

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2019

AO CONGRESSO NACIONAL

Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2019, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. Nos termos do art. 36 da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 53, inciso V, da Lei 13.844/2019.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 7º, inciso VI, do Decreto 6.976/2009.

Competência do Tribunal de Contas da União

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

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2019;
- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;
- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter uma segurança razoável de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

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

Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.

Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional com ressalvas.

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

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

2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2019 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves, em 10 de junho de 2020.

Ministro Presidente José Mucio Monteiro

Ministro Relator Bruno Dantas

Ministro Walton Alencar

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Raimundo Carreiro

Ministra Ana Arraes

Ministro Vital do Rêgo

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:

Irregularidades

- 1.1. Não cumprimento, no exercício de 2019, da aplicação mínima de recursos destinados à irrigação no Centro-Oeste, conforme exige o inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, o qual impõe que, dos recursos destinados à irrigação, a União deve aplicar, durante quarenta anos, ao menos 20% na Região Centro-Oeste (seção 4.1.1.7);
- 1.2. Realização de despesas com benefícios previdenciários em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);
- 1.3. Assunção de obrigações junto a organismos internacionais em montante superior aos respectivos créditos orçamentários ou adicionais do exercício de 2019, contrariando a vedação contida no art. 167, inciso II, da Constituição Federal (seção 4.2.2);
- 1.4. Liquidações integrais de restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias sem a devida demonstração de que cumpriam os requisitos para pagamento, em desacordo com a Portaria Interministerial 424/2016, com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com o Manual Siafi, com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional e com o art. 63 da Lei 4.320/1964 (seção 4.1.2.8.2);
- 1.5. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019) para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, conduta incorrida também em exercícios anteriores, em face da ausência, no momento da edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, da sanção da Lei 13.799/2019, bem como da implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios, de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício, além da não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);
- 1.6. Inobservância dos requisitos exigidos pelos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, em razão da inexistência de previsão, na Lei Orçamentária Anual da União de 2019, da criação dos cargos públicos propostos e da ausência de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos

custos de implantação e funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT); indicação da origem dos recursos para o seu custeio; demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

- 1.7. Realização de aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais (seção 4.1.1.6).

Impropriedades

- 1.8. Divergência entre os valores das receitas previstas na Lei Orçamentária Anual aprovada e aqueles lançados no Siafi (seção 2.5.1);
- 1.9. Falha formal na apuração do montante das despesas de capital, para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da “Regra de Ouro” na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);
- 1.10. Falha formal na apuração das despesas executadas a título de Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei 13.843/2019 (crédito suplementar aprovado por maioria absoluta do Congresso Nacional), para fins de evidenciação no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Cumprimento da “Regra de Ouro” na Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), que integrou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União do 6º bimestre de 2019 e a Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2019 (seção 4.1.1.5);
- 1.11. Uso de localizador nacional genérico para classificar despesas relativas a projetos determinados, em lugar do emprego de localizador mais específico, a exemplo de localizador por município ou por região, de modo a propiciar a transparência da gestão e o acompanhamento, pela sociedade, do atendimento aos requisitos definidos no art. 42 do ADCT (seção 4.1.1.7);
- 1.12. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria-Geral Federal (seção 4.1.2.11);
- 1.13. Edição da Portaria 612, 25/11/2019, do Ministério da Economia, que atualizou valores globais de programas inseridos no PPA 2016-2019 e alterou atributos dos programas temáticos no último bimestre do período de quatro anos de vigência do Plano, comprometendo a confiabilidade das informações de desempenho, bem como a avaliação do alcance das metas, em discordância com o art. 3º, inciso III, e o art. 4º, inciso IX, do Decreto 9.203/2017 (seção 3.3).

Distorção

- 1.14. Falhas na confiabilidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2019 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (seção 3.3).

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

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

- 2.1. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia (item 5.2.4.1); e
- 2.2. Impossibilidade de emitir opinião de auditoria sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (item 5.2.4.2).

