 2017.

Gostaria de manifestar-me neste momento, inobstante a melhora nos indicadores macroeconômicos, a respeito do desequilíbrio das contas públicas, situação que tem sido sistematicamente apontada por esta Corte, inclusive por ocasião de contas de governo.

Em 2013, o TCU esteve em vias de rejeitar as contas prestadas naquela ocasião, justamente em razão do nível de deterioração fiscal então já existente. Agravada a situação, sobreveio o processo que culminou com a recomendação de rejeição das contas de 2014. E, ainda assim, as condutas ilícitas foram reiteradas em 2015.

Nas contas de 2016 o país atingiu um déficit primário previsto de R\$ 170 bilhões, o que representa um imenso desequilíbrio.

Por fim, nesta Sessão de julgamento das contas do Presidente da República, a situação fiscal continua significativamente degradada, a despeito de se encontrar dentro da meta prevista nas leis orçamentárias, qual seja, um **déficit de R\$ 139 bilhões para o Governo Central**.

Ressalto, mais uma vez, os efeitos deletérios das decisões de outrora que implicaram descumprimento da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, as quais suscitaram, até mesmo, a perda do mandato de uma Presidente da República. Necessário ter em mente que a irresponsabilidade fiscal não se resume a mera irregularidade formal, mas consiste em ato antijurídico com sérias e duradouras consequências negativas para a sociedade brasileira.

Lembro aqui os 12,3 milhões de desempregados e a grave crise de Segurança Pública, para reafirmar a importância do cumprimento da Lei de Responsabilidade, que protege a economia, protege as empresas, protege os empregos, protege a prestação dos serviços públicos essenciais, como a segurança.

Ainda a respeito da desafiadora situação fiscal do país, os recorrentes déficits e a situação macroeconômica elevam o risco de descumprimento do teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95/2016) nos próximos anos.

Como bem anotado pela Secretaria, as despesas primárias da União têm sido fortemente pressionadas em razão dos gastos com pessoal e previdenciários. As **despesas previdenciárias** representaram, em 2017, **53% do total das despesas primárias**.

Neste cenário, examinando a origem do déficit previdenciário do país em 2017, é possível se chegar à seguinte estratificação: RGPS rural (-R\$ 110 bilhões); RGPS urbano (-R\$ 71 bilhões); RPPS civil (-R\$ 46,9 bilhões); e RPPS militar (-R\$ 37,68 bilhões).

Destes números salta aos olhos o assombroso **déficit da Previdência Rural: 110 bilhões em 2017**, monta superior ao déficit da Previdência urbana (R\$ 71 bilhões) ou ao somatório dos déficits dos regimes próprios, civil e militar (R\$ 84,6 bilhões).

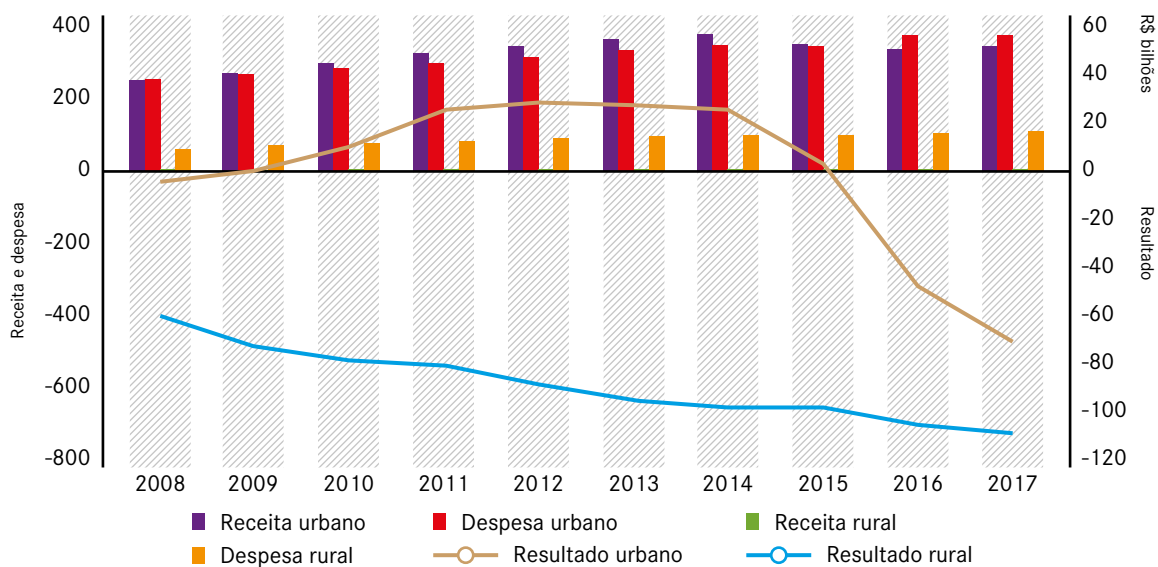
Em outras palavras, trata-se do elemento que gera o **déficit individual mais significativo** dentro do grupo de despesas previdenciárias, as quais representam a maior parte dos gastos não financeiros do governo central.