Distorções de valor

- 2.3. Subavaliação do passivo e das variações patrimoniais diminutivas, em valor estimado de até R\$ 53,5 bilhões, em razão da insuficiência de constituição de provisão sobre as prováveis obrigações da União com honra de garantias (seção 5.3.1.1);
- 2.4. Superavaliação não estimada do ativo, em razão da ausência de constituição de ajuste para perdas sobre os valores devidos pelo estado do Rio de Janeiro à União (seção 5.3.1.2);
- 2.5. Subavaliação do passivo, estimada em R\$ 601,8 bilhões, em virtude de deficiências nas projeções atuárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.3.1.3);
- 2.6. Superavaliação do ativo, estimada em R\$ 663 milhões, decorrente da diferença entre o saldo de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado nas empresas investidas e o registrado junto à União (seção 5.3.1.4);
- 2.7. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 2 bilhões, em virtude da ausência de apropriação da correção pela taxa Selic dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (seção 5.3.1.5);
- 2.8. Subavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas no valor de R\$ 331,2 milhões, e do passivo e das variações patrimoniais diminutivas no valor de R\$ 175,5 milhões, em virtude da transferência de valores desatualizados para a conta de ativos temporários (seção 5.3.1.6);
- 2.9. Superavaliação do ativo e das variações patrimoniais aumentativas, estimada em R\$ 196,3 milhões, em virtude de erros na apuração da equivalência patrimonial de participações da União em empresas (seção 5.3.1.7);
- 2.10. Superavaliação do passivo, em valor estimado de R\$ 29 bilhões, em virtude da não contabilização de empréstimos e financiamentos pelo custo amortizado (seção 5.3.1.8).

Distorções de Classificação

- 2.11. Superavaliação da Despesa Orçamentária com Juros e Encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal, em valor estimado de R\$ 45 bilhões, com correspondente subavaliação da despesa orçamentária com amortização (seção 5.3.2.1);
- 2.12. Registro do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta contábil indevida, gerando distorção estimada em R\$ 1,9 bilhão (seção 5.3.2.2);

- 2.13. Contas de Variação Patrimonial Diminutivas próprias de “correção monetária das dívidas mobiliária e contratual” utilizadas para registrar atualização monetária negativa de empréstimos a receber, no montante de R\$ 7,1 bilhões (seção 5.3.3.1);
- 2.14. Contas de Variação Patrimonial Diminutiva de apropriação de juros e encargos da dívida e de demais empréstimos a pagar utilizadas para apropriação de juros e encargos negativos incidentes sobre empréstimos a receber, no montante de R\$ 6 bilhões (seção 5.3.3.2);
- 2.15. Conta de Variação Patrimonial Diminutiva própria de “correção monetária negativa incidente sobre empréstimos e financiamentos a receber” utilizada para registrar atualização monetária de contas do passivo, no montante de R\$ 2,3 bilhões (seção 5.3.3.3).