O desequilíbrio da Previdência Rural, que já foi objeto de reiterados apontamentos por esta Corte - inclusive

por ocasião de contas de governo, a exemplo das contas de 2002 (TC 006.113/2003-6) e de 2007 (TC 010.119/2008-7)-, vem se agravando nos últimos anos.

A partir de levantamento realizado em 2017 pelo TCU, apreciado por meio do Acórdão 1.295/2017-Plenário, relatado pelo e. Ministro José Múcio, e também do presente relatório de análise das contas, foi possível identificar a evolução do déficit do RGPS rural, comparativamente ao RGPS urbano:

**Gráfico 13:** Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural



Fontes: relatório do TC 012.535/2018-4, o qual tomou por base BEPS e RREO.

Nesse sentido, o Acórdão 3.414/2014-Plenário, relatado pelo e. Ministro Aroldo Cedraz, trouxe outro dado preocupante: **tendência de aumento gradual do déficit do RGPS rural em cerca de R\$ 7,35 bilhões ao ano.**

Portanto, noto que a considerável contribuição do déficit da Previdência Rural (R\$ 111 bilhões) para o

enorme déficit primário do Governo Federal de 2017 (R\$ 119,4 bilhões) deverá se ampliar ainda mais nos próximos exercícios.

Naquela assentada, foram apontadas como **principais causas** do enorme déficit da Previdência Rural: a insuficiência de fontes de arrecadação, o modelo de arrecadação por sub-rogação, a forma de

estruturação do benefício, além do aumento real no valor do salário mínimo observado há alguns anos.

Assim, reforçando a nobre missão desta Corte de zelar e cobrar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e considerando o cenário sintetizado acima, faz-se mister que o TCU, além da auditoria contínua de benefícios previdenciários, atualmente empreendida, se debruce sobre a questão, por meio de trabalho específico, sob o prisma operacional, a fim de avaliar, em mais detalhe, as causas do referido descompasso, verificar, a partir de modelo estatístico, a regularidade e o grau de confiabilidade das concessões de aposentadorias rurais e propor, dentro do atual marco constitucional, mecanismos capazes de mitigar o déficit.

Em outro giro, também considero imprescindível que tal questão seja devidamente considerada e debatida no âmbito das necessárias reformas estruturantes no campo fiscal, com transparência, a fim de que a sociedade tenha clareza acerca dos efeitos fiscais do referido regime de aposentadoria e, por conseguinte, as despesas obrigatórias, sobretudo as previdenciárias, sejam estabilizadas de forma justa.

Com esse registro, louvo muitíssimo o trabalho ora relatado pelo e. Ministro Vital do Rêgo.





## Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

O Plenário desta Casa de Contas se reúne, em sessão solene, para cumprir o relevante comando decorrente do art. 71, inciso I, da Constituição da Federal, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2017, mediante parecer prévio.

Saúdo o E. Ministro Vital do Rêgo, Relator destas contas, e toda a sua equipe técnica pelo portentoso trabalho empreendido, cujos resultados refletem a qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado. Rendo homenagens à igualmente valorosa Secretaria de Macroavaliação Governamental e aos demais servidores desta Casa que somaram esforços para o atendimento dessa republicana competência constitucional.

Colho, para breve exame, o delicado tema do Regime Próprio de Previdência Social.

Consoante informou a unidade técnica (no subitem 2.3.6 do Relatório precedente), os regimes de previdência pública consomem a maior parte dos gastos não financeiros do governo central. Em 2017, 53% de todas as despesas primárias realizadas pelo governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R\$ 680,71 bilhões de um total de R\$ 1.279,01 bilhões).

Do elucidativo gráfico inserto no subitem 2.3.6 do Relatório, verifica-se que a fatia das despesas com a previdência cresceu mais intensamente a partir de 2015, com a agravante de que as receitas previdenciárias não acompanharam essa mesma

proporção. É o que se chama de resultado dos regimes de previdência.

Especialmente em 2017, acerca do resultado, que considera as receitas e as despesas, constata-se que o Regime Próprio de Previdência Social (inclusive militares) apresentou majoração de despesas em ritmo superior ao de crescimento de receitas. Ou seja, os gastos aumentaram 14%, enquanto a arrecadação teve incremento de 10%. Logo, o resultado conjunto de RPPS e militares foi um déficit de R\$ 86,3 bilhões.

Essa constatação inspira cuidados, porquanto a tendência de crescimento contínuo dos gastos com a previdência, somada à restrição imposta pelo novo regime fiscal inaugurado pela Emenda Constitucional 95/2016 (“tetos dos gastos”), pode levar ao achatamento das demais despesas públicas e, por conseguinte, a repercussões negativas na prestação de serviços públicos oferecidos pela União, igualmente por obrigação constitucional.

A situação é desafiadora. A preservação das políticas públicas atualmente disponibilizadas à população, a extensão ou a melhorias delas e, principalmente, o afastamento da hipótese de redução dessas políticas, dependerão, entre outras medidas, de um eficiente controle dos gastos previdenciários.

Não há dúvida de que a questão previdenciária do país requer muita reflexão, debates permeados pela transparência, e, com as necessárias cautelas jurídicas e fiscais, a promoção de reformas estruturantes.

Feitas essas considerações, novamente registro meus encômios ao trabalho empreendido pelo E. Ministro Vital do Rêgo e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental.

## Ministro-Substituto Weder de Oliveira

Senhor Presidente, inicialmente, cumprimento o Ministro Eliseu Padilha, aqui representando o Excelentíssimo Sr. Presidente da República, Michel Temer, em nome do qual cumprimento todas as demais autoridades presentes.

Gostaria de começar minha manifestação registrando que este relatório é um relatório de peso físico menor, mas, Ministro Vital, é um relatório com um peso comunicativo muito maior.

O Tribunal vem se esmerando em produzir um parecer prévio cada vez mais comunicativo, aprimorando continuamente a auditoria financeira dos demonstrativos contábeis e financeiros da União, atividade que é um dos pontos centrais da atuação desta Corte de Contas no exame das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Sobre os benefícios tributários, muito já foi falado, mas acrescentaria outros ângulos importantes. Os benefícios tributários, quando concedidos de forma não compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, são potencialmente ilegais ou inconstitucionais, dependendo da teoria jurídica sob a qual seja examinada essa compatibilidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias regulam alterações na legislação tributária e eu já tive a oportunidade de escrever e estudar esse assunto mais profundamente em livro.