Controles Internos Contábeis

- 2.16. Registro de empréstimos recebidos antecipadamente por valores líquidos, em razão da ausência do registro contábil da obrigação referente a cauções recebidas de devedores (seção 5.4.1);
- 2.17. Inobservância do regime de competência no registro dos juros a receber (seção 5.4.2);
- 2.18. Registro indevido de amortização do principal e de juros em uma única conta contábil (seção 5.4.3);
- 2.19. Uso de contas de resultado para promoção de ajustes não pertencentes ao exercício de 2019 (seção 5.4.4);
- 2.20. Inexistência de critérios formais para constituição de ajustes para perdas em contas de empréstimos e financiamentos concedidos (seção 5.4.5);
- 2.21. Divergências entre o percentual de participação da União em investidas adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional e o divulgado pelas investidas (seção 5.4.6);
- 2.22. Ausência de normatização acerca do registro de Juros sobre Capital Próprio (JCP) e Dividendos recebidos antecipadamente (seção 5.4.7).
- 2.23. Lançamento intempestivo de dividendos e juros sobre capital próprio a receber (seção 5.4.8);
- 2.24. Atualização da participação em fundos avaliados pelo método da equivalência patrimonial sem documentação de suporte adequada e suficiente (seção 5.4.9);
- 2.25. Inconsistência dos Dados de Leilões de Títulos (seção 5.4.10);
- 2.26. Incompletude dos Dados de Emissões de Títulos (seção 5.4.11);
- 2.27. Registro da variação cambial da dívida mobiliária externa de longo prazo, no total de R\$ 24.446.459.516,62, por meio de evento próprio da dívida de curto prazo (seção 5.4.12);
- 2.28. Correção monetária positiva de empréstimos e financiamentos concedidos, no montante de R\$ 36.066.332,36, registrada em conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) própria de créditos em geral (seção 5.4.13);
- 2.29. Apropriação de juros a receber, no montante de R\$ 48.793.044,87, em conta que representa o principal de empréstimos e financiamentos a receber com contrapartida na conta VPA de variação monetária e cambial incidente sobre empréstimos concedidos (seção 5.4.14);

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

- 3.1. Ao Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 21, §§ 3º e 4º, inciso III, alínea “b”, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), bem como nos estudos consubstanciados nas 2ª e 11ª edições do Boletim Mensal sobre os Subsídios da União, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor ao Congresso Nacional a revisão da política de desoneração da cesta básica (Lei 10.925/2004), tendo em vista a possibilidade de se adotar alternativas mais eficientes para os mesmos propósitos, ponderando, necessariamente, as circunstâncias de enfrentamento da crise decorrente da pandemia da Covid-19 (2.3.5.1.2);
- 3.2. Ao Ministério da Economia que, na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, adote a metodologia de classificação da origem das receitas estabelecida pelo Manual Técnico de Orçamento Federal (MTO 2020 e seguintes), a qual agrega à receita propriamente dita os valores de multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita (seção 2.5.1);
- 3.3. À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia que:
 - a) adotem medidas para assegurar a confiabilidade das informações de desempenho legais e gerenciais dos instrumentos de planejamento associados ao Plano Plurianual 2020-2023;
 - b) nas alterações dos atributos dos programas finalísticos do Plano Plurianual 2020-2023 (objetivos, metas e indicadores), bem como dos atributos dos demais instrumentos de planejamento associados ao PPA (definidos no art. 165, § 4º, da Constituição Federal e no art. 22, § 2º, da Lei 13.971/2019), observem prazo razoável e demais condições necessárias para garantir a confiabilidade de tais atributos, nos termos do art. 3º, inciso III, e do art. 4º, inciso IX, todos do Decreto 9.203/2017, bem como deem a devida transparência às alterações, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, c/c o art. 3º, inciso VI, e art. 4º, inciso XI, do Decreto 9.203/2017;
 - c) coordenem as ações da Secretaria do Tesouro Nacional e dos demais órgãos responsáveis para a implementação do processo de reconhecimento e mensuração de custos em toda a Administração Pública Federal, com vistas a possibilitar a gestão de custos dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 e de unidades administrativas, de forma alinhada às melhores práticas de governança pública e com fundamento no art. 79 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 50, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 e no art. 15, inciso V, da Lei 10.180/2001 (seção 3);
- 3.4. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas a fim de garantir que, dos recursos destinados à irrigação, a União aplique no mínimo 20% na Região Centro-Oeste, em atendimento às disposições do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);
- 3.5. Ao Poder Executivo Federal que adote medidas efetivas para aprimorar as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo “irrigação” no processo orçamentário e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio do uso de localizador geográfico, de modo a permitir a averiguação do cumprimento do art. 42 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em atendimento à recomendação do subitem 4.1.1.7 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2018 (seção 4.1.1.7);