O que se discute em quase todos os casos não é meramente uma questão de estimativa, é uma questão de legalidade, uma questão de inconstitucionalidade, por descompasso com a disciplina

instituída na LRF e, anualmente, na LDO. Assim, há um rol de leis que concederam benefícios tributários potencialmente ilegais ou inconstitucionais, ressalto mais uma vez.

Prosseguir na inobservância de normas constitucionais, como é a competência da LDO para dispor sobre alterações na legislação tributária, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, como a necessidade de planejamento orçamentário ou de compensação tributária, significa incorrer em riscos jurídico e fiscal elevados, tanto quanto ao que venha a ser editado, quanto ao que já foi editado.

O outro ponto, já mencionado pelo Ministro Bruno Dantas, é a dificuldade já bastante conhecida, desde o primeiro Plano Plurianual, de se trabalhar com o planejamento governamental baseado, fundamentalmente nesse plano, um dos previstos na Constituição, entre tantos outros: planos nacionais, setoriais, regionais, que precisam ser coordenados com aquele plano estratégico-orçamentário. Devemos, no entanto, reconhecer o esforço que sucessivos governos fizeram e estão fazendo para dar operacionalidade e capacidade de racionalização ao gasto público a partir do Plano Plurianual. Esta Corte vem trabalhando há muitos anos na avaliação do modo como o PPA vem ou não vem cumprindo a sua missão constitucional e as dificuldades que têm sido observadas. Reiteradamente fazemos recomendações para aprimoramento do plano, dos seus indicadores e o Governo Federal está dedicando a elas a devida atenção. Sabemos que a resposta não é rápida, não é fácil, mas precisamos perseverar na formulação de soluções de melhoria da capacidade de planejamento governamental.

O terceiro ponto sobre o qual faço considerações é o crescimento da dívida pública. O Ministro Benjamim fez menção ao aumento da dívida pública federal, de 2016 para 2017, em

aproximadamente 500 bilhões de reais. E aqui, Srs. Ministros e Sr. Presidente, nós temos um relevantíssimo e longo caminho a percorrer. Talvez a partir do próximo ano, ao examinar as contas de governo, já possamos inovar na ampliação de nossa capacidade explicativa das razões do crescimento da dívida pública, na avaliação de eventuais benefícios que o recurso ao endividamento tenha proporcionado à gestão macroeconômica do País, bem como explicações e conhecimento mais profundo de sua trajetória.

Poucos entendem e muitos poucos conseguem explicar como a dívida pública aumenta 500 bilhões em apenas um ano e os serviços públicos continuam sendo percebidos como muito ruins. Temos, portanto, um espaço a ser preenchido, pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, e por este Tribunal de Contas; um espaço dedicado a buscar comunicar melhor as razões desse crescimento, os seus benefícios, ou os seus malefícios, para o bem-estar social e econômico do País.

O quarto ponto é o problema da regra de ouro. Constitui mecanismo constitucional voltado ao complexo processo de manter as finanças públicas em equilíbrio, contendo a propensão ao aumento da dívida pública como meio de financiamento dos gastos governamentais. Uma regra estatuída na Constituição e que ao longo do tempo, em sucessivos processos orçamentários, também, não vem sendo cumprido nos seus estritos termos.

Interpretações jurídicas foram formuladas para mitigar sua rigidez e poder restritivo, como, por exemplo, a consideração das despesas de capital e operações de crédito do orçamento de investimentos das empresas estatais para fins de aferição do cumprimento da regra de ouro. Essa sempre foi uma discussão polêmica, potencializada este ano: mesmo com a inclusão das operações do orçamento

de investimentos, estamos na iminência do descumprimento dessa prescrição constitucional.

Como a observância desse mandamento e mecanismo de controle constitucional das finanças públicas e do endividamento estatal não pode ser deixada para ser efetivada apenas na transição de um ano para o outro, porque isso envolve profunda análise da composição e reorganização das receitas e despesas, é imprescindível que o Governo faça algum tipo de estudo sobre a evolução da possibilidade de descumprimento da regra de ouro nos próximos anos e planeje o que é possível ser feito para manter a hígidez constitucional e dar o cumprimento a esse mecanismo de controle.

O que se observa, isso está aqui na página 176 do relatório, é que estamos utilizando, pelo menos desde de 2014, e talvez antes, bilhões de reais oriundos de operações de crédito, resultando em aumento da dívida pública, para custear despesas correntes. Em 2018, a previsão é a de despender 420 bilhões de reais com o pagamento de juros, de despesas com pessoal e como outras despesas correntes.

Desse modo, isso revela um dos cerne do problema do potencial descumprimento da regra de ouro: a sucessiva evolução de utilização de receitas financeiras, operações de crédito, para custear despesas correntes, e não apenas despesas de capital. Essa realidade endereça novos desafios ao Tribunal de Contas da União, ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo: a ampliação da nossa capacidade de compreender profundamente as finanças públicas e de reportar essa compreensão de forma mais inteligível e transparente na arena do debate público. Esses problemas concretos, de difícil resolução, precisam ser explicitados à sociedade brasileira para que possamos encontrar a melhor forma de debatê-los e enfrenta-los por meio do sistema político. Recentemente, li um artigo escrito sobre o

orçamento na Grécia Antiga por dois pesquisadores, um australiano e um inglês, e eles dizem que era muito comum na Grécia Antiga, o berço da democracia, que questões difíceis e sensíveis sobre finanças públicas eram debatidas abertamente, sem receio de que a comunidade dos cidadãos e eleitores não pudesse ou não quisesse conhecer as dificuldades financeiras e decidir sobre as soluções problemáticas, que vão passar, no mundo moderno, por corte de gastos, mudança na regulação econômica ou mesmo no aumento de tributos.

Um dos mais importantes *locus* para canalizar as discussões dos grandes problemas nacionais criado por nosso sistema constitucional orçamentário é a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ela foi concebida pelo constituinte de 1987 para ter um papel central nas finanças públicas, no planejamento fiscal. Ela controla as alterações na legislação tributária, controle que tem sido fraco e desconhecido. Ela deve abordar as perspectivas de financiamento dos grandes bancos estatais, mas o tem feito de forma tímida. Ela controla a despesa com pessoal, determina o planejamento fiscal e debate as prioridades governamentais. Foi concebida, como se vê, para ser o centro anual do conhecimento e discussão sobre as finanças públicas. Mas, ao longo de quase trinta anos, separou-se do exercício substancial e funcional dessas grandes funções e se transformou numa lei de microgerenciamento financeiro-orçamentário.

Há, portanto, no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo a necessidade de recuperar a funcionalidade perdida dessa lei tão prestigiada pela Constituição. Temos a possibilidade de fazer com que o debate relevantíssimo sobre as finanças públicas se faça no local previsto na Constituição, todos os anos, depois da elaboração do PPA e antes da elaboração do orçamento. Destaco que, em parte, os problemas da falta de controle e de racionalidade

observada na concessão de benefícios tributários, tantas vezes reportadas nessa sessão e no relatório, decorre do desrespeito à Constituição resultante da inobservância do que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias sobre alterações na legislação tributária e, principalmente, da fraca atuação disciplinadora dessa lei em relação aquilo que o constituinte previu.

E, por fim, a última observação: a Lei de Responsabilidade Fiscal foi muito bem-sucedida por alguns anos; perdeu-se mais recentemente. Há pilares centrais seus fragilizados que, se recuperados, podem nos ajudar a ir no caminho da sustentabilidade fiscal. Um deles é a implementação de controle mais efetivo das despesas obrigatórias, já instituído em seu artigo 17 e correlatos. Outro é a implementação efetiva do artigo 14, que trata de benefícios tributários. Artigo que já foi objeto de *enforcement* pelo Tribunal, em acórdãos de 2013, se bem me lembro. E um terceiro, não menos relevante, é a retomada da seriedade na formulação de estimativas fiscais e de cumprimento da meta de resultado primário.