- 3.6. Ao Poder Executivo Federal que realize levantamento, juntamente com os ministérios setoriais, de todos os restos a pagar não processados relativos a transferências voluntárias liquidados integralmente em 2019 em desacordo com a Nota Técnica 7/2018/CCONT/SUCON/STN-MF, de 22/3/2018, e oriente cada órgão, quando ainda for viável, sobre o cancelamento das liquidações irregulares, bem como o consequente cancelamento dos restos a pagar não processados, informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 dias, os resultados do referido levantamento, as orientações eventualmente emitidas e, quando for o caso, os cancelamentos realizados ou programados (seção 4.1.2.8.2);
- 3.7. Ao Poder Executivo Federal que oriente os ministérios setoriais de que as despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual deverão ser empenhadas em cada exercício financeiro apenas pela parte a ser nele executada, em observância ao princípio da anualidade orçamentária e conforme determina o art. 27 do Decreto 93.872/1986 (seção 4.1.2.8.2);
- 3.8. Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (seção 4.1.2.9);
- 3.9. Ao Poder Executivo Federal que evidencie, de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza, na Prestação de Contas do Presidente da República, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.2.11);
- 3.10. Ao Poder Executivo Federal que aprimore o processo de estimação da despesa e de alocação orçamentária no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de modo a assegurar que as respectivas dotações sejam suficientes para custear todos os benefícios previdenciários do exercício (seção 4.2.2);
- 3.11. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias e em consonância com o item 12.2 Provisões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, itens 5.14 a 5.26 da Norma Brasileira de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e, subsidiariamente, itens 4.26 a 4.47 do Pronunciamento técnico CPC 00 (R2) Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro:
 - a) constitua provisão para honra de garantia a operações de crédito contratadas pelos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, bem como de demais entes devedores que incorrerem em situação semelhante, fundada na provável necessidade de desembolso financeiro pela

- União para cobertura das recorrentes e sucessivas inadimplências, com base em estimativa de desembolso futuro para liquidar a obrigação;
- b) formalize política de constituição de provisão destinada a cobrir os prováveis desembolsos da União com honras de garantia a operações de crédito dos entes subnacionais, estabelecendo critérios de reconhecimento, bases de mensuração e evidenciação; e
 - c) evidencie em notas explicativas a relação de devedores que tiveram operações de crédito garantidas pela União, informando, entre outros dados, os valores honrados e recuperados no exercício e os valores a recuperar acumulados (seção 5.3.1.1);
- 3.12. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que, no prazo de até 180 dias:
- a) formalize política para constituição de ajuste para perdas em Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos), mediante estabelecimento de parâmetros que devam ser considerados pelos gestores para sua mensuração e registro, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Macrofunção Siafi 020342 – Ajustes para Perdas Estimadas; e
 - b) realize estudos e constitua, se for o caso, conta de ajuste para perdas referentes aos direitos da União decorrentes de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (curto e longo prazos) registrados na Secretaria do Tesouro Nacional, em especial os relacionados ao estado do Rio de Janeiro e demais entes subnacionais que venham a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal ou apresentem situação econômico-fiscal deteriorada, a fim de ajustar o valor desses ativos ao seu valor provável de realização e permitir, assim, a cobertura de perdas esperadas. (seção 5.3.1.2);
- 3.13. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:
- c) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrados no ativo da União para refletir os recebimentos dos valores pelas empresas investidas, considerando nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e
 - d) instituição de rotina contábil e de controles internos que prevejam a averiguação periódica dos registros de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital realizados pelas UGs transferidoras e que tenham reflexo contábil na UG da Copar/STN, a fim de que eventuais erros sejam prontamente identificados e tempestivamente corrigidos, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.4);
- 3.14. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:
- e) as providências adotadas para conciliação de saldos e reconhecimento dos encargos financeiros equivalentes à taxa Selic incidentes sobre os valores de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, nos termos do Decreto 2.673/1998, alterado pelo Decreto 8.945/2016, inclusive para as distorções identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e
 - f) a instituição de rotina contábil e de controles internos que garanta o reconhecimento por competência dos encargos financeiros equivalentes à taxa