Senhor Presidente, em 2018, o Tribunal de Contas da União dá um grande passo no aprimoramento da comunicação sobre as contas de governo com as mudanças introduzidas nesse parecer prévio, em que trabalha com conteúdo mais objetivo, mais acessível à leitura de todos aqueles a que se destina, e com análises mais esclarecedoras e aptas a suscitar correções e aprimoramentos, em ação colaborativa e concertada entre esta Corte de Contas, o Poder Executivo e o Poder Legislativo.



# MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

PROCURADOR-GERAL,  
EM EXERCÍCIO, PAULO  
SOARES BUGARIN

**N**essa Sessão especial, a Corte de Contas desempenha aquela que, talvez, seja a mais eminente atribuição conferida ao Tribunal, constante do artigo 71, inciso I, da Carta Política de 1988.

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

Vislumbramos um país com cerca de 30 milhões de habitantes na década de 20, chegando a 50 milhões nos idos de 50, 100 milhões nos anos 70 e atualmente somos mais de 207 milhões de brasileiros.





Toda essa população construiu um PIB que, no fim de 2017, atingiu 6,5 trilhões de reais, o que corresponderia a cerca de \$ 9.689 dólares per capita.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Nesse sentido, as determinações e recomendações feitas pelo Acórdão 1.270/2018 – Plenário, exarado semana passada, demandam ações efetivas do Poder Executivo federal e deveriam merecer a atenção especial do Congresso Nacional, que formula ou analisa as leis que instituem e regulam tais incentivos, os quais visam induzir determinadas políticas públicas ou estimular determinados setores produtivos, mas são suportados por todos os contribuintes. Ressalto que essa matéria também é objeto de pertinente alerta sugerido pela Semag no exame das presentes contas, o qual acolhemos integralmente.

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

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

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

do sistema tributário, financeiro, previdenciário e orçamentário nacional.

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

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

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

Obrigado, Senhor Presidente.

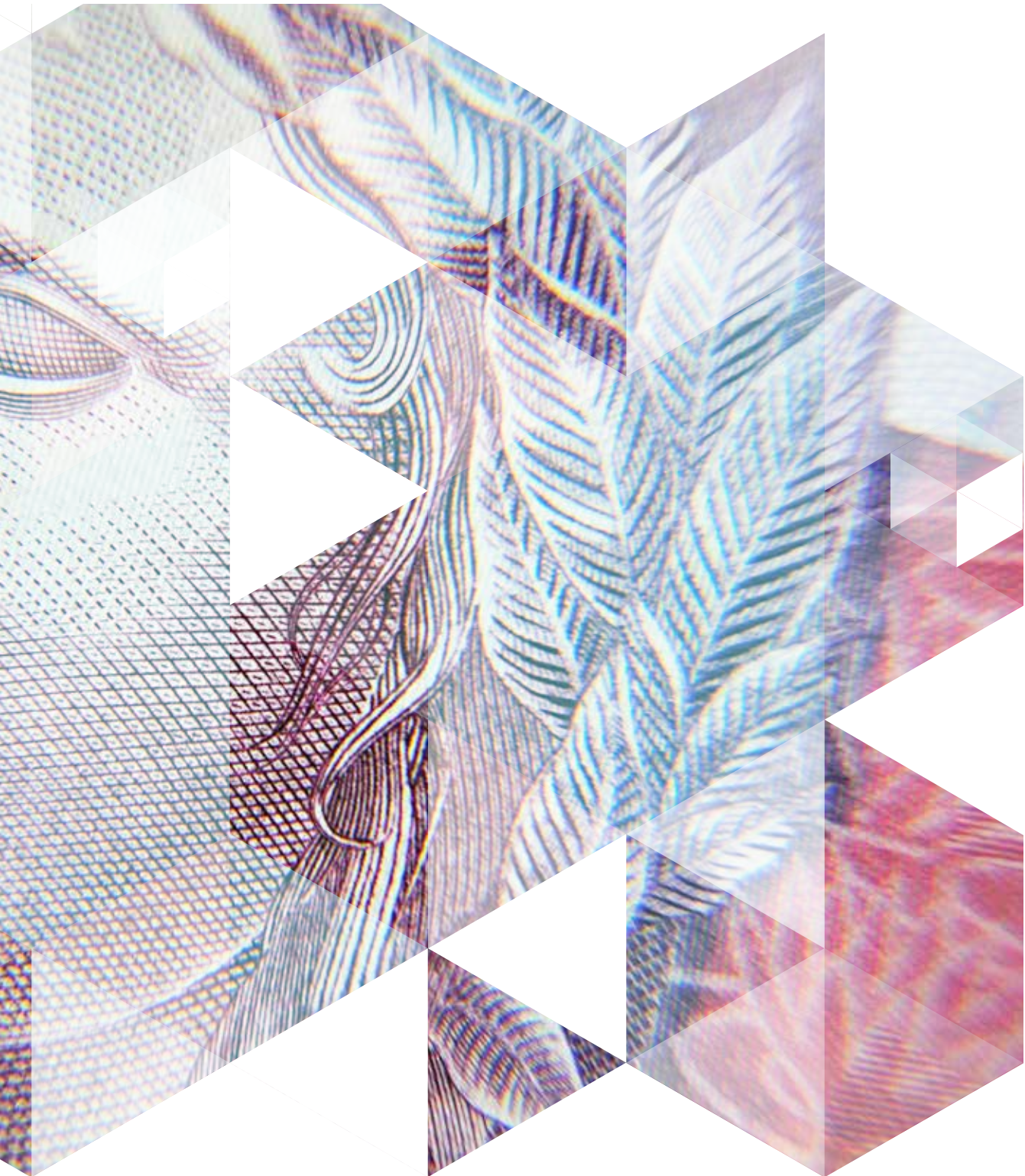
# MANIFESTAÇÃO DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTRO PRESIDENTE,  
RAIMUNDO CARREIRO

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

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





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

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

Por isso, o TCU deve manter a estratégia atual de acompanhamento contínuo da gestão dos recursos federais, sobretudo quanto às regras e aos princípios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a coibir a reincidência de mecanismos prejudiciais ao equilíbrio das contas públicas, em alinhamento à diretriz do Tribunal de **combate à má gestão dos recursos públicos federais**.

No mesmo sentido, a experiência e a responsabilidade desta instituição impõem que o TCU se mantenha sempre atento, acompanhando e promovendo a **transparência** da gestão das finanças públicas, princípio que selecionei como uma das diretrizes da minha gestão na Presidência do Tribunal, dada a sua relevância para assegurar a disponibilidade e a confiabilidade das informações perante os agentes econômicos, o Congresso Nacional e toda a sociedade.

É precisamente devido ao avanço da transparência e à tempestividade do controle que esta Corte exerce que permitem, hoje, que conheçamos a grave situação fiscal do país em toda sua inteireza. Quadro

crítico que se expressa, com clareza, na questão destacada pelo Exmo. Min. Relator Vital do Rêgo, em seu voto, sobre a chamada Regra de Ouro.

Referida regra está insculpida no art. 167, inciso III, da Constituição, vedando que o governo realize operações de crédito para financiar suas despesas operacionais, de caráter corrente. Como constatado pela unidade técnica, a norma constitucional foi cumprida no exercício de 2017, o que é louvável, mas se deve atentar que o cumprimento se deveu a medidas extraordinárias, como as devoluções antecipadas de recursos do BNDES. Trata-se de fato preocupante por duas razões: primeiramente, tais condições excepcionais, não relacionadas ao real esforço fiscal do governo, podem não vir a se repetir nos próximos exercícios; em segundo lugar, os cenários futuros indicam agravamento do desequilíbrio fiscal, caso mantidas as atuais regras determinantes do crescimento das despesas obrigatórias.