Selic incidentes sobre os saldos de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital transferidos pela União, quando aplicável, bem assim a conferência desse processo pela Coordenação-Geral de Participações Societárias, com base no inciso XI do art. 1º do Regimento Interno da STN (Portaria-MF 285/2018) (seção 5.3.1.5);

3.15. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que promova:

- g) a retificação dos valores de transferência das participações societárias permanentes para Investimentos e Aplicações Temporárias realizadas no exercício de 2019; e
- h) o aprimoramento e a respectiva normatização da rotina de depósito de participações permanentes da União no Programa Nacional de Desestatizações, ou assemelhados, para que os saldos sejam atualizados com base nas demonstrações contábeis mais recentes disponíveis antes de serem transferidos para as contas do Ativo Temporário, em consonância com os princípios contábeis da oportunidade, da integralidade e da competência, bem assim a característica qualitativa da representação fidedigna da informação contábil (seção 5.3.1.6);

3.16. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

- i) promova as retificações necessárias para sanar as distorções identificadas nas participações permanentes da União avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, em 31/12/2019, bem como institua controles internos capazes de mitigar o risco de distorções semelhantes ocorrerem novamente em exercícios futuros (seção 5.3.1.7);
- j) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e com amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);
- k) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);
- l) no prazo de 180 dias, realize o levantamento de todas as cauções recebidas relacionadas à conta de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00) que não tenham sido oportunamente registradas como obrigação e proceda ao seu reconhecimento, em atendimento à Macrofunção Siafi 021126 – Depósitos em Garantia, à 8ª edição do MCASP, e à NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.4.1);

- m) adote as medidas necessárias para que o registro contábil de amortização do principal e dos juros, referentes às contas de Empréstimos Concedidos a Receber (1.1.2.4.1.01.00), Créditos de Operações Especiais a Receber (1.1.2.4.1.03.01) e Operações Especiais Securitizadas (1.1.2.4.1.03.03) seja realizado de forma segregada, de acordo com a natureza da receita, em atendimento aos pressupostos de evidenciação e transparência na divulgação das informações contábeis, conforme disposto na NBC TSP Estrutura Conceitual, apresentando ao Tribunal a comprovação de sua adequação no prazo de 180 dias (seção 5.4.3);
- n) aprimorem e estabeleçam normas e procedimentos contábeis para o reconhecimento de dividendos e juros sobre capital próprio a receber e recebidos antecipadamente, bem assim promovam as alterações necessárias na macrofunção 021123, tendo em vista os encaminhamentos do Grupo de Trabalho Participações Societárias instituído pela Portaria-STN 702/2016 e os apontamentos realizados na auditoria financeira do BGU 2019 (seção 5.4.8);
- o) estabeleça requisitos mínimos para a documentação e as informações contábeis intermediárias a serem encaminhadas pelos gestores dos fundos nos quais a União possui participação, de forma a dar o suporte documental adequado e viabilizar a verificação, pela Secretaria do Tesouro Nacional e órgãos de controle, dos dados utilizados na aplicação do método da equivalência patrimonial (seção 5.4.9);

3.17. À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil, que:

- p) promovam melhorias nos controles internos relativos à gestão dos dados relativos à Dívida Pública Federal, realizando a conciliação dos leilões e emissões diretas de títulos públicos com as informações do estoque, no prazo de 180 dias, uma vez que foram detectadas, na auditoria financeira do Balanço Geral da União de 2019, divergências nos dados disponibilizados (seção 5.4.10).
- q) avalie a conveniência e oportunidade de elaborar e dar transparência a um plano de gestão da dívida pública federal, que sinalize para o mercado o montante estimado de endividamento, especialmente em tempos de crise, e possíveis mecanismos a serem adotados para guiar o montante da dívida a níveis razoáveis em caso de desequilíbrios (Voto do Ministro Relator);