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

Por isso, é importante registrar que o atual desequilíbrio fiscal deve ser tenazmente combatido pela União, de forma a assegurar que futuras operações de crédito possam servir tão somente à realização de investimentos ou à quitação da dívida pública.

Além disso, não obstante o caráter meritório da Regra de Ouro, é possível vislumbrar oportunidades de aprimoramento que podem vir a ser

consideradas pelos representantes do povo no Congresso Nacional. A título de exemplo acerca dessas contribuições para aperfeiçoar a norma, pode-se citar:

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

A título de contribuição, apresento sugestão de alteração para o referido art. 167 da Constituição Federal:

**Regra de Ouro: Sugestão de Aperfeiçoamento do Dispositivo Constitucional**

“Art. 167. São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

(...)”

**Inclusão:**

§ 6º Caso as operações de crédito em um exercício atinjam 90% do montante das despesas de capital, o

Tribunal de Contas da União emitirá **alerta** ao Poder Executivo para adoção de providências e informará ao Congresso Nacional, tendo em vista assegurar o cumprimento do que dispõe o inciso III.

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

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

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

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

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

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

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

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

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

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

De fato, o contexto orçamentário atual exige do gestor público escolhas visando à **eficiência** da Administração Pública. É notório que os recursos disponíveis para execução de políticas públicas estão cada vez mais escassos, com a queda significativa da arrecadação verificada nos últimos anos e a consequente restrição imposta pelo Teto de Gastos. Assim, a alocação eficiente dos recursos públicos tornou-se um imperativo para todos os níveis da gestão, desde o Presidente da República até o servidor recém-empossado.

A apreciação das Contas presidenciais por esta Corte coopera para mitigar riscos e corrigir desvios em busca da sustentabilidade fiscal, elemento essencial para que a Administração Pública execute as políticas públicas e entregue os **resultados** almejados pelo cidadão.

Assim, a implementação das medidas normativas ora propostas induzirá o aperfeiçoamento da gestão pública, materializado:

- na ampliação da transparência;

- no aumento da eficiência na aplicação de dinheiro público;
- na melhoria da qualidade do gasto;
- na prevenção e no combate à fraude e à corrupção e ao uso irregular de recursos, assegurando o atendimento às demandas da sociedade.

Assim, concluo destacando que a higidez das contas públicas aliada à transparência e à prudência na gestão fiscal são elementos indispensáveis ao êxito da política econômica.

Por fim, reconhecendo e proclamando o excelente trabalho técnico apresentado pelo relator Ministro Vital do Rêgo, apoiado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag, na figura do Secretário Leonardo Albernaz e toda a sua equipe, e pela assessoria do relator, coordenada pelo chefe de gabinete Eduardo Nery, que dão segurança ao Plenário do TCU para proferir seus votos, cujo resultado, como vimos, foi unânime.



110 | 111

# ACÓRDÃO Nº 1322/2018 TCU – PLENÁRIO





1. Processo nº TC 012.535/2018-4.

1.1. Apenso: 012.351/2017-2.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão: Presidência da República (vinculador).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Michel Miguel Elias Temer Lulia;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata nº 21/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 13/6/2018 – Contas do Presidente da República.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1322-21/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:  
(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral, em exercício





### **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Macroavaliação Governamental

### **Design**

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)  
Secretaria de Comunicação (Secom)  
Núcleo de Criação e Editoração (NCE)

### **Fotos da Capa**

Istock  
Eduardo Saraiva [sala de aula]  
Ciete Silvério [rodovia]  
APPA - Paraná [soja]

### **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Comunicação  
SAFS Qd 4 Lote 1 - Sede - sala 342  
Bairro : SAFS  
Cidade : Brasília-DF CEP : 70042-900  
secom@tcu.gov.br  
61- 33165060

### **Ouvidoria**

Fone 0800 644 1500  
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam



### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