3.18. Ao Poder Executivo Federal que promova detalhada transparência na internet, em sítio único e de fácil acesso aos cidadãos, de todos os gastos com publicidade e propaganda, contando com informações relativas a todos órgãos públicos contratantes, incluindo empresas estatais, com a segregação da informação em nível de fornecedores e valores pagos mensalmente, mencionados nominalmente todos os *sites*, *blogs*, portais e congêneres que recebam monetização com recursos públicos, seja diretamente ou por meio de empresa interposta (Voto do Ministro Relator);

3.19. Ao Ministério da Educação que encete medidas novas tendentes a proporcionar a possibilidade e a perspectiva de aplicação de recursos públicos do Fundef, ou de quaisquer outras fontes, na consecução do ensino, em caráter complementar, com a disponibilização de material, cursos de ensino na rede de internet, bem como pacotes de dados, para acesso ao conteúdo educacional, para todos os estudantes do ensino básico, de forma paulatina e constante, revisitando e aprimorando todas as políticas públicas relevantes sobre o tema (Declaração de Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues);

- 3.20. Ao Poder Executivo Federal que adote providências para incluir a estimativa das receitas decorrentes de acordos de leniência celebrados pela CGU/AGU na esfera administrativa nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhados ao Congresso Nacional, e inclua, nas próximas Prestações de Contas do Presidente da República, informações sobre a previsão, a arrecadação e a contabilização desses recursos, em conformidade à legislação de regência das finanças públicas, especialmente o art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988, os arts. 2º, 3º e 56 da Lei 4.320/1964, e o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro);
- 3.21. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura que considerem a possibilidade de concessão conjugada de diferentes modais na modelagem dos estudos econômico-financeiros de contratos de concessões sempre que as condições existentes assim permitam (Declaração de Voto do Ministro Vital do Rêgo);

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

- 4.1. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode ensejar o registro de irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);
- 4.2. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos deficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (seção 4.1.1.5);
- 4.3. Alertar o Poder Executivo Federal que aportes a estatais não dependentes devem observar os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, nos termos estabelecidos no art. 1º da LRF e considerando as restrições decorrentes do art. 2º, inciso III, da mesma lei, bem como os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, os quais vedam a capitalização de estatais não dependentes como meio de evitar o devido processo orçamentário e o cumprimento das regras fiscais voltadas para a preservação do equilíbrio intertemporal das contas públicas (seção 4.1.1.6);
- 4.4. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que a prática reiterada de ações que se afastam dos pressupostos básicos do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC 95/2016, pode afetar a credibilidade e a eficácia da norma como regra de contenção das despesas primárias, visando à sustentabilidade da dívida pública, bem como vir a incidir em violação ao próprio dispositivo constitucional (seção 4.1.1.8);
- 4.5. Alertar o Poder Executivo Federal acerca das irregularidades reiteradas na concessão ou ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 114 e 116 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), uma vez que, na edição das Medidas Provisórias 877/2019, 905/2019 e 907/2019, na sanção da Lei 13.799/2019, e na implementação pelo Poder Executivo dos respectivos benefícios tributários, não foram observados integralmente os respectivos requisitos constitucionais e legais necessários para conferir eficácia às normas aprovadas, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação; fixação de vigência máxima de cinco anos; indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação do benefício; não concessão de novos benefícios durante o exercício (seção 4.1.2.9);
- 4.6. Alertar o Poder Executivo Federal acerca do descumprimento dos arts. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 101, inciso IV, e 114 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), quando da sanção da Lei 13.856/2019, uma vez que a

criação de cargos públicos exige previsão na Lei Orçamentária Anual e que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, como as destinadas à implantação e ao funcionamento da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), exige: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e compensação dos respectivos efeitos financeiros nos períodos seguintes, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (seção 4.1.2.10);

- 4.7. Alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, de que o expressivo hiato entre as projeções de obrigações com organismos internacionais e as respectivas dotações orçamentárias representa potencial risco de descumprimento sistemático do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988 (seção 4.2.2).

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2020.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Ministra

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Ministro